**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту
державного управління**

Випуск 4(52)

ВИДАВНИЦТВО ОРІДУ НАДУ
2012

ББК 67.9(4Укр)301я54
А 43
УДК 351(477)(066)

Редакційна колегія:

Іжа М.М. – д.політ.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (Одеса).
Попов С.А. – к.т.н., доцент (заст. гол. ред.) (Одеса).
Овчаренко Ю.О. – к.психол.н. (відпов. секр.) (Одеса).
Ахламов А.Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Одеса).
Бакуменко В.Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Балабаєва З.В. – д.філос.н., професор (Одеса).
Білорусов С.Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Херсон).
Бугайцов С.Г. – д.мед.н., д.держ.упр., професор (Одеса).
Буркінський Б.В. – д.е.н., професор. академік НАН України, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Вітман К.М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Драгомирецька Н.М. – д.держ.упр., професор (Одеса).
Жулинський М.Г. – д.філос.н., професор, академік НАН України (Київ).
Князєв В.М. – д.філос.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Кривцова В.М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Марущак В.П. – д.держ.упр., професор (Одеса).
Надолішній П.І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Нижник Н.Р. – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, член-кореспондент АПрНУ (Київ).
Пахомова Т.І. – д.держ.упр., професор (Одеса).
Пашиніна Т.С. – к.і.н. (Вінниця).
Саханенко С.Є. – д.держ.упр., професор (Одеса).
Семенченко А.І. – д.держ.упр., професор, с.н.с. (Київ).
Сурмін Ю.П. – д.соц.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Телешун С.О. – д.політ.н., професор (Київ).
Топчієв О.Г. – д.геогр.н., професор (Одеса).
Шаптала О.С. – д.держ.упр., професор, Заслужений лікар України (Одеса).
Якубовський О.П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (Одеса).
Овчинникова О.П. – д.е.н., професор (м. Орел, Росія).
Рудий В.В. – к.е.н., доцент (м. Ростов-на-Дону, Росія).
Тюменцев І.О. – д.і.н., професор (м. Волгоград, Росія).
Фридхельм Мейєр цу Натруп – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 166/11-6 від 13 грудня 2012 року.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2012.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:342.1(477)

Микола Іжа, Андрій Крупник

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті надана характеристика сучасної соціальної та політичної ситуації в Україні у глобальному та локальному вимірах, розкрито сутність трансформаційних процесів, проаналізовано їх вплив на соціум і державу. Визначені основні виклики та проблеми, що постають перед публічною владою. На основі ретроспективного аналізу реформування вітчизняної системи влади та з урахуванням сучасних реалій науково обґрунтовано підходи щодо формування нової парадигми публічного управління в умовах модернізації. В якості теоретико-методологічної основи трансформації публічного управління визначено, зокрема, концепції «демократичного врядування», «нового державного менеджменту» і «політичних мереж». Запропоновано заходи, що сприятимуть реформуванню публічного управління з метою наближення його до стандартів країн Європейського Союзу.

Ключові слова: *публічне управління, публічна влада, трансформація, модернізація, державна служба, демократичне врядування, новий державний менеджмент, політичні мережі, стратегія політичної і соціальної солідарності, адміністративні та соціальні послуги.*

Постановка проблеми

Сьогодні Україна значно відстає у своєму економічному розвитку від більшості розвинутих країн. Всесвітній економічний форум у щорічній доповіді з глобальної конкурентоспроможності країн у 2011–2012 роки (The Global Competitiveness Report 2011–2012) зазначив, що положення України за рік покращилося, але вона усе ще залишається в другій частині (на 82 місці) рейтингу, який враховує стан справ у 142 країнах світу [3].

Система державного управління України за роки незалежності засвідчила свою низьку ефективність та неспроможність протистояти не тільки зовнішнім загрозам, а й навіть внутрішнім викликам [1]. Утворилась гібридна (змішана) система державного управління, суттєвими недоліками якої є відсутність єдності, цілісності, послідовності у діяльності органів влади різних рівнів. Не до кінця вдалося вирішити і проблему відкритості та професіоналізму державної служби. Актуальними залишаються питання про співвідношення кількісних та якісних критеріїв в оцінці державної діяльності.

До основних проблем державної служби сьогодні належать її певна закритість для соціуму, некомплексне правове регулювання, поширеність в діяльності апарату таких антисоціальних явищ, як тяганина, бюрократизм, відчуження від людей, корупція тощо, що породжує інтегральну проблему – недостатню ефективність діяльності державної влади та її апарату [2, с. 12]. А новий закон про державну службу [13], термін введення у дію якого перенесено ще на рік, не має навіть згадки про участь громадськості в оцінці якості та удосконаленні державної служби. Крім того, за відсутності в державі у цілому продуманої, побудованої на обґрунтованому прогнозі кадрової політики, законодавці взагалі не згадують про резерв кадрів та роботу з ним, мабуть знов сподіваючись на закордонну допомогу і в цьому питанні.

Сформована в Україні централізована модель регіональної політики наразі практично вичерпала свої можливості й гальмує територіальний розвиток. Організаційні механізми взаємодії між центральними і місцевими органами виконавчої влади характеризуються внутрішньою суперечливістю через неадекватний розподіл державних функцій та повноважень між органами влади, недосконалість визначення змісту цих функцій, їх неузгодженість та дублювання, складні міжбюджетні відносини.

Глобальною і європейською тенденцією розвитку сучасного світу є дедалі зростаюча роль регіонів як одиниць проміжного рівня системи державного управління, які здатні, з одного боку, зменшити навантаження на органи центральної влади, перебравши на себе частку їхніх повноважень, а з іншого – максимально враховувати місцеві потреби при прийнятті державно-управлінських рішень.

Цей процес є результатом процесів децентралізації, регіоналізації, демократизації та інтеграції / глобалізації [5, с. 5]. Традиційна держава начебто зникає: видозмінюються її функції та прерогативи, змінюється природа влади і формується мережевий політичний простір. Усі ці виклики потребують своєчасного наукового усвідомлення та вироблення адекватної системи управлінських дій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Суттєвий внесок у дослідження процесів трансформації держави крізь призму сучасних світових процесів зробили такі зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, Г. Веттерберг, Г. Гоулд, В. Дрехслер, Ю. Козлов, Н. Мєннінг, Л. Паркер, Б. Петерс, Р. Пичас, К. Райхард, Дж. Сакс, А. Салай, Е. Самьер, Т. Ферхаен, Л. Холмс.

В Україні різні аспекти структурно-функціональних змін в системі державного управління під впливом світових змін і внутрішніх чинників досліджували В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Білорус, А. Гальчинський, В. Грановський, В. Єрмолаєв, М. Іжа, В. Князєв, І. Когут, І. Коліушко, С. Кравченко, П. Надолішній, Ю. Сурмін, В. Тимощук та ін. Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічних засад місцевого самоврядування зробили такі вітчизняні вчені: В. Бабаєв, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Мамонова, О. Оболенський, М. Пітцик, Р. Плющ, С. Саханенко, Ю. Шаров та інші.

Мета

Метою статті є обґрунтування концептуальних підходів до формування нової парадигми публічного управління у контексті соціально-політичної модернізації України, а також шляхів трансформації державно-владних механізмів з урахуванням потреб сучасного етапу розвитку українського суспільства і цивілізаційних викликів. Задля досягнення вказаної мети здійснено ретроспек-

© Іжа М.М., Крупник А.С., 2012.

тивний аналіз спроб реформування системи публічної влади в Україні. Розглянуті сучасні концепції модернізації публічної влади і управління та визначені конкретні шляхи подальших інституційних трансформацій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

В історії незалежної України були неодноразові спроби реформувати українську систему влади (згадаймо, наприклад, славнозвісний, але так і не прийнятий законопроект № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України»). Усі ці спроби закінчувались безрезультатно, оскільки ключові суб'єкти політико-адміністративної системи не змогли дійти згоди щодо концептуальних підходів до реформаторських дій. Тим не менш, зусиллями аналітичних структур влади та інститутів громадського суспільства протягом останніх років була створена досить потужна концептуально-правова основа для впровадження у практику механізму партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади, розвитку нових форм участі громадян в управлінні, фінансової автономії місцевого самоврядування тощо.

До 2010 року була завершена робота над Концепцією реформи адміністративно-територіального устрою, Концепцією державної регіональної політики, Концепцією удосконалення підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепцією реформи місцевого самоврядування та планом заходів з її реалізації. Усі ці документи розроблялись за участю науковців, представників інститутів громадянського суспільства, асоціацій органів місцевого самоврядування і були принципово схвалені урядом. На виконання цих концепцій Мінрегіонбуд України напрацював пакет законопроектів: «Про засади державної регіональної політики», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад», а також нові редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Але чергова зміна уряду призупинила цю законотворчу роботу. Лише у 2012 році реформований Мінрегіонбуд підготував і виніс на публічне обговорення новий проект Концепції реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади [6].

Проте, постійне зволікання з реальними діями щодо реформування показує, що Україні потрібна систематизація концептуально-правової бази реформ та її узгодження з напрямками конституційно-правової модернізації. У цьому контексті можна відзначити вчасну ініціативу Президента України зі створення Конституційної асамблеї (указ від 17.05.2012 № 328/2012) з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України в умовах трансформації державного управління. Новацією є і залучення до цієї роботи, крім провідних вчених, представників громадянського суспільства, різних політичних сил та міжнародних експертів.

Погоджуємось, що трансформація публічного управління в сучасних умовах базується на концепціях «демократичного врядування», «нового державного менеджменту», «політичних мереж». Попри наявні відмінності, зазначені концепції об'єднує спільний погляд на те, що розв'язання сучасних проблем суспільного розвитку можливе лише за умови наближення публічної влади до її першоджерела – народу, громади шляхом переходу від бюрократичного патерналізму до стимулювання соціально-конструктивної співпраці та самоорганізації суспільства [9].

Характерними ознаками концепції демократичного врядування є децентралізація та використання ресурсного потенціалу співробітництва усіх суспільних інститутів (державних, приватних, громадських та міжнародних) на локальному, регіональному, національному та глобальному рівнях, виходячи з принципів законності, справедливості, відкритості і прозорості, рівноправної участі, партнерства та консенсусу в досягненні визначених цілей суспільного розвитку [10].

Новий державний менеджмент розглядається і як сучасна концепція державного управління, і як інструментарій адміністративної практики [17]. Він передбачає застосування в діяльності державних органів ринково-орієнтованих механізмів управління суспільним розвитком, зокрема, наближення управління до клієнта, конкуренції, маркетизації, автономізації, розукрупнення, дерегуляції, приватизації. У центр цієї концепції поставлена ефективність в усіх її формах – економічній, соціальній, організаційній, а також відносна свобода дій усіх ланок з орієнтацією на якість послуг і рентабельність.

Політична мережа визначається системою державних і недержавних утворень у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди щодо політичного питання, яке цікавить усіх, використовуючи при цьому формальні та неформальні норми [14]. Для мережевих структур необхідне особливе, спеціалізоване знання, пов'язане з передачею інформації, чому сприяє розширення і вдосконалення інформаційно-комунікативних технологій.

Політичні мережі відрізняються від інших форм управлінської діяльності у публічній сфері цілою низкою характеристик: це множина різноманітних державних, приватних, суспільних організацій та установ, які мають певний спільний інтерес; мережі створюються для вироблення угод у процесі обміну ресурсами, які є в наявності у їх акторів, на основі взаємної зацікавленості учасників. На відміну від ринку, де кожен учасник переслідує, перш за все, власні інтереси, політична мережа має загальний суспільний інтерес. При виробленні спільних політичних рішень учасники мережі не вишикуються в ієрархію, а є рівноправними з погляду можливості формування цих спільних рішень. Політична мережа формується на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації, де діє особлива культура консенсусу.

Електронний уряд – це система локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. Але сьогодні при тому, що центральні органи влади дбають про потреби інформатизації та розвивають свою інформаційно-технічну базу, районні та міські органи публічної влади значно відстають у цьому питанні. Багато райдержадміністрацій та міських рад, не кажучи вже про сільські і селищні, взагалі не мають власних локальних віртуальних мереж і належних фахівців. На це впливає, як вважає генеральний директор Асоціації підприємств інформаційних технологій України Ю. Пероганич, і недостатність покриття території України мережею Інтернет – адже тільки 38 % населення сьогодні користується Інтернетом [11].

Теорія і практика державного управління у часи стрімкого розвитку інноваційних підходів підтверджує необхідність максимального використання технології управління проектами, яка на сьогодні є однією з най-

більш актуальних та прогресивних управлінських технологій. В умовах зростаючої спеціалізації політики та взаємопереплетіння сфер прийняття політичних рішень центр ваги в управлінській діяльності зміщується від підготовки проектів рішень з окремих питань до розробки довгострокових програм та стратегій розвитку як комплексних управлінських рішень. Використання проектного підходу в органах публічної влади досліджувалось такими авторами, як Т. Безверхнюк, Т. Дац, Р. Дуриціна, А. Кочетков, І. Мазур, В. Позняков, Л. Полбіцина, О. Федорчак, П. Цегольник, І. Чикаренко. Проте, сьогодні засоби та інструменти проектного менеджменту поки що не знайшли широкого застосування в органах публічної влади як на центральному, так і на місцевому рівні.

Одним із перспективних орієнтирів стратегії трансформації публічного управління залишається кластерний підхід до організації соціально-економічного розвитку. За визначенням всесвітньо відомого економіста М. Портера, кластер – це галузеве, територіальне та добровільне об'єднання підприємницьких структур, які тісно співпрацюють із науковими (освітніми) установами, громадськими організаціями та органами місцевої влади з метою підвищення конкурентноздатності власної продукції і сприяння економічному розвитку регіону [4]. Кластерна організація економічного розвитку в багатьох країнах стає домінантною і підтверджує свою ефективність саме на регіональному рівні.

На жаль, не призвело до відчутних змін в регіональному розвитку ані створення Державного фонду регіонального розвитку, ані діяльність агенцій регіонального розвитку – інститутів, на які покладено формування «точок зростання» та ареалів розвитку.

Краудсорсінг – технологія віртуальної (за допомогою Інтернету) соціальної взаємодії органів державного управління, місцевого самоврядування та споживачів державних владних послуг (бізнесу, населення, окремих осіб), яка орієнтована на задоволення потреб останніх за рахунок надання їм права брати участь у процесі прийняття державних управлінських рішень, що стосуються їх життєдіяльності на стадіях опрацювання, прийняття та реалізації.

Специфічною рисою соціального управління на сучасному етапі державотворення є поєднання управління та самоорганізаційних процесів на базі врахування синергетичних властивостей об’єктів публічного управління. На думку П. Надолішнього, саме синергетика постає як природно-наукова основа для вибору моделі суспільного розвитку, пов’язаного не із заміною форми власності, а зі зміною ціннісно-мотиваційних парадигм. Йдеться про перехід до традиції відкритого суспільства, позбавленого вихідної замкнутості, на базі індивідуального та колективного витоків [15].

Відповідно до цього розуміння властивостей і динаміки розвитку суспільства має формуватися адекватна модель публічного управління, суб’єктом якого виступає держава як орган самоорганізації соціуму. Адже синергетичний перехід здатна здійснити тільки система публічного управління з необхідним рівнем різноманітності, збереження в суспільстві балансу мінливості та стійкості, традицій і новацій, здатна до обміну інформацією та ресурсами із зовнішнім світом.

У цьому інтерактивному процесі (тобто процесі, що здійснюється спільно з іншими акторами) виконання владою своїх зобов'язань (адже ніхто не звільняв її від своїх традиційних виконавчих, законодавчих, судових обов'язків), межі між суспільством і приватним сектором постійно змінюються. Держава усвідомлює, що вона може діяти, тільки розділяючи свою владу з іншими учасниками діалогу, і підтримувати свою центральну позицію лише для координації дій різних акторів, між якими постійно відбувається динамічний розподіл обов'язків і здійснюються взаємні впливи за допомогою створення гібридних і рухомих мереж, у яких комбінуються елементи державні, недержавні, національні й глобальні [7].

Держава стає все більше маневреною: вона наче "відсторонюється", відмовляється від частини своєї влади і діє в мережах зі своїми партнерами. У свою чергу, такий "маневр" дозволяє державі поставити на службу суспільству ресурси різноманітних політичних і економічних суб'єктів, залучити експертні здібності діючих акторів і реалізувати спільні проекти, розділяючи з іншими суб'єктами відповідальність за прийняття рішень, що виробляються у спільному процесі інтерактивного пристосування один до одного. У кінцевому рахунку даний процес відбувається в інтересах кожної конкретної держави, її інституціонального середовища і суспільства у цілому.

Розвиток державно-управлінської системи у напрямі забезпечення її ефективності та результативності в умовах сучасної трансформації можливий за умови таких властивостей системи, як адаптивність, комунікативність, нелінійність, самоактивність, проактивність (усвідомлення своїх глибинних цінностей та цілей і дій згідно зі своїми життєвими принципами, незалежно від умов та обставин). Найбільш продуктивним стає раціональне поєднання вертикальних і горизонтальних зв’язків на всіх рівнях державного управління, стимулювання самоорганізації соціальних суб’єктів в різних сферах суспільного життя.

Таким чином, перед українською політичною та економічною елітою постає завдання відмови від зміни неоліберальної стратегії реформування на стратегію соціальної і політичної солідарності, співробітництва, пошуку оптимального балансу державних, суспільних та приватних інтересів. А для реалізації нових парадигм державного управління українське суспільство потребує цілеспрямованого формування громадської думки щодо легітимації державної влади як головної передумови ефективного запровадження реформ.

Виходячи з наведених вище пріоритетів модернізації публічної влади і управління, необхідно оновити законодавчу основу регіонального управління з урахуванням нових підходів до здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, осучаснити міжбюджетні відносини, розробити нову державну регіональну політику, реалізувати Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства тощо.

Основна мета реформи територіальної організації влади – забезпечення матеріально-фінансової самодостатності інститутів місцевих органів публічної влади. Вона передбачає: утворення виконавчих органів обласних, районних рад (бажано з використанням кадрового потенціалу відповідних підрозділів місцевих державних адміністрацій); чіткий розподіл сфери компетенцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань, пов'язаних з наданням громадських послуг населенню [16].

Але трансформація державного устрою може викликати політичний спротив локальних еліт із перспективою залучення на свою підтримку невдоволеної громадськості та меншин, що мають компактний характер

проживання [8]. Крім того, децентралізація бюджетного процесу (зокрема, через вилучення в обласних державних адміністрацій повноважень щодо розробки бюджетів областей, а також впровадження системи «бюджетного федералізму») у вітчизняних умовах може призвести до розбалансування усієї системи бюджетоутворення, оскільки залишається високо імовірним закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат. Пропонуємо ці непрості питання трансформації публічного управління відпрацювати в пілотних проектах у найбільш підготовлених регіонах на основі взаємодії влади, бізнесу і громадськості.

Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6] передбачає «м'яку модель» поступового, прозорого та відкритого проведення реформи через запровадження механізмів демократії участі на місцях, розширення прав територіальних громад, бюджетну децентралізацію та реформу системи адміністративних, соціальних і комунальних послуг [12]. Міжнародний досвід свідчить, що у всіх країнах, де успішно відбулася реформа місцевого самоврядування, вона була результатом кропіткого пошуку компромісів та відвертого, публічного діалогу влади, бізнесу, громадян та інститутів громадянського суспільства.

Пропонується при цьому уніфікувати та стандартизувати адміністративні, соціальні та комунальні послуги, що надаються населенню органами влади, виходячи з принципів максимальної доступності цих послуг для їх споживачів, визначити на законодавчому рівні власні повноваження, функції, права, обов'язки та відповідальність цих органів за надання якісних публічних послуг. Обов'язковим результатом реформування територіальної організації влади має стати створення мережі центрів надання якісних адміністративних та соціальних послуг юридичним особам та громадянам незалежно від місця їхнього проживання.

Висновки

Проведений аналіз ситуації, що склалася в українському суспільстві, сучасних концепцій модернізації публічної влади та управління дає підстави зробити наступні висновки. Ситуацію в українському суспільстві можна охарактеризувати як таку, що має стійку тенденцію до утворення поляризованого суспільства, де існують дві головні соціальні групи: багаті й бідні. Потенційною загрозою такої тенденції є не лише гальмування, а й унеможливлення розвитку демократичних засад державного устрою і створення соціально орієнтованої економіки, становлення України як стабільної європейської міцної держави.

Одним із шляхів подолання вказаних негативів є реалізація у практичній політиці принципу соціальної солідарності шляхом ліквідації соціальних диспаритетів та диспропорцій, забезпечення реальних гарантій кожному громадянину мати прийнятний рівень життя та доступ до усіх демократичних інститутів. В духовній сфері дотримання принципу соціальної солідарності означає відхід від конфронтаційних ідеологій на користь етики сталого розвитку на основі світових і традиційних, національних гуманістичних цінностей, зокрема, колективізму і взаємодопомоги. У сфері екології – це політика відмови від «підкорення» та жорстокої експлуатації природи. Процес системного реформування політики, економіки та суспільного ладу України можливий лише за умови консолідації держави, суспільства та наявних ресурсів навколо спільних цінностей, цілей та дій, визнаних і прийнятих усіма учасниками модернізаційного процесу.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження процесів трансформації публічного управління в умовах соціально-економічної та політичної модернізації України мають здійснюватись у напрямках більш глибокого со ціологічного вивчення стану та динаміки змін головного об'єкта публічного управління – розвитку українського суспільства і таких його складових, як територіальні громади, соціальні групи, суспільно активна громадськість, розглядаючи їх не як об'єкти, а як одну із сторін публічно-управлінських відносин, як складові громадянського суспільства. Потребує окремої дослідницької уваги стан і модернізація усієї системи публічної влади на предмет її демократизації та підвищення соціальної ефективності. Нарешті, одним із пріоритетів науково-прикладних розвідок має стати розробка та законодавче закріплення як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях усього спектру механізмів участі громадськості в управлінні, зокрема, представництво в громадських радах при органах виконавчої влади, загальних зборів (конференцій) членів територіальних громад, громадських слухань, місцевих референдумів, а також науково-методичне забезпечення навчання усіх акторів процесу модернізації – представників публічної влади, бізнесу, громадськості.

Література.

1. Будник М. А. Трансформація системи державного управління України в умовах суспільно-політичних змін (регіональний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М. А. Будник; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 21 с.

2. Буравлев Ю. М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в Украине // Государство и право. – М.: Наука, 2010 № 7. – С. 10–18.

3. Всесвітній економічний форум: Українська економіка вийшла з кризи / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vidomosti-ua/com/economics/31680. – Назва з екрану.

4. Галанець В. В. Реформування державного управління шляхом кластерізації / Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, 20 квітня 2012 р. / За наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева у 2 ч.: Ч. 1. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 34–38.

5. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія, – Одеса: «Друкарський дім», 2011. – 368 с.

6. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// minregion.gov.ua. – Назва з екрану.

7. Крупник А. С. Соціальна діагностика як механізм соціальної безпеки // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали II Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (3 червня 2011 р) / [Електронний ресурс]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 129–134.

8. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка. НІСД, грудень, 2012 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1021. – Назва з екрану.

9. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации актуализация европейского опыта для России / Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8. – С. 27–43.

10. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики [Текст] / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: Зб. Матеріалів симп. За міжнар. участю [За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка]. – К: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38-40.

11. Павлишин З. Я. Сучасні технології інформаційного забезпечення в державному управлінні / Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, 20 квітня 2012 р. / За наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева у 2 ч.: Ч. 1. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 366–374.

12. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

13. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI.

14. Сергєєв В. С. Політичні мережі як форма взаємодії держави та громадянського суспільства (теоретико-методологічний аналіз) // Автореферат дис… доктора політичних наук: 23.00.01. Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара. – Дніпропетровськ, 2012. – 36 с.

15. Синергізм // Надолішній П. І. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2. – К.: НАДУ, 2011. – С. 556.

16. Ставнійчук М. І. Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / Дзеркало тижня. Україна. – № 44, 30 листопада 2012 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/reforma,_z_yakoyu_ukrayina_zapiznyuetsya_na_20_rokiv_.html. – Назва з екрану.

17. Халилова Х. А. Государственное управление в современной России: эффективность его реформирования [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Халилова Х. А. ; ФГОУ ВПО Ставроп. госуд. ун-т. – Ставрополь, 2009. – 18 с.

УДК 340.15(4-6ЄС)

Анастасія Баровська

МІФ ПРО БАТЬКІВ-ЗАСНОВНИКІВ ЄС В ОФІЦІЙНОМУ ДИСКУРСІ СПІЛЬНОТИ: ВИЗНАЧЕННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ДОСЛІДЖЕННЯ

Емоційний вимір формування спільноти та його аналіз на основі дискурсивно-комунікативного підходу є актуальними завданнями сьогодення, що розв'язуються політиками та науковцями в межах Європейського Союзу. Міф про батьків-засновників ЄС вважають першою серйозною роботою над формуванням міфів в офіційному дискурсі Спільноти. Визначення теоретико-методологічних засад дослідження процесу його конструювання є першочерговим завданням. Методологія аналізу міфу як наукова проблема, можливості контекстуального конструкціонізму для аналізу міфу, міфологізація історії як процес, особливості ролі батька за теорією психоаналізу та їх інтерпретація в політичному житті суспільства – питання, що висвітлені у статті.

Ключові слова: *міф, європейська інтеграція, батьки-засновники, контекстуальний конструкціонізм.*

© Баровська А.В., 2012.

Постановка проблеми

У сучасних наукових дослідженнях, присвячених європейській інтеграції, принаймні тих, що здійснюються на теренах ЄС, раціонально-механістичний підхід поступово зміщується в бік підходу дискурсивно-комунікативного. У центрі уваги – емоційний вимір формування спільноти: ідеї та цінності, наративи та міфи, історична пам'ять та колективна ідентичність. Адже, за влучним висловом Ж. Делора, «у вільний ринок неможливо закохатися» [Цит. за 16], а легітимність влади, що є результатом суб'єктивного сприйняття, потребує саме емоційної підтримки громадян.

Основу корпусу міфів, що створюються та підтримуються офіційним дискурсом ЄС, складають міфи, спрямовані на формування історичної легітимності. Відповідно до класифікації за змістом, такі міфи, як, наприклад, Вестфальський мир – історична точка відліку європейської інтеграції та просвітницько–ідейна основа європейської інтеграції [1], можна віднести до групи етиологічних – тих, що пояснюють причини різних явищ, зокрема культурні особливості та появу соціальних об'єктів [9, с. 635]. Міфи щодо батьків-засновників, вочевидь, становитимуть групу героїчних міфів – тих, що розповідають про життя та подвиги героїв. За твердженням Є. Мелетенського, герої є надприродними особистостями, які концентрують колективну енергію; їх основне завдання – підтримання порядку, зокрема у спосіб трансформації психологічного хаосу в соціальний космос [8, с. 30].

Протягом 80-90-х років XX століття міф про відродження Європи зусиллями батьків-засновників став стабільним елементом самоіміджу Європейських Співтовариств, який вони прагнули донести до громадськості. Інтенсивність відповідної роботи засвідчує, зокрема, така її критична оцінка: європейські інститути поширюють ідею, що справжні рятівники Європи від жахів нацизму, фашизму та військової агресії під час Другої світової війни − не лідери опору чи союзники, а Ж. Монне, П. Спаак, Р. Шуман, А. де Гаспері та К. Аденауер. Понад те, дослідники зазначають, що конструювання [наративів про] батьків Європи стало першою серйозною роботою над формуванням міфів у офіційному дискурсі [19, с. 22, 27].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Міф про батьків-засновників ЄС є об'єктом наукового аналізу в роботах В. Кайзера, К. Колвраа, Я. Іфверсена, Б. Петерсена, А. Хелструма. Їхні дослідження висвітлюють застосування психоаналітичної теорії до відповідного політичного дискурсу, мету звернення до ідей батьків-засновників у промовах, окремі заходи, вжиті для формування міфу [19; 20], особливості презентації постатей батьків-засновників у музейних експозиціях [18], стосуються батьків-засновників як представників європейського «золотого століття» [21] тощо.

Мета

Визначення теоретико-методологічних засад дослідження, які уможливлять комплексний аналіз формування міфу про батьків-засновників ЄС в офіційному дискурсі Спільноти, що досі здійснено не було, становитиме мету статті.

Методологія дослідження міфу як предмет аналізу практично не розглядається. Доволі часто подаються загальні підходи, які, проте, названо методологією: «Методологія аналізу міфу має дотримуватися «золотої середини», за якої аналіз не заплутується в незліченних подробицях конкретних міфів, проте й не зводить міфологію до простого мотиву чи об'єкта в реальному світі. Ми стикаємося тут з методологічним завданням обмеження раціоналізації знання, яке прагне простоти, часом вважаючи саме простоту теорії науковою красою і доказом її істинності. Але для такого підходу далеким є уявлення про самоцінність акту віри – віри в реальність міфічного об'єкта (що, на думку Е. Кассірера і А. Лосєва, відрізняє міф від мистецтва)» [6, с. 11−12]. Ще один приклад: «Необхідним є наближення до демістифікованого, раціонального наукового розуміння факторних властивостей політичної міфотворчості в політичному процесі й до досягнення комплексності політологічного аналізу її властивостей. Остання якість дослідної процедури, комплексність, на нашу думку, може бути успішніше досягнута саме у спосіб застосування багаторівневої структури аналізу (міф як категорія науки, як універсальний феномен свідомості та як історична реальність), відповідної реальній багаторівневій структурі існування у соціумі соціально-політичної міфології, аніж простою солідаризацією з різними авторитетними теоретичними концепціями, як це нерідко має місце в наукових публікаціях» [13, с. 22]. Наголошують також на «ключових методологічних настановах дослідження політичних міфів:

- подолання негативізму щодо предмета дослідження, спроб вирішувати наукові проблеми та виявляти їх прикладні аспекти на підставі поверхневих моральних оцінок;
- подолання ворожості до носіїв і творців політичних міфів – мас (партій і рухів), що досягли рівня соціальних дій, та суб'єктів політики (політичних еліт та лідерів), котрі творять міфи;
- розгляд політичної міфології як елементу соціальної реальності, що вимагає вивчення, і одночасно як основи раціональної методики формування політичної поведінки мас;
- нарешті, дослідний проект політичної міфології буде неповним, якщо розкриті закономірності не будуть застосовані до побудови перспективного політичного міфу» [6, с. 13−14].

Слушність усіх зазначених акцентів та важливість зауважень вимагають, проте, визначення конкретних методів досягнення поставлених завдань, залишаючись без них навколонауковою абстракцією.

До найвідоміших конкретних прикладів належить «Техніка сучасних політичних міфів» Е. Касирера [5]. Вчений переконливо доводить, що зростання технологічного прогресу, зміна суспільної структури та міжнародної обстановки стали причинами перетворення міфу на інструмент політики. Він виокремлює такі складові процесу міфотворення, як зміна функцій мови, ритуалізація дій, пророкування. Філософ описує названі технології, які у процесі вивчення міфу можуть становити теоретико-методологічну основу аналізу.

Зміна функцій мови є маніпулятивною технологією, заснованою на емоційному та пропозиційному характері мови. Створюються / відновлюються нові / неактивні слова, звичайні використовуються в незвичних смислах або їх значення суттєво змінюються. Ця зміна значення обумовлена тим, що ті слова, які раніше вживалися в дескриптивному, логічному або семантичному сенсі, використовуються тепер як магічні слова, покликані викликати конкретні дії і збуджувати конкретні емоції. Наші звичайні слова наділені значенням; натомість ці, новостворені, слова, наділені емоціями і руйнівними пристрастями [5, с. 581−582]. Проте вміле використання «магічної функції слів» це ще далеко не все. Якщо слово покликане справити максимальний ефект, воно має підкріплюватися введенням нових ритуалів. Їх метою за умов постійного та одноманітного «розігрування» є присипляння наших активних дій, здатності судження та критичної принциповості, зрештою позбавлення нас відчуття власного «я» та індивідуальної відповідальності [5, с. 583]. До того ж, сучасні політики добре знають, що великими масами людей набагато легше керувати силою уяви, ніж грубою фізичною силою, і вони майстерно використовують ці знання. Політик став кимось на зразок публічного провісника майбутнього. Пророцтво стало невід'ємним елементом у новій техніці соціального управління. Постійно надаються найнеймовірніші та нездійсненні обіцянки; «золоте століття» передвіщається знову і знову [5, с. 585].

Безумовно, необхідно зважати на суспільно-політичні умови та приклади, щодо яких Е. Касирер розробив цю чітку схему: її «матеріалом» став досвід нацистської Німеччини. Ці умови визначають обмеження щодо використання запропонованої вченим технології. Аналізуючи за допомогою зазначеної «тріади» російський досвід політичного міфотворення, М. Шестов доводить, що для конкретного політологічного аналізу вона є непридатною [13, с. 139−154].

Робота Е. Касирера містить низку інших положень, яких дотримуються сучасні дослідники міфотворення. Розглянемо їх.

Існування міфу пов'язане з політичною кризою. «Навіть у примітивних спільнотах, де міф панує над усім різноманіттям соціального життя і соціальних почуттів людини, він, проте, не завжди діє однаково і навіть не завжди виявляється з однаковою силою. Міф сягає апогею, коли людина стикається з несподіваною і небезпечною ситуацією. ... У критичних ситуаціях людина завжди вдається до крайніх заходів. Наші сьогоднішні політичні міфи і є саме такими крайніми заходами» [5, с. 577]. На нашу думку, Е. Кассірер по суті розкриває лише один з варіантів активізації «міфічних шарів» масової свідомості.

Процес міфотворчості є суто маніпулятивною технологією штучного міфоконструювання. «Міф завжди трактувався як результат несвідомої діяльності і як продукт вільної гри уяви. Але наразі міф створюється відповідно до плану. Нові політичні міфи не виникають спонтанно, вони не є диким плодом неприборканої уяви» [5, с. 580]. Це твердження є надзвичайно вузьким і не відображає всього обсягу і багатоплановості виявів процесу міфотворчості, а також усіх можливих механізмів його впливу на суспільну свідомість. Поза межами уваги філософа залишається функціонування міфу як засобу образної символізації та його роль у встановленні стійких зв'язків у межах вільних суспільств. Ще одним результатом сприйняття міфу як елементу маніпулятивного управління став висновок вченого про знищення міфом вищих ідеалістичних цінностей та їх заміну певними образами добра чи зла [3, с. 18]. Як свідчитиме наш подальший аналіз, міф про батьків-засновників ЄС, навпаки, будується довкола таких цінностей: миру, єдності, добробуту тощо.

Методологією, що містить широкі можливості для аналізу міфів, визнають соціальний конструктивізм, який ґрунтується на відповідних соціологічній і психоло-

гічній теорії і вивчає процеси соціопсихологічного конструювання соціальної реальності в людській діяльності [4; 10]. Конструктивістський підхід дозволяє акцентувати увагу на ролі політичних еліт та лідерів, що пропонують міфи. Цей підхід, проте, не дозволяє досягти поставлених у статті завдань, адже в центрі уваги мають бути не особистості, а колективні процеси міфогенези.

Соціальний конструктивізм називають комплементарним аспектом соціального конструкціонізму в контексті єдиного процесу, що уможливлює створення людьми певної соціальної реальності та, відповідно, самих себе. Якщо соціальний конструктивізм зосереджено довкола особистісних процесів сенсопокладання знання й досвіду як супутніх процесів міжособистісної взаємодії, то соціальний конструкціонізм досліджує формування соціальних конструкцій у колективних і групових соціальних процесах.

Отже, аналіз формування міфу про батьків-засновників ЄС здійснюватиметься в межах методології конструкціонізму. За основу взято той її варіант, що був вироблений для аналізу соціальних проблем (М. Спектор, Дж. Кітьюз, Дж. Бест), котрі розглядаються як риторика[1] [14, с. 537]. Плідність застосування даної методології до царини міфів продемонстрована в дисертаційному дослідженні В. Моржакова[2] [11].

Інтерпретація вихідних дослідних запитань конструкціонізму [15, с. 67], відповідно до об'єкта нашого дослідження, є такою:

- чи є риторика щодо батьків-засновників ЄС міфологічною;
- хто конструює міф;
- яким чином конструюється міф;
- які стратегії конструювання міфу використовуються;
- наскільки успішними є спроби конструювання міфу.

Розмежовують феноменологічний, фальсифікаційний та контекстуальний конструкціонізм [2, 14]. Прихильники першого напряму вважають, що існування об'єктивних чинників не має значення для аналізу відповідної риторики. Дослідники, які діють в межах другого напряму, зосереджені на відповідності риторики предмету, щодо якого її було розгорнуто. Вчені, які дотримуються третього напряму, розглядають риторику, не залишаючи поза межами уваги її соціально-історичний контекст.

Відтак, контекстуальний конструкціонізм дозволяє вивчати міф про батьків-засновників ЄС як об'єкт, що конструюється, акцентуючи не на конкретних людях та їх діяльності (а отже, не порушуючи питання щодо істинності висловлюваних тверджень), а на тому, в який спосіб у суспільстві формуються, підтримуються, поширюються знання та уявлення про них. За необхідності наводитимуться факти та приклади об'єктивних умов, за яких відбувається конструювання міфу. Залучення до аналізу матеріалів, пов'язаних з діяльністю відповідних музеїв та виставок, обумовлюється такими чинниками:

- музеї та виставки є невід'ємною частиною модерного формування спільнот у спосіб акумуляції, збереження, поширення культурного та історичного надбання;
- фінансування відповідних проектів, зокрема коштом муніципальних (Автономної провінції Тренто, регіону Іль де Франс) та урядових структур (Франції, Німеччини), Європейської Комісії та Європейського Парламенту [17; 19, с. 22, 27, 34; 22], дозволяє розглядати їх як елемент підтримання офіційного дискурсу.

У науці існує поняття «міфологізація історії». Воно позначає процес виходу поза просторово-часові межі певного реального факту, що увібрав у себе всю міць історичної події та набув ознак образу, символу [12]. Для міфологізації історії характерною є ідея «містичної партиціпації» (Л. Леви-Брюль) – надприродної співучасті «героїв» минулого (богів, предків, батьків-засновників) у житті сучасного покоління. Ця ідея спирається на притаманну міфологічній свідомості концепцію часу, що стверджує і послідовність існування «першого» часу, коли жили творці історії, та часу життя нащадків, і паралельність існування цих часових шарів, за якої героїчне минуле стає вічністю, що спроможна втручатися в події сучасності. Така концепція часу формує композицію міфологізації історії – її лейтмотивом є «священна історія» творення та перетворення долі спільнот міфічними героями. Загальний колорит міфологізації історії обумовлений темою спасіння спільноти (чи обраної частини спільноти), що наближує її до сотерології [7][3].

Відповідно до названих параметрів та ознак героїчного міфу оцінюватимемо міфічність наративів батьків-засновників ЄС[4].

Теорія психоаналізу (З. Фрейд) дозволяє визначити особливості ролі батька та її інтерпретацію в політичному житті суспільства (Ж. Лакан). Концепція едипового комплексу стверджує унікальність становища батька. По-перше, він є силою, що встановлює моральні заборони. По-друге, він є ідеалом, порівняно з яким ми оцінюємо самі себе. По-третє, він є найефективнішим у ролі «відсутньої» влади [20, с. 7]. Дитина пізнає моральний кодекс життя через силу заборони батька. Відтак, позиція батька сприймається не як сформована та легітимізована загальною символічною системою (моральним кодексом / законом), але як позиція, з якої вся ця система була заснована. Бути вище закону або ідентичним йому – позиція батька є протилежною всім іншим позиціям. Оскільки постать батька втілює основні цінності (Закон), він є моделлю для ідентифікації. Його повинні наслідувати.

1. Досліджуючи соціальні проблеми, вчені акцентують не на аналізі об'єктивних умов виникнення таких проблем, а на вивченні змісту певних тверджень-вимог (риторики) – суб'єктивних висловлювань про те, що щось є соціальною проблемою, та процесу їх висунення. Згідно з теорією конструкціонізму, ситуація стає проблемою тому, що певні соціальні сили змогли реалізувати свою символічну владу і висунули настільки переконливі твердження-вимоги (claims-making) щодо неї, що заново визначили сприйняття її у суспільстві.

2. Автор переконує, що процес зародження і розвитку соціальних міфологем потребує аналізу й вироблення відповідної методології. Адже наразі тільки аналіз статичного (тобто вже існуючого) соціального міфу, у тому числі прийомів його конструювання, достатньою мірою є охарактеризованим наукою (Р. Барт).

3. Сотеріологія (грец. σωτηρία «спасіння» + грец. λόγος – «вчення», «слово») – богословське вчення про спокуту та спасіння людини, є частиною догматичного богослов'я. Існує в багатьох релігіях: буддизмі, християнстві, ісламі.

4. Однак з метою уникнення нечіткості формулювань і у процесі дослідження по тексту застосовуватимемо поняття «міф» до відповідних тверджень [висловлювань] про батьків-засновників.

Перенесення цієї теорії в політичну сферу означатиме, що батьки-засновники не належать до «зразкових попередників»; вони також не є просто акторами, які поводилися якнайкраще щодо моральності своєї громади. Батьки-засновники інституалізують новий набір моральних кодів: вони змінюють історію і створюють новий фундамент для майбутніх поколінь. Міфічний наратив про походження Спільноти часто є історією про те, як батьки закладали Закон; як нова символічна структура була побудована і замінила хаос, що був [19, с. 11].

З. Фрейд стверджував, що остаточним підтвердженням влади батька є сприйняття його дитиною в якості суперЕго – всюдисущого голосу нашого винуватого сумління. Реальний батько тільки частково заповнює символічну позицію особистості (постаті) батька, навіть можна стверджувати, що сила останнього є найбільшою за відсутності першого. «Відсилання до» або «звернення до» влади батька за його фактичної відсутності становить основну форму його влади. Нищівний оклик: «що було б, якби ваш батько міг побачити вас зараз» є прикладом такого звернення у сім'ї [19, с. 12].

Батьки спільноти також є найсильнішими за своєї відсутності. Постать батька не може бути частиною запеклих дебатів політичного життя спільноти, адже це негайно релятивізує абсолютний і незаперечний характер Закону. Тому до авторитета батька Спільноти звертаються зазвичай вже після його фізичної смерті. Наприклад, різні політичні зусилля риторично пов'язуються з баченням або ідеями батьків-засновників. Політичні лідери в такому разі змагаються за роль «колективного супЕрего» Спільноти: їх мета – отримати повноваження «говорити голосом батька», оцінюючи успіхи та невдачі Спільноти і пропонуючи дії для виправлення того, що є далеким від ідеалу, визначеного батьком [20, с. 8].

Висновки

Методологія контекстуального конструкціонізму дозволяє вивчити міф про батьків-засновників ЄС як об'єкт, що конструюється, акцентуючи не на конкретних людях та їх діяльності (а отже, не порушуючи питання щодо істинності висловлюваних тверджень), а на тому, в який спосіб у суспільстві формуються, підтримуються, поширюються знання та уявлення про них.

Теорія психоаналізу дозволяє поглибити розуміння сприйняття постаті батька, а відтак, й міфології, що формується. В основі – сприйняття акторів сімейної драми (батько-мати-дитина) не як особистостей, а як певних структурних позицій в мережі неформалізованих моральних законів, що має будь-яка спільнота. Розширення меж дії відповідних ролей поза межі нуклеарної сім'ї пояснюється так [20, с. 6–7]:

- почуття благоговіння до батьків і тенденція підкорятися їм, як правило, зникає у міру зростання дитини, але потреба бути підвладним комусь залишається;
- частина тієї влади, що сприймається як батьківська, переноситься на вчителя, керівника, видатних особистостей;
- поширена смиренна (покірна) лояльність щодо правителів теж характеризує перенесення такого роду.

Інтерпретація вихідних дослідних запитань конструкціонізму відповідно до об'єкта нашого дослідження є такою:

- чи є риторика щодо батьків-засновників ЄС міфологічною;
- хто конструює міф;
- яким чином конструюється міф;
- які стратегії конструювання міфу використовуються;
- наскільки успішними є спроби конструювання міфу.

Параметри процесу міфологізації історії та ознаки героїчного міфу є тими критеріями, за якими можна оцінювати міфічність наративів батьків-засновників ЄС.

Перспективою подальших розвідок є аналіз конструювання міфу про батьків-засновників ЄС на основі визначених теоретико-методологічних засад.

Література.

1. Баровська А. Міфи щодо європейської інтеграції: критичний аналіз та концепт-аналіз як методи дослідження феномену / А. Баровська // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 3. – С. 165–172.

2. Блюдина У. «Молодежные культуры», масс-медиа и феномен «моральных паник» [Текст] / У. Блюдина // Другое поле. Социологические практики / ред.: Е. Л. Омельченко, С. А. Перфильев. – Ульяновск : Изд-во Средневолжского научного центра, 2000. – С. 53–63.

3. Исаева А. В. Миф в философии Э. Кассирера : автореф. дис. ... канд. философ. наук : 09.00.03 / А. В. Исаева; Сарат. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского. – Саратов, 2011. – 21 с.

4. Гончарик А.А. Понятие мифа и его применение в исследованиях политики // Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки; Рос. ассоц. полит. науки; Ред. кол.: Ю. С. Пивоваров (гл. ред.) и др. – М.: ИНИОН, 2009. – № 4: Идеи и символы в политике: Методологические проблемы и современные исследования. – С. 79–87.

5. Кассирер Э. Техника современных политических мифов / Э. Кассирер // Политология: Хрестоматия / под ред. М. А. Василика. – М., 2000. – С. 576–586.

6. Кольев А.Н. Политическая мифология. – М.: Логос, 2003. – 384 с.

7. Культурология. XX век: Энциклопедия / гл. ред., сост. и авт. проекта С. Я. Левит. – СПб.: Унив. кн., 1998. – Т. 2: М-Я / отв. ред. Л. Т. Мильская. – 446 с.

8. Мелетинский Е. Мифологическое мышление. Категории мифов / Е. Мелетинский // От мифа к литературе. – М.: РГГУ, 2000. – С. 24–31.

9. Мифологический словарь / Гл. ред. Е. М. Мелетинский. – М.: Сов. энциклопедия, 1990. – 672 с.

10. Молокова О. В. Особенности социального конструктивизма как современной формы рациональности // Грані. – 2012. - №6(86). – С. 53–57.

11. Моржаков В. С. Конструирование образов среднего класса в российских информационно-аналитических СМИ как способ формирования социального мифа : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / В. С. Моржаков; Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. – Н. Новгород, 2007. – 173 с.

12. Шварц Ф. Мифологизация истории // Філософія міфу: класичний та сучасний підходи. Матеріали міжнародної наукової конференції [Інститут філософії ім. Г. С. Сковороди НАНУ] 10–11 січня 2003 р. – К., 2003. – Ч.1. – С. 21–22.

13. Шестов Н. И. Политический миф теперь и прежде / Н. И. Шестов; под ред. проф. А. И. Демидова. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2005. – 414 с.

14. Ясавеев И. Конструкционистский подход к социальным проблемам / Искандер Ясавеев // Журнал исследований социальной политики. – 2004. – Т. 2. – № 4. – С. 533–546.

15. Ясавеев, Искандэр. Социальные проблемы и медиа : конструкционистское прочтение / И. Ясавеев. – Saarbrücken : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010. – 231 с.

16. Ehs T. Civic Concern: European Identity beyond Emotions and Metaphysics. An Argument against Myth-

fication / Tamara Ehs // Seminar on «Young People and Active Citizenship» (Budapest, 23-25 November 2006) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Citizenship/Research/Civic_Concern-_European_I.pdf.

17. Entstehung und Aufgaben // Konrad Adenauer Haus web-site [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.adenauerhaus.de/index_1.html.

18. Kaiser W. From Great Men to Ordinary Citizens? The Biographical Approach to Narrating European Integration in Museums / Wolfram Kaiser // Culture Unbound. – 2011. – Vol. 3. – P. 385–400.

19. Kølvraa C. Myth and History Politics in European integration. The Myth of the Fathers / Christoffer Kølvraa, Jan Ifversen // EUSA 2011 Papers Archive [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://euce.org/eusa/2011/papers/8f_ifversen.pdf.

20. Kølvraa C. Political Paternity and the Construction of Europe. The Founding Fathers and their function in the rhetoric about European Community / Christoffer Kølvraa // Kontur. – 2010. – vol. 19: Locating Europe Ideas and Individuals in Contemporary History. – P. 6−12.

21. Petersson B. Temporality in the Construction of EU Identity / Bo Petersson, Anders Hellström // CFE Working paper series: Centre for European Studies at Lund Univerity. – 2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cfe.lu.se/upload/LUPDF/CentrumforEuropaforskning/cfewp19.pdf.

22. Who's who: Museo casa De Gasperi [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.degasperi.net/contributi/Casa%20museoPRESENT%20agg%20dicembre.pdf.

УДК 342.1:17.022.1

Володимир Гурковський

ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОТИБОРСТВА: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

У публікації проведено теоретичне осмислення формування іміджу української держави в умовах інформаційного протиборства, визначено важливі проблеми, які сьогодні існують в сфері протидії інформаційним загрозам; доведено, що імідж країни за кордоном тісно пов'язаний з подіями всередині країни.

Ключові слова: *інформаційне суспільство, інформаційна безпека, імідж держави, інформаційна глобалізація.*

Постановка проблеми

Характерною особливістю сучасної епохи є формування інформаційного суспільства, в якому використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій проходить в умовах жорсткого інформаційного протиборства і геополітичної конкуренції.

На жаль, Україна із запізненням реагує на ці тенденції, несвоєчасно реалізуючи адекватну інформаційну політику держави, що дозволяє протидіяти інформаційній агресії держав–гегемонів в інформаційно-комунікативній і інформаційно-технологічній сферах. Загроза постійних поразок від інформаційних агресій, що мають наслідки нанесення шкоди образу нашої країни, стала в сучасних умовах реальністю. У зв'язку з цим, інформаційний та іміджевий поступ країни потребує постійного підтримання зовнішньополітичними рішеннями та вдосконаленням національної інформаційної політики [1, с. 3].

У міжнародних відносинах мирного часу по суті відбувається не стільки взаємодія реальних держав, скільки їх образів. Сьогодні у світі спостерігаються тенденції трансформації самого характеру політичної конкуренції: перш, ніж перейти в сферу силового вирішення, розвиток конфлікту відбувається в інформаційно-комунікативній сфері, стаючи боротьбою іміджів держав.

Глобалізація інформаційного простору призвела до того, що уявлення, знання людей про світ значною мірою стали формуватися засобами масової інформації та ресурсами мережі Інтернет. Значний обсяг щодня одержуваної особою інформації ускладнює її аналіз, що приводить до сприйняття як істини тієї картини дійсності, яка надається ЗМІ.

В цих умовах дослідження питань, пов'язаних з захистом інформаційного простору держави від негативних проявів, спрямованих на завдання шкоди національним інтересам в інформаційній сфері та наукове обґрунтування впровадження системної і збалансованої державної інформаційної політики, здатної забезпечити захист суспільства, держави і громадян від інформаційної та інформаційно-психологічної експансії суб'єктів геополітичної конкуренції та інших загроз, набуває особливої важливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням політологічних аспектів регулювання суспільних відносин в інформаційно-комунікативній сфері займались російські вчені Д. Фролов [2], А. Соловйов [3] та ін. (теоретичні аспекти). З огляду на стан і тенденції інформаційних впливів на сучасний розвиток України окремі питання державної інформаційної політики і технологій, зокрема маніпулятивних, розглядали у своїх працях А. Абрамкін [4], В. Барзинський [5], О. Власенко [6], К. Гринько [7] та інші науковці. Дослідженням інформаційної безпеки та складових інформаційних впливів присвячені роботи О. Бодрука [8], С. Гавриша [9] та ін.

У контексті сучасних досліджень інформаційних впливів як вітчизняних, так і зарубіжних учених і практиків опубліковано багато праць, але в більшості з них під інформаційними впливами розуміються складові різних впливів, наприклад, О. Рогова [10], М. Лашкіна [11] до психологічного впливу відносять маніпуляцію, тероризм, К. Михайльова [12] до соціального – інформатизацію, комп'ютеризацію, глобалізацію.

Проте, аналіз зазначених наукових джерел засвідчив, що, незважаючи на те, що проблема забезпечення позитивного сприйняття України у світі посідає одне з центральних місць у зовнішньополітичній діяльності держави, недостатню наукову обґрунтованість питань державної інформаційної політики в геополітичній сфері в частині протидії нанесенню шкоди іміджу держави, нейтралізації недружної медійної іміджотворчості, відсутність в систематизованому вигляді теоретичних основ щодо впровадження комплексу заходів держави щодо контролювання і регулювання потоків інформації з-поза меж держави з метою гарантування національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу

Англійське слово «імідж» походить від латинського «imago» і є однокорінним по відношенню до латинської «imitare», що значить імітувати. В американських

© Гурковський В.І., 2012.

словниках «imago» − штучна імітація зовнішньої форми певного об'єкта. Призначення іміджу як інструменту управління полягає в налагодженні інтеракцій між суб'єктом і об'єктом. Тому імідж можна розглядати як інструмент досягнення конкретної мети і концептуальний продукт, змодельований з урахуванням соціально-політичних, національних, культурних особливостей країни. Імідж держави – це не просто психічний образ свідомості як відображення дійсності, а спеціально модельоване відображення на основі якої-небудь реальності. При чому образ держави можна розглядати не тільки як засіб, інструмент управління, але і як об'єкт цілеспрямованих інформаційно-психологічних атак.

Розглянемо «еволюцію» розвитку технологій нанесення шкоди іміджу державам-противникам в ретроспективі, починаючи з періоду закінчення Другої світової війни.

«Психологічна» або «холодна війна», що розгорталась після Другої світової війни, була одним з перших виявів процесу глобалізації і реалізована у світі в основних сферах життєдіяльності світового співтовариства, в тому числі і в сфері політико-комунікативних відносин. У цей період технічно розвинені держави завдяки значному поширенню ЗМІ отримали можливість шляхом використання спеціальних психологічних і інформаційних технологій примушувати менш розвинені держави до вигідних для себе в політичній, економічній та інших сферах. Боротьба США проти Радянського Союзу в післявоєнний період була тривалим актом інформаційного насильства, що був, по суті, інформаційною війною, яка переслідувала мету спотворити нашкодити репутації країни шляхом створення образу «імперії зла», примусити радянське керівництво і населення виконати волю США − ліквідувати комуністичний лад, всупереч національним і особистим інтересам зруйнувати СРСР і забезпечити західним країнам доступ до природних ресурсів Радянської держави [2, с. 57].

У 1970−1980-х рр. в промислово розвинених державах склалися наукові, технологічні, економічні та кадрові передумови виникнення іншого, нового типу інформаційної зброї − кібернетичної. До цього часу повністю сформувалася наука інформатика, комп'ютеризація охопила всі сфери життєдіяльності людини, широкого поширення набули телекомунікаційні мережі, індустрія засобів інформатизації, сфери телекомунікацій і зв'язку досягли високих темпів розвитку, виникли програмно-технічні засоби деструктивного впливу на комп'ютерні системи. У той же час об'єкти управління і зв'язку, енергетика і транспорт, банківська система стали вразливими до інформаційно-технічних загроз.

Пізніше, в 90-х роках XX ст., військові відомства цих же держав організували цілеспрямовану розробку кібернетичної зброї у військових цілях. У той же час віруси, програми злому були взяті на озброєння міжнародними та національними кримінальними угрупованнями, а потім і терористами.

Основною формою ведення західними державами інформаційного протиборства проти Радянського Союзу були спеціальні інформаційні операції, які виступали як в якості складової частини інших таємних підривних операцій, так і в якості самостійного інструменту вирішення зовнішньополітичних завдань і на даний час інформаційне протиборство пронизує всі форми боротьби, починаючи з дипломатичної та економічної, розвиваючись разом з тим як самостійна сфера діяльності. Інформація та інформаційні технології поступово стають дієвим засобом завоювання світу [2, с. 59]. Основною зброєю інформаційного протиборства в той час була заздалегідь підготовлена західними спецслужбами компрометуюча інформація для доведення до міжнародної та радянської громадської думки через спеціально створені інформаційні структури, наявні пріоритетні позиції в зарубіжних і російських ЗМІ.

Після розпаду СРСР припинила своє існування машина зовнішньополітичної пропаганди. З початку становлення незалежної України її міжнародний імідж значною мірою зумовлював просування нагальних зовнішньополітичних завдань української держави: її міжнародного визнання світовим співтовариством, закріплення її статусу в міжнародних організаціях та режимах, забезпечення міжнародної підтримки проведенню економічних реформ в Україні. Проте слід визнати, що формуванням образу України за кордоном Міністерство закордонних справ систематично не займалося. Процес був пущений на самоплив з одноразовими недостатньо продуманими акціями, які тільки закріплювали у свідомості іноземців «образ» країни непередбачуваної, автократичної держави з низьким рівнем культури та високим рівнем корупції.

Для проникнення іміджу в масову свідомість треба його туди впровадити і для підтримки – актуалізувати. Таке впровадження та актуалізація відбувається за допомогою традиційних ЗМІ, а для більш ефективного формування іміджу країни як важливий засіб поширення інформації про державу використовують сучасні інформаційні технології, насамперед мережу Інтернет.

З огляду на те, що кількість доменів українського сегменту мережі Інтернет та кількість користувачів мають виразні тенденції до постійного зростання, вплив веб-ресурсів на формування суспільних настроїв у країні невпинно посилюється. При цьому, дегуманізований характер вітчизняного медійного поля стає очевиднішим, що виявляється в засиллі агресії, яке щодня впливає на українських громадян.

Останнім часом значно почастішали «інформаційні атаки» щодо українських інтернет-форумів. Це проявляється в тому, що коментарі до статей вітчизняних видань перенасичені агресивними і образливими для України та українців, а також є такими, що розпалюють міжнаціональну ворожнечу та расову нетерпимість.

Існуюча ситуація небезпечна не лише тим, що завдає громадянам України моральних збитків, а головною мірою тим, що створене на форумах агресивне середовище відбиває у відвідувачів усіляке бажання обговорювати власне порушені в статтях теми, чим нівелюється перевага, яку надає мережа Інтернет для відкритого громадського обговорення суспільно важливих питань.

Висновки

1. На даний час образ країни набув статусу одного з основних ресурсів, що визначають її політичну, економічну перспективу та є найважливішим інструментом захисту її національних інтересів в умовах глобалізації, сутність якої полягає в проникненні найбільш розвинутих держав сучасного світу до геополітичного простору інших держав. За цих умов імідж держави стає мішенню в геополітичних відносинах і в ході інформаційного протиборства здійснюється процес руйнування державного іміджу (або процес створення антиіміджу держави).

Слід визнати, що на сьогодні Україна є не стільки суб'єктом, скільки об'єктом інформаційної глобалізації. Виходячи з того, що негативна інформаційна активність іззовні може бути застосована проти окремих громадян, керівників держави, спрямована на дискредитацію її стратегічного курсу, лобіювання тих чи інших змін у законодавстві країни, з'явилася необхідність захистити українське суспільство від негативних інформаційних впливів, особливо зарубіжних суб'єктів.

2. Незважаючи на те, що державними органами здійснюються певні кроки в напрямку покращання іміджу та формування в міжнародної спільноти образу України як передбаченого надійного партнера, проте, на жаль, у країнах світу уявлення про Україну залишається досить поверховим, фрагментарним, а частіше − негативним. Про це свідчать результати проведеного форуму «Ялтинскої европейскої стратегії» у вересні поточного року, на якій міністр іноземних справ Швеції Карл Бильдт заявив про те, що «Бренд «Україна» сильно постраждав за останні роки у світі, насамперед, з огляду на відсутність чіткої державної стратегії в сфері міжнародної політики» [13].

Звичайно, для створення позитивного іміджу України має бути внутрішня стабільність у державі: як у політичній, так і в економічній сферах. І є очевидним, що якщо переважають події негативного забарвлення, то вони обов'язково позначаться на загальному іміджі, на інвестиційному потенціалі країни. Тому покращувати імідж нашої держави в світі потрібно, в першу чергу, всередині країни. Зокрема, розвиваючи ринкові механізми управління економікою, наприклад, створюючи сприятливі умови для конкуренції, знизити рівень корупції, знизити адміністративні бар'єри, підвищити рівень правової культури.

З огляду на це, сучасний імідж України буде залежати від реальних кроків державних органів та посадовців на шляху модернізації та демократизації. Важливим чинником створення міжнародного іміджу є поступове формування європейської ідентичності держави і закріплення сприйняття України у світі як невід'ємної частини європейської цивілізації та європейської регіональної системи міжнародних відносин.

Тому додержання загальноприйнятих демократичних цінностей і процедур, послідовність у процесі адаптації національного законодавства до європейських стандартів, сталий розвиток національної економіки є фактичною основою формування позитивного ставлення до неї світової спільноти.

3. В умовах інформаційної глобалізації проблема протидії нанесенню шкоди іміджу держави від негативних інформаційних потоків значно складніша, ніж проблема захисту інформації загалом через те, що інформаційні загрози надзвичайно різноманітні, а від їхнього впливу неможливо поставити залізний паркан. Тож запобігання негативним інформаційним впливам, які наносять шкоду іміджу нашої держави, їх нейтралізація вимагають не стільки технічних рішень, скільки організаційно-правових і політичних.

Тому для сприйняття у світі відповідним компетентним органам держави необхідно опрацьовувати та впроваджувати власні ефективні засоби інформаційного впливу на суспільну думку за кордоном шляхом розширення української культурної присутності за кордоном, просування українських освітніх послуг, залучення зарубіжних ділових та наукових кіл, ЗМІ, розвитку центрів української культури за кордоном, забезпечення посилення позицій українських ЗМІ в світовому інформаційному просторі для формування об'єктивного сприйняття України в світі, для вжиття більш дієвих заходів щодо відбиття інформаційних загроз її суверенітету і безпеки.

Перспективи подальших напрямів дослідження. Подальші напрями дослідження необхідно зосередити на вивченні досвіду зарубіжних країн, які завдяки сучасним ІКТ досягли успіху в формуванні позитивного іміджу на міжнародній арені, що може розглядатися перспективним напрямком на подальших етапах розвитку української науки державного управління.

Дослідження свідчать, що за умов обмеженого фінансування заходів, що спрямовані на формування позитивного іміджу країни, не варто чекати позитивних результатів щодо покращання образу України на міжнародній арені. Тому здається перспективним наукове обґрунтування створення в державі Фонду формування іміджу держави, що функціонуватиме на засадах приватно-державного партнерства.

Література.

1. Інформаційна політика України: європейський контекст: Монографія / Л. В. Губерський, Є. А. Макаренко, Є. Є. Камінський та ін. – К., 2007.

2. Фролов Д. Б. Информационное противоборство в сфере геополитических отношений [Электронный ресурс]: дис. ... д-ра полит, наук: 10.01.10. – М.: РГБ, 2007.

3. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии – М., 2003 – Название с экрана.

4. Абрамкін Г. П. Інформатизація суспільства – підсумки і перспективи [Електронний ресурс] / Г. П. Абрамкін. – Режим доступу: http://aeli.altai.ru/-nauka/sbornik/2000/abramkin.htm. – Назва з екрану.

5. Барзинский В. Таинство информационных технологий / В. Барзинский / [Электронный ресурс] . – Режим доступа: http://centurionbook.-com.ua/book/doc/-doc0024.doc. – Название с экрана.

6. Власенко О. В. Механізми державного регулювання захисту громадян від негативних інформаційних впливів дис. … канд. наук з державного управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Власенко Оксана Вікторівна. – К., 2012. – 190 с.

7. Гринько К. Інформаційно-психологічна агресія як різновид інформаційно-психологічного впливу / [Електронний ресурс] / К. Гринько // Аналіз форм і засобів здійснення у інфопросторі України та стратегії протидії. – Режим доступу: http://pinchukfund.org/storage/-students/works/2008/271.doc. – Назва з екрану.

8. Бодрук О. С. Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку 1991–2001 роки : дис. … д-ра політ. наук : спец. 21.01.01 «Основи національної безпеки держави» / Бодрук Олег Сергійович. – К., 2003. – 415 с.

9. Гавриш С. Б. Комп'ютерний тероризм: сучасний стан, прогнози розвитку та шляхи протидії [Електронний ресурс] / С. Б. Гавриш. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/2009_20/20text/g20_01.htm. – Назва з екрану.

10. Рогова О. В. Тероризм як вид комунікативних технологій [Електронний ресурс] / О. В. Рогова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/Articles/-Kultnar/knp49_2/knp49_2_70-72.pdf. – Назва з екрану.

11. Лашкіна М. Г. Психологічний аспект комунікативної функції ЗМІ [Електронний ресурс] / М. Г. Лашкіна. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua-/ Articles/KultNar/knp49_2/knp49_2_61-64.pdf. – Назва з екрану.

12. Михайльова К. Г. Глобалізаційні зміни у сучасному суспільстві: вигоди і ризики для вітчизняної освіти [Електронний ресурс] / К. Г. Михайльова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VMSU/200801/08mkgiii.-htm. – Назва з екрану.

13. В ЕС не видят, куда направляется Украина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.mail.ru/politics/10260677/?frommail=1. – Назва з екрану.

УДК 351.85:001.8

Ірина Данилова

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПІДХОДІВ У ДОСЛІДЖЕННІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАУКИ

Стаття присвячена необхідності проведення аналізу та систематизації наукових праць видатних вчених-адміністративістів з метою створення нових теорій та рекомендацій стосовно удосконалення чинного законодавства України. Цей аспект вимагає детального вивчення, дослідження та узагальнення різноманітних наукових поглядів видатних вчених-юристів.

Ключові слова: *наука, публічне адміністрування, аналіз, систематизація, наукова розробка.*

Постановка проблеми

Об'єктивна потреба публічного адміністрування у сфері науки пояснюється соціально-культурними та економічними чинниками, серед яких варто виділити намагання держави підвищити рівень впливу науки на життя громадян та суспільства в цілому, а також знайти ефективний механізм адміністративно-правового забезпечення права громадян на свободу наукової та технічної творчості.

Сьогодні з особливою гостротою постає проблема пошуку найбільш оптимальних шляхів та способів реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, вітчизняної й світової науки, оволодіння сучасною технікою як у пізнавально-духовному, так і у виробничо-продуктивному плані.

Процес становлення та розвитку науки як об'єкта публічного адміністрування має розглядатися у нерозривному зв'язку з аналізом наукових праць як видатних вітчизняних, так і зарубіжних вчених юристів-адміністративістів, який має бути спрямований на одержання нових знань про розвиток закономірностей людини, суспільства та їх взаємозв'язок, надання певних рекомендацій стосовно визначення можливостей щодо одержання наукових результатів, обґрунтування нових понять, створення нових теорій, гіпотез та методів. Тому доцільним є визначення та систематизація наукових поглядів вчених-адміністративістів, об'єктом дослідження наукових праць яких є адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі здійснення наукової та науково-технічної діяльності, її координації, що, у свою чергу, у подальшому буде сприяти розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання публічного адміністрування у сфері науки досліджується в Україні вперше, хоча деякими авторами були розглянуті окремі питання державного-правового регулювання у цій сфері, а саме: питання адміністративно-правового регулювання видатків на науку в Україні [3, с. 56], адміністративно-правового регулювання підготовки науково-педагогічних працівників [4, с. 12], регулювання окремих елементів адміністративно-правових аспектів поняття та змісту науково-дослідної роботи й методів державного управління у сфері проведення науково-дослідних робіт [5,89], адміністративно-правового регулювання пенсійного забезпечення наукових (науково-педагогічних) працівників [6, с. 12]. Однак, на теперішній час, немає жодної наукової праці та комплексного дослідження, в яких би отримали своє відображення усі особливості публічного адміністрування у сфері науки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

На сучасному етапі розвитку держави та суспільства питання публічного адміністрування у сфері науки є недостатньо дослідженим, що ускладнює процеси вирішення культурних, соціальних, економічних та інших проблем, подальше створення необхідних умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності. Тому необхідно провести аналіз та систематизацію наукових праць вчених-адміністративістів з метою створення нових теорій та рекомендацій стосовно удосконалення чинного законодавства України.

Мета

На основі аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових, науково-публіцистичних джерел й чинного вітчизняного законодавства та врахування досягнень юридичної науки в цілому дослідити та узагальнити різноманітність поглядів вчених-адміністративістів, визначити правові та організаційні засади публічного адміністрування у сфері науки та проаналізувати вплив специфіки наукової діяльності як особливого виду суспільного виробництва на сучасний стан розвитку держави та суспільства.

Виклад основного матеріалу

Розвиток науки і техніки є визначальним фактором прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання. Цим зумовлена необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, цілеспрямованої політики у забезпеченні використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб.

Відповідно до ст. 54 Конституції України, громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності [1].

Актуальність підтримки творчих процесів поглиблюється з проблемами «відпливу інтелекту», катастрофічного старіння кадрового та виробничого потенціалів і необхідності інвестування для оновлення виробничих потужностей. Результати творчої діяльності безпосередньо впливають на отримання прибутку суб'єктами підприємницької діяльності, що пов'язується насамперед з новими технологіями. Важливим при цьому є й їх вплив на збереження природних ресурсів, сучасне знищення яких вже призвело до безвідкладного вирішення проблеми виживання людства.

На жаль, не зважаючи на вищевказане, питання публічного адміністрування у сфері науки є недостатньо дослідженим, але деякі вчені-адміністративісти все ж таки висловлюють з цього приводу різноманітні точки зору. Отже, науковці по-різному підходять до проблеми публічного адміністрування у сфері науки. Деякі автори розглядають науку як об'єкт державного управління, не розкриваючи сутність цього поняття, інші ототожнюють науку та наукову діяльність, що є недоцільним, враховуючи положення чинного законодавства [2], треті зазначають, що наука – це інститут або галузь державного управління. Багато вчених приділяють більше уваги окремим питанням правового регулювання та державного управління у сфері науки, тим самим не досліджуючи фундаментальні основи публічного адміністрування у сфері науки, що, у свою чергу, сприяє позбавленню мож-

© Данилова І.П., 2012.

ливості проведення детального аналізу проблематики, яка існує у сфері науки на глобальному рівні, та виявленню певних особливостей науки як об'єкта публічного адміністрування.

Крім того, необхідно зазначити, що на сучасному етапі розвитку держави, терміни «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» не є тотожними [8, 31]. Тому дуже важливим є завдання стосовно проведення чіткої паралелі між цими поняттями.

У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що, у свою чергу, пов'язане з наданням публічних послуг.

Саме через модель публічного адміністрування на практиці у державному секторі реалізується класична теорія менеджменту.

Що ж стосується терміна «публічне управління», який вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у своїй науковій праці «Менеджмент та уряд» 1972 р., то він є більш властивим для країн Західної Європи та означає пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [9, с. 36].

Воно зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. Саме у системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас, в умовах розгортання демократичних перетворень зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами у розв'язанні суспільних проблем.

Слід зазначити, що безцінними є наукові праці та дослідження вітчизняних вчених-адміністративістів, які хоч і не розглядали проблематику та особливості публічного адміністрування у сфері науки, однак досліджували окремі питання державного управління в цій сфері, що, у свою чергу, надасть змогу перейняти та використати досвід минулих століть з метою усунення прогалин у праві и тим самим вдосконалити чинне законодавство у межах існуючих інтеграційних процесів.

Вагомий вклад у розвиток державного управління у сфері науки внесли вчені, які у 90-х роках займалися цією проблемою. Але вони в основному досліджували лише її окремі питання. Беззаперечний вплив на формування напрямків даної наукової статті мали праці і публікації таких вчених, як В. А. Рассудовський, А. В. Собровін, Є. І. Войленко, М. Т. Білуха, Ф. М. Хашукаєва, Г. В. Атаманчук, В. Г. Афанас'єв, Л. К. Царьова, О. Ю. Єрмоловська.

Неможливо уявити аналіз практично будь-якого питання державного управління у сфері науки без праць відомих учених, що внесли значний вклад у розвиток науки адміністративного права: В. Б. Авер'янова [9], Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. М. Гаращука, О. В. Дьяченко, Л. Г. Шаршукової, О. М. Мельника, С. Є. Злочевської, А. В. Козенка, Т. О. Коломоєць, С. Т. Гончарука, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, Є. В. Додіна, М. П. Лукашевича, Г. А. Дмитренка.

Певний науковий інтерес представляють дослідження зарубіжних спеціалістів у сфері управління: М. Кастельса, Дж. С. Міля, Х. Дж. Рейні, П. Жевара, В. А. Бианки, Л. Нігро та Ф. Нігро, В. Норберта та інших.

Особливу увагу слід звернути на наукові праці Н. Я. Якімчук, яка досліджувала правові основи визначення обсягів державних видатків на науку, проблеми їх правового закріплення, визначення оптимального їх розміру як взагалі, так і за окремими стадіями [10]. Крім того, проводила комплексне дослідження існуючого правового механізму, через який держава врегульовує видатки на науку; досліджувала правову базу фінансових відносин у науково-технічній сфері. Однак, Н. Я. Якімчук лише деякою мірою приділяє увагу порядку фінансування наукових та науково-технічних програм, порядку фінансування державного замовлення на науково-технічну продукцію. Отже, очевидно, що дане питання потребує більш конкретного дослідження та детального висвітлення окремих особливостей разом з аналізом стану та перспектив його ефективної реалізації у практичній площині у рамках демократичного суспільства.

Проблеми державного управління у сфері науки досліджувалися багатьма радянськими вченими – як юристами-теоретиками, так і юристами-практиками. Їх наукові праці присвячені теоретичним, організаційним, методичним та правовим питанням державного управління у сфері науки.

Так, видатний російський вчений-адміністративіст Ю. А. Дмитрієв розглядає державне управління у сфері науки невід'ємно від державного управління у сфері освіти та зазначає, що наука – галузь державного управління, центральним елементом якої є навчально-технічна політика, що спрямована на розвиток, раціональне розміщення та ефективне використання науково-технічного потенціалу, збільшення вкладу науки та техніки в розвиток економіки держави, реалізацію найважливіших соціальних завдань та зміцнення взаємозв'язку науки та освіти. [7, с. 602]. Ю. А. Дмитрієв звертає значну увагу на питання, які стосуються гарантій пріоритетного розвитку фундаментальних наукових досліджень, інтеграції наукової та науково-технічної діяльності на основі різних форм участі аспірантів та студентів освітніх установ у наукових дослідженнях та експериментальних розробках, але автором не розглядаються питання стосовно необхідності концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку науки та техніки, проблематика стимулювання наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності через систему економічних та інших пільг, питання розвитку міжнародного наукового та науково-технічного співробітництва, не приділяється належної уваги консультативно-дорадчим суб'єктам державного управління у сфері науки. Отже, очевидно, що вищезазначені питання потребують більш детального дослідження.

Серед досліджень українських вчених, які аналізують окремі питання державного управління у сфері науки, необхідно виділити дисертаційне дослідження А. О. Сільнової. У центрі уваги її дисертаційного дослідження були правові питання державного регулювання сфери науки. У роботі робиться спроба чіткого визначення поняття та сутності державного управління наукою та нау-

ковою діяльністю як невід'ємної складової науки та такої основної форми останньої, як науково-дослідна робота. Так, А. О. Сільнова вважає, що державне управління наукою являє собою складну частину загальної системи державних заходів у галузі організації та розвитку науки, вирішення яких визначається на рівні державної науково-технічної політики. Розвиток науки і техніки, на її думку, виявляється перш за все у вигляді процесів виробництва і накопиченні науково-технічних ідей на базі як вже відомих рішень, так і якісно нових досягнень (відкриттів, винаходів) [11].

Серед вітчизняних науковців на особливу увагу заслуговує Г. М. Добров, який одним із перших в своїй монографії трактував поняття науки як певного інформаційного процесу, а також визначив загальні принципи прогнозування, планування та управління науковими дослідженнями [12, с. 26].

Проаналізувавши роботи вітчизняних та зарубіжних авторів, виявляється, що серед учених, які займаються вивченням питань про наукові дослідження, немає єдності у тлумаченні поняття «наукове дослідження».

Питання поділу наукових досліджень завжди залишається у центрі уваги вчених і практиків. Проте, проблема класифікації наукових досліджень залишається до сих пір невирішеною. Однак, більшість авторів наукових публікацій, присвячених проблемам науки і наукових досліджень, віддають перевагу поділу досліджень на два види: фундаментальні та прикладні.

Необхідно зазначити, що одним із перших поняття публічного адміністрування та проблематику, існуючу в даній сфері, почав досліджувати видатний науковець В. Б. Авер'янов. Так, у своїх наукових працях вчений-адміністративіст висвітлює зміст терміна «публічне адміністрування», методи, принципи його здійснення. Крім того, В. Б. Авер'яновим було детально розглянуто загальні питання публічного адміністрування у сфері науки, а саме: наука як об'єкт публічного адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування у сфері науки, особливості надання адміністративних послуг у науковій сфері та система адміністративних правопорушень у сфері науки [9]. На його думку, регулювання наукової діяльності передбачає всебічний аналіз умов, що визначають основні тенденції і напрями розвитку науки, вміст економіко-правового середовища, в рамках якого протікає науково-дослідний процес, правових форм і методів його організації і управління.

Важливе значення для подальшої розробки питань саме публічного адміністрування у сфері науки мають наукові дослідження українського адміністративіста Ю. Панейка та видатної науковиці О. В. Кузьменко, які у своїх наукових працях чітко визначили необхідність наукового осмислення і подальшої розробки терміна «публічна адміністрація», який є одним із головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права України в цілому та важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту. Крім того, було зазначено, що «публічна адміністрація» вже фактично посідає місце, яке у радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління». Отже, автор приділяє достатньо уваги темі публічного адміністрування у сфері науки України, однак, проблеми притягнення до адміністративної відповідальності у сфері науки розглядаються дуже фрагментарно, що, насамперед, вказує на необхідність дослідження даного питання на більш детальному рівні.

Враховуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що будь-яке суспільство розвивається більш прогресивно тоді, коли в ньому належним чином використовуються здобутки наукової діяльності. Наука є основою сучасного прогресу держави незалежно від політичного устрою, форми правління тощо. Україна завдяки нормам чинного законодавства, реальним справам у науковій діяльності демонструє пріоритетність наукового напрямку в соціально-культурній сфері. Розглядаючи науку як об'єкт публічного адміністрування, необхідно усвідомлювати, що держава з метою прогресивного розвитку економіки, покращення добробуту населення повинна здійснювати підтримку науки. Для того, щоб залишатися на провідних позиціях у тих чи інших напрямах суспільного життя, поза сумнівом, необхідно стимулювати розвиток науки. Не випадково Конституція Україна у ст. 54 визначає, що держава сприяє розвитку науки.

Крім того, слід підкреслити, що станом на сьогоднішній день не існує чітко сформульованої наукової думки чи позиції стосовно науки як об'єкта публічного адміністрування. Деякі вітчизняні науковці розглядають науку як інститут або галузь державного регулювання, інші проводять дуже фрагментарні досідження проблематки, яка існує в цій сфері, розглядаючи тільки окремі питання та розкриваючи їх сутність.

Більш того, проведення аналізу певних наукових праць підтвердило той факт, що окремої уваги потребує розгляд питання стосовно тлумачення змісту поняття «наука» та «наукова діяльність», так як певні науковці ототожнюють ці поняття. Дійсно, наукова діяльність є невід'ємною частиною науки, однак ці поняття не є тотожними.

Тому треба зазначити, що, на сьогоднішній день, розгляд питання публічного адміністрування у сфері науки є відкритим та достатньо актуальним, так як не існує жодного комплексного наукового дослідження, яке було б присвячено науці як об'єкту публічного адміністрування та розкривало усі її особливості.

Враховуючи сучасний стан розвитку держави, зокрема у зв'язку з існуванням певних інтеграційних процесів, керуючись тим, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством та визначає науку в якості джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури й освіти, необхідно зазначити, що саме наукові дослідження, розробки, праці, гіпотези, методи та теорії у подальшому сприятимуть вдосконаленню права в цілому та усуненню прогалин у чинному законодавстві України шляхом їх використання при розробці нових законів.

Так, національні інтереси України вимагають негайних та ефективних заходів, спрямованих на збереження її науково-технологічного потенціалу, забезпечення ефективного його використання в економічному та соціальному розвитку. А отже звернення належної уваги на науково оформлені концептуальні ідеї, що містяться в працях учених-юристів, присвячених адміністративно-правовому регулюванню наукової сфери, та їх належне тлумачення з урахуванням усіх необхідних правил та прийомів є дійовим та визначальним механізмом досягнення такого рівня розвитку держави, що створює необхідні умови для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, забезпечує використання досягнень та досвіду вітчизняної й світової науки і технології з метою вирішення культурних, соціальних та економічних проблем.

Висновки

Література.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. − 1996. − № 30. − Ст. 141.

2. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. − 1992. − № 12. − Ст. 165.

3. Авсенєв Є., Єгоров І. У всьому світі функціонування науки є турботою держави і гордістю нації // Вісник НАНУ. − 1996. − №11–12. − С. 56−60.

4. Войленко Е. И. Особенности правового регулирования труда и подготовки кадров профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений: Автореферат канд. дисс…к.ю.н. – М., 1965. – 21 с.

5. Воронин Ю. М. Состояние и условия эффективного воспроизводства научного потенциала страны / Ю. М. Воронин // Проблемы прогнозирования. – 1993. – № 4. – С. 84–101.

6. Єрмоловська О. Ю. Соціальний захист як фактор стабілізації життєвого рівня населення в умовах трансформаційної економіки: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – Х. – 1996.

7. Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. − Система ГАРАНТ, 2008 г. – 680 с.

8. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / Н. Р. Нижник (заг. ред.). − Чернівці : Технодрук, 2008. − 432 с.

9. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 2. Особлива частина. − К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. − 600 с.

10. Якімчук Н. Я. Правове регулювання видатків на науку в Україні: Дис. … канд. юрид. наук. – М., 1999. – 278 с.

11. Сільнова А. О. Організаційно-правові засади проведення науково-дослідницької роботи: Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2005. – 236 с.

12. Добров Г. М. Наука о науке / Геннадий Михайлович Добров. – [3-е изд.] – К. : Наукова думка, 1989. – 304 с.

УДК 351:001.5

Світлана Жарая

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ

У статті систематизовано основні теоретичні підходи вітчизняних та закордонних науковців у межах науки державного управління та суміжних наук щодо сутності державного регулювання та відстежено еволюцію наукових поглядів, пов'язаних із проблемою регулювання.

Ключові слова: *державне регулювання, державне управління, дерегулювання, теоретичні підходи.*

Постановка проблеми

У процесі трансформаційних перетворень важливими є переосмислення основних положень вітчизняної науки і практики у сфері державного регулювання у контексті сучасних надбань розвинених держав світу, у першу чергу європейських. Проблема пошуку відповідей на питання щодо регулювання та оптимального запровадження державою певного обмеження свободи діяльності зумовлює подальший розвиток науково обґрунтованої теорії регулювання та дослідження еволюції наукових поглядів, пов'язаних із темою регулювання, що є підґрунтям для подальшого фундаментального теоретичного осмислення та дослідження проблеми співвідношення державного управління та регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Актуальний матеріал щодо різних аспектів державного регулювання та розвитку теоретичних моделей державного управління містять праці сучасних провідних дослідників у галузі економіки та державного управління: В. Бодрова, З. Варналія, В. Воротіна, В. Гейця, В. Дорофієнка, А. Мельник, А. Михасюка, Ю. Немеця, І. Розпутенка, В. Юрчишина.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Вивчення ключових концепцій зарубіжних та вітчизняних учених щодо ролі держави в економіці – від епохи меркантилізму – до сучасних підходів до державно-приватного партнерства дає підстави стверджувати, що питання щодо ролі держави у регулюванні економічних відносин має досить проблематичний характер. Одні вчені вважають за необхідне жорстке державне регулювання всіх відносин у сфері економіки, інші відкидають необхідність такого регулювання. Невирішеною є частина проблеми, яка стосується оптимального виміру втручання держави в економічну сферу. Негативними є наслідки як надмірного регулювання економічних відносин, так і повного невтручання у сферу економіки.

Мета

У статті поставлено завдання систематизувати основні теоретичні підходи вітчизняних та закордонних науковців у межах науки державного управління та суміжних наук щодо сутності державного регулювання та відстежити еволюцію наукових поглядів, пов'язаних із проблемою регулювання.

Виклад основного матеріалу

Адам Сміт, якого часто вважають основоположником сучасної економіки, у своїй книзі «Дослідження багатства народів» обстоював думку про обмеження ролі уряду. А. Сміт стверджував, що економіка керується «невидимою рукою» (тобто конкуренцією та мотивом особистої вигоди), яка спрямовує її на виробництво потрібного товару найкращої якості. Досліджуючи історичні погляди на роль держави, Дж. Е. Стігліц підкреслює, що ідеї А. Сміта мали могутній вплив як на державу, так і на економістів XIX ст., таких як, наприклад, Джон Стюарт Міл, автор доктрини «природної свободи», згідно з якою уряд не повинен втручатися у справи приватного сектору та не повинен намагатися регулювати чи контролювати приватні підприємства. Проте, такі мислителі XIX ст., як Карл Маркс, захищали провідну роль держави у контролі над засобами виробництва [11, с. 35].

Розробка теоретичних основ посилення державного регулювання за умови збереження приватної власності та конкуренції належить Джону Мейнарду Кейнсу. Зміна класичної ролі уряду була пов'язана з появою великомасштабних економічних проблем, таких як «велика депресія», іміграція та урбанізація. Розв'язання цих проблем на ґрунті добродійництва або індивідувальних дій було неможливим. Вільний ринок став надзвичайно складною системою обміну грошей і товарів. Найважливішим наслідком цього факту було те, що приватний сектор виявився нездатним створити всі потрібні соціальні блага і послуги, такі як житло, освіта тощо. Підхід Кейнса спирається на активне фіскальне і монетарне державне втручання, спрямоване на регулювання сфери попиту. Про це Майкл Браун писав так: «Кейнс запропонував, щоб уряди керували ефективним попитом кількома способами: розширювали, якщо настає його різкий спад, і скорочували, коли настає економічний бум. Уряди могли впливати на норму відсотка за допомогою полі-

© Жарая С.Б., 2012.

тики одержання позики і надання кредитів, вести власні інвестиційні програми з метою врівноваження приватних капіталовкладень, переводити дефіцит чи активне сальдо на рахунок своїх доходів або видатків, витрачаючи більше, ніж зібрано у вигляді податків, з метою сповільнення спаду і збираючи більше, ніж витрачено, з метою стабілізації економічного буму» [2, с. 95].

Із багатоманіття зарубіжних доктрин особливий інтерес привертає доробок класиків економіки державного регулювання 70-90х рр. ХХ ст. – Альфреда Е. Кана, Джорджа Стіглера (вважає, що роль уряду має бути незначною), С. Брейера (США) – лауреата Нобелівської премії у галузі економіки за 1970 р.; Пола Семюельсона – лауреата Нобелівської премії у галузі економіки за 2001 р.; Джозефа Е. Стігліца (галузь економічної теорії та державного сектору та аналізу економічної політики); фундаторів аналізу державної політики Веймера і Вайнінга [3]. Причому зміни у регулюванні супроводжувались появою нових течій в економічній літературі. Відповідно до появи нових видів регулювання, вчені-економісти розробляли теорії, що давали змогу оцінити, яке саме ринкове середовище виправдовує втручання держави в економічну діяльність, а також нові методологічні підходи до регулювання цих видів. Найактуальнішим є питання: наскільки обмеженою або наскільки активною повинна бути роль держави в економіці.

Наприклад, збільшення ролі уряду зарубіжні економісти обґрунтовують аспектами неспроможностей ринку. Як пишуть Р. Масгрейв і П. Масгрейв, сюди належить наступне:

1) ринки не завжди сприяють ефективному розміщенню ресурсів, якщо конкуренція обмежена або її не існує;

2) крім правової та договірної системи немає іншого засобу, щоб забезпечити ефективне функціонування ринку;

3) суспільні цінності не знаходять відображення у визначенні зайнятості, цін та економічного зростання [6, с. 39].

Точки зору, наведені у науковій літературі, дають підстави для висновку, що переважна більшість вчених визнають необхідність державного регулювання економіки. Відмінності в їх позиціях полягають у визначенні ступеня й форм такого регулювання та його співвідношення з ринковим саморегулюванням.

Еволюція підходів до державного регулювання віддзеркалює проблеми становлення ринкової економіки та формування економічної теорії [9, с.13].

Однак в усіх державах, а особливо у державах з перехідною економікою, коли в силу перехідного процесу економічні відносини не можуть бути стабільними, державне регулювання є об’єктивною необхідністю.

Насамперед, проаналізуємо поняття державного регулювання через його категоріальне визначення.

Перед тим, як розглядати різні підходи до ролі уряду в економіці, доцільно навести визначення терміна «державне втручання». Зокрема, Глен Райт, досліджуючи регулятивну роль держави, підкреслює, що «державне втручення – це будь-яка державна дія, що: а) обмежує сферу вибору економічного агента; б) робить економічного агента не повністю відповідальним за свої рішення; в) накладає певні витрати на діяльність агента. Таке визначення державного втручання означає, що економічна роль держави, яка не втручається в економіку, зводиться до нагляду за дотриманням законів, тобто до захисту сукупності прав власності. Будь-яка інша дія підпадає під категорію втручання». Це визначення є основою для розгляду різних моделей, які намагаються пояснити роль уряду в економіці [5, с. 23]. Проте, як зазначають автори підручника «Державне регулювання економіки», такий термін, як «державне втручання», найменше відповідає сутності явища. Він породжує уявлення про насильницьке втручання, навіть з добрими намірами, однієї самостійної системи (держави) в іншу [4, с. 12–13].

З цього приводу доречно навести «Принципи та критерії для застосування регулювальних заходів», які містяться у Збірці положень про систему ухвалень рішень Кабінетом провінції Онтаріо (Канада):

- застосовуйте регулювання тільки тоді, коли проблема вимагає втручання;
- переконайтеся, що вигоди перевищать ризики (наслідки) від втручання;
- переконайтеся, що вигоди перевищать витрати уряду і сторін, на які впливатиме регулювання;
- з’ясуйте всі реальні альтернативи регулювання;
- оцінюйте потреби шляхом консультацій із підприємствами, особами, групами, на які впливатиме регулювання;
- робіть наголос на меті, якої необхідно досягти, а не на деталізованих засобах її досягнення;
- визначте ресурси, необхідні для дієвого здійснення і виконання;
- спростіть, зведіть до мінімуму і, де тільки можливо, уникайте тягаря паперової роботи і технологічних вимог;
- приділяйте увагу добрим стосункам з клієнтами;
- для оцінки цінності, дієвості і результативності регулювання застосовуйте індикатори ефективності на підставі цілей і результатів;
- визначте термін завершення або перегляду політики [2, с. 105].

Хоча ці принципи розроблені ще у 1997р. і стосуються у більшості аналізу політики, актуальність їх не втрачає новизни, особливо для реалій України із прикладами надмірного регуляторного втручання органів влади. Органи державної влади часто прагнуть підмінити механізми ринкового саморегулювання своїм прямим втручанням, виправдовуючи це недостатньою ефективністю ринкових механізмів протягом перехідного періоду. Часто відсутність або неефективність діалогу з неурядовим сектором, відсутність реальних механізмів зворотного зв’язку сприяє прийняттю нерезультативних та почасти шкідливих для економіки регулювань. Задекларовані цілі регуляторних актів на практиці не досягаються, що призводить до необхідності додаткового втручання держави в економічні процеси і врешті − до необхідності неодноразового упровадження політики дерегулювання, тобто заходів, спрямованих на: зменшення втручань державних органів у підприємницьку діяльність; усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва. Однак, аналітики, офіційні особи та підприємці багато разів зазначали, що підхід, який полягає лише у дерегулюванні, є недостатньо ефективним для забезпечення якісно нового підприємницького середовища в Україні. В цілому необхідно підкреслити, що у сучасній вітчизняній науковій літературі ця проблема також має достатньо широкий резонанс [7; 8]. Пошуки теорії, яка могла б пояснити, чому в деяких галузях спостерігається то регулювання, то дерегулювання та скорочення за останні роки масштабів економічного регулювання і, навпаки, розвиток соціального регулювання привертають увагу й зарубіжних вчених, адже дерегулювання є одним з основних напрямів реформування та оптимізації державного управління економікою. Під дерегулюванням економіки

розуміють сукупність заходів державного впливу на механізм суспільного репродукування та зменшення адміністративно-правового регулювання економічних відносин. Термін «дерегулювання», особливо у німецькій традиції, пов'язується із проведенням реформ у сфері законодавства [14, с. 24]. Цікавим є інший підхід німецького вченого Юргена Донгеса (нім. Jürgen Donges), який визначає дерегулювання як економічну політику на макроекономічному рівні [15, с. 3].

Дерегулювання передбачає поступовий відхід від прямої регулюючої ролі держави. Методи, якими воно упроваджується, збігаються з регулюючими функціями держави. Як важливий механізм взаємовідносин держави та економічної системи, дерегулювання застосовується для зменшення і, в окремих випадках, для посилення впливу держави. Введення в економіку методів дерегулювання викликане необхідністю її реформування, у результаті чого мають бути досягнуті зрушення у процесах подолання економічної кризи, зниження витрат від некерованості процесів перебудови економіки.

Однак проведення політики дерегулювання, за визначенням німецьких учених, є складнішим процесом, тому що легше ввести нові обмеження (регулювання), ніж провести заходи із їх зменшення.

Водночас, наголошується на провідній ролі держави у розвитку економічних інститутів як важливого чинника для формування сприятливих умов економічного розвитку у довготривалій перспективі. Якість та стабільність національних інститутів визначають рівень витрат на ведення бізнесу, привабливість участі у підприємницькій діяльності, інвестиційну активність у країні, рівень і якість конкуренції на ринках і через це безпосередньо впливають на економічний розвиток суспільства [12, с. 80–81]. Інститути трактуються як певні системи прийнятих у суспільстві норм та правил, при цьому вони можуть бути формальними (закони, права власності, стандарти, регламенти тощо) та неформальними (традиції, стереотипи тощо). У сфері підприємницької діяльності якісне інституційне середовище дозволяє зменшити невизначеність у різних за складністю структурах людської взаємодії, сприяє формуванню мотивації населення до самореалізації через зайнятість на ринку праці, активізації поведінки громадян щодо реалізації можливостей забезпечувати свій добробут власними силами [1, с. 9].

Останнім часом як українськими, так і зарубіжними науковцями здійснюються комплексні дослідження державного регулювання економіки, серед яких одним з найвагоміших був запропонований американськими вченими В. Кіп Віскузі, Джоном М. Верноном, Джозефом Е. Гарнингтоном підручник «Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика». Хоча основну увагу в книжці присвячено регуляторній політиці у США, принципи такої політики цілком загальні. Це єдиний підручник з економіки – в основі якого – глибоке переконання, що економічні міркування можуть бути інструментом до аналізу питань регуляторної та антимонопольної політики. Такий підхід різко відрізняється від попередніх, які зосереджувались на природі цієї політики, а економічним питанням відводили другорядну роль. Це видання стосується двох основних напрямів економічної політики – державної політики у сфері конкуренції та регуляторної політики. В. Кіп Віскузі доводить необхідність потреби регулювання, виходячи з відсутності моделі ідеальної конкуренції. Він наголошує на тому, що ланцюг розчарувань у регуляторній політиці породив термін «неспроможність влади» для позначення, пов'язаного з владою складника «неспроможності ринку». Окремі вчені, зважаючи на недосконаліть процесу формування регуляторної політики, стверджують, що «неспроможність влади» може мати таке ж істотне значення, як і «неспроможність ринку» [3, с. 49].

Слід зазначити, що останні тенденції дослідження розвитку Європейського Союзу пов'язані з розглядом його як регуляторної держави.

Досліджуючи сутність Євросоюзу, науковці підкреслюють, що його основна діяльність сконцентрована не на політиці розподілу чи перерозподілу, а у сфері регуляторної політики. Європейський Союз мав змогу за останні 20 років значно збільшити свою роль у регуляторній політиці. Такого висновку можна досягти, «...якщо під регулюванням розуміти не всю сукупність державних втручань, як це часто трапляється в англосаксонській літературі, а лише специфічну форму дій, точніше кажучи, державний нагляд за приватними підприємствами та ринковими процесами. У цьому конкретному значенні регулювання не має нічого спільного ні з державними обмеженнями, ні з надзвичайними втручаннями» [13, с. 275].

Загалом регулювання характеризується як зовнішній довготривалий та вибірковий нагляд за ринковими процесами з боку державних службовців, котрі формально розробляють та застосовують правила «для захисту суспільних інтересів». До значного посилення регулювання у країнах Європейського Союзу призвела приватизація державних підприємств та лібералізація ринків. Найбільш помітна дана тенденція у сфері організації інфраструктури та надання послуг, у котрій традиційно з різних причин виходять з того, «...що ринок не являє собою певну форму економічної координації, і тому надання послуг державою і зменшення конкуренції у цій сфері вважаються неминучими» [13, с. 281].

На тлі новітньої вітчизняної фахової літератури з державного управління виокремлюємо нову, базовану на геоекономічних вимірах України, модель українського державного управління в умовах геоекономічних трансформацій, запропоновану професором І. В. Розпутенко [11, с.15]. Консервативно-інноваційна модель державного управління в Україні передбачає теоретичну розробку і практичне впровадження принципів:

- формування нації − держави;
- інтеграції українця в Україну;
- самодостатності державних структур.

На переконання І. В. Розпутенка «…держава, використовуючи контрольну, регулятивні та стимулюючу функцію, зобов'язана здійснювати управління життям країни. За державою зберігається контрольний пакет управлінських рішень щодо державного, корпоративного та приватного секторів економічного життя. Відтак, під державним управлінням слід розуміти сукупність механізмів, покликаних перевести цільну філософську систему в комплекс практичних заходів у різних сферах життєдіяльності (економіка, політика, соціально-гуманітарна складова)» [11, с. 22].

Висновки

Консервативно-інноваційна модель державного управління в Україні передбачає теоретичну розробку і практичне впровадження принципів формування внутрішнього ринку та передбачає:

- розвиток імпортозамінних галузей;
- розвиток переробних галузей (аграрний сектор, харчова, деревообробна, легка промисловість);
- розвиток виробничої інфраструктури;
- розвиток соціально-гуманітарної інфраструктури;
- розвиток малого і середнього підприємництва;
- розвиток кооперації.

Тобто стратегічний курс на залучення внутрішніх інвестицій, активізацію внутрішнього національного споживача.

Систематизовано сучасні західноєвропейські та вітчизняні дослідницькі підходи до теоретичних та практичних засад державного регулювання. Відповідно до сучасних уявлень щодо ролі держави в економічному розвитку, її головним завданням є забезпечення сприятливих та рівних умов ведення бізнесу для всіх суб'єктів економічної діяльності. Задля вирішення зазначеного завдання зусилля держави мають концентруватися у двох найважливіших напрямах – підтримка макроекономічної стабільності та вдосконалення інституційного середовища.

Література

1. Балакірєва О. М. Розвиток підприємництва в Україні: інституційне середовище та громадська думка населення / О. М. Балакірєва, А. М. Ноур // Економіка і прогнозування : наук.-аналіт. журн. – 2008. – № 2. – С. 7–23.
2. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол. Браун. – К. : Основи, 2000. – 228 с.
3. Віскузі В. Кіп. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В. Кіп Віскузі, Джоа М. Вернон, Джозеф Е. Гарнингтон (мол.) ; пер. з анг. О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 1047 с.
4. Державне регулювання економіки : підруч. для студ. екон. спец. вузів / І. Р. Михасюк, А. Ф. Мельник, М. І. Крупка, З. М. Залога ; за ред. І. Р. Михасюка. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : Атіка : Ельга-Н, 2002. – 592 с.
5. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
6. Державні фінанси: теорія та практика перехідного періоду в Центральній Європі : пер. з англ. / за ред. Юрая Немеца. – К. : Основи, 1998. – 542 с.
7. Ластовецький А. Зміст і спрямування державного регулювання підприємництва за умов перехідної економіки України / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 125.
8. Літвінов О. В. Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / О. В. Літвінов. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
9. Миколайчук М. М. Фінансово-економічний механізм забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіону : монографія / М. М. Миколайчук ; за наук. ред. І. В. Розпутенка. – К. : НАДУ, 2010. – 308 с.
10. Розпутенко І. В. Український Challenge / І. В. Розпутенко. – К. : К.І.С., 2010. – 158 с.
11. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. І. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
12. Фрейкман Л. Россия в 2007 году: риски экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации / Л. Фрейкман, В. Дашкеев // Вопр. экономики. – 2008. – № 4. – С. 75–97.
13. Яхтенфуз М. Європейська інтеграція / М. Яхтенфуз, Б. Колер-Кох ; пер. з нім. Максима Яковлєва. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 392 с.
14. Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft. Referate des XXVI. FIW-Symposions. – Köln : Carl Heymanns Verlag Kg, 1993. – 121 s.
15. Donges Juergen B. Deregulierung von Märkten, globaler Wettbewerb und neue Ökonomie. In Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft / Juergen B. Donges. – Stuttgard : Gustav Fischer Verlag, 1994. – 105 s.

УДК 329.78(477):001.5

Наталя Заболотна

МОЛОДІЖНІ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ГЕНЕЗА НАУКОВОЇ ДУМКИ

Досліджено підходи вітчизняних, зарубіжних науковців до вивчення молодіжних громадських організацій, виокремлено характерні особливості їх бачення місця та ролі молодіжних організацій у процесі формування й реалізації державної політики відповідно до певного історичного періоду.

Ключові слова: *молодь, молодіжні громадські організації, молодіжний рух, державна молодіжна політика, державне управління.*

Постановка проблеми

Сучасна практика державного управління, що базується на принципах демократичного врядування, передбачає участь широких верств громадськості у процесах соціально-економічного та політичного розвитку. Вітчизняний і міжнародний досвід засвідчує, що ефективність впровадження соціальних, економічних, політичних та інших реформ в державі залежить від активності молодого покоління у цих перетвореннях.

В Україні найбільш розповсюдженою формою впливу молоді на ці процеси є молодіжні громадські організації, діяльність яких сьогодні охоплює усі сфери життя людини: освіта і наука, культура і мистецтво, спорт і охорона здоров'я, робота і відпочинок тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У той же час, на практиці спостерігаємо швидше поодинокі проекти молодіжних громадських організацій, спрямовані на вирішення окремих проблем, ніж їх систематичну участь у виробленні ефективних державно-управлінських рішень.

Серед вітчизняних науковців, які вирішують значні фундаментальні теоретичні та методологічні проблеми молодіжних громадських організацій, слід відзначити роботи В. М. Бесчасного, Є. І. Бородіна, М. Ф. Головатого, В. А. Головенька, Л. Ш. Кормич, М. П. Перепелиці, Д. С. Шелеста, О. О. Яременка та інших. Упродовж останніх років молоді науковці: О. Кулініч, Н. Метьолкіна, В. Орлов, В. Панасюк, І. Парубчак, Р. Сторожук захистили дисертації з питань реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

За роки незалежності в Україні напрацьовано ряд досліджень, присвячених молодіжним громадським організаціям. Ряд науковців досліджують це питання крізь призму педагогіки, у інших працях чітко простежується соціологічний підхід. Значна кількість наукових праць мають історіографічний характер. В останні роки в галузі державного управління ряд наукових досліджень також присвячені цій проблематиці. Незважаючи на, здавалося б таке всебічне вивчення, діяльність молодіжних організацій розглядається виключно в контексті молодіжної політики. В сучасних умовах державотворення в Україні актуальним стає подальше наукове осмислення та теоретичне обґрунтування питання участі молодіжних організацій у формуванні та реалізації державної політики загалом.

Мета

Проаналізувати підходи вітчизняних, зарубіжних науковців до вивчення молодіжних громадських організацій та бачення їх ролі у процесі формування й реалізації державної політики.

Виклад основного матеріалу

Вивчення діяльності молодіжних організацій завжди здійснювалося в безпосередньому зв'язку з

© Заболотна Н.М., 2012.

вивченням політичної самосвідомості суспільства в рамках пануючих ідеологічних доктрин. У радянський час молодіжний рух розглядався як невід'ємна і разом з тим контрольована правлячою партією частина єдиного політичного простору. Але вже в 1970-ті − на початку 80-х рр. з'явилися перші спроби дослідження не тільки ВЛКСМ, але і самодіяльних молодіжних організацій, наприклад, товариств авторської пісні, спортивних дворових команд, руху КВК і т.д.

В УРСР неформальному молодіжному руху присвячувались окремі статті переважно публіцистичного характеру. Прикладом є публікація О. Донченко та С. Шаповала в журналі «Філософська та соціологічна думка». Вчені досить скептично оцінювали неформальну молодіжну ініціативу, хоча активність неформалів визначалась як зразок «енергетично-морального потенціалу» для молоді та інтелігенції в сучасному суспільстві [5, с. 21].

У період перебудови почалося вивчення неформальних молодіжних організацій, у яких був наявний, з одного боку, інноваційний позитивний потенціал, з іншого – центр молодіжної контркультури.

Більш виважено та ґрунтовно аналізували молодіжний рух представники діаспори. Зокрема, Анатоль Камінський в своєму дослідженні, присвяченому перебудові на Україні, розглядав діяльність неформальних молодіжних та студентських об'єднань. Автор, на основі повідомлень радіо «Свобода», досліджував становлення та окремі прояви діяльності таких організацій, як Український культурологічний клуб, Товариство Лева у Львові, львівське Студентське братство, Українська Студентська спілка, товариство «Громада», Спілка Незалежної Української Молоді [6, с. 467]. Проте, через обмеженість джерел інформації недостатньо досліджені програмні документи та регіональний аспект діяльності цих товариств. Крім того, молодіжний рух не був окреслений як окремий суспільний феномен.

У період демократичних реформ питання про дослідження нових молодіжних організацій стало розглядатися у зв'язку з модернізацією держави і побудовою громадянського суспільства, з осмисленням ролі молоді в цьому процесі.

Більшість досліджень у сфері молодіжного руху, зроблених у 90-х рр., мають прикладний характер та описують діяльність існуючих на той момент молодіжних організацій, а також шляхи їх співпраці з органами державної влади як загальнодержавного, так і місцевого рівнів.

Суттєве значення для теоретичного та методологічного вивчення цієї тематики мають дослідження Українського науково-дослідного інституту проблем молоді (зараз – Державний інститут сімейної та молодіжної політики). Новим напрямком досліджень, які активно проводив інститут, був моніторинг суспільних настроїв молоді, її позиції до ключових проблем сучасності. Крім того, досліджувався процес зародження та становлення сучасних молодіжних організацій. Деяка увага була приділена і початковому етапу становлення сучасного руху, який припав на сер. 80-х – 1991 рр., що знайшло відображення в монографії В. Головенька та О. Корнієвського [4]. Як і книга А. Камінського, вищезазначена праця має значний описовий характер, хоча присутні й певні теоретичні узагальнення.

Сутність, класифікація молодіжних громадських організацій та принципи їх взаємодії із державою розглядаються у праці Головатого М. Ф. «Соціологія молоді». У книзі автор робить аналіз різних підходів до визначення поняття «молодіжні організації» та їх класифікації, а також, врахувавши тимчасові якісні особливості молодіжного руху в Україні, пропонує власну періодизацію його становлення за часи незалежної України [12].

Молодіжні громадські організації крізь призму молодіжного руху як важливої складової третього сектору України розглядаються М. Ф. Шевченком, В. А. Головеньком, Ю. М. Галустяном та іншими у колективній монографії «Третій сектор в Україні: проблеми становлення». Особливу увагу автори приділили аналізу стану, проблем та шляхів удосконалення нормативно-правових засад функціонування та фінансового забезпечення діяльності громадських об'єднань в Україні [11].

Помітним є дослідження О. Корнієвського та В. Якушика. Їх праця носить довідково-оглядовий характер. Вона цінна з методологічного боку – автори дали визначення сутності питання, окреслили його характерні риси, зробили широку типологізацію громадських об'єднань, навели різні варіанти періодизації становлення молодіжного руху. Молодіжні громадські об'єднання вони розглядають як «певні молодіжні громадські сили, які: а) тією або іншою мірою усвідомлюють власну специфічність, особливість власних інтересів і свого місця і ролі в суспільстві; б) здійснюють певну суспільно корисну (проте не обов'язково позитивно оцінювану більшістю суспільства) діяльність, направлену на реалізацію цих інтересів і утвердження своєї специфічності і власної ролі у суспільстві; в) мають чіткі внутрішні організаційні структури» [7, с. 7].

В. Головенько описує молодіжні громадські організації як важливий чинник залучення молоді до участі в суспільному житті, які допомагають молодим людям вирішувати їхні проблеми, дають змогу виявляти ініціативу діяти відповідно до власних потреб та інтересів. Вони є середовищем спілкування і взаємодії, своєрідним «суспільством у суспільстві», у якому, крім загальноприйнятих правил поведінки, діють свої норми і закони [3, с. 127].

Перша спроба комплексного аналізу становлення та розвитку регіональної державної молодіжної політики в Україні зроблена М. Перепелицею у монографії «Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект)» у 2001 році. Автор розглядає співпрацю органів державної влади і молодіжних громадських організацій як необхідну умову ефективного провадження державної молодіжної політики на місцях [10].

У 2000 році побачила світ ґрунтовна колективна монографія «Молода Україна: сучасний організований молодіжний рух». Автори розглядають формування та становлення сучасної молодіжної ініціативи, включаючи її зародження в добу перебудови, нинішній стан громадських об'єднань. Нове покоління дослідників переглянуло значну кількість положень своїх попередників. Зокрема, замість громіздкої комплексної типологізації, в основу якої покладені суспільні функції, запропоновано в основу класифікації покласти критерій характеру суспільної діяльності, що значно спрощує інституційний поділ молодіжних об'єднань [8, с. 70]. Переглянуті підходи до періодизації руху.

На початку 2000-х рр. з'являється кілька узагальнюючих праць, присвячених перебудові на Україні. Найбільш концептуально роль неформальних молодіжних об'єднань в суспільних трансформаціях досліджена у працях О. Бойка. Вчений вдало вбудовує молодіжну ініціативу в мозаїку суспільних рухів, їх протистояння з офіційною владою [2, с. 213].

Дисертації Т. Пашиніної та С. Сороки є прикладами історичного та політологічного аналізу молодіжних рухів в постсталінський період. Зокрема, у цих працях аналізується еволюція ставлення влади до неформальних об'єднань та їх роль у становленні політичної опозиції на Україні [1, с. 8].

У зв'язку із зростанням негативних явищ у розвитку молоді з'ясовувалося місце молодіжних організацій у

процесі соціалізації сучасної молоді. Ці питання широко представлені в працях О. Балакірєвої, Л. Бєлової, О. Голобуцького, Т. Голобуцької, О. Корнієвського, В. Куліка, Н. Левковської, Л. Сутіянової, С. Толстоухової, Якушик, О. Яременко та ін.

Важливе значення мають праці Р. Барбера, А. Вільямса, Х. Вольмана, Д. Галлі, А. Ліппі, В. Мартиненка, В. Нікітіна, С. Ульмана, Р. Хадсон, О. Хуснутдінова та інших, які присвячені дослідженню наукових підходів щодо форм і методів партнерства державних і недержавних інституцій та методологічним засадам його вдосконалення.

Упродовж останніх років молоді науковці, зокрема В. Барабаш, О. Бень, Л. Довгань, М. Канавець, В. Кулик. Н. Лук'янова, Ю. Микитка, В. Орлов, В. Панасюк, Р. Плакіда, К. Плоский, Р. Сторожук, Я. Ярош та інші присвячують ряд досліджень різним аспектам функціонування молодіжних громадських організацій в контексті державної молодіжної політики.

На початку 2012 року вийшла чергова щорічна доповідь Президентові України, Верховній Раді, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні «Молодь в умовах становлення незалежної України» (1991–2011 рр.), присвячена 20-річчю становлення української держави. В доповіді основну увагу приділено становленню молодіжної політики в умовах розбудови української державності з 1991 до 2011 років. Третій розділ присвячений сучасному організованому молодіжному руху в призмі двох десятиріч розвитку української держави. Зокрема, у доповіді розглянуто періодизацію та тенденції розвитку молодіжного руху, його інтеграцію у світовий простір. Ці матеріали мають вагоме значення для дослідників молодіжних організацій, оскільки містять широкий масив статистичних даних та базуються на аналізі документів центральних та місцевих органів держаної влади, втім, мають прикладний характер [9].

Висновки

За двадцять років у сфері державної молодіжної політики науковці та фахівці, що працюють з молоддю, накопичили багатий практичний досвід, розробили та запровадили нові соціальні технології, здійснили ряд досліджень. Однак, майже усі основоположні науково-теоретичні праці у молодіжній сфері зроблені у період 1996–2001 років. Більшість сучасних досліджень присвячено переважно питанням правового забезпечення функціонування молодіжних організацій, аналізу кількісних параметрів та вивчення досвіду їх діяльності.

У сучасних умовах становлення й розвитку молодіжних організацій подальше вивчення цієї проблеми потребує виходу за рамки державної молодіжної політики та аналізу їх впливу на державну політику загалом, оскільки лише такий підхід дозволить зрозуміти виключну роль молоді у житті країни.

Література.

1. Бабка В. Молодіжний рух доби перебудови на Україні: історіографія проблеми // Матеріали Четвертої Міжнародної наукової конференції «Актуальні питання вітчизняної, світової історії та історії науки: пошуки, роздуми, знахідки». Луганськ, 20−21 квітня 2011 р. – Луганськ, 2011. – С. 8−9].

2. Бойко О. Д. Нариси з новітньої історії України (1985–1991 рр.): Навчальний посібник. – К., 2004. – 357 с.

3. Головенько В. Ставлення молоді до громадського життя // Молодь України у дзеркалі соціології / Заг. ред. О. Балакірєвої, О. Яременка. – К.: УІСД, 2001. – С. 125−133.

4. Головенько В., Корнієвський О. Український молодіжний рух: історія та сьогодення. – К., 1994. – 112 с.

5. Донченко О. А., Шаповал С. І. Молодь: джерела нігілізму і соціальної апатії // Філософська і соціологічна думка. — 1989. − № 9. 1 С. 13−21.

6. Камінський А. На перехідному етапі. «Гласність», «перебудова» і «демократизація» на Україні. − Мюнхен.: б/в, 1990. – 624 с.

7. Корнієвський О. А., Якушик В. М. Молодіжний рух та політичні об'єднання в сучасній Україні. — К., 1997. – 132 с.

8. Кулік В., Голобуцька Т., Голобуцький О. Молода Україна: сучасний організований молодіжний рух та неформальна ініціатива. – К., 2000. – 460 с.

9. Молодь в умовах становлення незалежної України» (1991–2011 роки): щоріч. доп. Президентові України, Верховній Раді, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Державний інститут розвитку сімейної та молодіжної політики; [редкол.: О. В. Бєлишев (голова) та ін.]. – Київ, 2011. – 316 с.

10. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект). – К.: Український ін-т соціальних досліджень, Український центр політичного менеджменту. 2001. – 242 с.

11. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М. Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В. А. Головенько, Ю. М. Галустян та ін. – К.: Український ін.-т соціальних досліджень, 2001. – 173 с.

12. Головатый Н. Ф. Социология молодёжи: Курс лекций. – К.: МАУП, 1999. – 224 с.

УДК 323.21

Наталія Колісніченко

ПІДГОТОВКА ТА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ У СФЕРІ ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізується поняття «людські ресурси», виділяються їхні особливості у системі державного управління, політичної діяльності та політичного управління. Розглядаються різноманітні підходи до сприйняття людських ресурсів у сфері політичної діяльності. Обґрунтовується ресурсний підхід до розгляду системи підготовки людських ресурсів у сфері політичної діяльності.

Ключові слова: *людські ресурси, людські ресурси у сфері політичної діяльності та політичного управління.*

Постановка проблеми

Тема людських ресурсів та управління ними набуває останнім часом актуальності з огляду на вдосконалення ефективності діяльності органів публічної влади, яка напряму залежить від здібностей персоналу, його мотивації та чесності, якості лідерства. Проблематика «людського ресурсу та людського потенціалу» знайшла також відображення в концепції «людського розвитку», що отримала в останні роки широке світове визнання. У діяльності органів публічної влади ресурсна стратегія розвитку ЛР передбачає орієнтацію на

© Колісніченко Н.М., 2012.

такі особливості діяльності їх суб'єктів, як: оригінальне і швидке комбінування наявних ресурсів, яке набуває форми ключових компетенцій; оригінальність і неповторність ключових компетенцій; попит на ключові компетенції з боку споживача.

Процеси політичної діяльності та політичного управління супроводжуються безперервним відтворенням людських (інтелектуальних) ресурсів з метою приведення їх у стан відповідності інтересам суспільства, у тому числі − шляхом розвитку відповідних можливостей (здібностей, компетентностей), тобто системи їхньої підготовки. Зазначені завдання вимагають уточнення понятійно-категоріального апарату, пов'язаного з визначенням змісту термінів «людський фактор», «людський ресурс», «людський капітал» та «людський потенціал».

Мета

Мета статті – дослідити та обґрунтувати роль і значення людських ресурсів (ЛР) у сфері політичної діяльності та політичного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Становлення уявлень про людські (інтелектуальні) ресурси відбувалося у межах різних наук: психології, соціології, економіки, політології та управління. Проте, і на сьогодні не існує повномасштабних досліджень людських ресурсів суспільства, як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій думці. З точки зору освіти та навчання ЛР розглядаються лише окремі складові проблеми: реформування освіти (В. Андрущенко, В. Бебик, К. Корсак, В. Кремень); розвиток науково-технічної сфери (Б. Малицький, І. Шевченко, В. Яцков); управління людськими ресурсами (Л. Борщ, Є. Лібанова, Л. Пашко, Г. Щокін, В. Янчевський). У процесі розвитку науки державного управління були сформульовані основні підходи щодо її теоретико-методологічних засад (праці Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Князєва, Н. Нижник, Т.Пахомової, Ю. Сурміна, В. Токовенко та ін.). Але проблематика розвитку та підготовки ЛР у сфері політичної діяльності та системі політичного управління (щодо теоретико-методологічних, організаційно-правових, навчально-методичних засад) зовсім залишилася поза увагою науковців.

Проблеми суб'єктів політичного управління присутні у творах авторів Античності та Середньовіччя, які присвячені сутності і природи влади (Аристотель, Платон, Марк Аврелій, Августин Блаженний), лідерства і моральним аспектам керівництва держави (Сенека, Н.Макіавеллі). Провідників політичної волі держави розглядали мислителі Нового часу і епохи Просвітництва Вольтер, Д. Дідро, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж. Ж. Руссо та ін. Зазначена тема присутня у творах К. Маркса, В. Леніна, М. Вебера, А. Богданова, П. Сорокіна та ін.

Зі становленням соціально-політичних наук сформувалися такі наукові напрямки досліджень ЛР у сфері політичного управління: технологічне (Г. Пушкарьова [11], Л. Сморгунов [13]), психологічне (В. Жуков [2]), регіональне (Л. Агєєв [1], О. Костюков [4]), соціокультурне (А. Зіновьєв, С. Морозов, Є. Морозова [8]). Підготовка ЛР з цього напрямку є найменш розробленою, тому необхідним є застосування міждисциплінарного підходу до пошуку метода її вивчення.

Категорія «людський ресурс» та концепція людини як суб'єкта розроблялася видатними психологами С. Рубінштейном, Б. Ананьєвим, К. Абульхановою-Славською та ін. У контексті їх досліджень суб'єктність ЛРПД, тобто людина у сфері політичної діяльності, постає як особлива форма прояву й організації її активного ставлення до себе і свого рівня підготовки як суб'єкта відносин у політичному оточенні, ставлення до професійної політичної діяльності як соціально значущої, у якій відбувається її саморозвиток.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте, за наявності широкої теоретичної й емпіричної бази слід зазначити відсутність досліджень, що відображають специфіку підготовки та розвитку людських ресурсів у сфері політичної діяльності та політичного управління. Завдання це непросте, так як: по-перше, тематика досліджень ЛР розвивається віднедавна; по-друге, відсутні спеціальні дослідження ЛР у сфері політичної діяльності та політичного управління.

Виклад основного матеріалу

Ресурси традиційно підрозділяються на три основні групи: натуральні (або природні), матеріальні та людські (інтелектуальні). Поняття «людський ресурс» разом із «інформаційний ресурс» було введено в обіг віднедавна − в кінці 70-х рр. в США і пов'язувалося перш за все із людиною. Як фактор економічного розвитку людські ресурси − це працівники, які мають певні професійні навички та знання і можуть використовувати їх у трудовому процесі. У господарській діяльності люди є особливим видом виробничих ресурсів, який має важливе (якщо не пріоритетне) значення в системі ресурсного забезпечення організації чи підприємства. Беручи до уваги різні точки зору щодо визначення місця людини в організації, можна розмежувати основні поняття, а саме «персонал», «кадри» та «людські ресурси». Так, ми розглядаємо персонал як загальний склад організації. Кадри – склад персоналу, який володіє необхідною кваліфікацією для виконання поточних виробничих або управлінських операцій. На відміну від персоналу та кадрів, «людські ресурси»: це вроджений, сформований у результаті інвестицій і накопичений певний рівень знань, освіти, навичок, здібностей, мотивацій, енергії, культурного розвитку як конкретного індивіда, групи людей, так і суспільства в цілому, які доцільно використовуються в тій чи іншій сфері суспільного відтворення і чиє формування вимагає витрат індивіда, фірми, суспільства [5]; це термін, який характеризує з якісної сторони кадровий склад або весь персонал підприємства (фірми, установи, організації), робочу силу або трудові ресурси галузі, території, регіону, країни в цілому [7, с.16–17]; характеризується трудовими і нетрудовими навичками та здібностями людей, які можуть бути корисні організації для реалізації її цілей [12]; характеризує професійні знання, досвід, творчі, підприємницькі здібності працівників, які забезпечують економічну ефективність та конкурентні переваги організації в ринковому середовищі [6]. Л. Пашко до людських ресурсів організації відносить також соціальні і соціально-психологічні явища, наприклад, лідерство, соціальний вплив, індивідуальну та групову динаміку тощо. Таким чином, підсумовує дослідниця, людські ресурси організації можна визначити як поєднання ресурсів конкретних особистостей, соціально-психологічних ресурсів та духовних ресурсів організаційної культури [10, с. 174].

Отже, людські ресурси можна розглядати як поняття, що характеризує з якісного, змістовного боку (професійні знання, досвід, здібності) кадровий склад або весь персонал організації.

Компонентна структура ЛР характеризується особистісно-професійними якостями працівників, до яких належать: рівень кваліфікації та професіоналізму, обумовлені освітою та досвідом трудової діяльності; стан здоров'я працівників і їх працездатність; відповідальність, організованість, вимогливість до себе, рівень культурного та інтелектуального розвитку, творча активність; вікові характеристики та статеві ознаки персоналу. Відтак, ЛР характеризується нами за такими складовими, згрупованими в порядку найчастішого посилання

на них науковців: освітній і професійно-кваліфікаційний рівень; професійний (трудовий) досвід; стан здоров'я, фізичні можливості та працездатність; творчі здібності та інтелектуальний рівень; психологічні особливості; трудова та підприємницька активність; мотиваційна приналежність; рівень культури; моральні якості; статево-вікові ознаки; соціально-етнічний менталітет; відповідальність, організованість, мобільність; духовно-етичні якості (духовні цінності); звичаї, традиції, переконання, патріотизм; продуктивність праці.

Особливістю людських ресурсів є те, що: по-перше, люди наділені інтелектом, це значить, що їхня реакція на зовнішній вплив (управління) − емоційно-усвідомлена, а не механічна; по-друге, кожна людина унікальна, оскільки не буває двох абсолютно однакових людей. Відповідно, їхня реакція на один і той же метод управління може бути зовсім різною; по-четверте, на відміну від матеріальних і природних ресурсів, люди діють свідомо, з визначеними цілями. Багатогранність людського життя не вичерпується лише трудовою діяльністю, а отже, щоб ефективно використовувати людську працю, потрібно завжди враховувати потреби людини як особистості; по-п'яте, люди не лише створюють, а і споживають матеріальні та духовні цінності; останнє, люди здатні до постійного вдосконалення і розвитку. С. Вальмон взагалі називає розвиток людських ресурсів управлінням кар'єрою [15, с. 26]. Ми розглядаємо політичну діяльність перш за все як таку, яка несе на собі відбиток ЛР, особистісного чинника, досвіду і здібностей, які формуються і розвиваються у результаті відповідної підготовки людини.

Розглянуті нами визначення поняття «ЛР» орієнтовані у своїй переважній більшості на ЛР організації, підприємства, фірми, і лише з позиції економіки [5]. Натомість, проблема людських ресурсів у системі державного та політичного управління лише набуває свого розвитку.

Особлива увага до використання і розвитку ЛР лежить в основі західного досвіду державного (публічного) управління. Навіть відділи кадрів органів публічної влади перейменовано у відділи людських ресурсів. Два принципових підходи до процесів управління актуалізували значення ЛР. По-перше, це людиноцентрична переорієнтація управлінської діяльності. Саме нова людиноцентрична парадигма розглядає людські ресурси як людські можливості. По-друге, це перехід до стратегічного кадрового управління (управління на особистісному рівні).

Основу персоналу державного управління складають «кадри державного управління» − ті особи, які обіймають державні посади та реалізують управління за дорученням та від імені держави. Сюди ж відноситься і депутатство в представницьких органах, яке також є специфічною формою підготовки та реалізації державно-управлінських впливів, яке у багатьох випадках здійснюється на платних засадах, що й дозволяє включати депутатський корпус до складу персоналу державного управління з урахуванням, зрозуміло, його специфіки та перш за все політичного характеру діяльності. З огляду на це важливо визначити сутність, характер та зміст людських ресурсів у сфері політичної діяльності як основного ресурсу політичного управління.

Людські ресурси в сфері політичної діяльності − це така категорія, яка охоплює всіх постійно задіяних у політичних процесах та політичному управлінні громадян шляхом їх розподілу і перерозподілу між сферами зайнятості. Завданням ЛР в широкому сенсі стає приведення у відповідність своїх можливостей до вимог та умов політичної діяльності, яку вони реалізують. З метою вдосконалення цієї діяльності, ЛР потребують відповідної підготовки (удосконалення базової та отримання нової).

До факторів, що сприяють розвитку ЛР у сфері політичної діяльності та політичного управління, ми відносимо функціональні, організаційні і незалежні:

- функціональні фактори характеризують функції системи політичного управління і відтак – особливі вимоги до ЛР, задіяних у ньому. До функціональних факторів відносяться: специфічні вимоги до посад системи політичного управління; діяльність політиків, що пов'язана з виконанням безлічі ролей, кожна з яких вимагає певних знань, навичок, а нерідко і особистої інтуїції; конфліктність у роботі; перевантаження на роботі;
- організаційні фактори характеризують особливу організацію політичної діяльності і впливають на мотивацію задіяних у ній до власного розвитку. Організаційні фактори характеризують якість організації політичного управління. До організаційних чинників належить: середовище; ефективне управління зі стійкими зворотними зв'язками; рівень централізації/децентралізації прийняття політико-владних рішень;
- незалежні фактори визначаються тільки особистісними якостями політиків і впливають на ефективність політичного управління в цілому.

З метою сприйняття людських ресурсів у сфері політичної діяльності (ЛРПД) як цілісного феномену в сукупності всіх його характеристик, можливе застосування різноманітних підходів:

- соціально-демографічного підходу (який розглядає ЛРПД з точки зору певних демографічних характеристик, вікових особливостей, що обумовлює їхній специфічний спосіб життя, політичну культуру, соціальні ролі та статус у суспільстві);
- системно-структурного підходу до аналізу ЛРПД, який полягає у вивченні ролей, статусів, характерних для взаємовідносин в політико-управлінському середовищі;
- діяльнісного підходу, який полягає у сприйнятті ЛРПД з огляду на їхні дії, націлені на досягнення певної мети;
- політико-психологічного підходу, який розглядає ЛРПД як представників певного типу особистості, її якостей, орієнтацій, устремлінь. Російський вчений В. Зорін виокремлює «політичну особистість» як сукупність політично значимих якостей індивіда, що дозволяє говорити про неї як про особливу одиницю політико-психологічного аналізу [3, с. 81];
- соціокультурного підходу, який сприймає ЛРПД як носія певних значень, символів і правил, що впливають на їхню поведінку, зумовлюють їхні дії.

Зазначені принципи націлені на аналіз суб'єктності ЛРПД в процесі підготовки, що виявляється в особистісній орієнтації підготовки, відкритості до інновацій, умінні долати стереотипи і розробляти альтернативні шляхи вирішення проблем. Суб'єктність ЛРПД проглядається в декількох площинах:

- у площині саморозвитку: суб'єктність ЛРПД забезпечує основу їхнього розвитку (для окремого суб'єкта − індивідуальності, універсальності); без неї сам процес розвитку втрачає свою цілісність, комплексність, провідну сутність. Це стосується і професійного розвитку ЛРПД;

- у площині процесу підготовки: суб'єктні характеристики ЛРПД забезпечують успішність в оволодінні та вдосконаленні необхідних компетентностей (професійних компетентностей);
- у площині політичної діяльності: суб'єктність ЛРПД служить основою їхньої успішної політичної кар'єри.

Політична діяльність та політичне управління у залежності від своїх цілей сприяють або ускладнюють реалізацію індивідних характеристик людини (нейродинаміка, статеві, вікові особливості, конституція), суб'єктних (воля, мислення, афект, перцепція), особистісних (спрямованість, здібності, темперамент, характер), характеристик індивідуальності (досвід, індивідуальна історія, продуктивність, особливості).

Не акцентуючи нашу увагу на інших, зазначимо, що здатність до навчання можна оцінити засобами тих зусиль особистості, які вона застосовує (може застосувати) задля досягнення поставлених цілей. Мета, відтак, − отримати та використати знання для прийняття чергового політичного рішення.

Поняття «ресурс» визначається нами з огляду на те, що:

- по-перше, суб'єкти політичної діяльності володіють різними видами капіталів: економічним (матеріальний добробут), політичним (партійність, посада), соціальним (походження, особисті зв'язки і т.ін.), символічним (довіра, визнання виборців), культурним (рівень і якість освіти, загальна культура), силовим, уваги (залучення уваги зовнішніх зацікавлених груп − виборців і громадських організацій, які представляють їх інтереси). Зазначені види капіталів стають ресурсами, коли вони використовуються для надання впливу на процес прийняття рішень. Дефіцит ресурсів слід кваліфікувати як причину настання нестійкості функціонування суб'єктів політичної діяльності. Це робить особливо актуальною проблему підтримки ними персонального владного ресурсу. Серед механізмів збільшення ресурсів, тобто запасу стійкості, можна назвати: формування сприятливої громадської думки; професіоналізацію; диверсифікованість діяльності; консолідацію на основі загальних інтересів і цінностей і т.ін.

Важливою є наявність у суб'єктів політичної діяльності інших ресурсів для проведення виборчої кампанії або можливість привернути ресурси зі сторони, тощо. Важливість ресурсу в діяльності політиків виділяє А. Пахарєв [9, с. 115], який, характеризуючи політичну еліту як суб'єкт підготовки і прийняття найважливіших стратегічних рішень, зазначає, що вона повинна володіти необхідним для цього ресурсним потенціалом;

- по-друге, безпосередньо суб'єкт політичної діяльності сам є ресурсом, причому таким, який породжує і інші види ресурсів. Суб'єкту політичної діяльності як ресурсу в ідеалі повинні бути властиві такі якості: впізнаваність і популярність, яскравий позитивний образ; досвід участі у виборчих кампаніях, воля до перемоги і готовність прийняти всі перевантаження, пов'язані з виборчою кампанією;
- по-третє, система підготовки суб'єктів політичної діяльності є одним з головних ресурсів забезпечення влади і функціонування держави загалом. Вона в усі часи забезпечувала своєрідне «станове» просування, відтак, служила ресурсом мобільності держави і суспільства. Так, за часів СРСР рух вгору партійними сходами і входження до складу правлячої номенклатури реалізувалися тільки після здобуття відповідної освіти. Освіта, тобто система «дитячий садок – середня школа – вищий навчальний заклад – вища партійна школа», була в період радянської влади одним з головних ресурсів її існування і відновлення. Натомість, номенклатурний принцип державної кадрової політики призводив до негативних процесів у відборі кадрів, які повинні були бути, перш за все, слухняними посередніми виконавцями, а не компетентними, професійними фахівцями.

Ресурсний підхід до розгляду системи підготовки ЛРПД націлений: на результати, що забезпечують баланс інтересів, по-перше, підготовки та професійного розвитку ЛРПД і, по-друге, держави, суспільства, безпосередньо ЛР; на багатоаспектність напрямів розвитку системи підготовки ЛРПД; на цілісність охоплення всіх форм системи підготовки ЛРПД і систем соціальних взаємозв'язків цієї системи; на узгодженість інституціалізованої і неінституціалізованої форм підготовки ЛРПД, всіх соціальних структур, які володіють освітнім потенціалом і залучаються до процесу підготовки.

Щодо системи підготовки ЛРПД можна виділити такі типи ресурсів, які мають важливий вплив на природу та ефективність її реалізації: часовий та матеріальний ресурси; безпосередньо самі людські ресурси (включаючи агентів знань); соціальні ресурси (відносини між суб'єктами підготовки).

Висновки

Протягом багатьох років значенням ЛР нехтувалося. Зокрема, і в політиці довгий час наукові дослідження ЛР не привносили вагомих результатів. Натомість, на сьогодні ситуація змінюється, категорія ЛР є центральною як на загальнофілософському, науковому, так і практичному рівнях. Вона розкриває якість активності людини, виявляє її місце та роль у політиці, сприяє діяльності, самодіяльності, самовизначенню та розвитку.

Література.

1. Агеев Л. А. Муниципальные образования как субъекты системы политического управления: анализ регионального опыта: Автореф. дисс.канд. полит, наук. − М.,РАГС, 1999. – 23 с.
2. Жуков В. И. Политический менеджмент. − М.: Ин-т психотерапии, 2004. − 316 с.
3. Зорин В. А. Модели политического лидерства российских президентов // Полис. – 2010. − № 4. – С. 77−89.
4. Костюков А. В. Политическое управление в региональном контексте. – Автореф. дис. канд. полит, наук. − СПб., 2001. − 26 с.
5. Лигинчук Г. Г. Основы менеджмента / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://ecollege.ru/xbooks/xbook032/book/index/index.html?go=part-007*page.htm. – Назва з екрану.
6. Лукиных Т. Н. Человеческие ресурсы в условиях информационной экономики / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://huminf.tsu.ru/e-jurnal/magazine/3/luk.htm. – Назва з екрану.
7. Михайлова С. Н. Человеческие ресурсы в системе социально-экономических отношений: автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. экон. наук :08.00.01 / С. Н. Михайлова. – Чебоксары, 2005. – 23 с.
8. Морозов С. А., Морозова Е. В. Зиновьев А. П. Политический менеджмент. Учеб. Пособ. − М., 2003. − 348 с.
9. Пахарев А. Хамелеономания властных элит в условиях. переходных политических систем / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: bibl.kma.mk.ua/pdf/pidruchnuku/23/28.pdf. – Назва з екрану.

10. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання : Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

11. Пушкарева Г. В. Политический менеджмент. − М, 2004. − 274 с.

12. Разнодежина Э. Н. Человеческие ресурсы: их роль и значение / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uecs.ru/uecs-25-252010/item/308-2011-03-25-09-52-07. – Назва з екрану.

13. Сморгунов Л. В. Политический менеджмент: теория, методология, практика. − СПб., 1999. − 316 с.

14. Тишин П. Я. Человеческие ресурсы как объект управления на промышленном предприятии / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lib.csu.ru/vch/088/020.pdf. – Назва з екрану.

15. Vallemont S. Gestion des resourses humanies dans l'administration. Rapport official. – Paris: La Documentation Francaise, 1999. – 116 p.

УДК 351:001.9

Лариса Литвинова

НАУКОВА КОМУНІКАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статі проаналізовано поняття наукової комунікації, розглянуто етимологію поняття у межах філософського, соціологічного та інформаційного підходів. Обґрунтовано важливість аналізу наукової комунікації у сфері державного управління та виділені критерії аналізу засобів наукової комунікації.

Ключові слова: *наукова комунікація, засоби наукової комунікації, наукова комунікація у сфері державного управління, критерії аналізу засобів наукової комунікації.*

Постановка проблеми

Будь–яка наука має свої цілі, предмет та об'єкт дослідження, комплекс своїх методів дослідження, оперує власним понятійним апаратом, вона також є соціальним інститутом, у якому відбувається створення, отримання, накопичення, передача наукової та науково-педагогічної інформації. Логічно пов'язаним і органічним продовженням будь-якої науки є наукова комунікація, яка є основним механізмом функціонування й розвитку науки, одним з найважливіших механізмів її зв'язку із суспільством та необхідною умовою формування й розвитку особистості вченого. Саме тому важливою особливістю, що характеризує розвиток наукової думки як підґрунтя, джерела науки, є наявність розвинутої системи наукової комунікації [6; 17]. Розвиток науки, дослідження в суміжних галузях, міжнародну співпрацю науковців, педагогічне співробітництво неможливо собі уявити без наукового інформаційного обміну, який відбувається за допомогою різних засобів наукової комунікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Наукова комунікація є важливою складовою будь-якої науки, розвитком засобів цієї комунікації. На думку Ю. Сурміна, наукова комунікація включає наукову інформацію, форми комунікації й норми комунікації [20, с. 15]. О. Огурцов вважає, що наука як система має комунікативну складову, що містить у собі як форми самоорганізації та міжособистісного спілкування, так і форми інституціональної організації та опосередкованого спілкування [12; 13]. Вчений наголошує, що «сьогодні все більш очевидним є те, що однією з вирішальних характеристик науки є її комунікативна природа. Ні хід, ні результати, ні суб'єкти пізнання не можуть бути відірвані від тієї ситуації спілкування, у якій відбувається наукове дослідження. Кожний елемент пізнавального акту та його зміст пронизаний, висвітлений контекстом комунікативної взаємодії. Пізнавальний акт зумовлений контекстом спілкування, де кожен учасник комунікації взаємоорієнтований на спілкування» [13]. Аналіз розвитку засобів наукової комунікації в науці державного управління передбачає розгляд та узагальнення різних підходів до трактування таких понять, як: «наукова комунікація», «наукова комунікація в науці державного управління», «засоби наукової комунікації» тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел дає підстави констатувати появу наукових праць, які вивчають проблему наукової комунікації на різних рівнях соціального буття. Водночас, проблеми комунікативної науки у сфері державного управління як предмет наукового аналізу потребують поглибленого вивчення, уточнення та подальшого розвитку понять наукової комунікації та її засобів у науці державного управління.

Мета

Проаналізувати теоретико-методологічні підходи до вивчення поняття «наукова комунікація» у межах філософського, соціологічного та інформаційного підходів та виділити основні критерії аналізу сучасної наукової комунікації та її засобів у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу

Аналіз поняття «наукова комунікація» пов'язаний з тлумаченням сутності поняття «комунікація». На сьогодні існує багато різних трактувань цього поняття. Так, у словнику іншомовних слів «комунікація» («communicatio» – повідомлення) перекладається як зв'язок, повідомлення [18, с. 543]. Філософським енциклопедичним словником «комунікація» (від лат. communicatio – «повідомлення», «передача») трактується як спілкування, обмін думками, відомостями, ідеями тощо. Водночас, під поняттям «комунікація» розуміють «процеси соціальної взаємодії, які взяті в їх знаковому аспекті, тобто передача того чи іншого змісту між окремими особами, всередині групи чи організації, у рамках суспільства в цілому за допомогою знаків, зафіксованих на матеріальних носіях» [23, с. 269]. Технічний аспект поняття «комунікація» охоплює засоби зв'язку як телефон, телеграф, телефакс, телебачення, комп'ютерні телекомунікації тощо. У педагогічному словнику вищезгадане поняття визначається як «спілкування, передавання інформації від людини до людини – специфічна форма взаємодії людей у процесі пізнавально-трудової діяльності за допомогою мови чи інших знакових систем» [14, с. 259]. Додамо, що у комунікативному процесі відбувається збереження та передача знань майбутнім поколінням, трансляція наукового і культурного досвіду, що робить його науковим, комунікативним та управлінським явищем одночасно. Узагальнюючи дефініції означеного поняття, під комунікацією розуміють інформаційний обмін у суспільстві (процес передачі, поширення та повідомлення будь-якого досвіду, обмін або циркуляція ідей між людьми), який відбувається усно, письмово або іншим способом (за допомогою умовних сигналів, технічних засобів тощо).

© Литвинова Л.В., 2012.

Визначення змісту поняття «наукова комунікація» залежить від підходу до розуміння наукової комунікації. Зупинимося на аналізі наукових праць, у яких розкрито філософський, соціологічний та інформаційний підхід до розуміння наукової комунікації.

З позиції філософії наукова комунікація – соціальний процес, який відображає суспільну структуру й виконує в ній об'єднувальну функцію. Вона являє собою функціональну підсистему в рамках системи руху наукової інформації для отримання нового знання, співавторство, передача одержаної інформації іншим спеціалістам, популяризація, практичне використання знань [22, с. 418–420; 23, с. 269].

У межах соціологічного підходу наукова комунікація розглядається як сукупність видів професійного спілкування, як форма взаємодії між членами наукового співтовариства, яка надає їм можливість досягати своїх професійних цілей та забезпечує розвиток науки [7; 8; 9; 10]. Науковці зазначають, що функції, які виконує наукова комунікація, не дозволяють її ототожнювати лише з особистісним спілкуванням. Так, наприклад, О. Мирська зауважувала, що «під системою наукових комунікацій слід розуміти сукупність усіх публікацій, можливостей, випадків, інституціональних угод, домовленостей та звичаїв, які прямо чи опосередковано впливають на передачу наукових повідомлень між ученими» [7, с. 104]. Наукова комунікація визначається Б. Старостіним як «творча взаємодія вчених у процесі їх роботи, професійне спілкування вчених». Тобто, наукова комунікація з позиції соціологічного підходу розуміється як пізнавальні та соціальні відносини, які відбуваються всередині наукового співтовариства для створення та використання наукового знання, обміну науковою інформацією, надання колективної оцінки наукової праці [19, с. 151].

У межах інформаційного підходу наукова комунікація розуміється як процес обміну науковою інформацією за допомогою різних технічних засобів. Цей підхід було висвітлено О. Михайловим, О. Чорним, Р. Гіляревським [11]. Наукову комунікацію вони розглядають як цілісний інформаційний об'єкт і розуміють її як «сукупність процесів представлення, передачі та одержання наукової інформації в людському суспільстві, яка складає основний механізм існування та розвитку науки» [11, с. 45]. Основними процесами наукової комунікації вони називають: «відвідування вченими та спеціалістами лабораторій своїх колег, виставок; усні виступи вчених та спеціалістів; обмін листами, препринтами та відбитками публікацій; підготовку результатів досліджень до друку (лист до редактора журналу, повідомлення, рукопис для депонування, стаття в журналі, звіт, доповідь, огляд, монографія, підручник тощо); редакційно-видавничі та поліграфічні процеси; процеси розповсюдження наукових публікацій; бібліотечно-бібліографічна діяльність та архівна справа; науково-інформаційна діяльність» [11, с. 45–46]. Г. Шемаєва вважає, що «наукова комунікація – це основний інструмент стратегії та практичної реалізації наукових розроблень; це складна багаторівнева система: комунікація як передача наукової інформації шляхом публікацій; комунікація як вплив наукових шкіл і об'єднань на розвиток суспільства; комунікація як професійна взаємодія науковців; комунікація як засіб обміну інформацією; використання законодавчої бази як основа розвитку наукових комунікацій. Комунікативні процеси сприяють підвищенню рівня наукових досліджень, ефективності впровадження результатів науково-дослідних робіт у практику» [25, с. 16].

Сучасне розуміння наукової комунікації у межах різних наукових підходів дає можливість нам під науковою комунікацією розуміти професійно спрямований інформаційний обмін у науковому та науково-педагогічному співтоваристві, що відбувається за допомогою різних засобів передачі та отримання цієї інформації. Наукова комунікація в науці державного управління являє собою цілісний процес, який підпорядкований меті забезпечення потреб всіх суб'єктів комунікації науковою та науково-педагогічною інформацією, створення для них можливостей її поширення. Важливою складовою процесу наукової комунікації є мета комунікації – донести результати науково-дослідної роботи до членів науково-педагогічного співтовариства, оприлюднити погляди щодо вирішення тих чи інших проблемних питань, які існують у науковій галузі державного управління. Мета комунікації зумовлює характер процесу наукової комунікації. Чітке усвідомлення мети визначає підбір цільової аудиторії, адекватних меті засобів та інших компонентів комунікації [23].

Комунікативний процес можна назвати ефективним, коли в науковому співтоваристві вчених та практиків є накопичена певна науково-педагогічна інформація, яка повинна стати предметом обговорення в науково-педагогічному співтоваристві. За словами А. Урсула, «наукова діяльність потребує обміну інформацією між учасниками цієї діяльності. Інформаційний обмін виступає як необхідна умова існування суб'єкта пізнання, подальшого приросту наукового знання» [21, с. 107]. Таким чином, науково-педагогічна інформація є важливою ланкою процесу наукової комунікації в науці державного управління. Під науково-педагогічною інформацією розуміють систему відомостей про об'єкти та явища, які використовуються для організації та управління навчально-виховним процесом, освітою та поширюються за допомогою спеціальних видань і технічних засобів [15, с. 205]. Нові засоби наукової комунікації з'являються тоді, коли виникає потреба наукового співтовариства в більш оперативному обміні науковою інформацією та коли є відповідні технічні можливості для реалізації цього обміну.

Аналіз наукової літератури з проблем наукової комунікації показав, що науковці, предметом дослідження яких були процеси наукової комунікації, особливу увагу приділяли засобам її передачі, які дозволяють науковцям ефективно добиватися певних цілей у своїй науковій діяльності, допомагають їм здійснювати обмін науковою та науково-педагогічною інформацією, поширювати та популяризувати власні наукові та науково-педагогічні знання. До засобів відносили різні форми обміну наукової інформації (письмові, усні, візуальні), видання наукової літератури та різні технічні засоби зв'язку та поширення інформації. Так, наприклад, С. Кулешов наголошував, «що для конкретизації сутності наукової комунікації необхідна диференціація всіх аспектів, пов'язаних з її існуванням» [5, с. 44]. Зокрема, автором виділено такі форми організації та засоби наукової комунікації:

- документальні джерела наукової інформації (наукова періодика, монографії, збірники наукових праць, матеріали конференцій, рукописи, відбитки, препринти, наукова, науково-технічна та інформаційна документація, приватне листування тощо);
- безпосереднє спілкування між ученими (усні доповіді, бесіди, виступи на наукових нарадах: конференціях, симпозіумах, семінарах тощо);
- електронні засоби передачі та отримання наукової інформації (електронна пошта, веб-форуми, чати, електронні журнали, телеконференції, веб-сайти наукових установ тощо);

- зразки нового обладнання, технології як об'єкти для ознайомлення при відвідуванні спеціалістами виставок, підприємств, дослідних установ [5].

Отже, синтез вищерозглянутих дефініцій надав нам можливість під засобами наукової комунікації в науці, в тому числі науці державного управління, розуміти сукупність доступних ресурсів (різні форми, способи, методи та технічні засоби), які дозволяють членам науково-педагогічного співтовариства ефективно здійснювати обмін та поширення наукової та науково-педагогічної інформації та управління інформаційними потоками або знаннями. Можна впевнено стверджувати, що засоби наукової комунікації органічно включені в життєдіяльність наукового та науково-педагогічного співтовариства, ефективно функціонують щодо забезпечення комунікативного процесу в науці державного управління. Наукові праці У. Гарвея [2], О. Михайлова, О. Чорного, Р. Гіляревського [11; 24] дозволяють узагальнити певні властивості засобів комунікації у дослідженнях і працях науки державного управління:

- корпоративність (в межах цієї системи генерується, обробляється, поширюється, використовується інформація й підтримуються зворотні зв'язки, тобто, засоби наукової комунікації створюються та використовуються вченими для виробництва інформації «для внутрішніх потреб») [2, с. 69];
- інтегральність та компенсаторність (органічна єдність усіх засобів наукової комунікації, тобто якщо в системі зникне хоча б один засіб, система не повинна зруйнуватися, вона починає регенерувати зниклу частину, перекладаючи функції останньої на іншу частину);
- відмежованість від «ненаукових каналів» та консервативність (це пояснюється тим, що науковці діляться своїми доробками, в основному, в наукових журналах (друкованих та електронних), збірниках наукових праць тощо, редакції наукових журналів не приймають статей, якщо вони були вже опубліковані в інших виданнях. Ці властивості зумовлені тим, що, за словами У. Гарвея, «існуючі засоби наукової комунікації були вироблені науковим співтовариством з певною метою: сприяти прогресу науки та захищати пріоритет ученого на зроблений ним внесок у цей прогрес» [2, с. 68];
- ієрархічність (цю властивість можна пояснити тим, що будь-яка сукупність періодичних видань у будь-якій галузі в процесі свого функціонування, через деякий проміжок часу «самоорганізується» навколо найбільш впливових профільних журналів, за яким розташовуються більша кількість менш впливових, таким чином створюється певна ієрархія;
- цілісність системи (засоби наукової комунікації динамічно взаємозв'язані одне з одним, і зміна в одній із ланок може серйозно впливати на діяльність інших). Цілісність забезпечується завдяки процесам обміну інформації, яка приводить її у стан рухомої рівноваги [2, с. 68–69].

Друга половина XX століття та початок XXI століття знаменується стрімким розвитком інформаційно-комунікаційних технологій (електронних засобів комунікації), який привів до появи нових форм представлення та засобів передачі наукової інформації [3; 4]. Нові інформаційно-комунікативні технології забезпечили зовсім новий рівень науково-інформаційного обміну. Поява мережі Інтернет та використання науковцями всіх її можливостей для збереження, поширення, обміну наукової інформації сприяла лібералізації науки, яка, з ієрархічно організованої й національно орієнтованої, дедалі більше стає інтернаціональною. Таким чином, відбувається зміна інфраструктури наукових комунікацій, виникають нові моделі наукової взаємодії. Нові засоби наукової комунікації збільшують потенційну можливість розширення професійних контактів, впливають на розвиток самого характеру наукової діяльності, створюють нові форми соціалізації науковців [1].

Спираючись на доробки сучасних фахівців, у яких обґрунтовано параметри й критерії розвитку як науки взагалі, так і засобів наукової комунікації зокрема [4; 11; 16; 24], для дослідження процесів розвитку засобів наукової комунікації в науці державного управління можна визначити такі критерії:

1) найбільш поширені способи передачі наукової та науково-педагогічної інформації (усний, письмовий, друкований, електронний). Протягом досліджуваного періоду відбувалися певні зміни в способах представлення та передачі наукової та науково-педагогічної інформації. Так, поряд з усним та письмовим та друкованим способами інформаційного обміну наприкінці XX століття свого поширення поступово набув електронний. Його поява спровокувала як кількісні, так і якісні зміни у системі вітчизняних засобів наукової комунікації в науці державного управління. Отже, цей критерій дозволяє з'ясувати, які саме способи передачі наукової та науково-педагогічної інформації сьогодні найбільш широко використовуються для задоволення потреб науково-педагогічного співтовариства;

2) кількісні показники (кількість наукових періодичних видань, конференцій, читань, семінарів, наукових веб-ресурсів з державно-управлінської тематики тощо). Сучасні фахівці сфери державного управління неодноразово підкреслювали важливість вивчення кількісних показників розвитку науки, які є непрямим показником розвитку науки як системи знань і як соціальної системи [16];

3) ступінь диференціації науки державного управління за галузями. Розвиваючись, будь-яка галузь науки передбачає появу нових напрямків та розвиток існуючих. У своїх наукових роботах Б. Гершунський, О. Михайлов, О. Чорний зазначали, що однією з важливих закономірностей розвитку науки є взаємодія її окремих галузей, на основі якої виникають й розвиваються нові наукові галузі [11; 24]. Безперечно, диференціація та спеціалізація наукових знань державного управління привела до появи нових каналів і засобів наукового інформаційного обміну, а саме: нові наукові фахові журнали, наукові конференції, наукові спеціалізовані вчені ради із захисту дисертацій тощо. Отже, цей критерій дозволяє простежити певні зміни, які відбуваються в системі вітчизняних засобів наукової комунікації залежно від появи нових напрямків досліджень у сфері державного управління та процесів її наукової диференціації, а також зробити певні висновки щодо подальшого розвитку цих засобів наукової комунікації;

4) міцність зв'язків з міжнародним фаховим науковим співтовариством. Одним із головних завдань науки, зокрема науки державного управління, на сучасному етапі є її входження у світовий науковий простір, активна міжнародна співпраця, здоровий клімат міжнародного наукового спілкування [16]. Реалізація цих завдань певною мірою залежить від можливостей вітчизняних засобів наукової комунікації та її можливості організовувати науково-інформаційний обмін на міжнародному рівні. Саме цей критерій дозволяє простежити, яким чином ті чи інші вітчизняні засоби наукової комунікації

дозволяють якомога ефективніше реалізовували можливості міжнародної комунікації українських науковців і практиків;

5) ступінь доступності засобів наукової комунікації для науковців та для науково-педагогічної ланки науки державного управління. Ефективність наукових досліджень у будь-якій науковій галузі залежить від доступності тих чи інших засобів наукової комунікації, які, з одного боку, потрібні науково-педагогічним працівникам для поширення власних науково-педагогічних ідей, знань, а з іншого – для ознайомлення з останніми новинами науки і практики державного управління, розробками, методиками, концепціями, технологіями навчання та виховання тощо. Тому аналіз процесів розвитку засобів наукової комунікації державного управління без урахування цього критерію був би неповним.

Таким чином, розвиток вітчизняних засобів наукової комунікації в науці державного управління значною мірою збігається з еволюцією становлення й розвитку науки та вищої школи в Україні, а також зі змінами в технологіях передачі даних. Кожний етап розвитку науки державного управління вносить свої корективи щодо кількісного та якісного складу системи засобів наукової комунікації. Засоби наукової комунікації розвиваються відповідно до задоволення потреб щодо оперативного обміну, поширення та управління знаннями у науковому, науково-педагогічному середовищі та допомагають управлінцям-практикам перевести теоретичні наукові розробки у площину практичного втілення державно-управлінських завдань.

Висновки

1. Засоби наукової комунікації відіграють важливу роль у розвитку сучасної науки державного управління, з їх допомогою відбувається інформаційний обмін у науковому та науково-педагогічному співтоваристві, без якого неможливе зростання системи фахових знань у сфері державного управління.

2. Сучасне розуміння наукової комунікації у межах різних наукових підходів до тлумачення понять «наукова комунікація», «засоби наукової комунікації» дозволив узагальнити поняття наукової комунікації як професійно спрямований інформаційний обмін у науковому та науково-педагогічному співтоваристві, що відбувається за допомогою різних засобів передачі та отримання наукової інформації. Засобами наукової комунікації прийнято вважати сукупність доступних ресурсів (різні форми, способи, методи та технічні засоби), які дозволяють членам фахового наукового співтовариства ефективно здійснювати обмін та поширення науково-педагогічної інформації.

3. Серед вагомої кількості засобів наукової комунікації виділені основні, які є найбільш актуальними, швидкодоступними та зручними у користуванні, а саме: фахові наукові та науково-педагогічні видання, наукові конференції, семінари, а також новітні засоби та форми наукової комунікації, можливості яких реалізуються за допомогою нових інформаційно-комунікативних технологій.

4. Для дослідження засобів наукової комунікації у сфері державного управління визначені наступні критерії: поширеність способів передачі наукової та науково-педагогічної інформації, кількісні показники наукових видань та інших комунікативних заходів, ступінь диференціації науки за галузями, міцність зв'язків з міжнародним фаховим науковим співтовариством та доступність засобів наукової комунікації для науковців та для науково-педагогічної ланки науки державного управління.

5. Розвиток засобів наукової комунікації в науці державного управління значною мірою збігається з еволюцією становлення й розвитку науки та вищої школи в Україні, а також зі змінами в технологіях передачі даних. На кожному етапі розвитку науки державного управління засоби наукової комунікації розвиваються відповідно до задоволення потреб щодо оперативного обміну, поширення та управління знаннями у науковому, науково-педагогічному середовищі та допомагають управлінцям-практикам перевести теоретичні наукові розробки у площину практичного втілення державно-управлінських завдань.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямку.

Для більш глибокого розуміння процесу наукової комунікації, її ролі для забезпечення ефективного інформаційного обміну та управління цими науковими знаннями необхідним є аналіз існуючих класифікацій засобів наукової комунікації та аналіз функцій, які виконують ці засоби.

Література.

1. Баркова О. В. Формирование электронной библиотеки как направление развития научных коммуникаций [Електронний ресурс] / Ольга Валентиновна Баркова // Библиотеки национальных академий наук: проблемы функционирования, тенденции развития. – К., 2005. – Вып. 3. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/articles/2005/05bovrnk.html. – Назва з екрану.

2. Гарвей У. Д. Коммуникация: суть науки / У. Д. Гарвей // Роль коммуникаций в распространении научно-технических достижений : реферат. сб. / АН СССР Ин-т науч. информ. по обществ. наукам. и др.; отв. ред. А. А. Игнатьев и др. – М., 1986. – С. 63–81.

3. Иванов С. А. Устойчивые закономерности функционирования мировой системы научной коммуникации / С. А. Иванов // НТИ. Сер. 2. Информационные процессы и системы. – 2003. – № 1. – С. 1–6.

4. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. / О. В. Соснін, А. М. Михненко, Л. В. Литвинова. – К.: НАДУ, 2011. – 220 с.

5. Кулешов С. Г. Типологія наукових документів: історія та сучасний стан : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.08 / Кулешов Сергій Георгійович. – К., 1997. – 412 с.

6. Курило В. С. Освіта та педагогічна думка Східноукраїнського регіону у XX столітті / В. С. Курило – Луганськ : ЛДПУ, 2000. – 460 с.

7. Мирская Е. З. Коммуникация в науке / Е. З. Мирская // Вопр. философии. – 1969. – № 8. – С. 107–115.

8. Мирская Е. З. Современные телекоммуникационные технологии в Российской академической науке (Эмпирические исследования 1995–1999 гг.) / Е. З. Мирская // Науковедение. – 2000. – № 3. – С. 48–60.

9. Мирский Э. М. Проблемы исследования коммуникации в науке / Э. М. Мирский, В. Н. Садовский // Коммуникация в современной науке. – М.: Прогресс. – 1976. – 438 с. – С. 5−24.

10. Мирский Э. М. Социология науки. Определение ключевых понятий [Електронний ресурс] / Э. М. Мирский. – Режим доступу: http://courier.com.ru/pril/posobie/opred.htm. – Назва з екрану.

11. Михайлов А. И. Научные коммуникации и информатика / А. И. Михайлов, А. И. Черный, Р. С. Гиляревский. – М.: Наука, 1976. – 436 с.

12. Огурцов А. П. Дисциплинарная структура науки: Ее генезис и обоснование / А. П. Огурцов. – М.: Наука, 1988. – 256 с.

13. Огурцов А. П. Научный дискурс: власть и коммуникация (дополнительность двух традиций) [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ihst.ru/projects/sohist/papers/ogur93sp.htm. – Назва з екрану.

14. Педагогічний словник / АПН ; Ін-т педагогіки / М. Д. Ярмаченко (відп. ред.), Н. Б. Копиленко (підгот.). – К.: Пед. думка, 2001. – 516 с.

15. Полонский В. М. Словарь по образованию и педагогике / В. М. Полонский. – М. : Высш. шк., 2004. – 512 с.

16. Публічне управління: теорія і практика : монографія / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська та ін.; заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с. 17. Рачков П. А. Науковедение. Проблемы, структура, элементы / П. А. Рачков – М. : Изд-во МГУ, 1974. – 342 с.

18. Словник іншомовних слів / [уклад. Л. О. Пустовіт та ін.] – К. : Довіра, 2000. – 1326 с.

19. Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникации : [учеб. пособие] / Аркадий Васильевич Соколов. – СПб. : Михайлов, 2006. – 460 с.

20. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого : підруч. для науковця / Ю. П. Сурмін. – К. : Консорц. із удоскон. менеджмент-освіти в Україні, 2006. – 305 с.

21. Урсул А. Д. Проблемы информации в современной науке. Философские очерки / А. Д. Урсул. – М. : Наука, 1975. – 287 с.

22. Ушаков Е. В. Введение в философию и методологию науки : [учебник] / Е. В. Ушаков – М. : Изд-во «Экзамен», 2005. – С. 412–430.

23. Философский энциклопедический словарь / [гл. ред. : Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов]. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 840 с.

24. Черный А. И. Основы научной информации / А. И. Черный, А. И. Михайлов, Р. С. Гиляревский. – М. : Наука, 1965. – 300 с.

25. Шемаєва Г. Роль професійних об'єднань в інформаційному забезпеченні розвитку науки / Ганна Шемаєва // Вісн. кн. палати. – 2005. – № 7. – С. 16–19.

УДК 328.18

Олексій Максименко

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ АСПЕКТ

В статті аналізується сучасна теоретико-методологічна основа взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства з урахуванням соціокультурної ситуації. Узагальнено праці іноземних теоретиків мультикультуралізму, нові наукові підходи щодо реалізації принципів рівності й свободи, розширення сфери діяльності громадянського суспільства, соціальної інтеракції, врахування етнічного і конфесійного складу та забезпечення прав меншин.

Ключові слова: *взаємодія, державне управління, інститути громадянського суспільства, соціокультурна ситуація, мультикультуралізм, етнічні й релігійні спільноти.*

© Максименко О.І., 2012.

Постановка проблеми

Громадянське суспільство – недержавна частина суспільно-політичного життя, сукупність суспільних відносин, формальних і неформальних структур, що забезпечують умови політичної діяльності людини, задоволення і реалізацію різноманітних потреб і інтересів особистості й соціальних груп та об'єднань. Громадянське суспільство – це механізм соціальної взаємодії, що складається з системи різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації, місце соціальних дій, відносно автономних від держави.

Серед основних ознак громадянського суспільства можна навести такі: визнання в ролі головної цінності суспільства людини, її інтересів, прав, свобод; рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їх об'єднань, інших суб'єктів виробничих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна й ефективна система соціального захисту кожної людини; ідеологічна й політична свобода, наявність демократичних інститутів і механізмів, які забезпечують кожній людині можливість впливати на формування і здійснення державної політики. Адже як зазначається в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: «Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні має бути спрямована на використання можливостей громадянського суспільства, зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнонаціональній, культурній та конфесійній сферах, соціального міжсекторального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, створення умов для безпосереднього залучення до підготовки управлінських рішень зацікавлених суспільних груп, що сприятиме забезпеченню в державі суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сучасну теоретико-методологічну базу дослідження взаємодії держави та громадянського суспільства через призму соціокультурної ситуації становлять наукові розвідки багатьох іноземних вчених. Дослідники Е. Арато, Х. Арендт, З. Бауман, У. Бек, П. Бергер, Р. Гвардіні, А. Ґрамші, Р. Дарендорф, М. Кастельс, Дж.Кін, А. Кларк, Дж. Л. Коен, К. Левін, Ф. Лово, М. Маффі, Р. Патнем, Д. Ритцер, Ф. Фукуяма, С. Хантингтон, Ф. Хайек, Ю. Хабермас розглядають суспільство як особливий соціальний простір, в якому циркулюють різні види соціальних капіталів; суспільство – це динамічний ресурс системи взаємовідносин (комунікацій), соціальної інтеракції.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Сучасна соціокультурна реальність характеризується новими відносинами між людьми в цілому як суб'єктами культури, новими умовами, у тому числі й матеріальними, свого розвитку; лібералізацією системи цінностей, норм і правил, культурних потреб і засобів їх задоволення; плюралістичною моделлю соціокультурного розвитку суспільства; втратою визначеності та чіткості критеріїв розрізнення еталонної, базової культури; а подекуди і нівелювання еталонних взірців культури.

В Україні продовжують активно розвиватися інститути громадянського суспільства. Багатоманітність, полікультурність і поліконфесійність сучасного українського соціального простору, активізація національно-культурного життя ставлять перед Україною нові виклики. Для повноцінної інтеграції в сучасний демократичний світ державі необхідно всіляко сприяти розвитку і укріпленню громадянського суспільства; налагоджувати взаємо-

дію з його інститутами. Сучасні глобалізаційні процеси, теорії мультикультуралізму спонукають науковий світ до пошуків оптимальних моделей взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства з урахуванням соціокультурної ситуації з метою попередження соціальних конфліктів, ксенофобії, расової та національної неприязні, збереження толерантності.

Мета

Метою даної статті є аналіз сучасної теоретико-методологічної основи щодо взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства через його соціокультурну складову; узагальнення праць теоретиків мультикультуралізму та нових наукових підходів щодо реалізації принципів рівності і свободи; розширення сфери діяльності громадянського суспільства; соціальної інтеракції; підходи щодо встановлення принципів справедливості; врахування етнічного складу та забезпечення прав меншин, проблеми моралі та самоідентифікації. Всі ці напрацювання мають слугувати значною базою у сфері державного управління для вироблення єдиної державної політики щодо взаємодії з громадськістю, у тому числі з етнонаціональними та релігійними спільнотами.

Виклад основного матеріалу

Реалізація принципів рівності і свободи можлива лише за умов обмеження функцій держави і розширення сфери діяльності громадянського суспільства. Так вважає професор Вестмінстерського університету, директор Центру вивчення демократії (Лондон) Джон Кін. На його думку, громадянське суспільство виступає як динамічно розвинутий соціальний простір самоорганізованих співтовариств і об'єднань, потенціал яких дозволяє створити сильну структуру, незалежну від держави. Державні інститути при цьому повинні виконувати службову роль, законодавчі функції, забезпечувати правові рамки для вирішення соціальних конфліктів, а також захищати суспільство від нерівності й свавілля [2].

Держава покликана сприяти пом'якшенню соціальних конфліктів і напруженості, щоб громадянське, або цивілізоване, суспільство не перетворилося на нецивілізоване. Розширення сфери діяльності громадянського суспільства не припускає мінімізації ролі держави в дусі неоконсерваторів, оскільки такий підхід веде до утворення «аполітичного» громадянського суспільства. При цьому громадянське суспільство є визначальним чинником створення демократичної системи управління.

Поряд з цим Дж. Л. Коен та Е. Арато зазначають, що сучасна держава в багатьох відношеннях потребує багаторівневої структури суспільних взаємозв'язків, котра може бути стабілізована за допомогою фундаментальних прав. Під громадянським суспільством вони розуміють сферу соціальної інтеракції між економікою і державою, яка складається зі сфер спілкування (сім'я, добровільні об'єднання, соціальні рухи). У такій інтерпретації громадянське суспільство може виступати як нормативна база розвитку демократії. Економічна і політична сфери виконують функції стабілізації соціальної структури і в той же час слугують своєрідними «рецепторами», що приймають від громадянського суспільства сигнали, спрямовані на адресу держави і економіки. Публічна сфера і різні об'єднання можуть виступати в якості інститутів, загальних для цивільної і політичної сфер. Між цими сферами немає чіткої межі: вони взаємно проникають і впливають один на одного. Відмінність же сфери громадянського суспільства полягає в тому, що демократія в ній може просуватися значно далі, ніж в сферах політики та економіки, оскільки пріоритет мають механізми комунікаційної інтеракції [3].

Важливу роль у відносинах між державою і громадянським суспільством відіграє так звана публічна сфера, яку Ю. Хабермас характеризує як структуру комунікацій, вкорінених в «світі життя» шляхом різного роду об'єднань громадянського суспільства. Саме в цій структурі комунікацій проявляються конфлікти, які вирішуються за допомогою політичної системи. Значення даної сфери полягає в артикуляції проблем і передачі їх від громадянського суспільства – державі. Завдяки публічній сфері (простору) громадяни можуть виконувати свою роль, що витікає із належності до певного політичного співтовариства, висловлюючи свою думку і беручи участь в обговоренні нагальних проблем [4].

Італійський філософ і політичний діяч А. Грамші вказує, що між громадянським суспільством і державою існує не лише взаємодія, а також і взаємопроникнення. При цьому він зазначає, що перехідним елементом між громадянським суспільством і державою є політичні партії. «В реальному житті деяких країн, – пише А. Грамші, – політична партія відіграє роль «глави держави», але, на відміну від інститутів влади «не править», а здійснює свою фактичну владу через громадянське суспільство.

У своєму головному творі американський політолог Р. Патнем «Щоб демократія працювала: Громадянські традиції в сучасній Італії», яку він написав разом з Р. Леонарді та Р. Нанетті у 1993 році, досконально описав мережу горизонтальних взаємозв'язків і вивів пряму залежність між чисельністю громадських організацій та якістю розвитку регіонів. Так, на півночі Італії рівень громадянської активності на порядок вищий, ніж на півдні. Головне питання дослідницького проекту, проведеного автором книги в Італії, полягало у наступному: які ті умови, що забезпечують створення сильних, відповідальних, представницьких інститутів муніципальної влади? Роберт Патнем показав, що саме в тих регіонах Італії, де сто років тому італійці найбільш активно залучалися в нові форми суспільної солідарності та соціальної дії, їхні нащадки максимально набули ознак «громадянськості» в політичному та соціальному житті. І в цих же самих регіонах суспільне життя мало явно цивільний характер вже тисячу років тому, коли процвітали комуни, всілякі суспільства, гільдії, асоціації сусідів тощо [6].

Поряд з цим М. Мараффі, стверджує, що висновки, які Р. Патнем виводить зі свого дослідження, виходять далеко за межі Італії і передбачають важливі додатки до розвитку демократії в усьому світі. Соціальну довіру, норми взаємодії, мережі громадянської залученості та успішної співпраці – все це, що Р. Патнем називає «соціальним капіталом» – є ключовим фактором для того, щоб зробити демократію працюючої (і стимулювати також економічне процвітання). Аргументація, використана в цій книзі, надзвичайно витончена і складна, як теоретично, так і емпірично. Вона являє собою значне просування в нашому розумінні тернистого питання взаємозв'язку між «культурою» і «структурою» соціального і політичного життя [7].

Громадянське суспільство як предмет сучасного зарубіжного соціокультурного дослідження, його зміст і функції держави, що кореспондуються і цим змістом, розглядаються в роботах таких провідних зарубіжних суспільствознавців: Дж. Роулз «Теорія справедливості», 1971 р., «Ідеї блага і пріоритет права», 1988 р., «Закон народів», 1999 р.; У. Кімліка «Сучасна політична філософія», 1990 р. / 2001 р., «Ліберальна рівність», 1990 р., «Імміграція, мультикультуралізм і держава загального добробуту», 2006 р. Важливі праці М. Уолцера і Ч. Тейлора. А також цікавими є напрацювання Д. Белла,

А. Макінтайра, А. Селігмана та інших. В їх дослідженнях особлива увага звертається на мультикультуралізм як на теоретичний принцип практичної організації громадянського суспільства в умовах мінливих форм його взаємодії з державою. Крім того, розкривається соціологізуюча роль самих інститутів громадянського суспільства. Особливо виділяється в процесі аналізу діяльність різних фундацій громадянського суспільства, так як вони виступають потужним фактором його розвитку та лібералізації суспільного життя.

На думку Дж. Роулза, співпраця та співжиття індивідів у будь-яких суспільних структурах вимагають встановлення принципів справедливості, що відповідали б їхнім прагненням до свободи та рівності. Базовим положенням процедури встановлення цих принципів має бути рівність і свобода усіх учасників. Дж. Роулз стверджує, що у вихідному положенні рівності індивіди виберуть два принципи справедливості: «перший передбачає рівність з погляду доступу до основних прав та обов'язків; другий підтримує соціальну та економічну нерівність, яка повинна задовольняти такі дві умови: а) має бути пов'язана з місцями та посадами, відкритими для всіх; б) повинна бути розумною щодо не надто поганого становища найдискримінованіших» [8].

У. Кімлика є одним з провідних продовжувачів ідей Дж. Роулза. Він у своїй роботі «Ліберальна рівність» стверджує, що Дж. Роулз пов'язує ідею справедливості з рівною часткою суспільних благ, але він вносить і важливе доповнення. Воно полягає в наступному судженні: ми ставимося до людей як до рівних, якщо усуваємо не всі нерівності, а тільки ті, які заподіюють кому-небудь шкоду. Якщо деякі нерівності приносять всім користь, сприяючи розвитку суспільно-корисних талантів і видів діяльності, то кожен вважає ці нерівності прийнятними для себе. У. Кімлика вважає, що нерівності припустимі, якщо вони покращують мою, рівну з іншими, частку, але вони недопустимі, якщо зазіхають на частку, яка належить мені по справедливості [9].

У. Кімлика слідом за Дж. Роулзом приділяє особливу увагу захисту так званих «основних свобод», які розуміються як звичайні цивільні політичні права, визнані в ліберальних демократіях, а саме: право голосувати, право балотуватися на будь-яку посаду в державі, право на справедливий законний суд, свободу слова та пересування.

У. Кімлика в обговоренні проблеми політичної рівності в мультикультурному суспільстві поглиблює і загострює проблему значущості та статусу прав меншин. Він вважає, що національні меншини мають право вважати себе культурно-дистинктивними (відмінними) спільнотами тільки за умови, що вони самі керуються ліберальними принципами. На погляд У. Кімлика, лібералізм й терпимість і історично, і концептуально нерозривні. Більш того, розвиток релігійної терпимості і став одним з історичних коренів лібералізму [10].

У своїй роботі «Імміграція, мультикультуралізм і держава загального добробуту» У. Кімлика звертає увагу на те, що держава не може відмежуватись від етнічних проблем і етнічності в цілому. Він визнає, що вимоги низки етнічних і релігійних груп на надання публічної фінансової підтримки культурних заходів є справедливими. Має він на увазі підтримку етнічних асоціацій, журналів, фестивалів того, що працює на підтримку і затвердження багатства і різноманітності культурних ресурсів. Це, на його погляд, підвищує стабільність у суспільстві і нівелює нерівність між етнічними і релігійними групами [11].

В розрізі дослідження проблем взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства через призму соціокультурних компонентів слід відзначити працю американського дослідника мультикультуралізму М. Уолцера «Про терпимість. Лекції з етики, політики та економіки», де він серед найважливіших питань ставить такі: виявлення типів толерантних режимів; розгляд проблеми плюралізму іммігрантського співтовариства; введення поняття громадянської релігії як набору політичних доктрин, меморіальних дат, історії оповідань, ритуалу, за допомогою яких держава відтискається в душах своїх громадян, які недавно вступили в громадянство. М. Уолцер стверджує, що цивільні релігії здатні терпіти один одного лише всередині міжнародної спільноти, але ніяк не всередині єдиного внутрішнього режиму; визначення поняття культурної інтервенції; осмислення питання про те, як терпіти нестерпне [12].

Сучасний канадський філософ Ч. Тейлор у своїй книзі «Джерела себе» говорить про людську індивідуальність, її витоки, виміри і способи артикуляції у просторі культурних смислів. Ч. Тейлор простежує еволюцію поглядів на природу морального блага в їхньому співвідношенні з нашим усвідомленням себе як істоти з внутрішнім виміром. Головний напрямок книги пов'язаний з нашою сьогоднішньою екзистенційною ситуацією. Ч. Тейлор вбачає центральну проблему нашого сучасного морального становища в тому, що ми втрачаємо горизонти культурних смислів, завжди спонукаючи людей до пошуків блага [13].

Відомий представник сучасної американської політичної філософії А. Макінтайр займається розробкою проблеми моралі в сучасному суспільстві. Його концепція заснована на уявленні про те, що сучасне суспільство культурно різноманітне, відповідно до цього, в сучасних західних країнах однією з найважливіших проблем (і задач для вирішення політиків цих країн) стає проблема організації спільного співіснування різних моральних установок, які деколи суперечать один одному [14].

Висновки

Отже, проблема співвідношення, взаємозв'язків і взаємодії держави з громадянським суспільством відноситься до числа найбільш важливих, складних і дискусійних тем, обговорюваних гуманітарними науками. Звертаючись до цієї проблематики насамперед, необхідно нагадати, що соціальні феномени, до яких відносяться держава і громадянське суспільство, є дуже складними і багатоваріантними у своїх проявах.

Загальнолюдські цінності складають фундамент правового статусу особистості в цивілізованому суспільстві. Основні права людини виражають і захищають основоположні передумови гідного людського існування. Покоління основних прав людини знаменують етапи демократичного перетворення суспільства, тому основні права людини повинні бути віднесені до безпосередньо-соціальних прав і, на відміну від інших захищуваних законом інтересів, забезпечувати нормальне існування і розвиток соціуму. Потреби, що лежать в основі цих інтересів, є передумовами відтворення досягнутого рівня розвитку цивілізації. Тому вони характеризуються як природні і невід'ємні, оскільки посягання на ці права підривають основу самої цивілізації. Права людини в даний час не можуть бути лише задекларованими, вони повинні бути наповнені реальним змістом.

Рівень взаємодії держави і громадянського суспільства залежить від рівня демократичності й соціальності країни, рівня забезпеченості прав і свобод людини і громадянина. На якість цієї взаємодії впливають рівень культури, питання моралі в сучасному суспільстві, людської індивідуальності, мультикультуралізму, які обумовлюють соціальний простір (клімат) і рівень громадянськості.

Також важливими факторами є історичний розвиток держави, її територіальні особливості. А соціокультурна ситуація в країні є значним елементом ефективної взаємодії громадськості з державою. Тому, врахування етнічних та релігійних проблем полікультурного соціуму забезпечують толерантність і терпимість, сприяють налагодженню діалогу між державою та представниками всіх інститутів громадянського суспільства «на рівних», що є основою попередження соціальних конфліктів.

Література.

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: указ Президента України від 24 березня 2012 року, № 212/2012 // Офіційний вісник України від 13.04.2012 – 2012 р., № 26, 17 с., стаття 966, код акту 61015/2012.
2. Кин Дж. Демократия и гражданское общество. – М.: Прогресс-Традиция, 2001.
3. Коэн Дж., Арато Эн. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. ред. Мюрберг И. И. – М., 2003. – С. 153, 431.
4. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions in Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass., 1996. − P. 359−360.
5. Маев Г. Грамши о гегемонии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://avtonom.org/old/lib/theory/gramsci.html. – Назва з екрану.
6. Putnam Robert D. with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. – 1993. – Princeton University Press's Notable Centenary Titles.
7. Марафф М. Про соціальний капітал Р.Патнема [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.people.su/85424. – Назва з екрану.
8. Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, изд-во НГУ, 1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://molotoff.info/books/teoriya-spravedlivosti.pdf.
9. Кимлика Уилл. Либеральное равенство. Пер. Л. Б. Макеевой // Современный либерализм. М., 1998. − С. 138−190 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kant.narod.ru/kymlicka.htm. – Назва з екрану.
10. Кимлика Уилл. Иммиграция, мультикультурализм, и государство всеобщего благосостояния» // Этика по международным делам. – Том 20,3. Осень, 2006.
11. Некрасов С. И., Некрасова Н. А., Платошина В. В. Американский мультикультурализм. − Изд. «Академия Естествознания», 2011.
12. Уолцер Майкл. «О терпимости. Лекции по этике, политике и экономике» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.owl.ru/win/books/terpimost.htm.
13. Тейлор Чарльз. Джерела себе. Пер. с англ. – К.: Дух і літера, 2005. – 691 с.
14. Макинтайр А. После добродетели: Исследования теории морали / Пер. с англ. В. В. Целищева – М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2000. − С. 13.

УДК 351:005

Володимир Наконечний

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ СФЕРІ

У статті проведено аналіз методології «управління змінами», за допомогою якої зроблена спроба вирішити проблему динамічного висвітлення проблематики державно-управлінської сфери, наведено моделі «великої трійки» щодо аналізу антропологічних змін, характеристики моделі «списку 8» Дж. Коттера, охарактеризовано період хаосу, ентропії та їх вплив на державно-управлінську сферу, зроблена кореляція спонтанності та випадковості з динамікою змін у соціумі та їх вплив на управлінські стратегії, показано вплив чотирьох (ідеального, нормативного, інтеракційного та можливого) вимірів міжособистісного поля на динаміку змін, з'ясовано механізм управління змінами в державно-управлінській сфері.

Ключові слова: *державне управління, управління змінами, державно-управлінська сфера, модель трансформаційних змін.*

Постановка проблеми

Соціальні науки покликані досліджувати поведінку індивідів з точки зору комбінації первинних елементів, які згодом формують складні комплекси феноменів. Інтенціональні дії людей (їхні наміри) доволі часто призводять до незапланованих результатів, тобто, до непередбачуваних (або неінтенціональних) наслідків. Відповідно, соціальні науки повинні «побачити зміст в непередбачуваних результатах взаємодії багатьох індивідів, саме в них проявляється факт дозрівання і появи на світ нових соціальних тенденцій» [6, с. 40]. Непередбачувані наслідки в діях індивідів, будучи ростками нового, є спонтанні за своєю природою. Таким чином, для соціальних наук основним завданням стає аналіз певного типу порядку, який свідомо ніким із діючих осіб не був запланованим, виникаючи внаслідок окремих розрізнених дій індивідів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Звернемось до аналізу методології «управління змінами», за допомогою якої можна певним чином вирішити проблему динамічного висвітлення проблематики державно-управлінської сфери.

Вітчизняна наука державного управління плідно працює над теоретичними розробками в даній царині, серед представників якої слід виділити В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, В. Дорофієнка, О. Крюкова, В. Мартиненка, Т. Пахомову, О. Радченка, С. Саханенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Але питання механізмів кореляції управління містом з суспільно-політичною сферою ще не стали предметом ґрунтовного дослідження.

Мета

Мета статті полягає в узагальненні сучасних теоретичних підходів щодо механізмів кореляції управління містом із суспільно-політичною сферою.

Виклад основного матеріалу

Під управління змінами в науці державного управління Ю. Шаров і О. Копитько розуміють сучасний підхід в управлінні організаційними змінами в соціально-економічних системах, джерелами яких є функціонування та розвиток цих систем під впливом постійних змін у внутрішньому і зовнішньому середовищі, котрий є засобом досягнення органічної взаємодії системи з динамічним зовнішнім середовищем, її розвитку та набуття нової якості з метою посилення впливу на оточення [7, с. 636].

© Наконечний В.В., 2012.

Як зазначає О. В. Морозова, з метою ефективного управління змінами соціальним наукам слід «запозичувати» методологічні підходи з інших сфер гуманітарного знання, в тому числі, зі сфери менеджменту [4, с. 123]. На її думку, доволі розповсюдженими у менеджменті щодо проблематики управління змінами є наступні пояснювальні моделі: модель «великої трійки» (Р. Кантер, Б. Штейн і Т. Джик), модель трансформаційних змін (Е. Шайн), модель «списку 8» (Дж. Коттер). Слід також зазначити, що в управлінні змінами вагома роль належить мотиваційній складовій, а реальним лідером змін здатна стати інноваційна особистість.

За допомогою моделі «великої трійки» прийнято аналізувати антропологічні зміни, ролі індивідів у процесі означених змін (Табл. 1).

Таблиця 1

Модель «великої трійки» Р. Кантера, Б. Штейна та Т. Джик [4, с. 123]

Види змін	Форми змін	Ролі у процесі змін
Макроеволюційні	Зміни ідентичності	Стратеги
Мікроеволюційні	Зміни в координації	Виконавці
Революційні	Зміни в контролі	Реципієнти

Модель трансформаційних змін або модель Е. Шайна включає три стадії: «розморожування», опанування нового, «повторне заморожування». Перша стадія пов'язана із формуванням мотивів для подальшого впровадження змін («розморожування»). Насамперед слід створити клімат психологічної безпеки, оскільки у людському співтоваристві всяка новація чи зміна певним чином супроводжується відчуттям тривоги або вини. Друга стадія передбачає опанування новими ідеями та новими значеннями. На завершальній – третій – стадії («повторне заморожування») відбувається засвоєння нових значень і концепцій. Слід зазначити, що ця модель корелює «із моделлю «crafting democrary» як процедурою, що відбувається відповідно до певної матриці: спочатку лібералізація режиму, відкриття системи, потім власне інституціональна демократизація і, врешті, консолідація демократії» [4, с. 123].

Щодо характеристики моделі так званого «списку 8» (Дж. Коттер), набуває важливості чітка послідовність здійснення восьми наступних кроків:

1) формування переконань стосовно того, що нові зміни за своїм характером є невідворотні;

2) створення лідерської команди;

3) формування стратегічного бачення майбутнього;

4) активні комунікативні заходи з приводу обговорення майбутнього;

5) виявлення та нейтралізація перешкод;

6) ретельне закріплення проміжних результатів;

7) консолідовані дії під час процесів змін;

8) «заякорювання» нових підходів у суспільному середовищі.

Підсумовуючи, можна зазначити, що усі три охарактеризовані моделі управління змінами об'єднує той факт, що їм притаманні наступні базові структурні елементи [4, с. 124]:

- образ «палаючої платформи», тобто, необхідність усвідомлення, що збереження статус-кво вже є неможливим;
- вагому роль відіграє фактор лідера;
- необхідність формування мети – бачення майбутнього;
- створення «дорожньої карти» змін (послідовно, крок за кроком);
- існування постійного зворотнього зв'язку з метою формування клімату довіри задля широкої підтримки змін;
- закріплення нових підходів у суспільній сфері на ціннісному рівні.

Отже, запропонований О. В. Морозовою алгоритм управління змінами можна застосовувати в якості методологічного підходу для аналізу динамічної суспільно-політичної реальності.

Звичайно, важливість формування бачення майбутнього певним чином сприятиме оптимізації державно-управлінського простору. Разом із тим, на думку І. Валлерстайна, майбутнє людства буде характеризуватися зростаючою нестабільністю [2, с. 29]. Згідно з його прогнозом, у найближчі п'ятдесят років динаміка суспільно-політичного розвитку може призвести до світового хаосу, детермінувавши виникнення нового системного порядку. Слід констатувати, що в окресленому контексті актуалізується виявлення методологічних підходів у сфері управління містом, які б корелювали з постійно змінюваною реальністю суспільно-політичного буття.

З точки зору І. Валлерстайна, в періоди хаосу визначального значення набувають людські дії та взаємодії. Під час стабільності політичної системи (навіть відносної) спричинити радикальні зміни навіть цілеспрямованими зусиллями людей вкрай важко [2, с. 31]. Але в періоди хаосу та нестабільності значні зміни чи потрясіння можуть виникнути доволі легко при свідомому втручанні людей у ці процеси. І. Валлерстайн визначає поняття хаосу як різке «зниження тих параметрів, які можна пояснити, виходячи із детерміністських рівнянь» [2, с. 31].

Поняття хаосу часто вживають як синонім поняттю ентропія, яка, на думку І. Пригожина, сприяє введенню нестабільності та незворотності у систему всякого типу. Ентропія, згідно з теоретиком, розмежовує минуле та майбутнє, її сутність якраз і полягає в тому, щоб встановлювати зв'язок між минулим та майбутнім завдяки існуванню теперішнього. Випадковості та спонтанності виникають у теперішньому, яке є елементом випадковості. «Відмінність між минулим і майбутнім і, отже, незворотність можуть входити в опис системи тільки в тому випадку, якщо система поводиться достатньо випадково» [5, с. 59]. Отже, ентропія – це, згідно з термінологічним апаратом І. Пригожина, стріла часу, яка є підтвердженням того, що майбутнє не задане (воно непередбачуване). Майбутнє для ізольованих систем завжди розміщене в напрямку зростання ентропії [5, с. 172].

Цікавим чином інтерпретував поняття ентропії у контексті соціуму Ф. Хайєк. Теоретик аналізував два протилежних типи суспільного устрою – «Космос» і «Таксис». «Космос» – це спонтанний устрій, що «виріс» у середині соціуму, будучи створеним «знизу». «Таксис» – це створений устрій, організація, що сформована «зверху», будучи розпланованою та керованою [3, с. 31]. Згідно з Ф. Хайєком, послідовне створення такого устрою як «Таксис», коли суспільний розвиток формується лише за допомогою плану «зверху», призводить врешті до тоталітаризму.

На думку Ф. Хайєка, спонтанний порядок у суспільстві – це результат підкорення окремих елементів певним правилам поведінки, видів яких у соціумі є багато. Разом з тим, певні види поведінки спрямовані на співпрацю індивідів, їхню взаємодію, тоді як інші, навпаки, ве-

дуть до конфліктів та роз'єднання. У масовій свідомості пріоритетною є точка зору, що лише суворо регламентована поведінка людини (прогнозована, законослухняна) здатна врешті сприяти створенню ідеального суспільно-політичного устрою. Але, з точки зору Ф. Хайєка, така позиція є помилковою. Навпаки, ідеальна та підкорена чітким приписам поведінка індивідів (якщо вони всі одночасно підкоряться певним єдиним правилам співіснування) спричинить лише безлад, «оскільки не кожна закономірність в поведінці елементів скерована на збереження загального устрою» [3, с. 36–37]. Для обґрунтування власної позиції теоретик звертається за аналогією до другого закону термодинаміки (закону ентропії), згідно з яким стан «ідеального безладу» виникає за умов, коли молекули газу набувають тенденції здійснення прямолінійного руху з постійною швидкістю. Відповідно, ідеальна та закономірна поведінка індивідів у суспільстві також здатна детермінувати «ідеальний безлад». Це обумовлюється відсутністю механізмів спонтанності, які можуть сприяти індивідуальній взаємодії. Ці механізми неможливо закласти «зверху», що призведе врешті до формування суспільства егоцентристів, руйнуючи суспільний устрій. У цьому контексті слід зазначити, що «суспільство може існувати тільки тоді, коли шляхом селекції з'являться правила, які примусять індивідів поводитись так, щоб зробити суспільне життя можливим» [3, с. 37].

Спонтанності та випадковості, корелюючи з динамікою змін у соціумі, іноді кардинально змінюють суспільно-політичне поле взаємодій, вимагаючи адекватної реакції з боку управлінських стратегій. Управління статичними об'єктами, які сталі та незмінні, відходить у минуле. Крім того, різко розмежовувати два ракурси в аналізі суспільства – статичний та динамічний – також не доцільно. Сучасна наука покликана аналізувати оточуючу дійсність у динамічному контексті, тобто, актуальною стає установка на вивчення подій та процесів, але не речей та станів. На думку Г. Башляра, для наукового дискурсу сьогодні набуває важливості пізнання явищ, а не речей, оскільки речі – це зупинені явища. Отже, «уже не можна, як це було раніше, вважати природним сприйняття об'єктів в якості таких, що перебувають у спокої – начебто вони були речами – і шукати потім, при яких умовах вони здатні рухатися» [1, с. 251].

У наш час уже неприйнятним вважається аналіз соціуму в контексті двох взаємовиключних стратегій – або з точки зору соціальної статики, або – крізь призму соціальної динаміки. Як вказував П. Штомпка, соціальній реальності у сучасну епоху притаманні всепроникні динамічні якості. Разом з тим, у суспільстві завжди можна виокремити окремі групи чи організації, яким притаманна певна сталість [8, с. 26]. Таким чином, сьогодні актуалізується дослідження суспільства в русі, в динаміці, тобто, аналіз його «процесуального» образу.

Якщо підходити до осмислення суспільства в ролі «процесуального образу», слід усвідомлювати, що динаміка змін суттєво впливає на чотири виміри міжособистісного поля, запропонованих П. Штомпкою, – ідеальний, нормативний, інтеракційний та можливий [8, с. 28]. Ці виміри ще можна розуміти в якості чотирьох типів мереж (переплетення ідей, правил, дій та інтересів), на рівні яких індивіди взаємодіють між собою.

Ідеальний вимір міжособистісного поля суспільства корелює із мережею ідей, куди можна віднести різноманітні вірування, уявлення, типи доказів чи дефініцій. Цей вимір ще можна означити як «соціальна свідомість» суспільства. На цьому рівні відбуваються найчастіше зміни, що пов'язані з артикуляцією, легітимізацією чи переформулюванням ідей, з появою нових поглядів, ідеологій тощо.

Нормативний вимір міжособистісного поля, співвідносячись із мережею правил, що включає набір усталених норм, цінностей чи приписів, формує «соціальні інструкції» для суспільства. У динаміці цього рівня фіксуються найчастіше такі зміни, як інституціалізація, перегляд цінностей, норм, правил чи відмова від них.

Слід зазначити, що поєднання обох вимірів – ідеального та нормативного – прийнято відносити до культури конкретного соціуму.

Інтеракційний вимір міжособистісного поля корелює із мережею дій, утворюючи «соціальну організацію» суспільства. Зміни, що відбуваються на інтеракційному рівні міжособистісного поля, зумовлюються насамперед розробкою, диференціацією, переформуванням каналів взаємодій, зв'язків у групах, колах спілкування, особистісних контактів тощо.

І, врешті, можливий вимір міжособистісного поля, збігаючись із мережами інтересів (можливості, шанси, доступ до ресурсів), організовує «соціальну ієрархію» у суспільстві. Динаміка змін на цьому рівні пов'язана з кристалізацією, затвердженням і переформатуванням можливостей, життєвих перспектив, інтересів, зміною соціальних ієрархій та статусів.

Інтеракційний вимір та вимір можливостей у сукупності складають так звану соцієтальну тканину суспільства [8, с. 28].

Висновки

Таким чином, спонтанності та випадковості, корелюючи з динамікою змін у соціумі, іноді кардинально змінюють суспільно-політичне поле взаємодій, вимагаючи адекватної реакції з боку управлінських стратегій. Управління статичними об'єктами, які сталі та незмінні, відходить у минуле. Крім того, уже неприйнятним вважається аналіз соціуму в контексті двох взаємовиключних стратегій – з точки зору соціальної статики або крізь призму соціальної динаміки. Сучасна наука покликана аналізувати оточуючу дійсність у динамічному контексті, тобто, актуальною стає установка на вивчення подій та процесів, але не речей та станів (Г. Башляр, П. Штомпка). Тобто, якщо раніше процедури процесу пізнання були переважно сфокусовані на пізнанні статичних об'єктів (наприклад, управлінські функції в системі організації владних органів міста), то в наш час стає пріоритетним пізнання управління містом як певного явища в динамічному контексті.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення та вироблення класифікації методологічних підходів та стратегій управління змінами, ролі в цьому процесі органів місцевого самоврядування.

Література.

1. Башляр Г. Новый рационализм / Гастон Башляр ; [пер. с франц. / предисл. и общ. ред. А. Ф. Зотова]. − М. : Прогресс, 1987. − 376 с.

2. Валлерстайн И. После либерализма / Иммануэль Валлерстайн ; [пер. с англ. ; под. ред. Б. Ю. Кагарлицкого]. − М. : Едиториал УРСС, 2003. − 256 с.

3. Гайек Ф. А. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії / Фрідріх Август фон Гайек ; [пер. з англ. В. В. Дмитрук]. − К. : «Аквілон-Прес», 2000. − Т. І–ІІІ. − 448 с.

4. Морозова Е. В. Управление изменениями как проблема политического менеджмента / Е. В. Морозова // Полис. − 2010. − № 2. − С. 122—127.

5. Пригожин И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабелла Стенгерс ; [пер. с англ. Ю. А. Данилова ; общ. ред. и послесл. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова]. − М. : Прогресс, 1986. − 432 с.

6. Хайек Ф. А. фон. Познание, конкуренция и свобода : [антология сочинений] / Фридрих Август фон Хайек ; [пер. с англ., сост. и предисл. С. Мальцевой]. − СПб. : Пневма, 1999. − 288 с.

7. Шаров Ю. П., Копитько О. О. Управління змінами // 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. – С. 636–637.

8. Штомпка П. Социология социальных изменений / Петр Штомпка ; [пер. с англ. / под ред. В. А. Ядова]. − М. : Аспект Пресс, 1996. − 415 с.

УДК 351:342.7

Лариса Новак-Каляєва

МЕТАМОРФОЗИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕТЕРМІНАНТИ У КОНЦЕПЦІЯХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Досліджено трансформації соціальної детермінанти в концепціях державного управління в динаміці їх практичного втілення. Проаналізовано теоретичні засади та особливості реалізації концепцій «держави загального добробуту» та «соціальної держави» в контексті забезпечення прав людини. Виявлено взаємозв'язки та взаємозалежності економічних та політичних концептів влади у поступальному розвитку суспільства на прикладі досвіду європейських країн у XX ст.

Ключові слова: *теорія державного управління, соціальна держава, належне управління, права людини.*

Постановка проблеми

Аналіз одіозних наслідків та досвіду Другої світової війни європейською спільнотою обумовив усвідомлення на глобальному рівні необхідності створення спеціальних інституцій, покликаних захищати права людини, зневажання і нехтування яких упродовж війни «призвели до варварських актів, які обурюють совість людства» [1]. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, стала відправним пунктом у справі «визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав…» у новітній історії європейських країн на шляху до «створення такого світу, в якому люди будуть мати свободу слова і переконань і будуть вільні від страху і нужди». Декларація стала першою універсальною системою цінностей, що поширилася на всіх людей і на всі країни, оскільки виходила з того, що права людини повинні охоронятися силою закону, а соціальна складова.

Зовнішнє оформлення інститутів та норм прав людини в системі ООН стало, у певному сенсі, реалізацією Загальної декларації прав людини, органічним продовженням якої стали два великих базових документа – пакт громадянських та політичних прав, а також пакт економічних, соціальних і культурних прав, що разом складають «Міжнародний Білль про права людини», прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р. В теорії державного управління завдання реалізації соціальних прав людини в практиці державного будівництва отримало суттєве підґрунтя в концепціях державного управління середини XX ст., детермінантою яких стала соціальна складова. Результати втілення в життя теоретичного потенціалу державного управління в динаміці європейського державотворення у повоєнний період були неоднозначними, але свідчили про реальну спроможність урядів західноєвропейських країн забезпечити достатньо високий рівень життя населення. Комплекс проблем реалізації соціальної політики не втрачає актуальності у сучасних умовах, зокрема, для країн, життєвий рівень населення яких ще далекий від бажаного.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Видатними західними науковцями, що в різні роки розробляли теоретичні засади науки державного управління, були В. Вільсон, М. Вебер, А. Файоль, Л. Уайт, Ч. Барнард, Г. Саймон, Д. Валдо, М. Крозье, П. Дракер, В. Ніськанен, Е. Далшир, Дж. Марч, Й. Олсен, Д. Осборн, Т. Геблер та багато інших. Так, для теоретико-методологічного осмислення взаємообумовленості інституційних і соціокультурних чинників в державному управлінні важливу роль відіграють класичні праці П. Бергера, Е. Гідденса, Е. Дюркгейма, Т. Лукмана, У. Мура, Т. Парсонса, А. Турена. Дослідженню сучасних механізмів політичних змін присвячені роботи Р. Алмонда, Р. Арона, Р. Даля, Д. Дойча, Д. Істона, З. Ліпсета, Т. Ськокпол, С. Хантінгтона та ін.

На основі теорії менеджменту розроблені цінні рекомендації щодо відповідних підходів у державному управлінні в працях П. Друкера, М. Портера, Р. Каплан, Б. Мільнера, Д. Нортона, М. Хаммера, Д. Чампі. На основі дослідження теоретико-методологічних основ сучасних адміністративних реформ Д. Осборн і П. Пластрик запропонували сучасні варіанти стратегій оновлення держави, а Б. Альстренд, Дж. Лемпелаї і Г. Мицберга розвинули тему. Питанням методології та стратегії адміністративних реформ присвячені дослідження Н. Меннінга та Н. Парісона. Проблемам формування інформаційної держави в умовах інформаційно-технологічних змін присвячені, зокрема, роботи Р. Банзе, Р. Бехманна, А. Грунвальда, М. Кастельса, Д. Кенена, Н. Керстінга, Л. Хеннена.

У своїх працях з державного управління російські вчені Г. В. Атаманчук, І. А. Василенко, В. В. Граждан, Д. П. Зеркін, В. Г. Ігнатов, Е. Літвінцева, В. В. Лобанова, Г. В. Оболонський, Л. В. Сморгунов, А. В. Сурін, О. Ф. Шабров також звертаються до теоретичних аспектів європейського досвіду державотворення та функціонування органів державного управління.

Дослідженню теоретичних проблем державного управління присвячені роботи вітчизняних науковців, зокрема, В. Бакуменка, Ю. Кальниша, В. Князєва, В. Козакова, В. Ребкала, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Скуратівського, В. Тертички, В. Цвєткова, Л. Шкляра та ін. Загальні питання проблематики державного управління досліджують З. Антонюк, О. Антонюк, Н. Городецький,

© Новак-Каляєва Л.М., 2012.

Р. Калюжний, О. Кінаш, В. Грохольський, В. Медведєв, І. Петрухін, П. Рабінович, Б. Сташків, С. Сухомлинов, П. Шумський. Завдання державного управління у процесі формування правової держави в Україні досліджують Т. Андрусяк, В. Анісімов, О. Бандурка, В. Бойко, О. Бубенцова, М.Заінчковський, М. Костицький, В. Лазюк, А. Мацко, П. Петровський. Аналіз світового досвіду застосування законодавства з проблематики прав людини здійснили В. Бігун, Т. Гірма-Сихай, А. Горелик, О. Мережко, В. Шишкін. Загальним проблемам формування громадянського суспільства присвячені дослідження М. Антоновича, О. Данільяна, К. Жоля, А. Колодій та ін. Особливості формування та засади функціонування європейського адміністративного простору розглянули, зокрема, В. Авер'янов, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, В. Дерець, Л. Луць, В. Мармазов, А. Новак-Фарнцяж, О. Оржель, І. Родак, А. Санченко, А. Школик та інші.

Мета

Метою статті є визначення причин, суті та наслідків зміни соціальної детермінанти в сучасних концепціях державного управління під впливом глобальних імперативів розвитку суспільства та ролі у цих змінах концепції прав людини.

Виклад основного матеріалу

Неоднозначність в оцінках соціальних експериментів втілення окремих концепцій державного управління, зокрема європейських, не применшує значення практичного досвіду європейських країн щодо втілення теорії в життя. Яскравим прикладом у цьому контексті може бути досвід повоєнної Німеччини. Модель соціальної ринкової держави, створена внаслідок реалізації політики німецького ученого та державного діяча Л. Ерхарда (1897−1977) в Західній Німеччині на початку 1950-х рр., базувалась на концепції ордолібералізму – економічній теорії, що розроблялась Фрайбургською школою В. Ойкена [3]. Назагал, ордоліберали виступали на захист вільного ринкового механізму, але не на противагу, а завдяки державному втручанню. Основу економічного добробуту вони вбачали у зміцненні господарського порядку – узгодженої діяльності всіх суспільних інститутів, які диктують правила вільного ринку. Ключові функції в цьому контексті покладались на державу, втручання якої повинне було не підміняти дію ринкових механізмів, а створювати умови їх функціонування, забезпечувати такий порядок, за якого вільне підприємництво та конкуренція природним способом здійснюватимуть відбір найбільш ефективних форм відтворення й відновлятимуть баланс попиту та пропозиції.

Доцільний господарський порядок повинен, відповідно до поглядів В. Ойкена, включати в себе, по-перше, свободу конкуренції, адже саме вона забезпечує ефективність ринкової системи, по-друге, вільні ціни як інструмент регулювання в умовах конкуренції та своєрідний сигнал рівня обмеженості ресурсів і важіль їх перерозподілу між галузями виробництва, по-третє, групу «державних» проблем, оскільки їх має вирішувати виключно держава. Серед цих проблем, зокрема, – стабільність грошей, вільний доступ до ринків, гарантія приватної власності, сталість і послідовність економічної політики.

Ідеал В. Ойкена – це ринок, але не дикий, не варварський, а вільний та організований, соціально відповідальний, що протистоїть політичному й економічному придушенню особистості. Таке розуміння ринку й дозволило послідовникам В. Ойкена розробити в теорії і здійснити на практиці модель «соціального ринкового господарства». Суть цієї моделі добре сформулював Ф. Бем: «соціальною ми називаємо господарську систему, яка в змозі надавати широким масам населення, включаючи непрацездатних, гідне людини існування, і всім працездатним членам суспільства – відповідні можливості для роботи в умовах «гідних людини». Л. Ерхарт, якого називають «батьком економічного дива», визначав функцію держави в ринковому господарстві як «створення «рамкових умов» в економіці».

Втілення концепції принесло більш ніж вражаючі результати, найбільш вагомими з яких стали, зокрема, безпрецедентне економічне зростання, що складало 9–10 % на рік. На початку 1950-х рр., а в 1953–56 рр. – до 10–15 % на рік, друге місце серед західних країн з промислового виробництва (тільки в кінці 1960-х рр. Західну Німеччину відтіснила Японія); німецька валюта стала найсильнішою в Європі; у другій половині 1950-х рр. практично зникло безробіття, а реальні доходи населення виросли втричі [3]. Вибрана Л. Єрхардом економічна система, де ліберальні ринкові механізми узгоджувались із цілеспрямованою податковою та кредитною політикою держави, довела свою ефективність. Правда, для здійснення інвестиційних програм уряд мав у своєму розпорядженні потужний фінансовий фонд, основа якого була закладена заходами плана Маршалла. Свою роль відіграла й відсутність військових витрат. Таким чином, політика держави у соціальній сфері та в галузі трудових відносин дозволила забезпечити сталий споживчий попит, який мав принципову важливість для ефективного функціонування лібералізованої економіки.

У березні 1965р. Л. Єрхарт запропонував суспільству концепцію «сформованого суспільства», покликану в умовах передбачуваної автором кризи «суспільства споживання» ініціювати пошук шляхів до гуманізації усієї сфер суспільного життя, підкреслюючи, що критерії суспільного добробуту не зводяться виключно до показників виробництва, споживання та економічного зростання. Фактично концепція «сформованого суспільства» була однією з форм ідеологічного обґрунтування моделі «держави добробуту», яка в умовах наступної «кризи 1960-х» виявилась неспроможною як в економічному, так і в ідеологічному планах.

Американський варіант концепції держави загального добробуту (Welfare State) запропонував Дж. Гелбрейт. Вона стала офіційною доктриною США від початку 1950-х рр. Розквіт реалізації доктрини прийшовся на другу половину 1960-х рр. – першу пол. 1970х рр., коли зростання соціальних витрат в країні набуло найвищих темпів за всю історію США. Кейнсианська традиція, пов'язана із розробкою засад макроекономічного аналізу та обґрунтуванням теорії державного регулювання ринкової економіки, була базовою для її реалізації.

Розквіт концепції держави загального добробуту в західному світі був значною мірою обумовлений успіхами науки, техніки та виробництва в розвинених країнах повоєнної Європи, де уряди приймали на себе принципову відповідальність за забезпечення основних соціальних потреб громадян. Узагальнення та типізація досвіду «держави добробуту» значною мірою пов'язані з ім'ям Г. Еспинг-Андерсена [4], який виділив спільні для більшості соціальних доктрин європейських концепцій державного управління підстави. Зокрема, природу державного втручання, розшарування соціальних груп та межу, після якої ринковий розподіл замінювався бюрократичним розподілом благ. На основі вказаних параметрів вченим було виділено три типи держави добробуту: неоліберальный (американський), соціально-демократичний (скандинавський), консервативно-корпоративістський (франко-німецький). Висновки

Г. Еспинг-Андерсена стали базовими для багатьох теоретиків у міждисциплінарному контексті, певною мірою залишаючись такими і тепер.

Країни Заходу в другій половині XX в. реалізовували різні варіанти концепції державного управління з базовою соціальною складовою, тобто з переважним акцентом на соціальну сферу, проте фінансові проблеми, з якими зіткнулася більшість економічно розвинених країн на початку та в середині 1980-х рр., накладали певний відбиток на тенденції в здійсненні соціальних функцій держави, що мало наслідком розмивання відмінностей між вказаними моделями. Так, держави зі значними обсягами фінансування соціальних витрат за рахунок бюджетної системи стали більш активно використовувати систему соціального страхування та запроваджувати елементи платності в системі державних послуг соціального призначення. Одночасно, в країнах з акцентом на фінансування соціальних послуг за рахунок страхування поширювалась тенденція до розширення участі бюджетних джерел.

Активна і масштабна соціальна політика, що проводилася в державах з економікою ринкового типу, істотно позначалася на загальній ринковій ситуації, кон'юнктурі та темпах економічного зростання. У 1980-х рр. питання про «скорочення» (retrenchment) соціальних витрат стали актуальними як при проведенні порівняльних досліджень, так і у практичній діяльності урядів тих держав, що поставили за мету «загальний добробут».

Загострення дискусій на початку 1990-х рр. зумовило пошук стратегій виходу з кризи «держави добробуту». П. Пирсон дослідив політику урядів Великобританії і США у цьому напрямку і розробив власну теорію «нової політики держави загального добробуту», згідно з якою теорія соціально-економічного функціоналізму і класова теорія владних ресурсів не враховують нові чинники, що з'явилися у XXI ст. П. Пірсон підкреслив характерні риси держави добробуту у нових реаліях початку XXI ст., зокрема, стійку суспільну підтримку та інституційну інерцію держави [5]. Згортання соціальних зобов'язань держави, непопулярне в суспільстві, надає політикам підстави утримуватися від радикальних скорочень, а натомість проводити «політику уникнення звинувачень». Кризові трансформації останньої третини XX сторіччя не пройшли безслідно для цієї концепції та зумовили підвищення інтересу до діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема, благодійництва, покликаних брати на себе реалізацію частини соціальних зобов'язань держави.

У 1990-х рр. теорія «держави добробуту» трансформувалася у методологічну інтерпретацію європейської правової культури, яка розкривала себе через концепцію соціальної держави, що вирішувала фундаментальну духовну та соціокультурну проблему становлення універсально розвинутої особистості. Трактування сутності соціальної держави в цих концепціях, на думку В. Солових, демонструвало неоднозначність позицій західноєвропейських та американських дослідників. Так, німецькі дослідники були схильні бачити перспективу в реалізації соціальної функції держави спільно з представниками підприємництва, умотивованими надавати ресурси для соціальних програм. Автор, погоджуючись з Х. Байер, визначив сучасну соціальну державу як централізовану керовану турботу про забезпечення всіх громадян у всіх життєвих потребах, а соціальну справедливість базував на економічному лібералізмі [6].

Особливість сучасної концепції соціальної політики розвинених країн полягає в тому, що пріоритетом є недопущення різкої матеріальної та соціальної нерівності та забезпечення достатньо високого рівня соціальної підтримки і допомоги верствам населення, що мають в цьому потребу, шляхом надання громадянам доступу до якісної охорони здоров'я й освіти. З цією метою держава активно використовує бюджетне фінансування соціальних програм, реалізує заходи щодо розвитку інститутів обов'язкового, добровільного соціального та особистого страхування, стає центральним суб'єктом виконання соціальних функцій у суспільстві.

На діаметрально протилежних засадах щодо соціальної складової державної політики і ролі держави щодо соціальних зобов'язань перед населенням була сформована концепція мінімальної держави (Minimal state), найпомітнішим репрезентантом якої вважають Р. Нозіка (1938–2002 рр.), що виступив проти концепції соціальної держави, оскільки остання порушувала «гіпотетичний суспільний договір, за якого держава повинна гарантувати лише зовнішню безпеку та охорону соціальних інституцій» і не може брати на себе відповідальність за наслідки соціальної угоди та змінювати її в однобічному порядку, заперечуючи тим самим суверенність волі іншої сторони в укладеній громадянській конвенції. За Р. Нозіком, «люди володіють правом власності відносно самих себе та своєї праці і мають право самостійно вирішувати, що з ними стане і що вони робитимуть, а також мають право пожинати плоди своїх дій», досягти соціальної рівності чи навіть просто рівності можливостей неможливо без істотного обмеження свободи людей. Р. Нозік пропонував лише формально-правову свободу і формальне вільне справедливе суспільство. Погодитися на деякі обмеження, щоб гарантоване володіти більш реальною свободою й управляти своїм життям – це вибір, який повинен робити кожний індивід. «Соціологічний номіналізм», підтримуваний Р.Нозіком, трактував суспільство як просту суму індивідів та заперечував існування суспільства як суб'єкта, оскільки «існують тільки окремі люди, різні люди, у кожного з яких є власне життя» [7].

Внутрішня політика Великобританії за часів правління М. Тетчер (1979−1990) та її наступника Дж. Мейджора певною мірою базувалась на засадах концепції мінімальної держави в її британському варіанті. Політична філософія та економічна політика втілюваної тоді моделі ринкової держави ґрунтувалися на дерегуляції, зокрема, фінансової системи, забезпеченні гнучкого ринку праці, приватизації державних компаній та зменшенні впливу профспілок, а свобода і самореалізація проповідуваної М. Тетчер «держави-маклера» залишались гіпотетичним імперативом сприятливих зовнішніх обставин. Методи та результати її втілення на основі політики зниження витрат, приватизації та дерегулювання не позбавлені значного полемічного потенціалу. Назагал концепція мінімальної держави мала на увазі якомога менше державного втручання в економіку і приватне життя.

На початку 2000-х рр. популярності набула міждисциплінарна концепція ефективної держави, згідно з якою ефективність розуміється як розвиток і підтримка механізмів виявлення та консолідації суспільних переваг, орієнтація на цілі, що поділяються суспільством, і здатність їх досягнення. Ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою ефективністю, ніж центр. Тобто держава перебуває в центрі економічного розвитку не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і поміч-

ник, зміщуючи акцент з кількісного аспекта економічної діяльності до її якісного аспекта.

Своєрідно вирішувалось питання ефективності управління в концепції організаційного розвитку, що на межі століть підняла питання структури, корпоративної культури та організаційної діяльності. Метою цієї концепції, що відтоді й дотепер продовжує бути предметом дискусій, було підвищення ефективності функціонування системи державного управління, досягнуте завдяки її адаптивності, гнучкості та професіоналізму державних службовців.

Ця концепція особливо актуальна для постсоціалістичних країн, населення яких досить значну частину часу проводить в чергах до владних кабінетів, переходить від одного уродявця до іншого і терпеливо зносить бюрократичне хамство, відверту зневагу, непрофесійність, безвідповідальність і при цьому відчуває повне безсилля щось змінити. Значна частина цих та багато інших недоліків притаманні й апаратам «старих демократій», різниця – в масштабах. Британські урядовці також допускають помилки… Мова йде про масштаби негативних проявів, їх наслідки та відповідальність. Умовно «британський», хоча може бути, як приклад, і німецький чи австрійський урядовець ризикує «місцем під сонцем», що гарантує йому та його сім'ї стабільність і статус, нехтувати якими заради задоволення відіслати умовну бабусю на 5-й поверх за непотрібною довідкою чи підписом, меншою мірою необачно. Умовний пострадянський рядовий чиновник не ризикує практично нічим, тому що жодних наслідків за невідповідну поведінку в процесі надання адміністративних послуг він переважно не відчує. Постсоціалістичний синдром панства, всесильності та безкарності залишається характеристикою пострадянських бюрократів. Високий рівень організаційної культури, відповідний організаційний супровід управлінської діяльності, особливо щодо державних послуг, виключає для чиновника дії «на власний розсуд», адже посадова інструкція передбачає будь-який стандартний поворот у вузьких межах спеціалізації дій чиновників. Професіоналізм вузькозорієнтованих управлінців – позитивний наслідок як для надавачів, так і для отримувачів послуг, зокрема, в умовах впровадження можливостей безконтактного шляху надання послуг.

Популярна від кінця XX ст. концепція нового публічного менеджменту (Дж. Бостон) передбачає децентралізацію управління шляхом розширення повноважень і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування шляхом надання місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість послуг, що надаються цими органами. Даний підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування, зокрема, автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення, що її підтримує). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним, громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити певну гнучкість та ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищенням громадянської та соціальної відповідальності. Водночас, акцент на комерціалізацію публічного сектору, підвищену роль соціально-політичної участі та взаємодії себе не виправдав.

Особливо актуальною в сучасних умовах є концепція суспільного вибору Дж.-М.-Дж. Бьюкенена, що поряд з економічним, досліджує політичний ринок, на якому взаємодіють політики, виборці та урядовці. Концепція суспільного вибору виходить з тези про подібність логіки політичної та ринкової поведінки, а питання мотивів є тільки супроводжувальним. Представники цієї теорії негативно ставляться до державного втручання в економічне життя, проте стверджують, що ринок не завжди здатний виконати роль ефективного регулятора: «Ринок «працює» погано, але це не означає, що держава «працюватиме» краще» [8]. З урахуванням того, що в сучасному світі конкуренція політиків за голоси виборців переважно призводить до посилення державного втручання в економіку, а через державні програми відбувається перерозподіл доходів від найбідніших і найбагатших верств населення на користь середнього класу, менші, але об'єднані політичні групи можуть перемагати ширшу, але неконсолідовану політичну більшість.

Дж.-М.-Дж. Бьюкенен і його прихильники вважають за необхідне удосконалення механізму ухвалення політичних рішень, аналогічного по суті вибору рішень на товарно-грошовому ринку. За аналогією з традиційним ринком товарів і послуг, продавцем на політичному ринку виступає політик, покупцем – виборець, а державним органам надаються посередницькі функції. Політики пропонують пакети програм дій, виборці голосують. Відбувається своєрідний процес купівлі-продажу передвиборних програм, що і є, на думку автора, сутністю сучасної представницької демократії. Усвідомлення істиної сутності передвиборних реалій обумовлює можливість формування у громадян своєрідного імунітету до маніпуляцій політиків, аналітиків, іміджмейкерів, засобів масової інформації, що має сприяти зміцненню демократії.

Досліджуючи цю проблематику на стику політичної економії та теорії державного управління, вчені дійшли висновку, що задля ухвалення соціальних законів, встановлення розмірів податків, розподілу бюджетних коштів та прийняття інших державних рішень відповідно до потреб суспільства, а не окремих осіб або бізнес-груп, необхідно вибирати не стільки певну політику, наприклад, неокейнсианську чи монетарну тощо, скільки спосіб обмеження державного регулювання та регламентації. Концепція суспільного вибору базується на економічному підході до аналізу політичних процесів, тобто трактує політичні рішення як вибір альтернативних варіантів обміну податків на суспільні блага, хоча переважно платять податки одні, а блага дістаються іншим. На думку Дж.-М.-Дж. Бьюкенена, згода, досягнута учасниками колективного вибору в політиці, є аналогічною добровільному обміну індивідуальних товарів на ринку [8].

Теоретики суспільного вибору запропонували нову концепцію організації «політичного ринку»: реформувати політичні процедури і правила так, щоб вони сприяли досягненню загальної згоди в суспільстві. Держава при цьому не змінює чи встановлює правила, а лише констатує дотримання або недотримання їх і накладає тільки ті санкції, які наперед затверджені в конституційному договорі. Тобто сама держава санкцій не застосовує, а лише виносить ухвалу про їх запровадження, виконуючи роль «держави-рефері».

Масштаби економічного втручання держави, що функціонує на демократичних принципах, залежать від конституційних обмежень або конституційно закріплених правил, що забороняють створення дефіцитів бюджету або обмежують їх розміри. Такий підхід був прийнятий багатьма парламентами світу. Концепція суспільного вибору поставила, таким чином, під сумнів основоположні й впливові концепції, зокрема, концеп-

цію «економіки добробуту», «соціальної держави» та концепцію «конкуруючих груп» як ефективного способу ухвалення оптимальних політичних рішень.

Концепція «Good Governance» як «рамкова» модель державного управління в сучасній Європі була сформована під очевидним впливом концепції прав людини [9]. Термін «Good Governance» − «добре управління», «належне управління», «відповідне управління» – поширений в міжнародній науковій літературі для означення управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини [10]. Органічне упровадження ринкових методів управління і принципів концепції «Good Governance» «відповідного управління» обумовило визначення основних напрямів адаптації до сучасних умов діючих у провідних країнах ЄС систем державного управління. Йдеться про інформатизацію, дебюрократизацію, децентралізацію, деконцентрацию (аутсорсинг), приватизацію та запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів і сервісного адміністрування.

Загальним інструментом реалізації намічених напрямів стала орієнтація діяльності органів державного управління на мультидисциплінарну концепцію управління за результатами (Т. Санталайнен, Е. Воутилайнен, П. Поренне, Й. Ниссенен), зосереджену, зокрема, на підвищенні якості бюджетних послуг шляхом активної співпраці органів державного управління з некомерційними структурами, з населенням. Соціальна складова концепцій державного управління протягом XX століття розвивалась у декілька етапів: перший етап – після II світової війни, період «максималістської держави», пік розвитку державного сектора; другий етап – середина 1970-х – кінець 1990-х рр., альтернативна концепція «мінімалістської держави», найменший рівень розвитку державного сектора; третій етап – початок нинішнього століття, «ефективна держава», стабілізація ролі державного сектору, зростання виробництва соціальних і економічних послуг.

Від початку нинішнього століття поширеним стає прагнення теоретиків визначатися зі структурно-функціональними, інструментальними й тактичними алгоритмами діяльності органів державного управління. Соціальна складова залишалася важливою, але такою, що ніби сама собою розумілася. Можливо, це пояснюється тим, що країни, з яких переважно походять теоретики, уже виробили й утілили продуктивні соціальні моделі, запропонувавши населенню в кожній країні специфічні, але ефективні підходи до вирішення проблемних аспектів життя всіх його категорій. Переважна частина мешканців розвинених країн Європи та Америки внаслідок дій влади виявилися спроможними задовольняти свої потреби у повсякденному житті й отримувати допомогу від держави у скруті. Нові підходи до взаємодії влади й суспільства обумовили соціальну активність людей та підзвітність і контрольованість влади на засадах децентралізації, деконцентрації та професіоналізму державного управління.

Громадянське суспільство уособлюють люди, повсякденне життя яких є достатньо комфортним, щоб надавати їм можливість реалізації моральних стимулів та практичних дій на користь суспільства. Влада не повинна перекладати на громадськість свої функції, натомість залучати її до співпраці на умовах взаємної поваги та підтримки. Можливий тандем влади й громади є результативним в силу прагматичних позицій та потужним, з огляду на можливості як держави, так і громади, діяти узгоджено.

Висновки

Вирішення проблеми місця соціальної складової в процесах суспільного управління практично зводиться до визначення доцільної пропорції державного втручання у всі сфери життя суспільства, що має значення для кожної активної людини, оскільки вона стикається з необхідністю заповнювати податкові декларації, вести податковий бухгалтерський облік, платити податки, брати участь у виборах тощо.

Присутність держави відчутна у всіх сферах життя, оскільки всі сфери регулюються законами та встановленими державними органами правилами. Концепції загального добробуту та соціальної держави обумовлювали для держави визначальну роль, тоді як концепція мінімальної держави виходила з припущення, що у багатьох сферах держава може бути замінена приватним сектором, здатним надавати переважну частину суспільних послуг. Технічно така заміна дійсно можлива за умов упровадження доцільного дерегулювання, роздержавлення та приватизації.

Попри те, що державне втручання могло бути різним як по формі, так і по суті, й не завжди мати негативні наслідки, співвідношення в діяльності держави інтересів, – особистого, суспільного і державного – дотепер залишається предметом дискусій серед науковців та урядовців. Для багатьох з них цілком аргументованою щоденним досвідом спілкування є думка про те, що бідність як така, відсутність прагнення до багатства, кар'єри, навіть просто економічного достатку, якщо це пов'язане з необхідністю напружуватись, змінювати будь-що у власному житті, – це може бути свідомий вибір, продиктований життєвою позицією або просто лінню. Не можна примушувати людину прагнути того, чого вона не хоче. Отже, ощасливити всіх – не тільки неможливо, але й не потрібно.

Таким чином, від «соціальної» домінанти концепцій державного управління середини XX століття акцент поступово перейшов до сфери надання якісних державних послуг за визначної ролі приватного сектора та неурядових структур. Водночас для багатьох постраднянських країн соціальна функція держави залишилась і невизначеною, і нереалізованою, принаймні у задекларованих обсягах на душу нужденного чи соціально неадаптованого населення. Це свідчить про необхідність подальших спільних розробок економістів, урядовців, політиків щодо державної політики з урахуванням кризових реалій та досвіду попередніх поколінь. Відповідно до концепції прав людини, кожна людина, серед іншого, має право на кваліфіковану професійну й відповідальну владу. Тому саме концепція прав людини стала універсальною основою для сучасного державного управління та усього комплексу процесів функціонування влади, формування та реалізації державної політики та державно-владних відносин. Необхідність забезпечення прав людини обумовлює процеси прийняття управлінських рішень та їх реалізації на міжнародному (інтеграційному), національному, місцевому рівнях публічного управління й самоврядування та дієвої взаємодії між секторами суспільства.

Література.

1. Загальна декларація прав людини (рос/укр) ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948.

2. Bönker F., Labrousse A., Weisz J.-D.The Evolution of Ordoliberalism in the Light of the Ordo Yearbook. A Bibliometric Analysis. in: A. Labrousse und J. D. Weisz

(Ed.), Institutional Economics in France and Germany. German Ordoliberalism versus the French Regulation School, Berlin: Springer – 2000. – 384 p.

3. Зарицкий Б. Е. Людвиг Эрхард: секреты «экономического чуда». М. – «Гуманитарный издательский центр «ВЛАДОС». – 1997. – 224 с.

4. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: University Press, 1990.

5. Pierson P. Dismantling the Welfare State?:Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment − Cambridge University Press, 1994 – 213 p.

6. Солових В. П. Концепція соціальної держави та її вплив на державне управління http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_2/doc/1/08.pdf.

7. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. – М.: ИРИСЭН, 2008. – 424 с.

8. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. − СПб.: Экономическая школа, 2005. − 272 с.

9. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. – 2002 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://magnet.undp.org.

10. What is Good Governance. UNESCAP, 2009. Accessed July 10, 2009.

УДК 35.073.53

Наталія Піроженко, Ольга Толпиго

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблемні питання інституційних перетворень та особливості формування інституту державних закупівель. Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування його сутності в контексті забезпечення ефективності та раціональності витрачання державних коштів. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: *державні закупівлі, державне замовлення, державні кошти, державне управління, інститут.*

Постановка проблеми

Однією з важливих передумов стабільності суспільства, що дозволяє йому ефективно функціонувати, зберігаючи при цьому свою структуру і здатність контролювати процес суспільних змін, є економічна політика [9, с. 76].

В умовах змішаної економіки держава виступає в ролі найбільшого замовника й споживача продукції цілого ряду галузей, перетворюючи державний попит у потужний інструмент регулювання економіки, що впливає на її динаміку й структуру. Тому одним з найважливіших напрямків економічної політики є державне замовлення на поставку товарів, виконання робіт та надання послуг для державних потреб та проведення на його основі державних закупівель, що є спрямованими на економію та оптимізацію витрат бюджетів всіх рівнів. При цьому, як підтверджує досвід зарубіжних країн, даний ефект повинен забезпечуватись в конкурентних умовах. Щодо вітчизняного, то тривалий і малорезультативний процес реформування системи державних закупівель переконливо показав: формальний підхід, внутрішньосистемні цілі не дають змогу удосконалювати систему [3].

Постійні зміни в законодавстві, організаційні перебудови управлінських структур протягом усіх років незалежності призвели до різкого зниження ефективності державних закупівель і їх неспроможності досягнення своєї головної місії – забезпечення ефективного та раціонального витрачання державних коштів, створення конкурентного середовища та боротьби з корупцією в даній сфері. А серед причин такого стану – відсутність чітко організованого та ефективно функціонуючого інституту державних закупівель, без якого жодне системне реформування не видається можливим.

При цьому, чи не найголовнішим детермінуючим чинником є нові виклики глобалізаційних та інтеграційних процесів, що прямо чи опосередковано впливають не лише на динаміку промислового виробництва і виробничої інфраструктури, а й на стратегію використання коштів платників податків. Так, в парафованій 30 березня 2012 р Угоді про політичну асоціацію та зону вільної торгівлі між Україною та ЄС однією з основних вимог є приведення чинного законодавства України у сфері державних закупівель до стандартів ЄС та СОТ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання вдосконалення державних закупівель протягом останніх десятиліть знаходяться у сфері наукових інтересів багатьох вчених, таких як І. Банасевич, Н. Головко, Ю. Ганущак, Н. Дроздова, В. Зубар, В. Карасьова, В. Колотій, І. Лопаткіна, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас, В. Смиричинський, Н. Ткаченко, Н. Турченко, К. Хусанова та ін. Методологічною основою проблемного вивчення інституту державних закупівель праці основоположників інституційного підходу Е. Дюркгейма, У. Гамільтона, О. Конта, Дж. Ламберга, С. Ліпсета, І. Міллза, К. Маркса, Т. Парсонса, Г. Спенсера, Л. Уорда та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте, недостатньо розробленими у науковому та практичному плані залишаються питання теоретико-економічної сутності інституту державних закупівель, його функціональності й ролі в соціально-економічних системах, особливо транзитивного типу, що є наразі актуальними в контексті сучасних економічних реформ нашої країни на шляху євроінтеграційних прагнень.

Мета

Тому метою даної статті є теоретико-методологічне обґрунтування сутності інституту державних закупівель, особливостей його формування в сучасній Україні та визначення напрямків підвищення його функціонування в контексті забезпечення ефективності та раціональності витрачання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу

Як зазначає І. Басанцов, з переходом до ринкової економіки в Україні відбулися докорінні зміни політичних і економічних основ державності, кардинальна реконструкція економіки, формування нової фінансової системи та ринкових інститутів [1], одним з найважливіших з яких є інститут державних.

Наприкінці 1970-х на початку 1980-х рр. в умовах кризи ліберального реформізму в його центристському варіанті, ерозії основ неокласичної моделі загальної рівноваги різко зростає інтерес до інституціонального напрямку в економічній науці й соціальній філософії як

© Піроженко Н.В., Толпиго О.Ф., 2012.

до одного з головних альтернативних підходів, здатних претендувати на відновлення теорії та практики державного регулювання. Інституціоналізм зародився як протестна форма по відношенню до постулатів класичної та неокласичної теорій ринкової економіки. Поняття «інституційна економіка» ввів В. Гамільтон, використавши його на зборах Американської економічної асоціації у 1918 році. В. Гамільтон визначив інститут як розповсюджений спосіб мислення або дій, що втілений у звичаях груп та людей. Вчений вважав, що інститути фіксують процедури, що устоялися, відображають загальну згоду, домовленість, що склалася у суспільстві [2].

В Європі та США дослідники на етапі класичного інституціоналізму основну увагу приділяли проблемам виникнення, функціонування політичних інститутів крізь призму їх конституційної архітектури. Емпіричним матеріалом були конституції тих країн, що розглядались. Використовувались такі методи дослідження, як нормативний, історичний, порівняльний. Недоліком цього підходу було те, що поза увагою залишилось багато питань, які необхідно було дослідити, а саме: поведінка людей, конфлікти, динамічні процеси [12, с. 20]. Інституціоналізм отримав «друге» дихання у межах «нового» інституціоналізму, що мав багато різновидів, які по новому розглядали політичні інститути та їх зв'язки з суспільством та іншими інститутами.

На теоретичних питаннях дослідження інститутів, їх змісту та завданнях, критеріях ефективності зосереджували увагу зарубіжні вчені К. Менгер, Д. Норт, О. Уільямсон, вітчизняні дослідники В. Адамик, Л. Корнійчук, П. Надолішній, А. Нестеренко, А. Маслова, А.Олійник, Л. Приходченко. Проблематика, пов'язана з інституційними перетвореннями в економічній сфері є предметом наукового пошуку Б. Буркинського, Т. Гайдай, Т, Галушкіної, З. Герасимчук, О. Гриценка, В. Лагутіна, А. Олексюк, С. Харічкова тощо.

За словами Р. Капелюшникова, інститути розглядаються в неоінституціоналізмі за аналогією з діючими в спорті правилами гри; приклади таких загальних правил різноманітні − від конституцій до норм етикету. Вони задають систему позитивних і негативних стимулів, спрямовуючи поведінку людей в певне русло і таким чином створюючи соціальне середовище менш невизначеним. Відповідно, організації розглядаються за аналогією зі спортивними командами: прикладами організацій є фірми, політичні партії, профспілки, церкви і т. д. До загальноприйнятих «правил гри» вони додають власні внутрішні обмеження, дотримуватися які зобов'язані їх члени [12].

Така різноманітність об'єктів вивчення призводить до того, що неоінституціоналізм постає не як стрункa теоретична система, а, скоріше, як низка підходів, об'єднаних декількома ключовими ідеями. Так, інститути, що діють у публічній сфері, вивчає теорія суспільного вибору (Дж. Бьюкенан, Г. Таллок, М. Олсона); інститути, що діють у приватній сфері − теорія прав власності (серед її засновників Р. Коуз, А. Алчіан, Г. Демсец).

Згідно з новою інституціональною економічною теорією, взаємодія суб'єктів (акторів) адекватно відображається через їхню участь в «іграх» на найрізніших суспільних аренах, де відбувається рух ресурсів й встановлені певні правила (П. ДіМаджіо, Д. Флигстайн) [10; 14]. Тому у межах неоінституціоналізму будь-яка діяльність розглядається як обмін. Інститути структурують стимули у процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного. Вони розглядаються неоінституціоналістами як правила гри, безпосередньо відображають договірні, контрактні в юридичному сенсі, відносини між соціальними суб'єктами, включаючи окремих індивідуумів, на ринках обмежених економічних благ, на політичних ринках і на інших аренах суспільних дій [5, с. 13].

В контексті нашого дослідження вважаємо за доцільне взяти за методологічну основу визначення «інституту», що запропоновано в дисертації Л. Щетініна, згідно з яким інститут є формою взаємовідносин індивідів на основі взаємозв'язку і взаємовпливу норм і елементів внутрішньоособистісної структури, що забезпечується через створення й функціонування організацій [13]. У сучасному конфліктному світі значення узгодження інтересів акторів, при всьому розходженні їх рольових характеристик (активні й пасивні, незалежні й залежні й ін.), в економічній, політичній та інших сферах соціального життя усе більше зростає. І тут інституційний аналіз може надати неоціненну допомогу, зокрема у концептуальному дослідженні ринкових відносин крізь призму взаємовигідних контрактних (договірних) відносин.

В науковій літературі такий підхід називають контрактною (договірною) парадигмою. Учасники угод, замінюючи класичний ринковий обмін більш складними формами контрактації (включаючи неринкові способи економічної координації), з одного боку, прагнуть до монополізації та реалізації цілей монополії, а з іншого – прагнуть до мінімізації відповідних витрат (монополістичні ефективні підходи до контрактів) використання [4].

Взагалі слід відзначити, що термін «інститут» (від лат. – institum – встановлення, установа) запозичено з юриспруденції. Тому сутнісними характеристиками цієї категорії виступають як юридичні норми, так і порядок встановлення зв'язків між ними, що надає можливість упорядкувати (регламентувати) стосунки між суб'єктами права з метою надання їм стійкого характеру, для чого і створюються відповідні організаційні структури та органи контролю [8, с. 8].

У той же час, необхідно розуміти, що будь-які спроби обґрунтування державного втручання в економіку у викладених вище поглядах ґрунтувалися на презумпції державного альтруїзму. Як правило, ігнорувався той очевидний факт, що державне керівництво й політичні діячі, які є суб'єктами формування економічної політики, можуть мати і власні цілі, що далеко не завжди збігаються із суспільними інтересами.

Вперше проблеми механізму забезпечення суспільних благ, процесу прийняття колективних рішень щодо їх надання, адекватності політичного механізму формування державних рішень завданням ефективного суспільного вибору була поставлені в 1960-і роки в рамках наукового напрямку, лідером якого по праву визнана теорія суспільного вибору на чолі з Дж. Бьюкененом і Г. Толлаком.

Послідовно використовуючи принципи неокласичного аналізу, теорія суспільного вибору поставила в центр свого дослідження політичний процес як субститут ринкового виявлення індивідуальних переваг та їхнього узгодження. Формування державних фінансів, визначення обсягу державного бюджету і його структури в теорії суспільного вибору розглядаються в рамках ринкових відносин, спрямованих на досягнення взаємних переваг учасників за умов дотримання «правил гри» у вигляді конституційних обмежень.

Крім того, як зазначалося раніше, для неокласичних моделей були характерні спрощені уявлення, згідно з якими взаємодія економічних агентів здійснюється без витрат і непорозумінь. Їх представники абстрагувалися від особливостей інституційного середовища, припуска-

ючи, що трансакційні витрати є нульовими, права власності чітко розмежовані і надійно захищені, контракти, що укладаються, є повними (тобто враховують будь-які, наскільки завгодно віддалені події) і підлягають неухильному виконанню. Фактично це занурювало економічний аналіз в інституційний вакуум, перетворювало інститути в нейтральний фактор, не вартий уваги. Неоінституціоналізм відмовляється від такого спрощеного підходу, підкреслюючи, що насправді трансакційні витрати завжди позитивні, що права власності ніколи не бувають повністю визначені і абсолютно надійно захищені, будь-які контракти є неповними, а їх учасники схильні до порушень взятих на себе зобов'язань.

Центральна ідея неоінституціоналізму полягає в тому, що інститути являють собою знаряддя з економії трансакційних витрат. У той же час, у ньому підкреслюється, що їх формування та функціонування, в свою чергу, вимагають чималих витрат. Такий підхід відкриває нові можливості для осмислення різних форм організації інституту державних закупівель.

Через обмеженість можливостей взаємовигідного співробітництва, що створюється трансакційними витратами, економічні агенти зацікавлені в їх скороченні, а отже, прийнятті для цього необхідних заходів.

Кожній організаційній формі відповідає своя, особлива конфігурація трансакційних витрат. Так, всередині організацій висока небезпека «ухиляння», у відносинах між організаціями – загроза «вимагання»; ринкові угоди супроводжуються високими витратами з вимірювання якостей продукту, а ієрархічні структури несуть значні втрати через існування витрат впливу.

Отже, з метою підвищення ефективності функціонування інституту державних закупівель, слід мати достовірну інформацію про ті витрати, що зумовлені суб'єктами ринкових відносин, нормативними актами та різноманітними інститутами, тобто трансакційні витрати.

Розглядаючи ринок державних замовлень як «організований й інституціоналізований обмін», слід зазначити, що, відповідно до визначення Д. Ходжсона, цей обмін включає контрактні угоди й зміну прав власності, а ринок складається з інститутів і механізмів, що покликані надавати цим видам діяльності структуру, організацію й легітимність [11, с. 256.]. У ринковій економіці передача прав власності опосередкована формальним договором або для більшості поточних угод – неформальною контрактною угодою. Контракти відбивають структуру стимулів і антистимулів, що коріниться у структурі прав власності та механізмів їхнього забезпечення.

Оскільки вся система майнових договірних взаємозв'язків базується на власності, роль держави як суб'єкта контрактних відносин визначається, по-перше, масштабами державної власності в економіці, по-друге, державними витратами на всі цілі державного господарювання, насамперед на придбання товарів, виконання робіт і надання послуг для задоволення державних потреб.

Спираючись на все вищевикладене в нашому дослідженні, під інститутом державних закупівель автори розуміють комплекс правил, принципів, норм, установок, які регулюють сферу соціально-економічних відносин між державою та іншими суб'єктами господарювання державних закупівель з придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти в рамках визначених конкурсних процедур, з метою задоволення державних потреб.

Висновки

Виходячи з наведеного аналізу, автори роблять декілька основних висновків.

1. Світова практика доводить, що в розвинених економічних країнах державні замовлення широко використовуються як один з елементів системи підтримки економічної й соціальної стабільності, забезпечення поступального росту економіки. Господарським механізмом розміщення й виконання державних замовлень виступає інститут державних закупівель. В межах цього інституту через систему договорів установлюються й реалізуються економічні й договірні зв'язки держави-замовника з господарськими суб'єктами різних форм власності.

2. Цивілізований інститут державних закупівель – атрибут ринкової економіки. Чим складніше й багатоманітніше стають взаємини між економічними суб'єктами в ринковій економіці, тим більше завдань покладається на державу. У перехідній же економіці роль держави значно ширша, що визначається цілою низкою інституціональних особливостей системи, що реформується, а також різноманіттям процесів, що відбуваються тут.

3. Дослідження проблеми вдосконалення управління ДЗКЗ з точки зору неоінституціоналізму можуть бути одним з ключових напрямків, що мають важливе соціально-економічне значення і можуть забезпечити істотний внесок у розвиток сучасної, інноваційного типу, конкурентної економіки. У зв'язку з цим вимагає серйозної уваги і важлива інвентаризація існуючого інституту державних закупівель та його інструментів і технологій, у тому числі виявлення його потенціалу для розробки пропозицій щодо забезпечення ефективності.

Відтак, проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері має становити теоретико-методологічне обґрунтування інституційних перетворень на вітчизняному ґрунті, розробку критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування інституту державних закупівель, їх апробації.

Література.

1. Басанцов І. В. Окремі питання контролювання та оцінювання стану банківської конкуренції / І. В. Басанцов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : зб. тез доп. III Міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 травня 2008 р.) / Державний вищий навчальний за-клад «Українська академія банківської справи Національного банку України» : у 2-х т. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – Т. 2. – С. 16−18.

2. Бьюкенен Дж. М. От плана к рынку: будущее посткоммунистических республик / Дж. М. Бьюкенен. − М.: Catallaxy, 1993. − 546 с.

3. Висновки: www.napa. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – eurostudies.org.ua/2-1e.rtf.

4. Вольчик В. В. Курс лекций по институциональной экономике / В. В. Вольчик. Ростов-н/Д: изд-во Рост. унта, 2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ie.boom.ru/Lecture3.htm. – Назва з екрану.

5. Мартынов А. Трансформация макросоциальных систем в постсоциалистическом мире // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000070/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%B2.pdf. – Назва з екрану.

6. Сичова Н. Інституціональний аспект формування системи планування господарської діяльності // Інституціональний вектор економічного розвитку. − Вип. 1 (1).

7. Скринька Д. В. Право як фактор економічного розвитку (інституційний підхід): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. − К., 2004.

8. Тарушкин А. Б. Институциональная экономика: [учеб. пособие] / Алексей Борисович Тарушкин. − СПб: Питер, 2004. − 368 с.

9. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації / [Варналій З. С., Гончарук А. Я., Жаліло Я. А., Жук В. І., Ковальчук Т. Т.]; під ред. З. С. Варналія. − К. : НІСД, 2011. − 576с.

10. Флигстайн Н. Поля, власть и социальный талант. // Летняя школа «Постсовет-ское общество: новые методы исследований и модели интерпретации». М., 1999.

11. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. − М.: Дело, 2003.

12. Чальцева О. Методологія політичної науки: ретроспектива розвитку і проблеми формування / Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. студ. та аспір., Чернівці, 1 бер. 2012 р. – Чернівці : Букрек, 2012. – 296 с.

13. Щетіна Л. Ефективність діяльності центрів зайнятості: інституційний аспект 2004 года. Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.09.01 / Л. В. Щетініна; Київ. нац. екон. ун-т. − К., 2004. − 19 с.

14. Maggio R. Di. The structure of institutionalism. Journal of institutional and theoreti-cal economics. 1994.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.088.6

Наталія Бєдєлєва

ПРОФЕСІЙНІ СТАНДАРТИ У ПІДВИЩЕННІ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У межах даної статті проаналізовано проблему з розроблення та застосування професійних стандартів державних службовців, а також показано взаємозв'язок професійних стандартів з компетентністю, національною системою кваліфікацій та навчальними програмами.

Ключові слова: *професійний стандарт, професіоналізм, знання, уміння, навики, професійна компетентність, кваліфікаційні рівні, національна рамка кваліфікацій.*

Постановка проблеми

Реформи, які відбуваються в суспільстві на сьогоднішній день, вимагають кардинальних змін в організації підготовки державних службовців, а також висувають неабиякі вимоги до їх професіоналізму. Динаміка ринку праці потребує постійного розвитку їх професійних навичок і компетенцій.

Сучасний розвиток відбувається на інноваційній платформі. Незаперечним є те, що дедалі розвиток людства набирає більш масштабного характеру. Зокрема, свідченням тому є перехід суспільства до його нового якісного стану – суспільства інформації, суспільства знань. Таким чином, нині постає потреба в осмисленні та реалізації шляхів формування людини з «інноваційним типом мислення, інноваційним типом культури, з готовністю до інноваційного типу діяльності, що стане адекватною відповіддю на перехід цивілізації до інноваційного типу розвитку» [1, с.11].

Формування і розвиток професіонала як активного суб'єкта на етапі професійної підготовки неможливо без розробки відповідних навчальних і професійних стандартів, без вирішення проблеми їх взаємозв'язку, а також без адекватного наукового обґрунтування їх компонентів і змісту. На нашу думку, формування системи навчальних потреб та створення відповідної навчально-методичної бази підготовки державних службовців та осіб місцевого самоврядування буде сприяти забезпеченню кваліфікованими кадрами з високим рівнем теоретичної підготовки та належним засвоєнням практичних навиків, зокрема на основі використання інноваційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У цьому контексті актуальною постає розробка професійного стандарту як нормативного документу, який відображає мінімально необхідні вимоги до професії згідно з кваліфікаційними рівнями і компетенціями з урахуванням якості, продуктивності виконуваних робіт.

Тема професійності та компетентності державних службовців в різних аспектах і напрямах досліджується Н. Р. Нижник та її послідовниками (С. Д. Дубенко, В. М. Олуйко, Р. А. Рачинським, В. І. Мельниченко), В. Б. Авер'яновим, В. Д. Бакуменком, В. М. Князєвим, В. І. Луговим, П. С. Назимко, С. В. Майбородою, О. Ю. Оболенським, І. В. Розпутенко, В. В. Цвєтковим, В. М. Яцубою, В. А. Яцюком, С. К .Хаджирадєвою, В. Г. Атаманчуком, І. Ф. Надольним, В. А. Ребкало, В. А. Скуратівським та інші.

Серед невирішених частин загальної проблеми постає дослідження питань безпосереднього взаємозв'язку професійних стандартів державних службовців та стандартів їх професійної підготовки.

Мета

Мета статті – виявлення проблем взаємозв'язку професійних та освітньо-професійних стандартів з урахуванням компетентнісного підходу.

Виклад основного матеріалу

Останнім часом накопичилися системні проблеми, які пронизують і державну службу, і систему державного управління в цілому та знижують його ефективність та створюють перешкоди для подальшого розвитку.

Однією із таких проблем є розроблення та застосування професійних стандартів державних службовців, сформованих з урахуванням вимог до професійних компетенцій державних службовців, які б постали необхідною основою для розробки освітніх програм на основі компетентнісного підходу та відображали специфіку організації навчального процесу і можливості застосування інноваційних освітніх технологій. Розроблення та застосування професійного стандарту дасть змогу зорієнтувати систему освіти щодо затребуваного профілю фахівця, що припускає вироблення напрямів співпраці між навчальним закладом, який розробляє освітні програми, що містять необхідні модулі, і органами державного управління, які зацікавлені в кваліфікованій підготовці професійних кадрів. У цьому випадку в основу структури та змісту навчальних програм ввійдуть кваліфікаційні вимоги до професій державних службовців. Ці вимоги мають включати конкретні посадові обов'язки з точки зору знань, умінь і навичок, необхідних службовцю для виконання функцій в рамках компетентності. Навчальні програми, розроблені з урахуванням вимог і рекомендацій професійного стандарту, мають відповідати запитам державних органів влади. А державні службовці на основі професійного стандарту зможуть оцінити свій професійний рівень та якість власної праці. Державні органи влади, в свою чергу, формуючи рекомендації в професійний стандарт, мають змогу ідентифікувати компетенції при прийнятті на державну службу, оцінювати та підвищувати кваліфікацію, якість праці службовців. Структура професійного стандарту дає змогу виявити основні характеристики для складання професійного портрету державного службовця. Рекомендовані компоненти структури професійного стандарту мають включати:

- загальні вимоги до рівня кваліфікації;
- мінімальну освіту, яка відповідає кожному кваліфікаційному рівню;

© Бєдєлєва Н.В., 2012.

- посадові обов'язки, які відповідають кожному кваліфікаційному рівню;
- уміння, навички та знання, які потрібні для відповідної посади;
- мінімальний трудовий стаж – вимоги до практичного досвіду роботи за профілем займаної посади;
- наявність підстав для проходження процедури конкурсного відбору кандидатів за посадою;
- вимоги до стану здоров'я кандидата;
- психофізіологічні і особистісні характеристики.

Крім того, ряд компонентів також може бути виділений в окрему класифікаційну систему. Прикладом тому може бути «Перелік посадових обов'язків, що відповідає кожному кваліфікаційному рівню». Представляється, що посадові обов'язки, знання, уміння, навички повинні мати форму дворівневого переліку, який враховує безпосередньо перелік посадових обов'язків, а також перелік умінь і навичок, потрібних для виконання кожного посадового обов'язку та перелік знань. Таким чином, комплексний підхід до професійного стандарту дозволяє застосовувати різні варіанти деталізації в структурі й змісті стандарту та створити затребуваний ринком освіти продукт. При цьому зміст освітніх програм, що розробляються на основі професійного стандарту, у сфері підготовки і перепідготовки фахівців визначається з урахуванням кваліфікаційного рівня слухача і цілей навчання. Залежно від кваліфікаційного рівня слід ідентифікувати види відповідальності, які покладаються на того, хто пройшов навчання, визначаючи тим самим посадовий статус і обмеження державного службовця при здійсненні професійної діяльності.

Опис усіх вказаних компонентів структури припускає проведення експертного аналізу професійної думки респондентів з використанням специфічних методичних підходів, спрямованих на отримання корисної контекстної інформації. При подальшій обробці отриманої інформації відбувається диференціювання даних з урахуванням вимог достатності, достовірності, допустимості і комплексного підходу до інформації.

Аналіз досвіду економічно розвинених країн виявив тенденцію, спрямовану на все більш ретельну систематизацію різноманітних професійних характеристик і вимог, постійне їх оновлення відповідно до потреб ринку праці. Вивчення національних систем класифікації професій в цих державах показує, що в процесі їх створення повсюдно розроблявся новий механізм управління людськими ресурсами. Крім того, національні системи класифікації професій вирішують завдання систематизації трудової діяльності, формування загальних вимог до них, надаючи, таким чином, вплив на трудову мотивацію і зростання на цій основі продуктивності праці, на поліпшення соціального та пенсійного забезпечення. При формуванні національних систем класифікації професій в міжнародній практиці розвивається і система професійних стандартів, що представляють собою докладно описані вимоги до посадових обов'язків з урахуванням необхідних професійних знань, умінь і навичок, компетенцій, до рівнів професійної освіти, а також вимоги до здоров'я, досвіду роботи та ін.

Аналіз формування та застосування професійних стандартів в економічно розвинених країнах показав, що динаміка економічного розвитку, соціально-культурні особливості, історично сформовані традиції у сфері праці безпосередньо впливають на зміст стандартів.

Слід зазначити, що динаміка ринкової економіки, яка призводить до швидкого формування нових вимог до знань, умінь і компетенцій персоналу організацій, державних службовців безперервно знаходить своє відображення в професійних стандартах. У свою чергу, ці стандарти служать важливим керівництвом та підставою для формування системи професійної освіти і навчання. Нові економічні умови в Україні також сформували новий ринок праці і визначили необхідність створення інших механізмів його регулювання, підвищення освітнього та професійно-кваліфікаційного рівня державних службовців. Тому у зв'язку з новими завданнями, інноваційними технологіями, кваліфікація, придбана державними службовцями раніше, повинна бути приведена у відповідність до мінливих кваліфікаційних вимог. Державні установи теж переглядають вимоги до персоналу з точки зору його компетентності. Знання, вміння та навички тепер розглядаються в контексті здатності і готовності ефективно застосовувати їх на практиці, задовольняти стандартам якості при наданні послуг.

Нормативною базою в сфері праці, за досвідом країн з розвинутою ринковою економікою, служать класифікатори професій, що представляють собою побудовану на певних принципах ієрархію груп професій, а також відповідні їм системи професійних стандартів. Еволюція професій і кваліфікацій на українському ринку праці потребує сучасного підходу до їх класифікації, яка відображає вимоги нових економічних умов і міжнародного досвіду. Тому нормативна база, що регламентує і супроводжує сферу праці, потребує оновлення. Нова класифікація професій, у тому числі державних службовців, повинна систематизувати їх за групами, що дозволить оперативно реагувати на зміни професійно-кваліфікаційної структури, здійснювати прогнозні оцінки ринку праці, сприяти професійної мобільності службовців, планувати організацію професійної освіти і навчання. Класифікація професій структурує вимоги і до її основного осередку – професії. Для кожної професії вказуються: загальні умови реалізації трудової функції; умови і режим реалізації трудової діяльності; необхідний освітній рівень і досвід роботи; вимоги до необхідності сертифікації та ін. Систематизація характеристик професій закладає умови для формування багаторівневої структури кваліфікаційних вимог, починаючи з рівня, коли відсутні особливі вимоги до професійних знань і вмінь (початок трудової діяльності), до рівня, коли вони потрібні для здійснення стратегічного планування діяльності організації, прийняття нестандартних рішень у різноманітних умовах професійної діяльності. Опис змісту професії і вимог до неї за кваліфікаційними рівнями формується в професійних стандартах. Він відображає мінімально необхідні вимоги до професії за кваліфікаційними рівнями з урахуванням забезпечення якості, продуктивності і безпеки виконуваних робіт. Поряд з іншими даними наводиться перелік конкретних посадових обов'язків, що розглядаються з точки зору знань, умінь і навичок, компетенцій, необхідних працівникові для реалізації трудових функцій.

Відносно змісту і структури професійного стандарту хочеться відмітити, що професійні стандарти – продукт колективної діяльності роботодавців, об'єднаних за видами економічної діяльності, що відображає мінімально необхідні сукупні кваліфікаційні вимоги до професії.

Стандарт формулює основні вимоги ринку праці, роботодавців до професії і закладає основу для прикладної складової освітнього стандарту з відповідної спеціальності. Описуючи професію за різними ква-

ліфікаційними рівнями, професійний стандарт також стає основою для формування програм професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, проведення атестації та сертифікації персоналу, планування його професійного зростання. Також професійний стандарт формує основу для прикладної складової освітніх стандартів.

У процесі розвитку структури кваліфікацій представляється можливим наповнювати змістом кожен кваліфікаційний рівень залежно від приросту нових компетенцій, враховувати ці процеси в освітніх програмах. Безперервне оновлення професійного стандарту дозволяє оцінювати приріст компетенцій державного службовця, освоєних як у процесі навчання, так і в ході придбання трудового досвіду. Кваліфікаційні рівні та їх опис наведено в Постанові КМУ від 23 листопада 2011 року №1341 «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» [2].

Для того, щоб відобразити найбільш характерні вимоги до професії, необхідне залучення до формування професійного стандарту досить широкого кола експертів, здатних відобразити найбільш сучасні, необхідні і достатні вимоги для забезпечення якості, безпеки і продуктивності праці. Експерти повинні розробляти та оновлювати системи професійних стандартів на постійній основі. Це потребує інституціоналізації процесу, тобто формування корпусу галузевих фахівців, що працюють в області класифікації професій, розробки професійних стандартів, актуалізації переліків професій і забезпечення взаємодії зі сферою освіти.

Завдяки впровадженню професійних стандартів державні службовці, органи державної влади та система професійної освіти отримують ряд переваг:

- службовцям надається можливість визначити свій професійний рівень і поліпшити професійні знання, підвищити кваліфікацію, підтвердити кваліфікацію сертифікатом, отримати основу для подальшого професійного зростання;
- органи державної влади отримують критерії для оцінки службовців з метою виявлення їх професійного рівня, активізації їх мотивації для підвищення ефективності і якості праці;
- органи влади набувають можливість контролювати професіоналізм державних службовців;
- система професійної освіти у вигляді стандартів отримує змістовну основу для оновлення освітніх стандартів (прикладна складова), розробки навчальних програм, модулів і методичних матеріалів.

Професійний стандарт, який є джерелом аналітичної інформації про опис посадового портрета державного службовця, необхідний також для розробки освітніх програм. Рекомендації з використання професійного стандарту в першу чергу повинні містити інформацію про напрями, які слід враховувати при розробці освітніх програм з тим, щоб фахівець, що випускається вищим навчальним закладом, насправді був затребуваний на ринку праці.

Оскільки професійний стандарт містить вимоги до компетенцій професіонала на різних рівнях кваліфікації державних службовців, то базовими складовими стандарту є дії з ухвалення управлінських рішень, що слід визначити як основу професійної діяльності. Крім того, в стандарті визначені також особистісні якості, знання і уміння, які обумовлюють можливість виконання професійних дій у рамках державної служби. У свою чергу, освітнє середовище формує результат навчання в ході здійснення освітньої програми, який може бути представлений як навчання діям з розробки і ухвалення управлінських рішень. Слухачі освітніх програм в процесі навчання демонструють придбані елементи компетенцій, знання, уміння і особистісні якості, які є основою для здійснення дій і використовуються для попередньої оцінки і формування результату навчання.

Запити носіїв професії і організаторів робочих місць, виражені в положеннях професійного стандарту, мають бути відображені в змістовній і методичній складових освітньої програми. Якщо освітня програма не відповідає вимогам, що пред'являються з боку професійного стандарту, то освітня програма має бути переглянута.

Посилаючись на професійний стандарт, освітній заклад використовує його як підставу для розробки і затвердження відповідної освітньої програми, що вимагає регулярного моніторингу освітнього процесу для підтвердження відповідності. Цей принцип спрямований на забезпечення реальної участі освітнього закладу в підтвердженні ефективності навчання слухачів освітніх програм, способами, встановленими самим професійним співтовариством – формувачем професійного стандарту. Для цього вимагається розробити і застосовувати процедуру періодичної акредитації освітніх програм в області підготовки державних службовців для органів державного управління, розробленої на основі вимог професійного стандарту. Одним з механізмів процедури акредитації має служити зовнішня оцінка підготовленості слухачів до і після навчання за запропонованою освітнім закладом програмою.

Керуючись представленими закономірностями взаємодії між ринком праці, освітніми закладами, зайнятими у підготовці фахівців для державних органів управління як основних замовників, доцільно побудувати модель взаємодії між ними. Органи державної влади і освітні заклади зацікавлені в якісній підготовці кваліфікованих спеціалістів, при цьому кожна сторона може задовольнити власний інтерес в повному обсязі. Методичною платформою для формування механізмів взаємодії і їх розвитку являється професійний стандарт, на основі якого розробляються освітні програми.

Висновки

Таким чином, професійний стандарт є консолідованим запитом носіїв професії, тобто державних службовців і органів державного управління для створення освітніх програм підготовки фахівців державної служби. Освітній заклад шляхом формування, підготовки і проведення освітніх програм відповідно до вимог професійного стандарту зможе відповідати запитам якісного комплектування кадрами з метою забезпечення ефективної організації діяльності органів державного управління.

Національні рамки кваліфікацій сприяють забезпеченню їх відповідності знанням, умінням і компетенціям та потребам сфери професійної діяльності; задоволенню запиту на кваліфікації з боку як громадян, в тому числі державних службовців, так і державних установ, підприємств; узгодженості й наступності між кваліфікаціями в системі вищої освіти, освіти дорослих, загальної середньої освіти та професійно-технічної освіти за рахунок спільної структури; сприяння розвитку і навчанню упродовж всього життя. І найголовніше – суспільству ще потрібен час для поглибленого осмислення і системного розуміння призначення національної рамки кваліфікацій у контексті модернізації вищої освіти; сучасних викликів економічної сфери суспільства та інтересів кожного громадянина.

Література.

1. Кремень В. Якісна освіта: вимоги XXI століття // Відкритий урок. Плеяди. – 2007. – № 1. – С. 10–14.

2. Офіційний вісник України від 06.01.2012., № 101, стор.15, стаття3700,код акту 59774/201.

УДК 351.777:504

Олег Берюх

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «ЗАБРУДНЮВАЧ ПЛАТИТЬ» У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ УТВОРЕННЯМ ВІДХОДІВ

У статті розглянуті проблеми застосування принципу «забруднювач платить». Установлено, що ідентифікація забруднювача нерідко є складним завданням, особливо при аналізі кумулятивного впливу досить екологічних на стадіях виготовлення й використання товарів. На прикладі аналізу життєвого циклу полімерної упаковки показано, що найбільш ефективним заходом для зниження кількості відходів є вплив з боку держави на регулювання асортименту й ціни упаковки.

Ключові слова: *державне регулювання, принцип «забруднювач платить», відходи, екологічна рівновага, кумулятивне забруднення, послідовне забруднення.*

Постановка проблеми

Науково-технічна революція спричинила швидкий розвиток продуктивних сил у розвинених країнах. Завдяки реалізації наукових розробок у різних сферах знань пересічні покупці почали купувати малодоступні раніше товари й послуги (автомобілі, комп'ютери, побутові прилади, послуги міжнародних перевізників тощо). Спонукальним мотивом для придбання нових предметів побуту, взуття, одягу, компонентів інтер'єру житла часто є не їхнє фізичне зношування, а мода, нові функціональні можливості та інші подібні фактори. Досягнення в технічній сфері стимулюють користувачів часто змінювати цілком надійні й працездатні пристрої на ще більш досконалі.

Зворотною стороною такого підходу є надмірне споживання ресурсів, видобуток і переробка яких пов'язані з генерацією твердих відходів, викидами в атмосферу небезпечних речовин, забрудненням водоймищ різними скиданнями й виділенням цінної орної землі під сховища побутових відходів навколо населених пунктів. Очевидно, що оздоровлення довкілля найбільшою мірою пов'язане з мінімізацією обсягу новоутворених і переробкою накопичених раніше відходів. Так само зрозуміло, що пов'язана з вирішенням цих проблем діяльність потребує відповідного фінансування, однак проблемним питанням залишається визначення джерел такого фінансування.

Одним з основних принципів екологічної політики, рекомендованих у 1972 р. до широкого застосування Організацією економічного співробітництва й розвитку, є принцип «забруднювач платить», що означає фінансову відповідальність забруднювача з метою компенсації витрат на проведення заходів екологічного оздоровлення за рішенням влади. У 1975 р. керівні органи ЄС сформулювали рекомендації з практичного застосування цього принципу, вказавши, що стягнення суми збитку з безпосередніх винуватців забруднень природного середовища змушує їх застосовувати менш шкідливі технології виробництва, більш раціонально використовувати природні ресурси тощо [1].

У сучасному трактуванні принцип «забруднювач платить» означає, що, по-перше, винуватець забруднення має взяти на себе усі витрати з охорони довкілля, і, по-друге, він має право відшкодовувати свої природоохоронні витрати через ціни на свою продукцію й послуги [2]. Отже, за інших рівних умов конкурентну перевагу має те підприємство, яке справляє найменш шкідливий вплив на довкілля й не несе додаткових витрат. На практиці ж у нашій країні застосування цього принципу не завжди послідовне. Більше того, з точки зору забруднювача й органів управління існують вагомі причини для того, щоб повсякчас відступати від його імені. Тому дуже важливо мати відповідь на значуще для збереження природного середовища питання: хто, кому й скільки платить у випадку забруднення?

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню можливостей застосування вказаного інструменту господарського механізму природокористування в Україні присвятили свої праці О. Л. Кащенко, Т. П. Галушкіна, Б. С. Кравців, Б. М. Данилишин, О. М. Федчак, М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова та інші. Попри це, особливості впливу споживчої поведінки та сучасних технологій виробництва на стан і відтворення екологічної системи потребують подальшої систематизації та узагальнення з метою підвищення ефективності регулювання еколого-економічних відносин в країні.

Мета

Метою роботи є аналіз практики застосування і розробка рекомендацій з удосконалення в Україні принципу «забруднювач платить» на державному рівні.

Виклад основного матеріалу

Багаторічний досвід застосування урядами розвинених країн законів, міжнародних конвенцій та інших законодавчих актів, що базуються на принципі «забруднювач платить», свідчить про його фундаментальну цінність. Особливо це виявляється при ліквідації наслідків трансграничного забруднення водотоків, міжнародних озер, повітря на великі відстані тощо.

Не менш актуальним є дотримання цього принципу й усередині держави при аварійних ситуаціях у різних галузях ринкової економіки. Найважливішими проблемами при цьому є ідентифікація забруднювача й оцінка суми збитку. Зокрема, це стосується випадків розливу нафти при видобутку або транспортуванні, коли немає сумнівів щодо винуватця аварії й обсягів утраченої сировини. При цьому постраждалою стороною може бути не тільки держава або окремий регіон, але й цілком конкретні підприємства або люди.

Разом з тим, можна навести чимало зворотних прикладів, коли для встановлення винуватця залпових викидів або скидань доводиться проводити слідчі дії, а визначення величини збитку затягується на тривалий період.

Загальною рисою подібних порушень екологічної рівноваги є перевищення дозволених законодавством граничних рівнів концентрації шкідливих речовин у скиданнях, викидах й інших відходах підприємств у результаті аварійних ситуацій. Звичайною практикою є стягнення із забруднювача штрафів, що багаторазово

© Берюх О.В., 2012.

перевищують екологічні платежі за дозволену кількість відходів. Таким чином, можна відзначити, що при аварійних ситуаціях принцип «забруднювач платить» працює, що дозволяє хоча б частково фінансувати природовідтворювальні заходи.

На відміну від локальної катастрофи, надзвичайно складно виявити винуватців забруднення, викликаного серійним виробництвом певної продукції або наданням певних послуг. Так, наприклад, основним негативним фактором забруднення повітря мегаполіса є викиди автомобілів. Вони ж призводять до накопичення солів важких металів у ґрунті територій, прилеглих до магістралей з інтенсивним рухом.

Винуватцями цієї ситуації можна вважати як виробників пального й техніки, так і власників автотранспортних засобів: перші відповідають за питомі показники викидів, а пробіг і режим руху автомобіля, від яких залежать сумарні показники викидів, визначаються самим власником.

Часто можна спостерігати й ситуацію, коли скупчення автомобілів, у кожного з яких концентрація шкідливих речовин у вихлопних газах не перевищує припустимі межі, призводить до локальної загазованості з величезним перевищенням гранично припустимих концентратів. У цьому випадку винних кумулятивного забруднення знайти неможливо, а до екологічної проблеми можуть бути причетні:

- міська влада, що допустила скупченість транспорту на обмеженій території й не забезпечила пріоритетної ролі громадського транспорту;
- державні органи управління – через відсутність перспектив розвитку особистості в провінційних населених пунктах, що викликає необмежену міграцію у великі міста тощо.

Відповідно до положень Податкового кодексу України, за забруднення довкілля пересувними джерелами платить постачальник палива, виступаючи в ролі податкового агента, тобто особи, примусово залученої державою в процес сплати податків [3]. При цьому він реалізує податкове зобов'язання платників-власників пересувних джерел забруднення з вирахування, утримання й перерахування податку у відповідний бюджет за рахунок коштів платника податку. Отже, закон не вважає постачальника палива забруднювачем, якщо не брати до уваги його власну діяльність із продажу палива.

У зв'язку із цим, фактичним забруднювачем необхідно визнати власника машини, що компенсує продавцеві його природоохоронні витрати, купуючи паливо, у ціну якого закладено екологічний податок. Втім, ставки податку явно не обтяжні: в Україні залежно від виду бензину вони сьогодні становлять 56-68 гривень за тонну, а для дизельного палива при різних значеннях вмісту сірки − від 30 до 68 гривень за тонну, що не перевищує 0,6% від роздрібної ціни пального. При таких розмірах ставок власник автомобіля сприймає ціну палива як єдине ціле, не виокремлюючи екологічну складову, а сам податок не може бути ефективним інструментом вирішення екологічних проблем.

Якщо ж транспорт використовується в комерційних цілях (перевезення пасажирів або вантажів), то вся сума екологічних платежів включається в ціну продукції та в остаточному підсумку компенсується споживачами транспортних послуг. Таким чином, уже на цьому простому прикладі можна показати проблему неоднозначної ідентифікації винуватця забруднення й неправомірність зворотного твердження щодо того, що платник за забруднення в Україні і є їхнім винуватцем.

Іншим, не менш показовим прикладом, може служити полімерна упаковка, у тому числі звичайний поліетиленовий пакет, широке використання якого обумовлено низькою вартістю й безсумнівними функціональними перевагами перед пакетами з натуральних матеріалів.

Разом з тим, вироби з полімерів, виконавши свої функції, не утилізуються природою, а продовжують існувати у вигляді відходів тривалого терміну зберігання. За деякими оцінками, пакет відповідає своєму призначенню в середньому приблизно 20 хвилин, а утилізуватися природою він буде сотні років. У результаті цього відходи накопичуються, площа, зайнята смітниками, постійно зростає, а площа орних земель зменшується. Рознесені вітром поліетиленові пакети засмічують русла річок, часто стають причиною загибелі тварин, заторів у каналізаційних мережах, а в окремих випадках і повеней.

Хто ж у цьому випадку повинен платити за забруднення? При розгляді цієї проблеми необхідно використати принцип «забруднювач платить» разом з підходом на основі оцінки життєвого циклу (ОЖЦ) [4]. Щодо поліетиленових пакетів − можна виділити наступні етапи повного життєвого циклу цього продукту й відповідні їм екологічні проблеми [5]:

- видобуток нафти і її транспортування. Найважливішою екологічною проблемою цього етапу є деградація природного середовища в період освоєння родовища, розливу нафти й спалювання супутніх газів;
- виділення етилену при переробці нафти. Екологічний аспект – витрата невідновлюваних ресурсів;
- полімеризація й гранулювання етилену. Цей етап виконується в більшості випадків на нафтопереробних заводах (НПЗ). Головна проблема – надмірне споживання й розсіювання енергії;
- виробництво плівки методом екструзії. Для цього етапу також характерне розсіювання енергії;
- виготовлення пакетів (різання, пайка й фарбування). Етап у порівнянні з іншими операціями не вимагає особливої уваги екологів, окрім утилізації відходів від розкрою або висічки;
- продаж пакетів із продуктами або без них, використання пакетів;
- вилучення з обігу, перетворення на відходи.

Далі коротко розглянемо кожен з етапів з точки зору їх екологічності. В Україні існує власний видобуток нафти й виробництво поліетилену низького тиску на підприємстві ТОВ «Карпатнафтохім», що поставило в 2011 році на внутрішній ринок близько 4 тисяч тонн продукції при загальному споживанні в Україні 250 тонн поліетилену всіх видів. Домінують поставки з-за кордону, у тому числі із країн СНД, Східної Європи і Саудівської Аравії. Вітчизняне виробництво поліетилену високого тиску (ПЕВТ) в Україні поки що відсутнє. Тому стосовно до нашої країни можна починати аналіз із переробки імпортної сировини у вигляді гранул.

Основними переробниками поліетилену є виробники труб, кабельні заводи, продуценти побутової хімії та ін. За оцінкою Клубу пакувальників, щорічний обсяг споживання упаковки всіх видів у країні становить сьогодні приблизно 3,4−3,6 млн. тонн, а на полімерні пакети припадає всього 0,3 % обсягу всієї упаковки, що випускається в країні [6]. Однак і цієї кількості полімеру достатньо для того, щоб стати об'єктом пильної уваги органів державного управління у зв'язку з найширшим поширенням пакетів і величезною кількістю користувачів. До того ж, слід враховувати їхню малу масу й велику парусність, що сприяють їхньому розсіюванню в

природному середовищі й неможливості концентрації в локальній зоні.

Основна діяльність виробників зазначеної продукції в Україні полягає у формуванні виробів з покупної плівки й нанесенні малюнка. Самі по собі ці процеси не справляють істотного прямого впливу на природне середовище.

Підприємство торгівлі, що розфасовує товари у поліетиленові пакети, виконує посередницьку роль між покупцем і виробником, забезпечуючи зручність доставки й збереженість товару. При цьому воно саме виступає в ролі оптового покупця пакетів і формально забруднювачем не є.

Рядовий покупець після використання полімерного пакета викидає його в зазначене правилами місце (у сміттєпровід або в сміттєвий ящик на подвір'ї будинку). Послуги з депонування відходів оплачує також він, а як відбувається цей процес надалі багато хто й не підозрює, уважаючи, що десь виконується сортування з вилученням корисних компонентів.

Таким чином, з перерахованих сторін практично нікого не можна назвати єдиним забруднювачем природи поліетиленовими пакетами. Разом з тим, саме забруднення має місце й хтось повинен платити за його ліквідацію.

Ще раз повернемося до причетних сторін. І покупцеві, і продавцеві поліетиленові пакети досить вигідні через їх низьку вартість. Як правило, вартість упакування заздалегідь включається у вартість товару, а покупці звичайно не заперечують проти цього. Однак торгівля – це один з найбільших споживачів пакетів і тому її цілком можна вважати «замовником» забруднення, а покупців – «співучасниками». Окрім них необхідно застосовувати санкції й до переробників, що випускають надтонку плівку.

З метою вирішення проблеми забруднення поліетиленовими пакетами існує два можливих напрямки:

- намагатися ретельно збирати й переробляти пакети в інші види продукції або утилізувати їх за технологією термолізу;
- заборонити або обмежити їхнє виробництво, запропонувавши альтернативне вирішення проблеми пакування.

Перший напрямок потребує високого рівня загальної екологічної свідомості, оскільки надії на вітчизняні комунальні служби немає взагалі. Більше того, якби така свідомість була сформована, то не потрібні були б заходи з обмеження використання пакетів.

У рамках другого напрямку вже близько 40 країн увели заборону або обмеження на продаж й (або) виробництво пластикових пакетів [7]. Так, у деяких країнах діє повна заборона на використання пакетів (Сінгапур, Бангладеш, Тайвань, Танзанія та ін.). В інших уведені обмеження на їхнє використання у великих торговельних центрах (Австралія, ряд штатів США й ін.), норми товщини плівки (країни ЄС, Китай), або обсяг пакета (не менш 20 літрів − у США, Канаді й ін.). У Занзибарі взагалі заборонено і карається великим штрафом навіть увезення пакетів. До економічних методів боротьби із цим видом упакування належать додатковий податок на поліетиленові пакети, що використовуються в супермаркетах, а також суттєве підвищення ціни пакетів. Як бачимо, обмеження торкнулися й виробників, і торгівлі, і рядових покупців, і вони дали обнадійливі результати.

Наведені вище приклади свідчать, що забезпечення ефективності застосування принципу «забруднювач платить» неможливе без чіткого розмежування відповідальності за наявні забруднення навколишнього середовища.

На такому тлі спостерігається слабкий розвиток цього напрямку діяльності в Україні. Законодавці до сьогодні визначаються, що підлягає забороні − надтонкі (менш 25 мкм) або пакети малого обсягу (менш 20 л). У наявному законопроекті [8] було вирішено як критерій використати обсяг пакета, а також заборонити увозити в Україну більше 100 пакетів на одну людину, що, на думку ряду фахівців, не вирішує проблеми. Відповідальність фактично пропонувалося покласти на виробника пакетів, які, можливо, у найближчі роки можуть зникнути з обігу, а пакування у паперові пакети буде обходитися українському покупцеві набагато дорожче.

Одночасно постає проблема банкрутства підприємств, орієнтованих на випуск поліетиленових пакетів, оскільки заміна полімерної сировини на папір технологічно не передбачена, а перебудова технологічного циклу потребує закупівлі нового обладнання. Пакувальники як зацікавлені особи погоджуються з тим, що екологічність їхніх виробів потрібно визначати за методом ОЖЦ, починаючи з видобутку нафти, але при цьому наполягають, що життєвий цикл паперового пакета починається з посадки насіння дерев, внаслідок чого етап одержання сировини затягується на багато десятків років. Крім того, вирубування лісу, транспортування й переробка деревини, а також саме паперове виробництво належать до енергоємних виробництв й, відповідно, число забруднювачів навколишнього середовища збільшується.

З урахуванням того, що полімерні плівки випускаються в промислових масштабах приблизно 80 років, виражається сумнів у вірогідності прогнозу тривалості природної утилізації поліетилену через відсутність відповідних наукових даних. На користь полімерів свідчать також порівняльні дані про витрати енергії на виготовлення пакетів. На цій підставі формується думка про більш високу екологічність полімерної упаковки, хоча із цими твердженнями ніхто, окрім зацікавлених осіб, не згодний. Втім, зіставлення життєвих циклів зазначених конкуруючих видів упакування потребує окремого аналізу, що враховує багато побічних факторів, у тому числі здатність рослин поглинати двоокис вуглецю й виробляти кисень протягом усього вегетативного періоду. Крім того, необхідно враховувати можливість вторинного використання паперових відходів.

Окрім відповіді на питання про винуватців забруднення (хто має платити?), необхідно визначитися з постраждалою стороною, тобто з тими юридичними або фізичними особами, яким слід компенсувати завданий збиток. Щодо полімерних виробів − можна відзначити, що протягом етапів видобутку сировини й виготовлення оплата у вигляді екологічного податку надходить у державний бюджет України, з якого фінансуються природоохоронні заходи, а на етапі використання кінцеві покупці відшкодовують виробникам їхні витрати. На останньому етапі життєвого циклу виробів, пов'язаних з їхнім вилученням з обігу й розміщенням у природному середовищі, жодних платежів, окрім відшкодування витрат на транспортування сміття, фактично не надходить. У результаті цього заповнення полігонів перевищує норми, а на спорудження нових об'єктів немає коштів. Це становище можна було б виправити за рахунок сортування сміття, вилучення з нього компонентів, придатних для використання як вторинної сировини й зменшення маси відходів. Але й ці прийоми потребують вкладення коштів, створення з боку держави умов для ведення рентабельного бізнесу в сфері поводження з відходами.

Висновки

Таким чином, практичне застосування в Україні принципу «забруднювач платить» виявляє проблеми

використання теоретичних постулатів. Зокрема, однозначне визначення відповідального за забруднення може бути утруднено, особливо тоді, коли забруднення пов'язане одночасно з декількома джерелами (кумулятивне забруднення) або з послідовними причинами (послідовне забруднення).

Існуючий в країні рівень екологічних платежів не справляє стимулюючого впливу на формування екологічної свідомості населення України. Так само не сприяє широкому використанню принципу «забруднювач платить» і відсутність належної законодавчої бази, зокрема закону про упаковку та відходи упаковки та інших законодавчих актів у сфері поводження з відходами.

Література.

1. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища: [Навчальний посібник] // М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. – Львів, 2004. – С. 52−64.

2. Рюмина Е. В. Анализ эколого-экономических взаимодействий // Е. В. Рюмина. – М.: Наука, 2000. − 158 с.

3. Податковий кодекс України. Розділ VIII «Екологічний податок« // «Голос України» від 04.12.2010. – № 229 (№ 229–230).

4. Шевчук В. Я. Екологічне управління // В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. − К.: Либідь, 2004. − 432 с.

5. Круглов В. В. Законодательство европейского сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности / В. В. Круглов // Экологическое право, 2005. – № 2. – С. 19−28.

6. Слабый В. Г. Сколько стоит утилизировать отходы упаковки? [Електронний ресурс, текст] / В. Г. Слабый, В. Н. Кривошей // Упаковка. – 2012. – № 3 // [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://upakjour.com.ua/ru/arhiv/jurnal_2012/3-2012.html. – Назва з екрану.

7. Использование полиэтиленовых пакетов – запреты и альтернативы / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.ekois.net/wp/?p=6596. – Назва з екрану.

8. Проект Закону про упаковку та відходи упаковки 1415 від 23.01.2008; Проект Постанови про відхилення проекту Закону України про упаковку та відходи упаковки 1415/П1 від 11.02.2009 / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31452. – Назва з екрану.

УДК 336.225.673:347.4

Юрій Васюк

ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ: РЕАЛІЇ, ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Розглянуто сутність та зміст податкового контролю відповідно до Податкового Кодексу України. Визначено особливості податкового контролю, способи та форми його здійснення, обов'язки контролюючих органів. Вказано практичні проблеми та шляхи модернізації податкового контролю в Україні.

Ключові слова: *податковий контроль, фінансовий контроль, методи податкового контролю, форми податкового контролю, контролюючий орган.*

Постановка проблеми

З набранням чинності Податкового кодексу України (далі − ПКУ) істотно змінились порядок та види перевірок, які проводяться податковими органами. Якщо раніше поняття податкового контролю визначалося тільки в теорії фінансового права, то тепер Податковий кодекс містить визначення податкового контролю та передбачає способи його здійснення.

Теоретичне обґрунтування визначення податкового контролю, класифікація процедур, що здійснюються під час проведення контрольних заходів, в першу чергу форм і методів податкового контролю в умовах дії Податкового Кодексу України, викликає найбільшу полеміку серед науковців і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Податковому контролю, як різновиду державного контролю, характерна наявність всіх суттєвих властивостей останнього. В той же час, йому властиві деякі специфічні риси. Особливості організації податкового контролю в Україні розглянуто такими науковцями, як М. В. Карасева, Д. М. Щекин, М. Я. Азаров, В. В. Буряковский, Д. Ю. Мельник, В. М. Опарін, І. В. Розпутенко, Л. В. Ільченко-Сюйва, Г. О. П'ятаченко, М. Філоненко, І. Баденко, В. И. Чиж, Т. М. Чернякова, О. В. Бондаренко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

В нових умовах управління і господарювання склалася об'єктивна потреба оцінки співвідношення цілей, інструментів і результатів податкового контролю, що необхідно для розробки концепції їх взаємодії і спеціалізації. У свою чергу, для вироблення нових поведінкових установок податкових інспекторів і платників податків потрібно здійснити поглиблений аналіз і оцінку тенденцій, що склалися, у сфері контролю за повнотою і своєчасністю виконання податкових зобов'язань, встановлення комплексу впливаючих чинників і визначення на цій основі закономірностей для концептуального вдосконалення системи податкового контролю.

Мета

Метою статті є розкриття особливостей податкового контролю в Україні в умовах дії Податкового Кодексу, зокрема вивчення практичних проблем та розгляд шляхів модернізації.

Виклад основного матеріалу

Згідно з ПКУ, податковий контроль – це система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [2].

Згідно з ПКУ, Податковий контроль є складовою частиною митного контролю в частині здійснення заходів, що вживаються митними органами з метою перевірки правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів.

Податковий контроль в Україні здійснюється органами, зазначеними у статті 41 ПКУ в межах їх компетенції [2]. Органи прокуратури, Служби безпеки України, внутрішніх справ, податкової міліції, прокуратури та їх службові (посадові) особи не можуть брати безпосередньої участі у проведенні перевірок, що здійснюються контро-

© Васюк Ю.М., 2012.

люючими органами, та проводити перевірки суб'єктів підприємницької діяльності з питань оподаткування.

Як зауважують деякі науковці, зокрема І. Г. Андрущенко, С. М. Безрутченко, О. І. Клименко, О. А. Кузьменко та ін. [3], зміст податкового контролю характеризується такими особливостями:

1) це спеціальний державний контроль, аналіз якого передбачає два аспекти: а) здійснюється спеціальними суб'єктами, наділеними державою особливою компетенцією саме в галузі оподаткування; б) здійснюється відносно спеціального об'єкта − централізованих і децентралізованих грошових фондів;

2) він включає контроль за дисципліною в сфері оподаткування, що припускає широкий підхід до змісту податкового контролю;

3) податковий контроль характеризується чіткою цілеспрямованістю;

4) податковий контроль пов'язаний не тільки із грошовими, але й з матеріальними ресурсами. Беруть участь останні в даному процесі побічно, опосередковано: а) як об'єкт визначення грошових обов'язків (наприклад, в основі обчислення й сплати майнових податків лежить предмет оподаткування − певний майновий комплекс або його частина); б) як кошти забезпечення грошових зобов'язань, коли відбувається реалізація певного майна, а за рахунок виручених коштів здійснюється погашення податкових боргів;

5) податковий контроль відображає відносини влади й підпорядкування, що базуються на фіскальних функціях держави, особливістю реалізації яких є чітко виражений імперативний характер;

6) податковий контроль реалізується через сукупність активних дій як зобов'язаних, так і владних суб'єктів.

Згідно з ПКУ, способи здійснення податкового контролю здійснюються шляхом (ст. 62) [9, с. 95]:

- ведення обліку платників податків;
- інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби;
- перевірок та звірок відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи у порядку, встановленому іншими спеціальними законами, що регулюють відповідну сферу правовідносин.

Аналізуючи сукупність облікових обов'язків у системі податкового обов'язку в цілому, на думку групи науковців В. В. Білоус, Л. К. Воронова, О. О. Головашевич, О. О. Дмитрик, В. І. Ємельянова, М. В. Жернаков та ін. [5], необхідно враховувати їх деяке роздвоєння й формування обов'язків з обліку платників податків і обов'язків щодо обліку об'єктів оподаткування. Характеризуючи порядок проведення обліку платників в органах державної податкової служби, дуже часто звертають увагу на те, що він являє собою встановлену податковим законодавством послідовність дій податкових органів щодо здійснення реєстрації, перереєстрації або зняття з реєстрації осіб, які підлягають обліку в органах державної податкової служби, а також діяльність податкових органів з ведення реєстрів платників податків. Тобто, облік в органах державної податкової служби зводиться винятково до дій податкових органів. Однак в цьому випадку необхідно враховувати й дії самих зобов'язаних осіб − платників податків, які надають певні відомості для податкового обліку.

Особливості обліку в органах державної податкової служби визначаються стадіями його здійснення. До них можна уналежнити:

а) стадію постановки на облік платника податків. Фактично в цьому випадку здійснюється легалізація суб'єкта, наділеного податковими правами й обов'язками, який має їх реалізовувати;

б) стадію уточнення, корегування відомостей про платника податків;

в) стадію зняття з обліку в органах державної податкової служби.

Це пов'язано або зі зміною місця обліку платників податків, або із припиненням його діяльності й оподаткування даної особи.

Постановка на облік фізичних осіб−платників податків припускає реалізацію двох типів податкових режимів. Загальний тип обліку в органах державної податкової служби передбачає здійснення облікових дій відносно платників податків, які не відрізняються ніякими особливостями, специфічними рисами статусу. Спеціальний тип обліку в органах державної податкової служби реалізується щодо платників податків, які характеризуються спеціальним статусом (наприклад, суб'єкта підприємницької діяльності). Облік в органах державної податкової служби фізичних осіб−платників податків, як правило, здійснюється за їх місцем проживання. У деяких випадках можна говорити про реалізацію облікових дій за місцем перебування приналежних фізичним особам на праві власності нерухомого майна й транспортних засобів, що підлягають оподаткуванню. При цьому необхідно мати на увазі, що, фактично, йдеться про облік об'єкта оподаткування, тоді як облікові дії щодо самого платника податків носять опосередкований характер.

Основним способом податкового контролю є перевірка. Об'єктивна передумова реалізації даного методу податкового контролю пов'язана з повноваженнями органів, наділених правом на проведення контролюючих дій. У широкому сенсі подібними правами наділені всі органи, що контролюють надходження податків і зборів у бюджети. Однак спеціально для цієї мети створені органи Державної податкової служби України. Серед основних прав державної податкової служби виділені права податкових органів на здійснення перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податкових платежів. Перевірка являє собою діяльність податкових органів з аналізу й дослідження первинної облікової й звітної документації, пов'язаної зі сплатою податкових платежів, з метою перевірки своєчасної й повної сплати податків і зборів, правильного ведення податкового обліку, обчислення сум податкових платежів, здійснення податкової звітності.

Здійснення перевірок припускає послідовну реалізацію дій, пов'язаних зі здійсненням податкового контролю органами державної податкової служби щодо діяльності конкретних осіб при реалізації ними обов'язків, пов'язаних зі сплатою податків і зборів. Проведення перевірок передбачає певну підготовку до безпосередньо контролюючих дій, здійснення самої перевірки й підведення її підсумків. Безпосереднім об'єктом дослідження й контролю в ході податкової перевірки є грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, кошториси, декларації, товарно-касові книги, показники реєстраторів розрахункових операцій і комп'ютерних систем, які використовуються для розрахунків за наявні кошти зі споживачами. Об'єктом податкового контролю можуть бути й інші документи, незалежно від способу надання інформації, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів (наприклад, патенти, свідоцтва про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, спеціальні

дозволи на її здійснення тощо). Характеризуючи досить складну й системну категорію об'єкта перевірки, логічно розмежувати об'єкт як вираження найбільш фундаментальних ознак, цілей проведення перевірки й об'єкт як видовий прояв призначення перевірки. Об'єкт перевірки передбачає поводження контрольованого суб'єкта з виконання податкового обов'язку в цілому, дії його з реалізації податкового обліку (як виконання обов'язків щодо ведення реєстрів платників податків і зборів, так і обліку об'єктів оподаткування), сплати податків і зборів та податкової звітності. Як видовий прояв, об'єкт перевірки практично орієнтований на документальні, речовинні й інші носії інформації про дії платників податків щодо реалізації податкового обов'язку (звіти, декларації, кошториси, платіжні документи тощо).

Суб'єкти перевірок охоплюють коло осіб, наділених як повноваженнями, так і правами й обов'язками у зв'язку із проведенням податкового контролю. Система відносин, що регулюють здійснення перевірок, передбачає виділення декількох груп. Насамперед, йдеться про контролюючих суб'єктів, осіб, наділених повноваженнями на здійснення контролюючих дій. Вони, фактично, організують і здійснюють проведення перевірки. Дії, пов'язані із проведенням перевірок, орієнтовані на оцінку поведінки контрольованих суб'єктів. Контрольованими суб'єктами є підприємства, установи, організації будь-якої форми власності, спільні підприємства (як ті, що здійснюють підприємницьку діяльність, так і ті, що не здійснюють її), фізичні особи (громадяни України, іноземці й особи без громадянства). Дану групу суб'єктів складають не тільки платники податків і зборів, але й податкові агенти, збирачі податків і т.д., тобто особи, що представляють зобов'язану сторону в податкових правовідносинах. Якщо проведення перевірки фактично неможливо уявити без контрольованого й контролюючого суб'єкта, то наявність експертів, свідків, фахівців не є безумовною вимогою проведення контролюючих дій. Природно, у деяких випадках без них неможливо зробити об'єктивну оцінку дій контрольованої особи, проте виходити з того, що участь подібних осіб у проведенні контролюючих дій носить обов'язковий і наскрізний характер, здається перебільшенням.

Під контролем господарської діяльності платника податку слід розуміти [2]:

а) володіння безпосередньо або через пов'язаних фізичних та/або юридичних осіб часткою (паєм, пакетом акцій) статутного фонду платника податку в розмірі не менш, ніж 20 відсотків статутного фонду платника податку;

б) вплив безпосередньо або через пов'язаних фізичних та/або юридичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання в результаті:

- надання права, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління платника податку;
- надання права, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління юридичної особи, яка виконує повноваження виконавчого органу платника податків на підставі договору про передачу повноважень виконавчого органу юридичної особи;
- обіймання посад членів наглядової (спостережної) ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів платника податку, особами, які вже обіймають одну чи декілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання;
- обіймання посад членів наглядової (спостережної) ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів юридичної особи, що виконує повноваження виконавчого органу платника податків на підставі договору про передачу повноважень виконавчого органу юридичної особи, особами, які вже обіймають одну чи декілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання;
- обіймання посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу юридичної особи, що виконує повноваження виконавчого органу платника податків на підставі договору про передачу повноважень виконавчого органу юридичної особи, особою, яка вже обіймає одну чи декілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання;
- виконання юридичною особою повноважень виконавчого органу платника податків на підставі договору про передачу повноважень виконавчого органу юридичної особи;
- надання права на укладення договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або здійснювати делеговані повноваження і функції органу управління платника податку.

Контролюючі органи здійснюють контроль за правильністю надання та обліку податкових пільг, а також їх цільовим використанням, за наявності законодавчого визначення напрямків використання (щодо умовних податкових пільг) та своєчасним поверненням коштів, не сплачених до бюджету внаслідок надання пільги, у разі її надання на поворотній основі. Податкові пільги, використані не за призначенням чи несвоєчасно повернуті, повертаються до відповідного бюджету з нарахуванням пені в розмірі 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України.

Контролюючими органами та органами стягнення є (ст. 41 ПКУ) [2]:

- органи державної податкової служби − щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, крім зазначених у підпункті 41.1.2 цього пункту, а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби;
- митні органи − щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію спеціальної митної зони або вивезення (пересилання) товарів і предметів з митної території України або території спеціальної митної зони.

Посадовою особою контролюючих органів є особа, яка має постійне, тимчасове чи спеціальне повноваження здійснювати функції представника влади у відносинах оподаткування. З метою управління та здійснення контролю за справлянням податків та зборів держава делегує посадовим особам контролюючих органів владні повноваження, можливість представляти суб'єкта владних повноважень у сфері оподаткування. Враховуючи те, що інтереси держави у відносинах оподаткування регулюються імперативними засобами та забезпечуються обов'язком виконання владних наказів, участь таких посадових осіб у відносинах з платниками

вимагає виваженості та упорядкування. Одним із засобів цього є встановлення відповідальності за невиконання, неналежне виконання обов'язків або зловживання наданими посадовим особам контролюючих органів владними повноваженнями.

Посадові особи контролюючих органів зобов'язані (ст. 21 ПКУ) [2] :

- дотримуватись Конституції та діяти виключно відповідно до цього Кодексу та інших законів України, інших нормативних актів;
- забезпечувати сумлінне виконання покладених на контролюючі органи функцій;
- забезпечувати ефективну роботу та виконання завдань контролюючих органів відповідно до їх компетенцій;
- не допускати порушень прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій;
- коректно та уважно ставитися до платників податків, їх представників та інших учасників відношень, що виникають під час реалізації норм цього Кодексу та інших законів, не принижувати їх честі та гідності;
- не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, що одержується, використовується, зберігається при реалізації функцій, покладених на контролюючі органи;
- надавати органам державної влади та місцевого самоврядування на їх письмовий запит відкриту податкову інформацію в порядку, встановленому законом.

Невиконання або неналежне виконання посадовими особами контролюючих органів своїх обов'язків тягне відповідальність згідно із законом. Збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб контролюючих органів, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету.

Як відмічають Д. Г. Мулявка, Л. О. Фещенко, С. К. Гречанюк [7] податковим Кодексом України та іншими нормативно-правовими актами визначаються розмежування повноважень і функціональних обов'язків між контролюючими органами.

У відносинах, що виникають між державою й платником із приводу сплати податків, інтереси держави представляють насамперед органи, що здійснюють управління в галузі надходження податкових платежів. Фактично система органів, що контролюють надходження коштів у бюджети у формі податків і зборів, представлена двома службами − податковою та митною. Для них різним є місце і значення повноважень, пов'язаних з контролем за рухом цих платежів від платників до бюджетів серед усіх їхніх повноважень. Податкові органи реалізують відповідну діяльність без яких-небудь додаткових умов. Вони створені спеціально для функціонування лише в сфері оподаткування. Однак стаття 41 передбачає можливість та необхідність реалізації ними контролю за дотриманням також іншого законодавства. Це пов'язано зі спектром функцій державної податкової служби, який включає окремі питання в частині забезпечення за дотриманням порядку здійснення господарюючими суб'єктами валютних операцій, застосування реєстраторів розрахункових операцій тощо.

Митні органи здійснюють управління в сфері оподаткування нарівні зі своєю основною діяльністю. Вони забезпечують контроль за надходженням податків і зборів та здобувають статус, аналогічний податковим органам, тільки за певних умов. Такими умовами є переміщення товарів через митний кордон та виникнення при цьому обов'язку щодо сплати податків і зборів (мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які, відповідно до податкового законодавства, справляються у випадку ввезення або вивезення (пересилання) товарів і предметів).

Реалізацію повноважень контролюючими органами слід пов'язувати не лише з питаннями їх функцій, прав та обов'язків, а й з інституційною структурою відповідних служб, оскільки важливо враховувати розподіл конкретних ролей між певними ланками ієрархічної фіскально-адміністративної системи.

Так, структура Державної податкової служби України включає три основних ієрархічних рівні:

- державна податкова служба України (вища ланка). На неї покладають завдання організації податкової роботи в державі, її інструктивного та методичного забезпечення, контролю за діяльністю всіх податкових органів системи. Функціями центрального апарату, відмінними від функцій інших підрозділів служби, є: організація, координація і контроль роботи державних податкових адміністрацій та державних податкових інспекцій; аналітична та статистична діяльність; розробка і видання інструктивних і методичних вказівок, інших документів щодо дій підрозділів служби із застосування податкового законодавства; участь у підготовці проектів законодавчих, нормативних актів і міжнародних договорів з питань оподаткування; вирішення питань міжнародного співробітництва фіскально-адміністративного характеру;
- державна податкова служба в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь (середня ланка). Завдання окремих підрозділів податкових адміністрацій цієї ланки в цілому ідентичні функціям відповідних підрозділів Державної податкової адміністрації України. На середню ланку покладається організація податкової роботи в області або місті. Це головна ланка консультаційної роботи, що вимагає висококваліфікованих фахівців, добре знайомих з податковим законодавством. В окремих випадках податкові адміністрації цього рівня можуть безпосередньо вести податкову роботу з незначним колом платників, які перебувають на обліку в них. Відносно даних платників згадані державні податкові адміністрації виконують ті ж самі функції, що й інспекції базової ланки. Структура податкових органів середньої ланки в цілому схожа на структуру Державної податкової служби України (вищої ланки), за винятком законодавчої й методичної роботи;
- державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах (базова ланка). Структура податкових інспекцій базового рівня відображає їхню основну функцію − безпосереднє ведення податкової роботи. Вона має два варіанти − розширений і звужений. Розширений передбачає наявність як функціональних, так і забезпечуючих підрозділів. Цей варіант призначений для районів у містах, що пояснюється значним обсягом роботи. Він передбачає схожу структуру з рівнем середньої ланки (без відділу організації роботи податкових інспекцій і внутрішньовідомчого контролю). Звужений варіант типової структури державної податкової інспекції встановлений для сільського району й міста обласного підпорядкування (без районного поділу).

Окрема роль відведена податковій міліції, створення якої стало необхідною умовою формування ефективної податкової системи. Поряд з Державною митною службою, підрозділами по боротьбі з економічними злочинами Міністерства внутрішніх справ, податкова міліція є частиною системи, яка забезпечує економічну безпеку України. В Україні органи податкової міліції входять у систему податкових органів. За своїм основним змістом повноваження органів податкової міліції аналогічні повноваженням інших правоохоронних органів, зокрема, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України. Однак вони відрізняються предметом і основними напрямами діяльності. Досить зазначити, що співробітники податкової міліції, як і оперативні працівники міліції, мають право розробляти оперативно-розшукові заходи, порушувати кримінальні справи, які належать до їхньої компетенції, проводити дізнання, слідство, пошук осіб, підозрюваних у здійсненні злочинів і тощо.

Правове становище податкової міліції в системі правоохоронних органів визначається комплексом норм, що передбачають цілі, завдання й принципи діяльності підрозділів податкової міліції, її основні й факультативні функції.

Систему митних органів становлять Державна митна служба України, територіальні митні управління, митниці та інші митні установи. Територіальні митні управління здійснюють безпосереднє керівництво митними установами, розташованими на відповідній території.

Діяльність контролюючих органів передбачає необхідність налагодження тісної взаємодії з іншими державними службами, функціонування яких може бути пов'язане з оподаткуванням або може створювати інформаційні передумови для оподаткування, попередження незаконних дій платників, встановлення обставин і змісту податкових правопорушень, реалізації перевірочних заходів тощо.

Важливо, щоб при реалізації повноважень не дублювалися дії різних державних служб щодо платників податків. В іншому випадку виявлятиме себе дестимулюючий вплив адміністрування податків на економічну активність в країні. На це спрямовано ряд передбачених цією статтею норм:

- заборона (за будь-яких умов) на проведення перевірок своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків іншими органами, крім податкових та митних;
- розмежування повноважень між контролюючими органами;
- концентрація компетенції щодо стягнення.

Розмежування повноважень між контролюючими органами закладене вже формулюваннями підпунктів 1-2 пункту 41.1, згідно з якими компетенція митних підрозділів у сфері оподаткування обмежена конкретизованим переліком податків та умов виникнення зобов'язань з їх сплати [2]. Для налагодження взаємодії та забезпечення однотипності управлінських процедур у сфері оподаткування статтею визначається, що порядок контролю з боку митних органів за сплатою податку на додану вартість і акцизного податку встановлюється спільним рішенням центральних органів двох контролюючих служб. При цьому повноваження щодо стягнення (здійснення заходів із забезпечення погашення податкового боргу) майже повністю покладаються на податкову службу, за винятком випадків, коли відповідно до законодавства їх реалізують державні виконавці в межах своїх повноважень. Таким чином, як зазначає В. В. Білоус [5] та Д. Г. Мулявка [7], статтею створюються передумови виключення дублювання функцій різних державних служб та забезпечення взаємодії контролюючих органів.

Базуючись на запропонованих різними авторами концепціях методів фінансового і податкового контролю, напевно, слід говорити про сформовану багаторівневу систему методів податкового контролю, яка включає в себе наступні види методів [12]:

1) загальнонаукові методи, такі як аналіз і синтез, індукція, дедукція, аналогія, моделювання, статистичні методи, логічний метод, порівняльний метод та інші методи, які застосовуються при здійсненні будь-якого виду діяльності;

2) спеціальні методи дослідження, такі як перевірка документів; економічний аналіз; дослідження предметів і документів; огляд приміщень (територій) та предметів; інвентаризація; експертиза і тощо, застосування яких характерне саме для певних видів діяльності, зокрема таких, як контрольна діяльність;

3) методи впливу на поведінку осіб, що перевіряються у ході здійснення податкового контролю, такі як переконання, заохочення, примус та ін.

Важливою складовою частиною модернізації в здійсненні податкового контролю виступає якісне вдосконалення його форм і методів.

Закріплення форм і методів здійснення контрольної діяльності на належному законодавчому рівні має важливе значення для захисту і збереження балансу інтересів зобов'язаних та уповноважених осіб при здійсненні податкового контролю. Тим не менш, ефективність окремих заходів податкового контролю багато в чому буде залежати від послідовності та поєднання застосовуваних при їх проведенні методів податкового контролю.

Надалі необхідно розробляти різного роду методичні рекомендації, які містять вказівки з найбільш ефективного здійснення тих чи інших видів контрольних заходів.

До головних недоліків податкового законодавства у частині податкового контролю слід віднести:

1) недосконале інформаційне забезпечення;

2) недосконалі автоматизовані процеси;

3) недосконале податкове законодавство.

Напрямками модернізації податкового контролю можна вважати:

- удосконалення податкового законодавства з використанням відповідних імітаційних моделей, орієнтованих на розвиток регулюючої функції, спрощення, стабільності і передбачуваності податкового законодавства;
- розширення бази оподаткування, яке дасть змогу зменшити податковий тиск на платників податків та підвищити добровільну сплату податків, що збільшить надходження до бюджету;
- розширення інформаційного забезпечення з метою автоматизації процесу оподаткування, більш ефективного використання людських ресурсів, погодження даних з різних джерел з метою виявлення ухилень від сплати податків;
- розширення автоматизованого відбору платників для документальних перевірок з метою мінімізації ухилень від оподаткування при загальному зменшенні кількості перевірок та перевіряючих;
- оптимізація інформаційного забезпечення з метою більш реального оцінювання ефективності діяльності податкової служби.

Податковий контроль – система заходів, що застосовуються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання

законодавства з питань проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Податковий кодекс встановлює нове поняття податкового контролю, який здійснюється шляхом: а) ведення обліку платників податків, б) інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби, в) перевірок та звірок [8, с. 9].

Під час проведення перевірок підставами для висновків податкового органу можуть бути: документи, визначені Податковим кодексом, податкова інформація, експертні висновки, судові рішення та інші матеріали. Процедура адміністративного оскарження є дворівневою, а не трирівневою, яка існувала раніше. Тягар доказування як при адміністративному, так і при судовому оскарженні, покладається на контролюючий орган. Найбільш зміненими порівняно з чинним законодавством є положення, що визначають порядок залучення платників податків до фінансової, адміністративної та кримінальної відповідальності. Важливою складовою частиною модернізації у здійсненні податкового контролю є вивчення досвіду зарубіжних країн.

Література.

1. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні» від 05.07.2012 № 5083-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012.
2. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, N 15-16, N 17, ст. 112.
3. Андрущенко І. Г. Науково-практичний коментар Податкового кодексу України. Т. 3. Зміни та доповнення станом на 1 вересня 2011 р. / І. Г. Андрущенко, С. М. Безрутченко, О. І. Клименко, О. А. Кузьменко, А. Ф. Масельська, В. С. Муленко, А. С. Овчаренко, С. А. Панасюк, Л. С. Селіверстова, Т. М. Тігова. − К., 2011. − 308 с.
4. Бабін І. І. Податкове право України: навч. посіб. / І. І. Бабін ; МОНМС України, Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. − Чернівці: Рута, 2012. − 503 с.
5. Білоус В. В. Податковий кодекс України: постатейн. комент.: у 2 ч. Ч. 1 / В. В. Білоус, Л. К. Воронова, О. О. Головашевич, О. О. Дмитрик, В. І. Ємельянова, М. В. Жернаков, А. М. Котенко, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, О. А. Лукашев ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. − Х.: Право, 2011. − 704 с.
6. Кравчук А. Налоговый контроль по новому кодексу / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dtkt.com.ua/show/1bid14771.html. – Назва з екрану.
7. Мулявка Д. Г. Взаємодія Державної податкової служби України з правоохоронними органами (теорія та практика): монографія / Д. Г. Мулявка, Л. О. Фещенко, С. К. Гречанюк ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. − Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2012. − 186 с.
8. Налоговый Кодекс Украины. Краткий обзор отдельных положений юридической компании «Ващенко, Бугай и партнеры» / [Электронный доступ]. – Режим доступа: http://vbpartners.kiev.ua/resources/files/18243901084d6e0d5bf008c.pdf. – Назва з екрану.
9. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / кол. авторів [заг. редакція, М. Я. Азарова]. − К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 2389 с.
10. Особливості розгляду податкових спорів в контексті прийняття Податкового кодексу України: матеріали наук.-практ. конф., 11 лют. 2011 р., Харків / Нац. акад. прав. наук України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування / Ред.: Ю. П. Битяк, М. П. Кучерявенко, О. А. Лукашов. − Х., 2011. − 95 с.
11. Соловйова Ю. О. Організаційно-правові засади здійснення податкового контролю в Україні: автореф. дис. ... к.ю.н : 12.00.07 / Ю. О. Соловйова; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». − К., 2011. − 20 с.
12. Чечетова Н. Ф. Організація податкового контролю: навч. посіб. / Н. Ф. Чечетова, Л. О. Кизилова, Г. І. Кизилов; МОНМС України, Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. − Х., 2012. − 234 с.

УДК 353:351.78

Сергій Вовченко

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

В статті обґрунтовується, що у сучасній теорії прийняття рішень щодо забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій велика увага повинна приділятися такому фактору вибору, як врахування ризику.

Доводиться, що ефективність протидії надзвичайним ситуаціям у вирішальному ступені залежить від комплексу своєчасних заходів, що вживаються на всіх стадіях надзвичайної ситуації. Розробка таких заходів, їх реалізація, координація дій великої кількості організацій і людей, управління процесом ліквідації надзвичайної ситуації та рятувальною операцією в цілому неможливі без створеної та налагодженої системи управління.

Запропоновані рекомендації щодо організації роботи, планування та керівництва органами управління і силами при загрозі та виникненні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Ключові слова: *надзвичайна ситуація, управління ризиками, органи управління, система управління, аварійно-рятувальні роботи.*

Проблема ліквідації надзвичайних ситуацій (НС) та мінімізації негативних наслідків від них є одним з найбільш актуальних і важливих завдань місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Разом з тим, практична діяльність органів управління і сил цивільного захисту, ефективність заходів щодо протидії надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру (управління ризиком) не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Суттєві недоліки в організації оперативного реагування на резонансні НС, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, а також при

© Вовченко С.Д., 2012.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт свідчать про недостатній рівень організації управління в НС.

Дослідженням даної проблеми займалися практики, державні діячі, учені, а саме: Л. А. Жукова [1], Н. Г. Клименко [2], О. О. Труш [3]; В. М. Антонець [4]. Однак здійснені дослідження не повною мірою враховують розподіл компетенції та сфер відповідальності органів управління при реагуванні на загрозу та виникнення НС, а також залучення сил, засобів та населення на регіональному рівні.

Мета

Мета статті – обґрунтувати, що у сучасній теорії прийняття рішень щодо забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій велика увага повинна приділятися такому фактору вибору, як врахування ризику, запропонувати рекомендації щодо організації роботи, планування та керівництва органами управління і силами при загрозі та виникненні НС.

Виклад основного матеріалу

В більшості складних систем, що включають в себе такі основні елементи, як людина, об'єкти техносфери та оточуюче середовище в якості основного кількісного показника приймаються ризики. За спостереженнями фахівців, величина ризику може бути головним фактором впливу на вибір альтернативних рішень. В діях, пов'язаних з ризиком, тобто в умовах, коли відома їх імовірність, необхідні такі етапи прийняття рішень: створення суб'єктивного уявлення про ситуацію; вибір альтернативи; оцінка наслідків вибору альтернатив; прогнозування умов, які визначають наслідки [5; 6].

Державним стандартом України оцінка ризику визначена як ідентифікація небезпеки та можливих її джерел, дослідження механізму їх виникнення, оцінки ймовірності виникнення ідентифікованих небезпечних подій та їх наслідків [7].

Основні завдання дослідження механізму виникнення ідентифікованих джерел небезпеки, які за певних умов можуть стати причиною виникнення НС, оцінки ймовірності їх виникнення та наслідків повинні включати: визначення ймовірності виникнення ініціюючих НС та подій; розрахунок уражальних чинників, що формуються ними; визначення максимальних параметрів зони НС та можливість виникнення вторинних факторів ураження; оцінка наслідків дії уражальних чинників; узагальнення оцінок потенційного ризику щодо їх відповідності критеріям прийнятного ризику; визначення характеру та обсягів аварійно-рятувальних робіт.

При організації роботи з попередження та ліквідації НС в основу управлінської діяльності повинна бути покладена реалізація загальних функцій управління: прогнозування, планування, організація, мотивація, координація і контроль.

Прогнозування є визначальною функцією управління, такою що створює гарантії певної ефективності управлінського рішення. Прогностична функція повинна здійснюватися за аналізом джерел небезпеки, з урахуванням зовнішнього впливу, можливих комбінацій подій та розрахунку імовірності виникнення НС даного виду, а також формуванням сценаріїв розвитку НС на підставі конкретних умов, вихідних даних та оцінки імовірних втрат.

Функція прогнозу входить як складова до планової функції. На її основі розробляються програми і плани функціонування об'єкта. Виходячи з цього можна зробити висновок, що повний цикл планування і управління ризиком повинен включати: прогноз ризиків шляхом формування сценаріїв розвитку ситуації; формування цілей і критеріїв управління ризиком; стратегічне (довгострокове) планування превентивних заходів; тактичне (поточне) планування альтернативних дій у відповідь на виникаючі загрози; стратегічне і оперативне управління в умовах НС.

До принципів побудови систем планування і управління з попередження і ліквідації НС на регіональному рівні слід унаслідити: орієнтацію на конкретно існуючі територіальну і функціональну структури системи управління; комплексність планів; альтернативність формування планів і виділення базових варіантів, орієнтованих на найбільш вірогідний, сприятливий і несприятливий розвиток ситуації; раціональне поєднання процесів формування планів «знизу» і «зверху» шляхом залучення до розробки планів низових структур; відповідальність виконавців і керівників за коректність планів, якість схвалюваних управлінських рішень і їх реалізацію; збалансованість планів (передбачення ресурсного забезпечення реалізації планів: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне і т.д.); оптимальність і адаптованість (передбачення можливості вибору ефективного варіанту збалансованого плану); типізація змісту і процедур формування превентивних і оперативних планів з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій; безперервність; орієнтація оперативних планів протидії розвитку надзвичайним ситуаціям на першочергове використання місцевих і об'єктових ресурсів, сил і засобів.

Варіант оцінки ризику надзвичайної ситуації техногенного характеру показано на рис.1.

Ризик виникнення і розвитку НС техногенного характеру прогнозуються на основі розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій (ПЛАС), які розробляються для всіх потенційно небезпечних об'єктів і підприємств регіону на базі попереднього складання їх паспортів ризику.

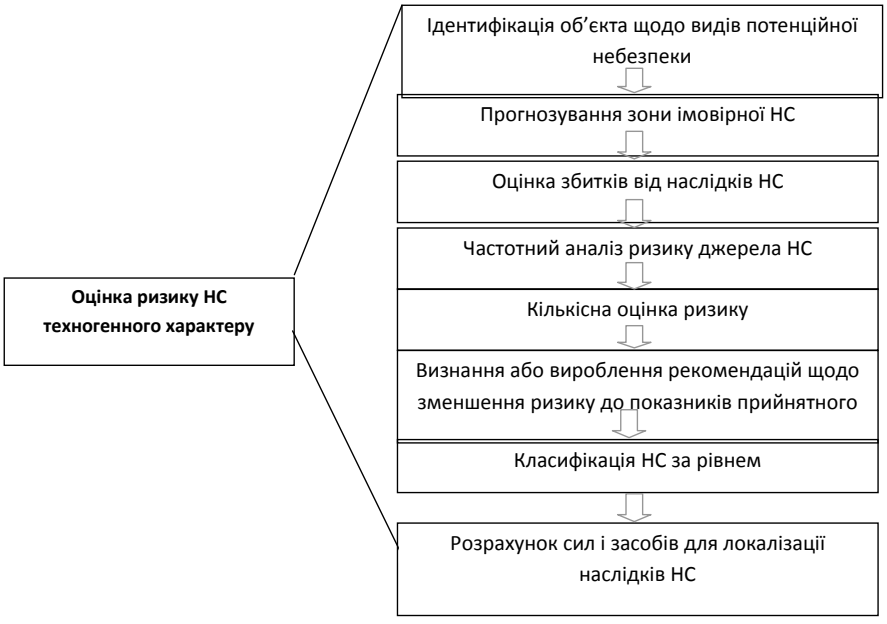


Рис. 1 Оцінка ризику НС техногенного характеру

Окремі об'єктові плани доцільно об'єднувати за варіантами розвитку ситуації для регіону. Це основа формування регіональних планів розвитку НС техногенного характеру. Подібні плани повинні враховувати зв'язки між природними і техногенними НС. Врахування виявлених взаємозв'язків між різними НС дозволить сформувати регіональні плани дій.

Відповідно до специфіки і режимів функціонування системи управління на територіальному рівні, необхідно розробляти план дій органів управління і сил цивільного захисту області з запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій [8]. Він повинен бути довгостроковою цільовою програмою, що визначає комплекс заходів і терміни їх реалізації, організації, відповідальних за їх виконання, а також ресурси, що виділяються. Цінність такого плану у момент виникнення НС полягає в тому, що він скоротить до мінімуму час збирання інформації і ухвалення необхідних оперативних рішень. Так, аналіз дій органів управління та сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків НС, що сталася на магістральному газопроводі в Вінницькій області в 2007 році, показав, що завдяки тому, що з початку виникнення аварії був введений в дію «План дій органів управління і сил цивільного захисту Вінницької області з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій» в частині, що стосується дій при виникненні НС на магістральних газопроводах, − було своєчасно і в повному обсязі виконано весь комплекс заходів [9].

Основні характеристики ризику об'єктів і територій мають відображатися в паспортах ризику. Ведення паспортів ризику потенційно небезпечних об'єктів і територій в цілому дозволить враховувати основні джерела виникнення НС, оцінювати можливі втрати і збитки. Це допоможе приймати ефективні заходи щодо протидії надзвичайним ситуаціям. У паспорті ризику території (регіону) необхідно врахувати всі потенційно небезпечні об'єкти на даній території, можливі види НС на об'єктах і вторинні вражаючі чинники в результаті виникнення природних стихійних явищ, а також можливі види втрат і збитків.

З метою координації дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, організації та керівництва проведенням робіт з ліквідації наслідків НС повинні створюватися координуючі та безпосередні органи управління в НС (рис. 2).

З рисунка видно, що координуючими органами управління повинні бути комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (КТЕБ та НС) та спеціальні комісії з ліквідації НС техногенного та природного характеру відповідно регіонального, місцевого та об'єктового рівня; безпосередніми – керівник ліквідації НС, штаб з ліквідації НС, органи управління, залучені до ліквідації НС, сили і засоби ліквідації НС, служби залучені до ліквідації НС, взаємодіючі органи управління, сили та засоби.

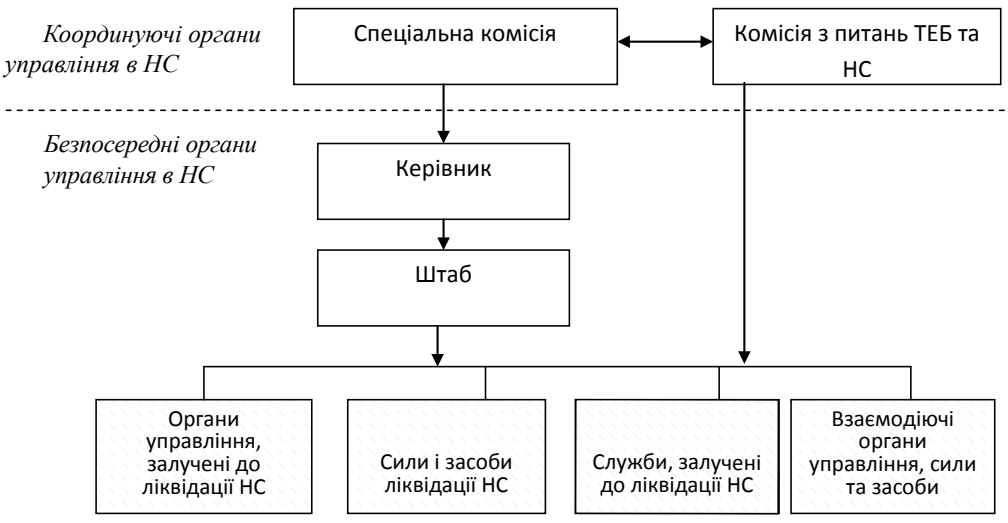


Рис. 2 Склад органів управління в надзвичайних ситуаціях

Регіональні, місцеві та об'єктові комісії ТЕБ та НС повинні створюватися, відповідно, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими органам міських рад, керівниками підприємств на всіх суб'єктах господарювання. Вони повинні бути постійно діючим органом та координувати діяльність органів управління територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [10].

До основних завдань комісії можна віднести: координацію і забезпечення дій органів управління та сил територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ в ході запобігання і реагування на НС; організацію першочергових заходів з ліквідації наслідків НС регіонального та місцевого рівнів.

У разі виникнення НС регіонального, місцевого або об'єктового рівня координаційним органом має бути спеціальна комісія з ліквідації НС техногенного та природного характеру [12].

Комісія повинна: координувати діяльність структурних підрозділів місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з виконанням комплексу робіт з ліквідації НС, забезпечення життєдіяльності постраждалого населення, функціонування об'єктів господарської діяльності, проведення відбудовних робіт; визначати першочергові заходи щодо проведення рятувальних робіт у зоні НС; організовувати роботу щодо ліквідації НС та визначати комплекс заходів щодо ліквідації її наслідків; залучати до проведення робіт з ліквідації НС та відбудовних робіт відповідні аварійно-рятувальні, транспортні, будівельні, медичні та інші формування; вносити до відповідного місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування пропозиції стосовно виділення додаткових коштів для здійснення першочергових заходів щодо ліквідації НС; вивчати ситуацію, що склалася, та готувати інформацію МНС, керівництву відповідного місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування про вжиття заходів реагування на НС, причини її виникнення, хід відбудовних робіт; організовувати роботу, пов'язану з визначенням розміру збитків унаслідок НС, та затверджувати відповідні акти; організовувати інформування населення про стан справ, наслідки та прогноз розвитку НС, хід ліквідації та правила поведінки; організовувати проведення моніторингу стану довкілля на території, що зазнала впливу НС; здійснювати прогноз розвитку НС; організовувати надання допомоги потерпілим та сім'ям загиблих унаслідок НС.

В окремих випадках, в залежності від ситуації, функції комісії з ліквідації НС техно-

генного та природного характеру може взяти на себе комісія з питань ТЕБ та НС.

Для організації робіт з ліквідації конкретної НС та безпосереднього управління організаціями і силами, які залучаються до проведення аварійно-рятувальних робіт повинен призначатися уповноважений керівник з ліквідації НС [13].

Під час ліквідації НС у підпорядкування уповноваженого керівника повинні переходити усі аварійно-рятувальні служби та формування, що залучаються до ліквідації надзвичайної ситуації. Розпорядження уповноваженого керівника мають бути обов'язковими для виконання суб'єктами−учасниками ліквідації НС, а також громадянами, підприємствами, установами та організаціями, які знаходяться у зоні НС.

Залежно від обставин уповноваженому керівнику повинно надаватись право самостійно приймати рішення щодо: проведення евакуаційних заходів, крім загальної або часткової евакуації населення; зупинення діяльності об'єктів, незалежно від форм власності і підпорядкування, що знаходяться у зоні надзвичайної ситуації, обмеження доступу на території цієї зони; залучення до проведення робіт аварійно-рятувальних служб громадських організацій та окремих громадян за їх згодою, необхідних транспортних та інших технічних засобів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, які знаходяться у зоні НС; зупинення аварійно-рятувальних робіт у разі підвищення рівня загрози життю рятувальників та інших осіб, які беруть участь у ліквідації НС.

Досвід засвідчує, що при загрозі та виникненні НС для безпосереднього забезпечення організації робіт з їх ліквідації, управління організаціями і силами, які залучаються до проведення аварійно-рятувальних робіт, координації їх дій, для здійснення планування аварійно-рятувальних робіт, інших заходів з ліквідації НС, ведення їх обліку, збору, обробки та аналізу інформації, підготовки пропозицій для прийняття управлінських рішень, відпрацювання звітних документів уповноваженим керівником робіт з ліквідації НС повинен створюватися штаб з ліквідації НС техногенного та природного характеру [14]. Штаб має бути робочим органом уповноваженого керівника робіт з ліквідації НС, а також спеціальної комісії з ліквідації НС або комісії з питань ТЕБ та НС, які координують хід робіт.

До роботи в штабі, залежно від рівня та характеру НС, можуть залучатися спеціалісти відповідних місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, територіальних органів управління МНС.

Штаб відповідно до покладених на нього завдань повинен: визначати зону ураження НС, кількість і місця перебування в ній людей, організовувати їх рятування та надання медичної допомоги; здійснювати збір, обробку, аналіз та узагальнення даних про обстановку в зоні НС; визначати заходи щодо ліквідації НС, приймати рішення щодо проведення аварійно-рятувальних робіт, захисту населення і території від наслідків НС, забезпечення життєдіяльності постраждалого населення; розробляти оперативний план ліквідації НС та її наслідків, зосереджувати в районі НС необхідні сили і засоби та своєчасно вводити їх у дію; визначати кількість і склад аварійно-рятувальних формувань, необхідних для ліквідації НС, порядок і терміни їх залучення згідно з планами реагування на НС і планами взаємодії; організовувати взаємодію аварійно-рятувальних служб та формувань, залучених до ліквідації НС; здійснювати керівництво роботами з ліквідації НС; готувати накази (розпорядження) уповноваженого керівника, оформляти письмово накази, які віддані ним усно; вести облік робіт, що були проведені організаціями, аварійно-рятувальними службами та формуваннями під час ліквідації НС; вести облік загиблих та постраждалих внаслідок НС; здійснювати інформування населення про наслідки та прогноз розвитку НС, хід її ліквідації та правила поведінки у зоні НС; вести оперативно-технічну документацію та складати звіт для подання органові, що призначив уповноваженого керівника з ліквідації НС.

Управління роботами повинно починатися з моменту виникнення НС і завершуватися після її ліквідації. На час ліквідації НС повинні перерозподілятися обов'язки керівництва. Одна група, на чолі з керівником, повинна вживати надзвичайні заходи, забезпечувати можливість реалізації групової форми ухвалення рішень. Друга − оперативно працювати над реалізацією ухвалених рішень з мінімальним рівнем відхилення кінцевих результатів від запланованих. Третя − повинна забезпечувати контроль і збереження нормального морально-психологічного клімату в системі управління, організаціях, установах і регіоні в цілому.

Керівником відповідного органу управління (керівником робіт з ліквідації НС), його заступником та іншими посадовими особами у межах своєї компетенції і відповідальності повинна проводитися оцінка обстановки. Обстановку рекомендується аналізувати за елементами, основними з яких є: характер і масштаб розвитку НС заходи безпеки для виробничого персоналу і населення, межі небезпечних зон (пожеж, радіоактивного забруднення, хімічного, бактеріологічного зараження, затоплення, руйнування тощо) і прогноз їх можливого поширення; види, обсяг і умови невідкладних робіт; потреба в силах і засобах для проведення робіт у найкоротший термін; кількість, укомплектованість, забезпеченість і готовність до дій сил та засобів, послідовність введення їх у зону НС для розгортання робіт.

Потребу в силах і засобах для проведення робіт, розрахунки, варіанти застосування з їх конкретною наявністю та можливостями повинні проводити відповідні спеціалісти. Висновки з оцінки обстановки і пропозиції щодо застосування сил і засобів повинні доповідатися керівнику органу управління (керівнику робіт з ліквідації НС). Пропозиції спеціалістів повинні узагальнюватися і використовуватися в процесі прийняття рішень, які є основними результатами управлінської діяльності.

Своєчасне отримання, обробка та передача достовірної і досить повної інформації сприяє прийнят-

Рис. 3. Послідовність стадій управлінського циклу

тю виважених управлінських рішень, удосконаленню внутрішніх і зовнішніх системних зв'язків і, як наслідок, здебільшого забезпечує прийнятну ефективність управлінських рішень [15; 16].

Послідовність стадій управлінського циклу показана на рис. 3.

Для максимального наближення оперативних груп, штабу з ліквідації НС, спеціальної комісії з ліквідації НС та комісії з питань ТЕБ та НС до місця проведення робіт і заходів щодо захисту населення безпосередньо в районі виникнення НС повинен розгортатися пересувний пункт управління (ППУ) [13].

З метою створення необхідних умов для успішного виконання поставлених завдань необхідно організовувати забезпечення дій сил та засобів у районах проведення робіт. Досвід свідчить, що основними видами забезпечення мають бути: розвідка, транспортне, інженерне, дорожнє, гідрометеорологічне, технічне, матеріальне і медичне забезпечення. Безпосереднє керівництво забезпеченням дій сил і використанням спеціальних засобів мають здійснювати територіальні органи і служби центральних органів виконавчої влади, які входять до складу держадміністрацій за принципом подвійного підпорядкування та посадові особи відповідно до обов'язків.

Досвід засвідчує, що дієвим способом підвищення організованості і ефективності управлінської діяльності керівників будь-якого органу управління у складних умовах обстановки повинно бути використання ними завчасно розробленого алгоритму дій. Пропонуються наступні варіанти алгоритму дій органів управління територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ при виникненні НС природного або техногенного характеру.

1. Алгоритм дій місцевих органів виконавчої: ввести цілодобове чергування керівного складу і посадових осіб органів управління на стаціонарних пунктах управління; ввести плани дій при виникненні НС; привести у готовність до застосування сили та засоби, що залучаються; організувати роботи з ліквідації НС та її наслідків, всебічне забезпечення, підтримання громадського порядку в ході їх проведення, а також залучення, при необхідності, громадських організацій і населення до ліквідації НС, що виникли; здійснювати контроль за станом навколишнього середовища; прогнозування розвитку НС, що виникли та їх наслідків; оповіщення населення; заходи щодо захисту населення і територій від НС; збір, аналіз і обмін інформацією про обстановку у зоні НС і в ході проведення робіт щодо її ліквідації; передача органам управління і силам, що залучаються до даних щодо прогнозованих НС інформування населення про прийоми та способи захисту від них; організувати і підтримувати взаємодію; при необхідності проводити евакуаційні заходи; про проведені заходи інформувати встановленим порядком вищі органи влади.

2. Алгоритм дій керівників органів виконавчої влади: з'ясувати ситуацію, яка може виникнути або яка саме ситуація виникла, її характер, масштаб, наявність жертв та постраждалих, можливий характер майбутніх дій; визначити основні заходи, які необхідно провести невідкладно, з метою скорочення часу для підготовки до відповідних дій; віддати попередні розпорядження на підготовку до дій та залучення, залежно від характеру НС, відповідних сил цивільного захисту; призначити уповноваженого керівника робіт з ліквідації НС; зорієнтувати відповідних посадових осіб про майбутні дії; з отриманням уточненої інформації від уповноваженого керівника робіт з ліквідації НС або від оперативного чергового, старшого оперативної групи про характер, масштаби НС, наявність жертв та постраждалих прийняти рішення щодо доповіді про НС керівництву вищого рівня та про особистий виїзд в район НС. Рішення про виїзд та час виїзду в район НС керівник може прийняти також на підставі попередньо отриманої інформації та з'ясування обстановки, що склалася в районі НС; заслухати безпосередньо в районі НС уповноваженого керівника робіт з ліквідації НС про ситуацію, що склалася та вжити заходи; прийняти рішення про створення спеціальної комісії з ліквідації НС або покласти функції координації дій з ліквідації цієї НС на комісію з питань ТЕБ та НС; визначити порядок доповіді про хід ліквідації НС або проведення запобіжних заходів.

3. Алгоритм дій уповноваженого керівника робіт з ліквідації НС: з'ясувати, яка саме ситуація виникла, її характер, масштаби, наявність жертв та постраждалих, можливий характер майбутніх дій; визначити заходи, які необхідно провести невідкладно з метою скорочення часу для підготовки до відповідних дій; віддати попередні розпорядження на підготовку до відповідних дій та залучення, залежно від характеру надзвичайної ситуації, відповідних сил цивільного захисту; зорієнтувати необхідних посадових осіб про майбутні дії; виїхати в район НС; провести попередню оцінку обстановки в районі НС; віддати розпорядження: про створення штабу з ліквідації НС; про розгортання пересувного пункту управління; про підготовку до залучення додаткових аварійно-рятувальних сил (у разі необхідності) та проведення пошуково-рятувальних робіт; про проведення розрахунку часу на організацію ліквідації НС; про підготовку даних, які необхідні для прийняття рішення для проведення аварійно-рятувальних робіт та для ліквідації НС та її наслідків в цілому; оцінити обстановку; з урахуванням відданих розпоряджень прийняти рішення щодо проведення першочергових аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також робіт з ліквідації НС та її наслідків в цілому; довести завдання до керівників органів управління, організацій, сил цивільного захисту, що залучаються до виконання робіт з ліквідації НС; організовувати взаємодію між органами управління, організаціями та силами цивільного захисту, що залучаються до ліквідації НС; віддати вказівки щодо всебічного забезпечення робіт з ліквідації НС та організації зв'язку і управління; встановити контроль за виконанням заходів і робіт щодо ліквідації НС та їх забезпечення.

Залежно від обстановки і наявності часу послідовність роботи може бути іншою. При цьому важливо, щоб в усіх ланках управління методи роботи були єдиними та забезпечували: своєчасне прийняття рішень і доведення завдань до виконавців; повне і якісне планування заходів і дій; узгоджену роботу всіх органів управління, організацій і сил; оперативне реагування на зміни обстановки; виконання поставлених завдань у визначені терміни.

Висновки

В сучасних умовах надзвичайно актуальними є проблеми управління ризиками. Ризик, загрози перестають бути «відомчими», «галузевими», «регіональними», адже без надійного забезпечення права на життя громадян держави решта прав, свободи і інтереси втрачають сенс. Досвід ліквідації резонансних надзвичайних ситуацій примушує прогнозувати наслідки рішень на більшу кількість «ходів», діяти швидко і точно, що спонукає до необхідності розробки сценаріїв різних надзвичайних ситуацій, пошуку якнайкращих рішень. Отже, з метою захисту від ризиків природного і техногенного характеру треба мати набагато більший обсяг заготівель.

Ефективність протидії надзвичайним ситуаціям у вирішальному ступені залежить від комплексу своєчасних

заходів, що вживаються на всіх стадіях надзвичайної ситуації. Розробка таких заходів, їх реалізація, координація дій великої кількості організацій і людей, управління процесом ліквідації надзвичайної ситуації та рятувальною операцією в цілому неможливе без створеної та налагодженої системи управління.

Саме тому важливим є відпрацювання рекомендацій щодо організації роботи, планування та керівництва органами управління і силами при загрозі та виникненні надзвичайних ситуацій.

Література.

1. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 [Електронний ресурс] / Л. А. Жукова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. − К., 2007. − 20 с.
2. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти[Текст]: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 [Електронний ресурс] / Н. Г. Клименко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. − К. 2008. − 20 с.
3. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області) [Текст]: автореф. дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.02 [Електронний ресурс] / О. О. Труш; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон, ін-т. − Х. 2003. − 19 с.
4. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Т.2. Організація управління у надзвичайних ситуаціях: / за загальною редакцією В. М. Антонця. – К.: Купріянова, 2007. − 304 с.
5. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений (учебное пособие.) / Н. Л. Карданская. − М.: Рус. деловая лит., 1998. − 288 с.
6. Мескон М. Х. Основы менеджмента Пер. с англ. и ред. О. И. Медведь [Текст] / М. Х. Мескон; Издательство: Вильямс, 2009. − 672 с.
7. Державний стандарт України «Безпека у надзвичайних ситуаціях терміни і визначення основних понять ДСТУ 3891-99». – Київ, 1999.
8. План дій органів управління і сил цивільного захисту Вінницької області з запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій.
9. Вовченко С. Д. Досвід дій органів управління та сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що сталася в кінці 2007 року на магістральному газопроводі «Уренгой – Помари – Ужгород» в Іллінецькому районі Вінницької області. Європа без газу не залишилася / С. Д. Вовченко // Журнал Надзвичайна ситуація: центральне видання МНС України. – 2008. − № 2. −С. 26−27.
10. Розпорядження голови Вінницької обласної державної адміністрації від 18 листопада 2010 року № 526 «Про обласну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій».
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 черв. 2002 р. № 843 «Про затвердження Загального положення про спеціальну Урядову комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і Загального положення про спеціальну комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру регіонального, місцевого та об'єктового рівня» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
12. Закон України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
13. Організація управління у надзвичайних ситуаціях [Текст]: методичні рекомендації (МНС України). – Київ-2007, 124 с.
14. Постанова КМУ від 19.08.02р. № 1201 «Про затвердження положення про штаб з ліквідації НС техногенного та природного характеру» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
15. Кнорринг В.И. Искусство управления (Ученик) / В. И. Кнорринг. − М.: Изд БЕК, 1997. − 288 с.
16. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. Учебник для вузов по специальности «Менеджмент» / В. И. Кнорринг; изд. − 2-е, изм. и доп. − М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА о М), 2001. − 528 с.

УДК 353.332.1

Валентина Воловник

У статті розглядаються логістичний і особистісно-орієнтований науково-методологічні підходи до забезпечення ефективності системи управління регіональним розвитком. Надається їх теоретичне обґрунтування. Виокремлюються принципи побудови регіональних логістичних центрів як практичних інструментів логістичного управління регіональним розвитком, зокрема з використанням ЛІН–технологій.

Ключові слова: регіональний розвиток, логістичний підхід, особистісно-орієнтований підхід, ефективність системи управління, ЛІН–технологія.

Постановка проблеми

У державних постановах і документах неодноразово була обґрунтована необхідність зміни парадигми управління в Україні, впровадження концепції сталого розвитку країни та її регіонів, підвищення раціональності управлінських рішень, спрямованих на розв'язання основних завдань щодо забезпечення ефективності управління регіональним розвитком, які стосуються насамперед розбудови системи соціально-економічного зростання регіону, раціонального використання і збереження його природних ресурсів для задоволення потреб не тільки нинішнього, а й наступних поколінь українців.

На думку багатьох учених, зазначені проблеми і виклики сьогодення потребують поглиблення наукової обґрунтованості управлінської парадигми [2; 3; 4; 10; 12; 18]. Парадигма в сучасній науці розглядається як певна система знань, методологія чи теорія, до якої входять визнані всіма наукові досягнення, що протягом певного часу дають модель постановки проблем та шляхи їх вирішення [14, с. 154]. Так, відомий економіст Джованні Досі відзначив, що саме наукові прориви виступають рушійною силою інновацій.

З іншого боку, як зазначено в концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року, головною проблемою сьогодні є те, що недостатньою мірою застосовуються сучасні технології управління людськими ресурсами, відсутні єдині

© Воловник В.Є., 2012.

управлінські стандарти в усіх органах виконавчої влади центрального та місцевого рівня, однією з причин чого визначено недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень для управління ресурсами [17].

Отже, пошук, обґрунтування і дослідження науково-методологічних підходів до управління регіональним розвитком з метою забезпечення його ефективності вбачається актуальним і доцільним.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що в якості інструментів забезпечення ефективності управління використовуються різні наукові підходи: системний, діяльнісний, компетентісний, акмеологічний, культурологічний, гуманістичний, а також відносно нові підходи: особистісно-орієнтований, синергетичний, логістичний і підхід з позицій оцінки якості життя в регіоні [2; 3; 5; 8; 10; 18]. Так, В. Б. Артеменко, досліджуючи проблеми ефективності регіонального розвитку на основі підходу з позицій оцінки якості життя в регіоні, запропонував систему критеріїв – індикаторів та їх статистичних показників, що дозволила встановити оцінки якості соціальної сфери України, проте сутність поняття якості життя і підходи до її підвищення в регіоні автором не досліджувалися [2]. А. В. Губа визначив низку концептуальних підходів до формування культури управління за теоретико-методологічним і методико-праксіологічним рівнями на сучасному етапі розвитку. Проте, особистісно-орієнтований і логістичний підходи до управління залишилися поза увагою автора [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз проблемних питань сучасної теорії управління регіональним розвитком дозволив встановити, що забезпечення його ефективності висуває нагальну потребу в розробці й обґрунтуванні механізмів ситуаційного управління, коли управлінські рішення потрібно приймати залежно від конкретної ситуації в режимі реального часу, і навіть у наномакроуправлінні, оскільки часто доводиться враховувати ситуацію окремої людини [2; 3; 9; 10; 14; 20]. Розв'язання цих проблем автор убачає в комплексному застосуванні особистісно-орієнтованого і логістичного підходів до управління регіональним розвитком загалом і розвитком людських ресурсів у регіоні зокрема.

Отже, метою даної статті є дослідження науково-методологічних підходів − логістичного і особистісно-орієнтованого − як інструментів забезпечення ефективності управління регіональним розвитком, та їх застосування в сучасний період, складність якого постійно зростає у зв'язку зі збільшенням кількості учасників процесів управління регіональним розвитком.

На думку автора, логістичний підхід або підхід з позицій регіональної логістики полягає у використанні логістичних принципів і концептуальних положень, методів, організаційних форм, технологій і технологічних прийомів регіональної логістики для вдосконалення побудови системи управління регіональним розвитком, організації потокових процесів у внутрішньому і зовнішньому відносно певної регіональної логістичної системи господарському середовищі [5].

Як відомо, концепція логістики − це система поглядів на раціоналізацію господарської діяльності шляхом оптимізації потокових процесів. Відтак, концепція регіональної логістики − це система поглядів на раціоналізацію управління господарською діяльністю регіону шляхом оптимізації потокових процесів у регіональних системах з метою забезпечення конкурентоспроможного розвитку регіону. Причому в регіональній логістиці розглядаються не тільки матеріальні і супутні їм інформаційні, фінансові та потоки послуг, але й потоки людей, кадрові, правові потоки.

Основними причинами розвитку логістики вчені вважають: енергетичну кризу 70-х років XX сторіччя, яка спонукала до пошуку нетрадиційних шляхів зниження витрат, зокрема логістичних (витрат на зберігання запасів, збут, постачання, транспортування і т. ін.); перехід від ринку продавця до ринку споживача (від «концепції виробництва» до «концепції маркетингу»), що призвело до різкого підвищення конкуренції та спонукало шукати нові шляхи забезпечення конкурентних переваг за рахунок зниження собівартості шляхом раціоналізації логістичних операцій та поліпшення якості постачання (логістичний сервіс); здобутки науково-технічного прогресу, насамперед у засобах зв'язку й інформатики, зокрема комп'ютеризація управління, яка дозволила ефективно контролювати всі основні й допоміжні процеси сфери виробництва і розподілу; розробку теорії систем і теорії компромісів [1; 7; 16].

Сучасні дослідники у сфері регіональної логістики (В. Губенко, Р. Ларіна, В. Лівщиць, О. Мороз, И. Ташбаєв та ін.) вважають, що використання концепції логістики в управлінні регіональним розвитком дозволить враховувати при прийнятті господарських рішень потреби, стан та динаміку попиту і кон'юнктури ринку регіону, характер розвитку міжрегіональних зв'язків та надавати умови для максимального пристосування регіонального виробництва до потреб ринку, і стверджують, що влада повинна не тільки бути ознайомленою з логістикою, але й використовувати логістику для управління; і передусім потрібно застосувати логістику для управління регіональним розвитком насамперед у соціальному спрямуванні (освіта, медицина тощо) [9; 10; 13; 15; 20]. В. Лівщиць визначив сучасну логістику як благородний сплав влади та бізнесу [14].

Регіональна логістика, як і так звана сіті-логістика, розглядається як комплекс логістичних рішень, дій, процесів, спрямованих на оптимізацію управлінських рішень адміністрації регіону (міста), потоків матеріалів, транспортних засобів, людей, знань, енергії, фінансів, інформації в рамках підсистем регіону (міста) та його інфраструктури. Її метою є задоволення потреб населення регіону (міста); раціональна організація в часі й просторі матеріального і соціального потоків, що забезпечить максимальну орієнтацію всієї виробничо-господарської діяльності підприємств регіону на задоволення потреб населення [9; 13; 15].

Виходячи з цього, можна дійти висновку, що регіональні логістичні системи є складними стохастичними (ймовірнісними) системами. Це обумовлюється інтегральною взаємодією і взаємозалежністю багатьох чинників, що впливають на формування цих систем, насамперед наявністю великої кількості різного роду і/або профілю регіональних логістичних потоків, отже, й учасників процесу управління та логістичних посередників і складної взаємодії між ними. Збільшення кількості учасників процесів управління регіональним розвитком обумовлюється й тим, що сьогодні практично немає правових перешкод у залученні регіональної громади до участі в управлінні справа¬ми місцевого рівня, хоча реа¬лізація цього права буксує, зокрема, з причин низької інформаційної грамотності, необізнаності громадян з цих питань. Важливим чинником є й відсутність достатньо повної інформації для оптимізації зазначених регіональних логістичних потоків. Все це утруднює впровадження логістичного підходу і формування системи логістичного управління регіональним розвитком, адже

ймовірнісний характер процесів у такій стохастичній системі обумовлює введення при їх дослідженні різного роду припущень, а це, у свою чергу, означає можливість того, що реальні процеси в конкретних регіональних системах можуть пройти інакше.

Загалом регіональні логістичні системи можуть розвиватися у формі регіональних логістичних центрів, регіональних та міжрегіональних оптових торговельних посередників, регіональних складів загального користування, великих посередницьких логістичних компаній.

На думку Р. Р. Ларіної, регіональна логістична система являє собою територіальну організацію сфери товарообігу, де відбувається погодження інтересів виробників та споживачів, на основі поєднання зусиль різних одиниць, виробляючих товари і послуги, з метою оптимізації фінансових, матеріальних і трудових ресурсів, які використовує регіон для реалізації своїх економічних цілей. А для того, щоб сучасна концепція логістики сприяла підвищенню ефективності в системі управління регіональним розвитком, необхідно забезпечити наступні умови: тісний зв'язок логістики з корпоративною стратегією; досконалу розробку логістичних операцій, які здійснюються в межах регіону; урахування прибутку від використання логістики в системі фінансових показників регіону; вдосконалення переміщення матеріальних потоків в межах регіону; наявність необхідної інформації й сучасні технології її обробки; ефективне управління трудовими ресурсами регіону; визначення оптимального рівня логістичного обслуговування [13; с. 10; 30]. Проте, й забезпечення зазначених умов не вирішує повною мірою такі управлінські проблеми, як створення усталеної ефективної системи управління, поєднання принципів централізації та самостійності учасників економічної і соціальної діяльності в регіоні, залучення їх до взаємовигідного партнерства на засадах логістичного принципу компромісів.

Необхідність упровадження логістичного підходу до забезпечення ефективності управління регіональним розвитком і соціального спрямування регіональної логістики обумовлюється, на думку дослідників, тим, що зі створенням інформаційного суспільства (інтернет, мобільний зв'язок, зростання транспортної мобільності населення та ін.) може виникнути нестабільність у суспільстві або в окремих регіонах, адже швидкий збір учасників будь-яких акцій дуже просто забезпечується СМС−повідомленнями [14; 20].

Впровадження логістичного підходу в систему управління регіональним розвитком для забезпечення її ефективності дозволяє вирішувати управлінські проблеми такого рівня шляхом використання логістичної ЛІН–технології в управлінні, яка потенціально спроможна стабілізувати неусталені й нестабільні соціально-виробничі системи.

ЛІН–технології (lean production, lean manufacturing − англ. lean − «худий, струнký, без жиру») − це технології бережливого виробництва, яке передбачає залучення до процесів оптимізації бізнесу кожного співробітника і максимальну орієнтацію на споживача і відправною точкою якого є цінність для споживача, що створюється виробником у результаті виконання низки послідовних дій і розглядається як корисність, що має продукт з точки зору клієнта. ЛІН–технологія − це концепція управління, що заснована на неухильному прагненні до усунення всіх видів утрат, якими вважається будь-яка дія, котра споживає ресурси, але не створює цінності для споживача [1; 6; 7; 11; 16]. Такими втратами, на думку голови ради директорів компанії «Toyota» Тайіті Оно і керівника компанії «Optiprise Inc.» Джеффрі Лайкера, є втрати внаслідок перевиробництва, зайвих етапів обробки, непотрібного транспортування та переміщень, зайвих запасів, випуску дефектної продукції, втрати часу через чекання, а також втрати внаслідок нереалізованого творчого потенціалу людських ресурсів [12].

Використання, за логістичним підходом, ЛІН–технологій в управлінні регіональним розвитком має сприяти формуванню усталеної системи управління, здатної забезпечити ефективність регіонального розвитку.

З іншого боку, аналіз логістичних ЛІН−технологій свідчить про їх спрямованість на конкретного споживача, орієнтацію на особистість, на її власну оцінку цінності, корисності продукту або послуги; відтак, впровадження ЛІН−технологій в управління потребує використання особистісно-орієнтованого підходу до забезпечення ефективності управління регіональним розвитком.

Особистісно-орієнтований підхід до управління в регіоні полягає у пріоритеті розвитку особистості, у створенні в регіоні необхідних і достатніх умов для її саморозвитку і самовдосконалення на основі самоорганізації, самовиховання і самоосвіти, що має забезпечити ефективний розвиток людських ресурсів регіону.

У сфері управління особистісно-орієнтований підхід виступає основою того самого ситуаційного нано-макроуправління, коли управлінські рішення приймаються в режимі реального часу і не тільки залежно від конкретної ситуації, а й навіть з урахуванням ситуації окремої людини. Відповідно, ЛІН–технологія виступає головним механізмом реалізації означеного ситуаційного управління регіональним розвитком.

Отже, за допомогою ЛІН–технологій як механізмів ситуаційного управління комплексно реалізуються логістичний і особистісно-орієнтований підходи до управління регіональним розвитком, і їх інтегральна взаємодія, створюючи ефект синергії, забезпечує ефективність системи управління в регіоні.

У цьому контексті дуже важливим для забезпечення ефективності управління регіональним розвитком загалом і розвитком людських ресурсів зокрема є створення практичних інструментів логістичного управління, в якості яких можуть виступати зазначені вище регіональні логістичні центри. Адже, як відомо, регіон (місто, мегаполіс) є утворенням з високою концентрацією множини логістичних потоків: транспорту, торгівлі, фінансів, менеджменту, політики, культури, адміністрації, енергії, води, відходів та ін. Управляти таким утворенням без регіонального логістичного центру (РЛЦ) неможливо. Серед основних завдань таких РЛЦ буде і використання логістичної ЛІН–технології в управлінні. Це потребує організації підготовки фахівців у напряму соціальної логістики, які будуть також спеціалістами у відповідних зазначеним регіональним логістичним потокам сферах людської діяльності.

Реалізація логістичного підходу в управління регіональним розвитком для забезпечення його ефективності обумовлює поетапну побудову регіональних логістичних центрів як практичних форм розвитку логістичних систем регіонів на базі низки логістичних принципів, комплекси яких виділялися багатьма вченими [1; 7; 13; 15; 16]. На думку автора, для спрощення їх практичного використання при побудові регіональних (міських) логістичних центрів з метою підвищення ефективності управління регіональним розвитком слід виокремити загальні логістичні принципи, характерні для логістики будь-якого рівня (мікро-, мезо-, макро-, глобального), але особливо важливі для створення регіональних ло-

гістичних центрів; і нові, специфічні принципи, характерні саме для регіональних логістичних систем (РЛС).

До загальних принципів побудови РЛС належать такі відомі наукові принципи, як: принцип системного підходу, що виявляється в розгляді всіх елементів РЛС як взаємопов'язаних і таких, що взаємодіють для досягнення єдиної мети управління, відповідно чому оптимізується функціонування не окремих елементів, а всього комплексу РЛЦ у цілому; принцип тотальних витрат, тобто врахування всієї сукупності витрат управління потоковими процесами в усій РЛС та її оптимізація, одним із критеріїв якої (але не завжди головним, на відміну від мікрологістичних систем окремих підприємств) є мінімум цих витрат; принцип глобальної оптимізації, критерії якої повинні відповідати меті РЛС − задоволенню потреб населення регіону; принцип TQM (Total Quality Management) − забезпечення надійності функціонування і високої якості роботи кожного структурного елемента РЛС для забезпечення якості товарів і послуг, що поставляються населенню, насамперед у галузі освіти та медицини; принцип моделювання й інформаційно-комп'ютерної підтримки, без чого нині практично неможлива реалізація логістичного менеджменту в регіоні з комплексом забезпечувальних підсистем (технічної, технологічної, економічної, маркетингової, рекламної, організаційної, правової, кадрової, соціальної, політичної, екологічної та ін.); принцип логістичної координації й інтеграції, який передбачає досягнення узгодженої, інтегральної участі всіх ланок РЛС від її початку і до кінця в управлінні потоками при реалізації мети РЛС; принцип екологічної відповідності, застосування якого доцільно в комплексі із зазначеним вище принципом логістичної координації й інтеграції, адже логістичні господарські ланцюжки (постачальники – підприємства – виробники – посередники – споживачі) в регіоні формуються в основному стихійно і потребують регулювання та координування, зокрема щодо відповідності екологічним вимогам з охорони довкілля, ресурсозберігаючим технологіям, ергономічним, соціальним вимогам організації праці. Ці функції може виконувати регіональний логістичний центр в місцевих органах виконавчої влади.

До специфічних принципів побудови РЛС можна віднести принципи, які враховують економічні, демографічні, соціальні та екологічні чинники даного регіону в їх комплексному взаємозв'язку, що визначає загальний соціально-економічний потенціал регіону, ступінь його внутрішньої та зовнішньої відкритості, а саме: принцип раціонального розміщення виробництва в регіоні, який передбачає наближення виробництв, насамперед матеріало- та енергомістких, до джерел сировини, палива, води та енергії, з одного боку, і до ринків збуту, з іншого, особливо щодо низькотранспортабельної продукції, уникнення зустрічних міжрегіональних перевезень, складських перевалок тощо; принцип цілісності РЛС, її незалежності від обсягу і/або структури потоків у регіоні; принцип забезпечення конкурентоспроможності регіону, який наголошує як на підтримці певного рівня його закритості для конкурентів, так і на підвищенні гнучкості РЛС та швидкості її реагування на коливання внутрішніх і зовнішніх стохастичних чинників РЛС (зміни ринкової ситуації, попиту на кінцеву продукцію в регіоні, зміни умов поставок або закупівель матеріальних ресурсів, варіації транспортних маршрутів і тарифів, стрибки інфляції тощо), на збільшенні частки інноваційної підприємницької діяльності в регіоні, в тому числі побудови технопарків і бізнес-інкубаторів, підтримки їх органами місцевої влади.

До специфічних принципів побудови РЛЦ можна також віднести принципи, на яких базується ЛІН-технологія, що реалізується РЛЦ. Передусім, це принцип «точно в термін» (just-in-time) або «0 запасів», за яким синхронізуються процеси постачання ресурсів у необхідній кількості й на той момент, коли ланки РЛС їх потребують, і принцип автономізації (autonomation) або автоматизації з використанням інтелекту, відомий як «дзідока» □ вбудовування якості, який виключає перевиробництво і дефектну продукцію в даній РЛС; а також комплекс принципів бережливого виробництва: визначення цінності конкретного продукту, потоку створення цінності для нього, неперервності руху цього потоку, витягування продукту споживачем, прагнення до досконалості та інші принципи: високої якості (0 дефектів, здача з першого подання, розв'язання проблем у джерел їх виникнення), гнучкості, тривалих відносин з замовником (на основі поділу ризиків, витрат та інформації).

За умов комплексного застосування логістичного й особистісно-орієнтованого підходів до управління регіональним розвитком, статусу основоположного принципу побудови РЛС також набуває принцип саморозвитку людських ресурсів регіону, який підкреслює соціальну спрямованість РЛС і її здатність до отримання синергетичного ефекту щодо підвищення ефективності управління регіональним розвитком шляхом неперервного самооновлення людських ресурсів регіону через самонавчання за концепцією «Навчання впродовж всього життя» і подолання суперечностей свого розвитку зусиллями кожного суб'єкта регіональних логістичних процесів.

Зауважимо, що за законами синергетики, в системах і процесах, які саморозвиваються, спостерігається узгоджена поведінка елементів, зростає ступінь упорядкування, тобто зменшується ентропія, але в них необхідно підтримувати стан усталеності, а не режим загострення, адже, згідно з законом підкорення, флуктуація, яка розвилась раніше, підкорює собі інші [21].

З іншого боку, кризові явища в економіці й політиці, що спостерігаються в останні роки, відповідають, з позицій синергетики, проходженню суспільства через точку галуження і наголошують на необхідності гнучкого пристосування людей до умов, що швидко змінюються, формування і розвитку професійної мобільності людських ресурсів регіону на основі самонавчання і самовиховання потрібних для цього особистісних якостей.

Виходячи з цього, комплексна реалізація за допомогою ЛІН – технологій як механізмів ситуаційного управління логістичного й особистісно-орієнтованого підходів в системі управління регіональним розвитком спрямовує цю систему на створення таких умов, які є необхідними і достатніми для саморозвитку людських ресурсів регіону, і забезпечити ці умови означена система управління повинна раніше, ніж під якимось іншим впливом в регіоні сформуються протилежні тенденції. Адже праця кожної особистості є частиною єдиного процесу регіонального розвитку, і вона сама зможе розвиватися і ефективно працювати, якщо її діяльність буде відповідати напрямкам ефективного розвитку регіону.

Висновки

Досліджено логістичний і особистісно-орієнтований науково-методологічні підходи як інструменти забезпечення ефективності управління регіональним розвитком. Встановлено, що їх комплексне застосування реалізується за допомогою логістичної ЛІН–технології, що виступає механізмом ситуаційного управління регіональним розвитком, впровадження якого в систему управління в регіоні дозволить підвищити її

ефективність за рахунок ефекту синергії від інтегральної взаємодії даних науково-методологічних підходів. Практичними інструментами логістичного управління в регіонах виступають регіональні логістичні центри. Визначено й охарактеризовано основні принципи побудови регіональних логістичних систем і центрів.

Література.

1. Антошкіна Л. І. Логістика. Курс лекцій: навч. посібник / Л. І. Антошкіна, В. І. Амелькін, К. М. Шило. − Донецьк: Юго-Восток, 2008. – 203 с.
2. Амоша О. Інноваційний шлях розвитку України: проблеми та рішення / О. Амоша // Економіст. – 2005. − № 6. – С. 28−32.
3. Артеменко В. Б. Комплексне оцінювання ефективності соціально-економічного розвитку регіонів на основі критеріїв якості життя населення / В. Б. Артеменко // Регіональна економіка. – 2005. – № 3. – С. 84−93.
4. Буркинський Б. В. Регіональна промислова політика / Б. В. Буркинський, Є. Ф. Степаненко // Вісник Академії економічних наук України. – 2004. − № 1. – С. 3−9.
5. Воловник В. Є. Логістичний підхід як інструмент підвищення ефективності в системі управління регіональним розвитком / В. Є. Воловник // Матер. Всеукраїнської наук.-практ. конференції за міжнародною участю «Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика». – Одеса: ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2012. – С. 223−225.
6. Вумек Дж. П. Бережливое производство. Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании/ Вумек Джеймс П., Джонс Даниел Т. − М.: «Альпина Паблишер», 2011. – С. 8−19.
7. Гаджинский А. М. Логистика : учебник / А. М. Гаджинский. – [11 изд.]. – М. : Изд.-торг. Корпорація «Дашков и К», 2005. – 432 с.
8. Губа А. В. Характеристика складових управлінської культури в освіті / А. В. Губа // Педагогіка і психологія: Наук.-теор. та інформац. журнал АПН України. – К.: «Педагогічна преса», 2008. – № 3−4(60-61). – С. 107−116.
9. Губенко В. К. Городская логистика муниципального района / В. К. Губенко, А. А. Лямзин // Вісн. Приазов. держ. техн. ун-ту. – 2009. – Вип. 19. – С. 271−275.
10. Данилишин Б. М. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка України / Б. М. Данилишин, Д. В. Клиновий, Т. В. Пепа; за наук. ред. Б. М. Данилишина. − Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. – 688 с.
11. Крикавський Є. В. Логістика: компендіум і практикум. Навчальний посібник / Є. В. Крикавський, Н. І. Чухрай, Н. В.Чорноиська. – К., Кондор, 2009. – 340 с.
12. Лайкер Дж. Дао Toyota: 14 принципов менеджмента ведущей компании мира / Джеффри Лайкер − М.: «Альпина Паблишер», 2011.
13. Ларіна Р. Р. Теоретико-методологічні основи формування регіональних логістичних систем: дис. … докт. економ. наук : 08.10.01 / Ларіна Рена Рінатівна. – Донецьк, 2005. – 485 с.
14. Лившиц В. Логистика и власть / Влад Лившиц // [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.proza.ru/2007/01/28-273.
15. Мороз О. Д. Об'єкт, предмет та принципи регіональної логістики / О.Д. Мороз // Зб. Луцького нац. техн. ун-ту. – Луцьк, 2010. – С. 75−84.
16. Пономарьова Ю. В. Логістика : навчальний посібник / Ю. В. Пономарьова. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 192 с.
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року» від 27 червня 2012 р. № 411-р.
18. Семиноженко В. П. Інноваційні перспективи України / В. М. Геєц, В.П. Семиноженко. – Харків: Константа, 2006. – 272 с.
19. Словник-довідник з професійної педагогіки / За ред. А. В. Семенової. – Одеса: Пальміра, 2006. – 272 с.
20. Ташбаев Ы. Е. Актуальные вопросы и тенденции развития логістики / Ы. Е. Ташбаев // [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.iteam.ru/discussions/article_2701/msg_1452.
21. Хакен Г. Синергетика : монография / Г. Хакен; [пер. с нем]. – М.: Мир, 1980. – 404 с.

УДК 35.077:336.14

Олександр Гордієнко

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ПРОЦЕСІ ОСВОЄННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

В статті розглядаються питання ефективності використання бюджетних коштів. Наведені дані аудиторських перевірок Рахункової Палати України в динаміці років та зазначені втрати державного бюджету від прийняття необґрунтованих управлінських рішень.

Ключові слова: управлінські рішення, ефективність використання бюджетних коштів; втрати державного бюджету.

Постановка проблеми

Головною метою державного управління та соціально-політичного інституту є максимальне забезпечення добробуту населення та сприяння його самореалізації. Досягнення цього відбувається завдяки управлінським рішенням, які є важливою функцією державної служби. Саме якість державних управлінських рішень обумовлює або добробут людей, або їх негаразди. Прийняття неефективних управлінських рішень є сьогодні однією з основних проблем і задачею удосконалення системи державного управління, оскільки визначальним фактором є якість прийнятих, а не технології реалізації основних функцій управління. В умовах розвитку демократичного суспільства питання підвищення якості та ефективності управлінських рішень на всіх етапах від прийняття, розробки та реалізації, поряд з оперативністю набувають особливої актуальності [1, с. 4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми прийняття ефективних управлінських рішень порушували у своїх працях науковці, які є засновниками теорії менеджменту організації. Проте, поступово розширився перелік науковців, які зацікавилися цією проблематикою в органах державної влади. Так, В. Д. Бакуменко [2] у своїх дослідженнях розглядав теоретичні засади державно-управлінських рішень, А. О. Дегтяр [4] акцентував увагу на їх інфор-

© Гордієнко О.М., 2012.

маційно-аналітичному та організаційному забезпеченні, А. С. Васильєв [3] розглядав організаційно-правові проблеми підготовки і прийняття управлінських рішень; О. Ю. Амосов, В. М. Мартиненко, В. О. Черепанова, П. О. Лисаченко [5] досліджували механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів.

Мета

Метою цієї статті є аналіз ефективності та виявлення проблем в процесі прийняття управлінських рішень у сфері планування та освоєння державних капітальних інвестицій.

Для досягнення поставленої мети було окреслено перелік завдань, які планувалося вирішити, зокрема:

- з'ясувати сутнісні аспекти процесу прийняття управлінських рішень та їх особливості в сфері державного управління;
- проаналізувати ефективність державних управлінських рішень при використанні бюджетних коштів на капітальні інвестиції;
- виявити основні проблеми, що супроводжують цей процес.

Виклад основного матеріалу

Кожне управлінське рішення має свій конкретний результат, тому метою управлінської діяльності є пошук таких форм, методів, засобів та інструментів прийняття рішень, які могли б сприяти досягненню оптимального результату за конкретних умов і обставин. Технологія розробки, прийняття й реалізації рішень і процедур, здійснення логічних, аналітичних, інформаційно-пошукових, обчислювальних та інших операцій має передбачати їх чітку послідовність.

Розробляючи управлінські процедури, встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих робочих місць, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання господарських завдань. Тому технологія прийняття управлінського рішення має охоплювати стадії, перелічені нижче.

Стадія підготовки − проводиться економічний аналіз ситуації на мікро- і макрорівні, що поєднує пошук, збір, опрацювання інформації, виявлення й формулювання проблем, які потребують розв'язання. Стадія ухвалення − здійснюються розробка та оцінка альтернативних рішень; добір критеріїв ухвалення оптимального рішення; вибір і прийняття найкращого рішення. Стадія реалізації − розробляються заходи для конкретизації рішення й доведення його до виконавців; здійснюється контроль за його виконанням; вносяться необхідні корективи; дається оцінка результату, отриманого від виконання рішення [6].

Поряд із прийняттям управлінських рішень не менш важливою ланкою технології управління є їх реалізація. Поки рішення не втілено в життя − це не рішення, а лише добрі наміри. Потрібна велика організаторська робота, аби досягти його реалізації. Часто справа ускладнюється тим, що люди своєю діяльністю можуть вносити суттєві корективи в початковий варіант рішення (його поліпшувати або, навпаки, погіршувати). Тому в технологічному ланцюзі управлінських операцій, спрямованих на розв'язання проблем, складним і відповідальним є етап виконання прийнятих рішень. Стосовно найбільш складних і важливих рішень − доцільно розробляти спеціальні організаційні процедури, визначаючи: на якому рівні слід приймати рішення; хто готує інформацію, проект рішення та його обґрунтування; з якими структурними підрозділами і працівниками узгоджуються рішення; хто контролює і відповідає за виконання рішення; хто наділяється правом вносити корективи до змісту рішення і строків його виконання; яка форма звітності про виконання рішень; хто оцінює рішення й дає висновок про ступінь досягнення поставленої мети (ефективність рішення) [6].

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі й мають різну владну силу. Рішення, спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, приймаються на рівні вищих та центральних органів державної влади, допоміжні та проміжні рішення − на рівні або в межах відповідного апарату.

Основними ознаками державно-управлінських рішень є:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-правових документів (програм, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розклад і структур, інструкцій тощо);
- державно-управлінські рішення є елементами державно-управлінських відносин;
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- виконання всіма особами, підприємствами, організаціями, установами та органами влади;
- забезпеченість, у першу чергу, необхідними державними ресурсами.

На різних етапах державного управління застосовуються різні державно-управлінські рішення, що дає можливість виділити та класифікувати їх за формою на три групи:

1) нормативно-правові (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди; укази глави держави; постанови парламенту та уряду; накази міністрів, керівників інших центральних органів державної влади; положення про центральні органи державної влади; державні та галузеві стандарти тощо);

2) програмно-цільові (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти);

3) організаційно-розпорядчі (доручення та організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади).

Прийняття рішень у державному управлінні − це передусім результат діяльності його суб'єктів, спрямований на вирішення певних проблем державного рівня, що пов'язані з відповідними управлінськими ситуаціями. Виявлення таких ситуацій, їх аналіз, формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, виявлення і оцінка альтернативних варіантів рішень, а потім вибір одного з них є класичним процесом прийняття рішень.

Державно-управлінські рішення є важливою ланкою в ланцюзі «держава − державна влада − державне управління − державно-управлінські відносини − державно-управлінські рішення − державно-управлінські дії – суспільство». Державно-управлінські рішення є результатом державного управління. Саме це створює можливості оцінки його стану та розвитку шляхом визначення якості державно-управлінських рішень, використання відповідних моніторингів, накопичення та оброблення даних і знань, застосування інформаційно-пошукових систем з використанням сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій. Достатня кількість достовірної та оперативної інформації дає змогу отримувати прогнозні модельні оцінки з різноманітних питань і спростити їх проектування.

Державні рішення є центральною складовою системи державного управління. На механізм прийняття державних рішень впливає їх зв'язок із соціально-полі-

тичним, економічним, правовим, ідеологічним та іншими аспектами функціонування суспільства і держави. Тому дослідження процесу прийняття державних рішень потребує вивчення усіх уявлень, які стосуються його структури, функцій та їх взаємодії із зовнішнім середовищем. Таке дослідження процесу прийняття рішень можливе лише на модельованому рівні, тобто потребує системного аналізу. Тим більше, що при виробленні рішення завжди потрібно прагнути оптимальності. Це означає встановлення найбільш чіткої мети відповідно до об'єктивних тенденцій соціально-економічного розвитку, застосування наукових методів для визначення змісту рішення, розроблення системи обґрунтованих заходів для досягнення мети з найменшими затратами. В кінцевому рахунку ступінь практичної реалізації рішень є підставою для оцінки їх оптимальності. Значне розшарування суспільства, багатопартійність, функціонування значної кількості громадських об'єднань, організацій і груп, а також адміністративно-територіальних одиниць зумовлюють наявність різних інтересів, що можуть не збігатися як з державними, так і поміж собою, або навіть мати протилежну спрямованість. Повне їх взаємоузгодження є нездійсненним бажанням. Але при розробці та прийнятті державного рішення прогнозуються очікувані позитивна і негативна реакції з боку носіїв всього розмаїття інтересів, щоб орієнтуватися в ситуації та визначити, чи спроможне воно одержати підтримку більшості громадськості. За будь-якої прогнозної інформації з усіх альтернативних варіантів обирають саме те рішення, яке більшою мірою відповідає загальнонаціональним інтересам.

Процес прийняття управлінських рішень складається з таких процедур: багатосторонній аналіз ситуації, що склалася; характеристика проблеми, яку слід вирішити; визначення кінцевої мети; виявлення і системний аналіз потенційних можливостей вирішення проблеми; вибір найоптимальнішої альтернативи; розроблення програми практичної реалізації рішення; − контроль за виконанням управлінського рішення [7]. Реалізація державних рішень тісно пов'язана з виділенням бюджетних коштів на вирішення тих чи інших проблем. Проте, наскільки ефективно використовуються виділені кошти їх розпорядниками, можна дізнатися зі звітів Рахункової Палати України, яка є незалежним органом зовнішнього фінансово-економічного контролю в державі. Розглянемо результати перевірок використання бюджетних коштів за період з 2005 по 2011 рік.

У 2005 році за обсягами виявлених бюджетних правопорушень явним лідером, якщо можна так сказати, незаконного використання бюджетних коштів слід вважати таке правопорушення, як втрати від прийняття незаконних управлінських рішень. Такі рішення приймаються як на вищому рівні центральної виконавчої влади, так і на рівні керівництва головних розпорядників бюджетних коштів і об'єктів перевірок, мають місце в кожному п'ятому контрольному заході. Порівняно з 2004 роком, сума виявлених втрат зросла майже в 6,5 раза і склала 842 млн. грн. (22,7 % загальної суми незаконного використання бюджетних коштів). Як і в минулі роки, найбільш характерним та численним за кількістю виявлених випадків було неефективне використання коштів державного бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень. Загальна сума неефективного використання коштів у результаті зазначених порушень склала понад 2,5 млрд. грн., що становить 48,8 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного використання бюджетних коштів у 2005 році. Для порівняння: у 2004 році неефективне використання бюджетних коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень складало суму 343,8 млн. грн., що в 7 разів менше, ніж аналогічні показники 2005 року. Наслідком необґрунтованих управлінських рішень була і така вада бюджетного процесу, як неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. Загальна сума коштів, виявлених за цим видом порушень, складала 1,4 млрд. гривень [8].

У 2006 році Рахунковою палатою виявлені значні втрати Державного бюджету України внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень, обсяги яких збільшились у порівнянні з 2005 роком (842 млн. грн.) і склали 1071,7 млн. гривень. В результаті проведення окремих контрольних заходів Рахунковою палатою було виявлено використання коштів, передбачених держбюджетом на капітальні вкладення, з порушенням чинного законодавства на загальну суму 54,1 млн. гривень. Неефективне використання коштів державного бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень, як і в минулі роки, було найбільш характерним та численним за кількістю виявлених випадків. Загальна сума неефективного використання коштів в результаті зазначених порушень склала 654,1 млн. грн., що становить 17 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного використання бюджетних коштів у 2006 році. Таку ваду бюджетного процесу, як неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування також слід вважати наслідком необґрунтованих управлінських рішень. Загальна сума коштів, виявлених за цим видом порушень, склала 488,4 млн. гривень [8].

У 2007 році одним з найбільш характерних за обсягом та численним за кількістю виявлених випадків, як і в минулі роки, було неефективне використання коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень. Загальна сума неефективного використання коштів у результаті таких рішень склала 856,2 млн. грн., що становить 21 % від загальної суми усіх виявлених у 2007 році обсягів неефективного використання державних коштів. Необґрунтовані управлінські рішення призводили, в багатьох випадках, і до втрат державного бюджету внаслідок прийняття таких рішень. Загалом, вони склали майже 1,2 млрд. гривень [8].

Значною вадою бюджетного процесу 2008 року, виявленою у ході здійснених Рахунковою палатою контрольно-аналітичних заходів, було неефективне управління коштами через недоліки в плануванні або ж відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. Загальна сума коштів, виявлених за цими видами порушень, склала майже 1,5 млрд. грн., що становить 26,9 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного використання державних коштів. Внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень загальна сума неефективного використання коштів склала 1 млрд. 269,9 млн. грн., що становить 16,2 % від загальної суми усіх виявлених у 2008 році обсягів неефективного використання державних коштів. Одним з найбільш характерних за обсягом та численним за кількістю виявлених Рахунковою палатою випадків було неефективне управління коштами через недоліки в плануванні або ж відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. Загальна сума коштів, виявлених за такими випадками, склала 4 млрд. 321,1 млн. грн., що становить 55,1 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного використання державних коштів. Необґрунтовані управлінські рішення призводили, в окремих випадках, і до прямих втрат державного бюджету. Загальна сума таких втрат склала 373,9 млн. гривень [8].

Упродовж 2009 року були виявлені і численні факти такого бюджетного правопорушення за таким видом, як планування видатків державного бюджету з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав, що становить у загальному обсязі виявлених порушень 11,3 %, або 1 млрд. 34 млн. гривень. Встановлено також факти такого бюджетного правопорушення, як втрати державного бюджету України від прийняття незаконних управлінських рішень. Зазначені рішення приймалися як на вищому рівні центральної виконавчої влади, так і на рівні керівництва головних розпорядників бюджетних коштів і об'єктів перевірок. Порівняно з 2008 роком сума виявлених втрат зросла в 4,6 рази і становила 1 млрд. 704,3 млн. грн. (18,6 % від загальної суми незаконного використання бюджетних коштів). Упродовж 2009 року фахівцями рахункової палати були виявлені факти використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав на загальну суму 771,3 млн. гривень. Перевірка використання коштів державного бюджету, передбачених найбільш характерними за обсягами та численними за кількістю виявлених рахунковою палатою випадків, були факти неефективного управління коштами через недоліки в плануванні та відсутності обґрунтованого прогнозування і планування.

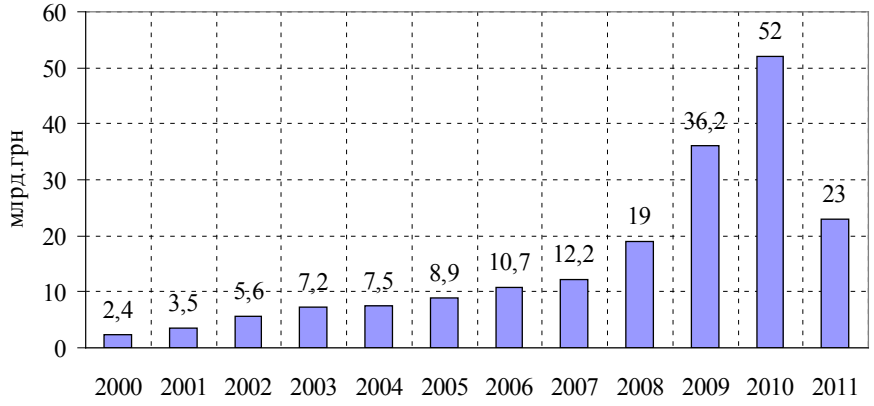


Рис. 1 Обсяги бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів

Загальна сума коштів, виявлених за такими випадками, становила 5 млрд. 143,2 млн. грн., що становить 44,9 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного використання державних коштів. Внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень загальна сума неефективного використання коштів державного бюджету склала 1 млрд. 656 млн. грн., що становить 14,5 % від загальної суми виявлених у 2009 році обсягів неефективного використання державних коштів [8].

Впродовж 2010 року було виявлено факти такого бюджетного правопорушення, як планування видатків державного бюджету з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав. Їх обсяг становив 236,8 млн. грн., або 1,5 % від загального обсягу виявлених порушень. Одними з найчисленніших, як і в минулому році, були факти неефективного управління коштами через недоліки в плануванні та факти неефективного використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. Загальна сума коштів, виявлених за цими випадками, становила 1 млрд. 546,3 млн. грн., або 10,7 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного управління та використання державних коштів. Загальна сума виявлених рахунковою палатою у звітному році неефективно використаних коштів у результаті прийняття необґрунтованих управлінських рішень становила 732,9 млн. грн. (5,1 % від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного управління та використання державних коштів) [8].

Структура неефективного управління та використання державних коштів у 2001 році засвідчила той факт, що неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень склало 22 % порушень; неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування 15 %. Загалом аудиторами було виявлено, що з порушенням чинного законодавства використано понад 430 млн.грн бюджетних коштів, неефективно – 282,7 млн. грн. [8]. За результатами проведених контрольно-аналітичних та експертних заходів щороку Рахунковою Палатою готуються та надсилаються до вищих органів виконавчої влади звіти, висновки, інформації, акти та листи для відповідного реагування та усунення виявлених порушень. Проте, тенденція щодо обсягів бюджетних правопорушень залишається негативною (рис.1).

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що причини, які обумовлюють ситуацію, носять системний характер і пов'язані з:

- недосконалістю чинного законодавства, суперечність положень якого заздалегідь робить порушниками головних розпорядників бюджетних коштів;
- нечітким розподілом повноважень в організаційних структурах органів влади;
- затримкою фінансування видатків з державного бюджету наприкінці року, коли кошти надходять за декілька днів до завершення фінансового року і освоїти їх фактично неможливо;
- непрозорістю процедур проведення закупівель за державні кошти та зловживаннями окремих посадових осіб тощо.

Водночас слід розуміти, що крім загальних проблем, які ми перелічили, є і певні специфічні, що притаманні окремим видам економічної діяльності. Це потребує подальших досліджень, результати яких ми викладемо у наступних публікаціях.

Література.

1. Технологія підготвоки і прийняття упралінських рішень: навч. метод. посібник. / Черніг. Центр. перепідготовки та підвищенння кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ п-в, установ і орг.; Упор.: С. М. Задорожна. – Чернігів: ЦПКК, 2009. – 23 с.

2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.

3. Васильєв А. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. – Одеса: АО БАХВА, 1997. 160 с.

4. Дєгтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: монографія. – Х: Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. – 224 с.

5. Дєгтяр А. О., Амосов О. Ю., Мартиненко В. М., Черепанова В. О., Лисаченко П. О. Механізми прийняття

управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів / НАДУ при Президентові України; ХарРІДУ / А. О. Дєгтяр (заг.ред). – Х:Вид-во ХарРІ НАДУ « Магістр», 2006. – 300 с.

6. Федулова Л. І. Менеджмент організацій: Підручник. − Київ: Либідь, 2004, 448 с.

7. Горбатенко В. П., Бутовська І. О. Політичне прогнозування: Навч. посібник. − К.: МАУП, 2005. − 152 с.

8. Звіти Рахункової Палати України за 2005 – 2011 роки / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826. – Назва з екрану.

УДК 351.858

Микола Капінос

МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ЕКСТРЕМІЗМ ЯК СОЦІАЛЬНУ СИСТЕМУ

Розглянуто екстремізм як різновид соціальної системи й вплив органів державного управління на причини та умови поширення екстремізму. Проаналізовано підсистеми екстремізму. Запропоновано комплекс заходів з боку органів державного управління щодо попередження екстремістських проявів.

Ключові слова: *державне управління, екстремізм, соціальна система, процес соціального контролю.*

Постановка проблеми

Сьогодні екстремізм становить серйозну загрозу всій міжнародній спільноті і безпеці миру, розвитку дружніх відносин між державами, а також реалізації основних прав і свобод громадянина, серйозно загрожує територіальній цілісності, політичній, економічній та соціальній стабільності [5].

Актуальність проблеми екстремізму визначається не тільки його схильністю в ідеології та політиці до крайніх поглядів і дій, небезпекою для громадського порядку, властивістю переростати в більш серйозні злочини, набувати своєї крайньої форми – тероризму, а й тим, що його адепти виступають проти існуючих громадянських структур та інститутів, намагаються підірвати їх стабільність, зруйнувати систему державного управління, що зумовлює необхідність прийняття відповідних управлінських рішень стосовно своєчасного виявлення, запобігання й нейтралізації зазначених вище реальних та потенційних загроз.

Можна стверджувати, що внаслідок відсутності цілісної державної політики протидії екстремізму, діяльність органів державної влади у цьому процесі недостатньо ефективна.

Сьогодні, коли в Україні законодавчо не закріплені положення, що стосуються боротьби з проявами екстремізму в цілому, діяльність екстремістських рухів, груп і організацій може використовуватися, наприклад, у передвиборчій боротьбі з метою досягнення політичних цілей. Крім того, на наш погляд, екстремізм слабо досліджений як різновид соціальної системи.

Відтак, з урахуванням викладеного вище можна засвідчувати, що дослідження проблеми екстремізму в даний час набуло особливо значущого і невідкладного характеру.

© Капінос М.С., 2012.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Екстремізм на теренах нашої держави − явище порівняно нове, що обумовлює явно недостатній рівень наукової розробленості даної теми в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Теоретичну основу дослідження складають праці вітчизняних науковців, фахівців, що досліджують питання у сфері етнотериторіальних конфліктів, радикалізації, проявів екстремізму та тероризму − В. Ф. Антипенка, В. В. Крутова, І. Б. Березовського, О. О. Ігнатова, В. І. Євстигнеєва, М. Г. Капітоненка, О. В. Коростельова, В. А. Манжоли, О. М. Сидоренко, Г. М. Перепелиці, Д. Шлахтера та інших.

Разом з тим, існує цілий ряд невирішених проблем, пов'язаних з дослідженням соціальної природи екстремістських проявів та злочинів, формуванням механізмів державного управління, спрямованих на запобігання проявам екстремізму без порушень демократичних прав і свобод людини.

Мета

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі вивчення екстремізму як соціальної системи, комплексного (теоретичного і практичного) аналізу основних понять та суб'єктів екстремізму розглянути вплив державного управління на причини і умови поширення екстремізму на сучасному етапі суспільного розвитку та запропонувати комплекс заходів щодо протидії екстремістським проявам в Україні.

Поряд із теоретичним, дане дослідження має виражений прикладний характер, його практична значущість визначається спрямованістю на виконання завдань, які стоять перед суспільством, державою, правоохоронними органами щодо боротьби з екстремізмом, його попередженням і профілактикою.

Виклад основного матеріалу

Здійснення екстремістської діяльності не відповідає засадам демократично-правової держави та суперечить загальновизнаним принципам міжнародного права, міжнародним договорам [1; 2; 5], Конституції України, положенням законодавства України, загальноустановленим правовим та іншим нормам соціальної поведінки.

Екстремізм в поведінці людини і соціальних груп – явище, властиве кожній історичній епосі, але ступінь і гострота проявів екстремістських настроїв обумовлені, перш за все, соціально-політичними і соціально-економічними трансформаціями, ослабленням рівня цілісності суспільства.

Здійснений аналіз правоохоронної практики свідчить про те, що до основних чинників, які можуть сприяти поширенню екстремізму в Україні, можна віднести такі:

- зниження рівня моральності суспільних відносин, насамперед в молодіжному середовищі;
- загострення конфронтації та розшарування в суспільстві внаслідок політичних, релігійних, національних та інших мотивів;
- слабку керованість протидії процесам нелегальної міграції;
- концентрацію на території України великої кількості об'єктів підвищеної небезпеки, уразливих в терористичному плані.

У той же час відсутність одного або декількох з цих чинників значно перешкоджає поширенню екстремістських настроїв і різко знижує вплив екстремістської ідеології на етнонаціональний менталітет і соціокультурну діяльність.

В умовах соціальної невизначеності ймовірність і ризик загострення або поглиблення цих факторів, ви-

никнення і розширення соціальних конфліктів стрімко підвищуються. При цьому спонтанні спроби з боку влади навести порядок без аналізу ситуації в цілому лише посилюють невизначеність, продукуючи нові ризики. Одночасно із загостренням конфліктів у суспільстві помітно знижуються шанси для їх позитивного вирішення. Таке суспільство швидше зіткнеться з ескалацією конфлікту та переходом його в крайню форму конфронтації.

Слід зазначити, що екстремізм як тип девіації представляє собою складний соціально-політичний феномен, що має тенденцію до саморозвитку, і який можна представити у вигляді певної соціальної системи.

Соціальна система, як відзначає Толкотт Парсонс, – це перш за все система взаємодій (інтеракцій) індивідів, де кожний учасник є одночасно і дійовою особою (має певну мету, ідеали, установки тощо), і об'єктом, на який зорієнтовані й інші дійові особи, і він сам. В той же час, індивіди є і живими організмами, і особистостями, і належать до певних культурних систем [4].

Індивіди взаємодіють з іншими людьми, об'єднуючись в групи, організації. Колектив, навколишнє середовище здійснюють системний вплив на індивіда, а він, у свою чергу, – зворотний вплив на інших членів соціальної групи. В результаті дана спільнота людей стає соціальною системою, цілісністю, якій притаманні системні якості, тобто якості, яких немає у жодного з включених до неї елементів окремо.

Основними компонентами соціальної системи є:

- людина як суспільна істота, що здатна до свідомого цілепокладання, діє в системі соціальних зв'язків і виступає членом певного руху, групи, організації;
- соціальні, політичні й духовні процеси, що мають прогресивну або регресивну спрямованість;
- засоби управлінського впливу;
- духовний компонент – ідеї, теорії, культурні й етичні цінності, ритуали, традиції.

На думку І. З. Танчина, соціальна система – це цілісне утворення, головним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємини та взаємодії, а також соціальні інститути та організації, соціальні групи, спільноти, норми і цінності [3].

Аналізуючи зазначені визначення, положення, дефініції, виходячи із структурних елементів і компонентів, можна стверджувати, що екстремізм представляє собою певну соціальну систему, якій властива впорядкованість індивідуумів, груп, рухів, процесів, що взаємодіють в певному відношенні і утворюють інтегративні якості, не притаманні її компонентам окремо. Структуру даної соціальної системи утворюють індивідууми, які займають певні соціальні позиції (статуси), мають негативну (регресивну) спрямованість (роль) і які не відповідають прийнятим в суспільстві нормам і цінностям.

Можна виділити ряд особливостей, які притаманні цій соціальній системі:

1) цілісність, відносна завершеність об'єкта і його відносна єдність;

2) наявність внутрішніх зв'язків;

3) наявність зовнішніх зв'язків з іншими об'єктами і системами;

4) має свою структуру, внутрішню будову;

5) є відносно автономною;

6) самоорганізована і саморегульована;

7) скерована на досягнення певного результату.

Загалом, на нашу думку, екстремізм – це система, яку, в свою чергу, можна умовно розділити на декілька підсистем:

- політичну;
- націоналістичну;
- підлітково-молодіжну;
- міжнаціональну і міжконфесійну;
- національно-етнічну;
- культурну;
- релігійну;
- екологічну тощо.

Підсистемі політичного екстремізму властиве прагнення до політичних дій, метою яких є знищення існуючих державних структур і встановлення диктатури тоталітарного характеру «лівого» або «правого» спрямування.

Слід зазначити, що в політичному плані екстремізм намагається підірвати стабільність і дієвість суспільних структур та інститутів за допомогою силових методів. З цією метою екстремісти організовують заворушення, акції громадянської непокори, провокують страйки, вдаються до терористичних актів, використовують методи партизанської війни. Представники цієї підсистеми виступають проти будь-яких компромісів, переговорів та угод, які пов'язані із взаємними поступками. При цьому вони приділяють винятково велике значення суспільному резонансу, викликаному їх діями.

Підсистема націоналістичного екстремізму пропагує ідеї захисту інтересів «своєї нації», її прав, її культури й мови, категорично заперечуючи необхідність таких самих прав для інших національних та етнічних груп (Всеукраїнська організація «Тризуб» імені С. Бандери, Всеукраїнська громадська організація «Українська національна асамблея − Українська національна солідарна організація» (УНА-УНСО), Всеукраїнська громадська організація «Патріот України»). На практиці націоналістичний екстремізм призводить до сепаратизму з його політикою руйнування багатонаціональних та створення моноетнічних держав, загострення міжнаціональних відносин і стає джерелом ворожнечі та конфліктів між народностями.

Підсистема підлітково-молодіжного або хуліганського екстремізму – рух «правих скінхедів», рух «Антифашистська дія» («червоні» або анархічні скінхеди), представники футбольних фан-клубів та інші. На сьогодні в Україні налічується до 15 тис. активістів і прихильників радикальних структур. Вони сповідують ідеї нацизму та расизму, підтримують постійні зв'язки зі «скінхедами» Німеччини, Чехії, Словаччини, Угорщини, Англії, Польщі, Росії та Білорусії, а також контактують з активістами міжнародної профашистської організації «Blood & Honour» («Кров і честь»), отримують агітаційну літературу та символіку. Представники вказаної категорії певною мірою організовуються у навколофутбольному середовищі і входять до угрупувань найбільш експресивних і радикальних уболівальників (так званих «ультрас» та «хулз»).

Підсистема міжнаціонального і міжконфесійного екстремізму знаходить прояв у розпалюванні ворожнечі та ненависті між націями і народностями, у зазіханнях на територію сусідніх держав, в актах геноциду по відношенню до представників інших етнічних утворень. Так, наприклад, за поширення сепаратистських та шовіністичних ідей у судовому порядку було припинено функціонування севастопольської організації «Прорив» та вітчизняних осередків «Євразійської спілки молоді». Складна міжконфесійна обстановка внаслідок неврегульованості проблем, пов'язаних із правом власності на культові споруди, передусім, між представниками Української православної церкви (УПЦ), Української православної церкви Київського патріархату (УПЦ-КП), Української автокефальної православної церкви (УАПЦ),

а також між ними та Українською греко-католицькою церквою (УГКЦ).

Підсистема національно-етнічного аспекту екстремізму може проявлятися в порушенні балансу міграційних настроїв серед населення прикордонних районів, що сприяє зростанню соціальної напруженості в регіоні, породжує невдоволення як в середовищі корінного населення, куди направляються міграційні потоки, так і в середовищі вимушених переселенців.

Підсистема екстремізму в галузі культури виявляється у пропаганді насильства, жорстокості, цинізму, знищенні історичних пам'яток, предметів старовини, які є національним надбанням та інших радикальних діях, що негативно позначаються на процесі виховання й рівні культури громадян.

Значного поширення набула нині підсистема релігійного екстремізму. Зокрема, активними прихильниками релігійно-екстремістської партії «Хізб ут-Тахрір» пропагуються ідеї створення єдиної ісламської держави з включенням до її складу території Криму, нетерпимості до представників інших національностей, конфесій. Лідери й активісти вказаної структури, не обмежуючись південними регіонами, прагнуть поширити свою присутність на всю територію України.

Новою підсистемою екстремізму на сьогодні є екологічна, яка виникла унаслідок різкого загострення екологічних проблем, погіршення якості навколишнього середовища як в окремих регіонах, так і в глобальному масштабі. Крім партій та суспільно-політичних рухів «зелених», які ведуть цивілізовану боротьбу за здійснення ефективної природоохоронної політики, у сьогоднішньому світі виникли й діють групи і рухи, що взагалі виступають проти науково-технічного прогресу. Ці нові рухи часто вдаються до екстремістських акцій, створюючи загрозу суспільному порядку.

Неодмінним атрибутом кожної із зазначених вище підсистем екстремізму є прагнення до самозбереження в існуючій якості, прямим наслідком чого є їх адаптація до внутрішніх та зовнішніх впливів. Якщо підсистема досить складна, вона не тільки пристосовується до середовища, в якому функціонує, до впливів з боку інших систем, але й сама активно впливає на них.

Разом з тим, вказані підсистеми мають свої особливості. При цьому, говорячи про екстремізм як соціальну систему та сукупність її елементів, слід звернути увагу на те, що в самій соціальній системі та в її складових (управляючій та керованій підсистемах) ясно проглядаються однорідні групи елементів, які і створюють своєрідні системи іншого змісту і рівня. Це – технічна, технологічна, організаційна, економічна та власне соціальна.

Власне соціальна система є сукупністю соціальних відносин, що створюються в результаті спільної діяльності людей та соціальних груп. Саме соціальна система разом з економічною визначає цілі екстремізму вбудь-якій сфері суспільної політики, формує принципи та методи їх організації.

Усі ці системи (технічна, технологічна, організаційна, економічна, соціальна) взаємопов'язані і в своїй єдності складають цілісний організм. При цьому технічна, технологічна та організаційна системи в сукупності забезпечують та характеризують організаційно-технічну сторону управління, а економічна та соціальна – соціально-економічну.

Таким чином, кожна ланка, що характеризує рівень управління соціальними системами, складається з управляючої та керованої підсистем, що знаходяться у взаємозв'язку та взаємозалежності. А це, в свою чергу, дає підстави стверджувати, що на кожну соціальну систему (підсистему) можна впливати як зсередини, так і ззовні.

У соціальних системах управління здійснюється за допомогою певних взаємодій і відносин між людьми, в процесі яких вони формулюють і ставлять перед собою чи іншими людьми певні цілі та домагаються їх виконання.

Процес управління реалізується за допомогою механізмів управління та його складових елементів:

- суб'єктів управління;
- об'єктів управління;
- управлінського впливу;
- його результатів;
- механізмів зворотного зв'язку.

Управління в такій соціальній системі, як екстремізм, включає, як правило, два основних підкласи – управління індивідуальною діяльністю людини і управління колективною діяльністю людей.

У найбільш загальному вигляді процес соціального управління можна розділити на дві складові, взаємообумовлені і взаємозалежні частини: адміністративну, областю якої є розробка і визначення політики (як системи цілей, завдань та шляхів їх вирішення), і власне управлінську (оперативну, виконавську, спрямовану переважно на технологічну і технічну організацію об'єкта управління).

Сполучна ланка між двома частинами єдиного процесу даного управління – безпосереднє керівництво людьми, що забезпечує, з одного боку, розробку і постановку задач, а з іншого – їх прийняття і виконання. В такому розумінні державне управління виступає як об'єднуюче поняття всього соціального управління, включаючи його складові частини, рівні й ланки.

Параметри соціальної системи – це риси організації, що характеризують її як цільову соціальну спільність або цільову групу.

Для таких груп характерна наявність чіткої внутрішньої організації, центрів об'єднання (лідерів).

До рис організації, що характеризує її як соціальний об'єкт, відносяться:

- дата її створення та «вік» (вони багато в чому зумовлюють інші соціальні особливості організації);
- згуртованість колективу;
- наявність сформованої власної субкультури;
- соціально-психологічний клімат і рівень конфліктності;
- реалізація програмних засад.

Отже, можна зробити висновок, що екстремізм як об'єкт соціального управління слід розглядати не як деяке структуроване і застигле утворення або набір функцій, а як процес, точніше, як складну системну сукупність безлічі взаємопов'язаних соціальних процесів.

Тобто, управляти соціальною системою − значить надавати систематичного, цілеспрямованого впливу на події й соціальні процеси, які в ній проходять.

Управлінський вплив на ці процеси заснований на обов'язковому врахуванні характеру зв'язку між цілями організації, її економічними можливостями, а також змінами соціальних характеристик її членів.

Таким чином, можна виділити два основних механізми управлінського впливу на процеси в екстремістських організаціях:

1) опосередкований, що включає в себе зміну зовнішніх умов існування організації (політичних, економічних, правових тощо);

2) безпосередній, що полягає у виявленні та ліквідації причин та умов, що сприяють проявам екстремізму,

зупиненні екстремістської діяльності та ліквідації її наслідків, роз'яснювальній, профілактичній роботі серед населення.

Основними практичними заходами профілактичної роботи можуть бути:

- реалізація спеціальних програм з недопущення втягування молоді до екстремістської діяльності;
- контроль осіб, які відносяться до радикальних рухів;
- моніторинг соціальних мереж з метою виявлення осіб, які причетні до проявів екстремізму і нетерпимості;
- заохочення міжетнічної, міжрелігійної толерантності у суспільстві тощо.

У боротьбі з екстремізмом важлива роль відводиться загальносоціальному і спеціальному попередженню, а також індивідуальній профілактиці цих проявів.

Стосовно ідеологічних засад екстремізму як соціальної системи взагалі треба назвати такі його риси, як цілковите заперечення будь-якої іншої думки, намагання жорстко утверджувати власну систему політичних, ідеологічних чи релігійних поглядів, нав'язування її своїм опонентам. Прихильники екстремістської ідеології можуть бути настільки одержимі свідомістю правди і законності запропонованих ними вимог, що свідомо або несвідомо підганяють різноманіття життєвих ситуацій і процесів до бачення світу через призму цієї ідеології.

Від всебічного комплексного вивчення екстремізму як соціальної системи, його специфіки, значною мірою залежить ефективність впливу та регулювання з боку органів державного управління процесами, які проходять в даній системі. Знання особливостей суб'єктів і об'єктів в даній системі дозволяє правильно визначати не тільки мету кожної з підсистем на тому чи іншому етапі розвитку, але й запобігати їх негативним проявам. У цьому і полягає особлива значущість і функціональна багатогранність державного управління як запобіжника проявів екстремізму.

Висновки

Протидія екстремізму передбачає постійний моніторинг процесів цього соціального явища (вивчення стану, структури, динаміки), аналіз причин і умов, що сприяють його поширенню, а також впливу державного управління на екстремістські прояви з точки зору розроблення заходів профілактики і попередження.

У цілому, узагальнений алгоритм дій держави у напрямку організації протидії екстремізму може бути таким:

1) аналіз та оцінка рівня загрози екстремізму, його інкорпорація в загальну оцінку загроз національній безпеці держави;

2) визначення суб'єктів протидії екстремістським проявам;

3) розробка і ухвалення програмних документів протидії;

4) практичне впровадження заходів протидії;

5) оцінка ефективності заходів, за необхідністю − їх коригування.

У контексті зазначеного алгоритму складовими заходів боротьби з екстремізмом мають стати нижчепереличені.

1. Просування демократичних цінностей серед різних соціальних груп, формування підґрунтя для розвитку гуманного, високоморального та культурного суспільства.

2. Організація і проведення органами державної влади спільно з правоохоронними органами профілактичних заходів щодо можливості виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації, проявів ксенофобії, расизму в діяльності деяких об'єднань національних меншин і релігійних громад, громадських об'єднань, рухів, організацій, політичних партій тощо.

3. Комплекс заходів державно-управлінського впливу щодо:

- цілеспрямованого вдосконалення законодавчої бази (прийняття нормативно-правового акту «Про протидію екстремізму», де буде визначено фундаментальні поняття у сфері протидії екстремізму, класифікацію екстремістської діяльності через її види та форми, основні напрями, принципи та способи протидії екстремізму, суб'єкти такої протидії, загальні положення про відповідальність за здійснення екстремістської діяльності та за окремі види протиправних дій), що сприятиме нейтралізації негативної діяльності націоналістичних, міжетнічних, релігійно-політичних угрупувань, зменшенню суспільно-небезпечних злочинів, і у свою чергу приведе до зняття соціальної напруги в суспільстві;
- заборони на вільний продаж літератури, яка містить теорії расової, національної або соціальної переваги, а також містить заклики до геноциду та етнічних чисток;
- моніторингу діяльності неформальних громадських об'єднань для підготовки описів субкультури або виявлення їх динаміки.
- відстеження проекстремістських настроїв у засобах масової інформації та інтернет-ресурсах.

Література.

1. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1754 «Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи» // Страсбург. – 5 октября 2010 года / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1754.htm. – Назва з екрану.

2. Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1933 «Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи» // Страсбург. – 5 октября 2010 года / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1933.htm. – Назва з екрану.

3. Словник спеціальних термінів. // Танчин І. З. Соціологія / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/15010922/sotsiologiya/sotsiologiya_slovnik_spetsialnih_terminiv. – Назва з екрану.

4. Подольська Є.А. Підручник: Соціологія: 100 питань 100 відповідей. / Подольська Є.А. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://books.br.com.ua/38216.

5. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом // Шанхай. – 15 июня 2001 года / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1070. – Назва з екрану.

УДК 351:004

Олександр Карпенко

ПОРТАЛЬНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК БАЗОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕІНЖИНІРИНГУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано різні наукові підходи щодо можливості використання технологій перебудови бізнес-процесів у сфері державного управління. Доведено доцільність застосування реінжинірингу не до адміністративних, а до державно-управлінських процесів. Обґрунтовано необхідність запровадження портальних технологій у процесі реорганізації надання послуг органами державної влади.

Ключові слова: *реінжиніринг, державно-управлінські процеси, портальні технології, управлінські послуги.*

Постановка проблеми

Інноваційні зміни, що відбуваються упродовж останнього десятиріччя у галузі державного управління, потребують наукового переосмислення існуючих методів роботи органів виконавчої влади шляхом використання процес-орієнтованого підходу разом з реалізацією можливостей інформаційних технологій. Для цього необхідно застосовувати новітній інструментарій не тільки державно-управлінської науки, але й позитивний досвід практичних здобутків з реорганізації бізнес-процесів, зокрема технологій реінжинірингу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Засновниками теорії реінжинірингу є Т. Давенпорт, автор таких новаторських робіт, як «Інформаційні технології та редизайн бізнес-процесів» (1990 р.) та «Інновація процесів» (1992 р.), а також М. Хаммер та Д. Чампі – творці фундаментальної наукової праці «Реінжиніринг корпорації. Маніфест революції у бізнесі» (1993 р). Проблематику теоретичного осмислення реінжинірингу в економічній науці досліджує значна кількість вчених, зокрема С. Бай, К. Есселінг, О. Виноградова, В. Єфремов, В. Іванов, В. Івлєв, С. Ільдеменов, Х. Німвеген, Е. Ойхман, Е. Попов, В. Рєпін, С. Рубцов, В. Сімаков, С. Сухов, Ю. Тельнов, Л. Федулова, М. Фірсов, Д. Харрінгтон, С. Яковенко. Натомість, серед небагатьох вітчизняних науковців, які розглядають окремі аспекти застосування методів реінжинірингу для покращення роботи органів державного управління, слід згадати праці В. Бакуменка, В. Бодрова, В. Дершпака, С. Дяченко, О. Кілієвича, М. Корецького, В. Логвінова, І. Розпутенка, В. Тертички, С. Телешуна. Невирішеною частиною загальної проблеми є запровадження інноваційних механізмів сучасного реінжинірингу у сферу державного управління України.

Мета

Завданням статті є науково-теоретичне обґрунтування необхідності практичного застосування портальних технологій як базового інструментарію реінжинірингу державного управління.

Виклад основного матеріалу

Низький рівень довіри громадян до влади спричинено наявним конфліктом інтересів між олігархічними групами, що зосереджують свою увагу, політичні зусилля та фінансові ресурси на виключно власних потребах, та органами державного управління, які першочергово повинні опікуватись проблемами забезпечення потреб громадян – головних споживачів послуг виконавчої влади. Незалежно від форм існування або типу власності установи чи організації, їхньому управлінню притаманні спільні характеристики та принципи здійснення механізмів реалізації. Тому в роботі органів виконавчої влади, діяльність яких ґрунтується на принципах соціальної відповідальності та захисті як суспільства, так і особистих інтересів кожного громадянина, необхідно запозичувати й позитивні здобутки ведення приватного бізнесу, якому притаманні: ефективність перерозподілу фінансових і людських ресурсів, адаптивність наявних процесів до зовнішніх змін та насущних потреб.

Застосування реінжинірингу системи державного управління обумовлено такими проблемами у роботі органів виконавчої влади України: недосконаліть нормативно-правової бази, дублювання функцій структурних підрозділів, низький рівень ефективності виконання державно-управлінських рішень, недостатність використання наявних ресурсів, тотальна корупція тощо. Безумовно, без радикальних змін та перетворень неможливо підвищити якісні показники діяльності відповідних державних структур.

М. Хамер та Д. Чампі, застосовуючи у своїх наукових дослідженнях поняття «реінжиніринг» (business process reengineering – BPR), розуміють під ним «фундаментальне переосмислення і радикальне перепроектування бізнес-процесів для досягнення істотного поліпшення у таких ключових показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування й оперативність» [11, с. 52]. Натомість, вітчизняні науковці В. Логвінов та Н. Костенюк, розглядаючи можливість застосування технології реінжинірингу до реалій сучасної практики реформування державного управління, певною мірою викривлюють значення англійського терміну «Government process reengineering – GRP», помилково звужуючи дію реінжинірингу лише до адміністративних процесів [6, с. 543]. Словосполучення «реінжиніринг адміністративних процесів» зустрічається у тексті й інших наукових джерел, наприклад: «справжня адміністративна реформа – це насамперед системна перебудова, реінжиніринг адміністративних процесів в системі влади» [5], «зробити процес спілкування громадян і бізнес-структур з урядовими органами простіше та ефективніше є ціллю реінжинірингу адміністративних процесів» [9], а також у вітчизняній нормативно-правовій базі, де в одному з підзаконних актів зазначається, що для реалізації Концепції розвитку електронного урядування необхідно провести повномасштабний реінжиніринг адміністративних процесів в органах державної влади та місцевого самоврядування [8].

Зауважимо, що термін «адміністративні процеси» використовується переважно у науці адміністративного права та означає (за визначенням Ю. Битяка) «… встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами)», а також «… провадження в справах про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень» [1, с. 203]. Натомість, запропоноване В. Логвіновим і Н. Костенюк визначення адміністративного процесу (регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій) [6, с. 544] є лише частиною класичного визначення поняття «державно-управлінський процес» (за В. Бакуменком), під яким розуміється «свідома і цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ» [2,

© Карпенко О.В., 2012.

с. 164; 3, с. 334]. Зважаючи на помилковість використання такої термінології, пропонуємо у подальших наукових дослідженнях застосовувати технології реінжинірингу саме до державно-управлінських процесів, що адекватніше відповідає вимогам зазначеної галузі. Разом з тим, В. Логвінов та Н. Костенюк в енциклопедичному описі вірно акцентуючи відношення реінжинірингу до сфери взаємодії між органами влади та громадянами (в контексті надання державних/муніципальних послуг), чомусь не вказують серед ІКТ-засобів її забезпечення он-лайн послуги [6, с. 545]. Реалізація електронних послуг органів державної влади передбачає проведення реінжинірингу всіх державно-управлінських процесів, пов'язаних з обслуговуванням фізичних та юридичних осіб упродовж всієї процедури їхнього формування та реалізації – від створення відповідних регламентів до безпосереднього отримання необхідних результатів (забезпечення потреб кожного громадянина).

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо власне формулювання дефініції «реінжиніринг» стосовно використання у галузі державного управління, розглядаючи її значення як у широкому, так й у вузькому розумінні. Отже, у широкому розумінні: реінжиніринг державного управління – це інноваційна перебудова державно-управлінських процесів (радикальне перепланування, кардинальна реорганізація, переосмислена мотивація та переорієнтація контролю) із застосуванням комплексу новітніх механізмів їхньої реалізації (методів роботи) та інформаційно-технологічних засобів комунікації для підвищення ефективності й якості прийняття необхідних рішень. У вузькому розумінні, відповідно до авторської парадигми визначення функціонування державного управління як процесу надання управлінських послуг (в контексті послугування суб'єктів державного управління як у цілому суспільстві, так і окремому громадянину на засадах формування сучасної сервісної держави), під реінжинірингом державного управління слід розуміти радикальну перебудову державно-управлінських процесів з метою підвищення ефективності формування та якості надання (реалізації) послуг органами державної (виконавчої) влади.

На сучасному етапі реформування системи державного управління України, застосовуючи технології реінжинірингу необхідно стратегічно змінювати напрямки руху взаємопов'язаних дій (перехід від циклічності до спіральності) всередині державно-управлінських процесів (не порушуючи логічної послідовності) за допомогою оптимальних моделей та ІТ-засобів. Для радикальної перебудови галузі державного управління через переорієнтацію усього державного апарату доцільно впроваджувати ефективні прийоми реінжинірингу управлінських процесів, процесного удосконалення, мотивованого узгодження, спрямування на досягнення результатів – надання послуг. Необхідно застосовувати системний підхід до реінжинірингу всіх процесів у сфері державного управління, оскільки недостатньо здійснювати тільки організаційно-структурну перебудову. Більш значущим є запровадження внутрішніх механізмів реалізації управлінських процесів, які враховують саме суть процесу, який переорієнтовано на забезпечення потреб споживачів послуг, внаслідок еволюційного переходу від управління діяльністю до управління обслуговуванням. Натомість, застосовуючи технології реінжинірингу, головне не зруйнувати радикальними діями наявні позитивні здобутки, а навчитись ефективно управляти відповідною установою, організацією чи підрозділом, використовуючи процесно-управлінський метод (або так званий процесний підхід). Недостатньо виділити або організувати, хоча і найважливіший, але один процес, необхідно доводити до його рівня й інші. Отже, лише після цього необхідно налаштувати всю систему управління (в не тільки організаційну структуру) на нові принципи роботи відповідно до проведених змін.

«Процесний підхід» дозволить швидко позбавитись багатьох недоліків та вирішити насущні проблеми. Намагаючись осягнути концепцію процесів, не потрібно протиставляти радикальність реінжинірингу, поетапному або безперервному удосконаленню процесів. Головним у використанні технологій реінжинірингу є управління процесами незалежно від того, відбувається перебудування радикально чи покращується поступово [11, с. 7−8, 11].

Методологічною основою проведення реінжинірингу державного управління на етапі визначення основних цілей реорганізації є розробка так званих «процесних моделей» (які формалізовано описують систему всіх державно-управлінських процесів): моделі «поточного стану» та моделі «майбутнього», а також програм (процедур) переходу [4, с. 57–58]. Але на практиці часто ця методологія не працює, оскільки правильно побудувати модель «поточного стану» неможливо через відсутність системності, послідовності та стандартизованості наявних процесів. У цьому випадку слід зосередитись на побудові моделі «майбутнього», приводячи до її завдань, параметрів та вимог існуючу нормативно-правову базу, наявні ресурси, інформаційне забезпечення тощо. Наочним прикладом є ситуація, що відбувається у сфері надання послуг населенню органами державного управління, коли на виконання взятих на себе обов'язків як перед міжнародною спільнотою (в рамках міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»), так і перед українським суспільством влада повинна реалізувати у майбутньому справжню ефективну державну сервісну систему, замість розрізненої структури дозвільних центрів (або центрів надання так званих «адміністративних» послуг». При цьому наголосимо, що довгостроковий успіх здобувається не тільки завдяки отриманню кінцевого результату (продукту, послуги), але й завдяки процесу його створення.

Зазначимо, що сьогодні теорія «процесного підходу», за якою А. Файоль розглядав управління як безперервну серію взаємопов'язаних дій та функцій [7, с. 692], завдяки своєчасному та достатньому обґрунтуванню М. Хммера та Д. Чампі, набула сучасного застосування та використовується й у інших наукових підходах щодо здійснення управління процесами, а саме:

- у Концепції тотального управління якістю (Total Quality Managment), суть якої полягає у поліпшенні не тільки якості продукції, але й якості роботи кожного співробітника на кожному рівні управління з метою забезпечення потреб кожного споживача [14];
- при формуванні безперервного вдосконалення процесів (Continuous Process Improvement), що базується на постійному удосконаленні процесів реорганізації бізнесу [12];
- набула подальшого розвитку в Концепції орієнтації управління на результати (Management by Objectives), основою якої є здійснення управління на заздалегідь відомий результат із встановленим терміном виконання та з використанням наявних ресурсів [13].

Повертаючись до класичної теорії реінжинірингу, зазначимо, що її основною метою є виявлення неефективних старих правил організації та ведення бізнесу для

їх подальшої заміни на нові, які б відповідали сучасним вимогам [10, с. 183].

Як вже зазначалось раніше, проведення реінжинірингу є безперервним процесом, оскільки після завершення певного етапу, необхідно постійно управляти перебудовами таким чином, щоб рівень ефективності від їх реалізації не зменшувався. Отже, управління процесами з одного боку є своєрідним продовженням реінжинірингу, а з іншого − його основною частиною. Основою мотивації реінжинірингу залишаються клієнти, конкуренція та кардинальні зміни. Методи розробки процесів і визначення ролі керівників та співробітників (як учасників процесу) повинні бути ефективними. Відновлення здатності організації до більш ефективної роботи можливе лише у тому випадку, коли замість примусу працювати більше, співробітників навчають це робити по-іншому. Необхідно окреслити сферу відповідальності, налагодити підзвітність та модернізувати програми дій персоналу (державних службовців) відповідно до чіткого дотримання певних правил. Така організація повинна відповідати основним засадам як системного, так і ситуативного управління. Окрім того, слід запровадити інші формалізовані процедури та необхідні для їхнього виконання організаційні структури, а також механізми управління та технологічні засоби їхньої реалізації [11, с. 11−31].

Для підвищення ефективності надання державно-управлінських послуг необхідно сконцентруватись не стільки на потребах всього суспільства в цілому, а скільки на конкретних клієнтах – окремих громадянах (конкретних отримувачів послуг), які знають, що вони бажають та скільки готові витратити відповідних ресурсів за певних умов.

Останнім часом популярною технологією реінжинірингу стала інтегрована корпоративна інформаційна система планування ресурсів організації (Enterprise Resource Planning – ERP), що підтримує не окремі сфери діяльності (облік, планування та управління тощо), а бізнес-процеси (або державно-управлінські процеси) у цілому. Корпоративний рівень є основною категорією процесного підходу управління. Тому використання саме процесного підходу у сфері надання державних та муніципальних послуг пов'язано із запровадженням технологій корпоративних інформаційних систем, зокрема Веб-порталів, які є невід'ємним комунікаційним інструментарієм його реалізації.

Проте, накладання нових технологій на старі методи (прийоми) роботи не дадуть очікуваних результатів. Реінжиніринг вперше у світовій практиці показав, яким чином слід перетворювати прийоми роботи для того, щоб отримати користь від застосування інформаційних технологій.

Реінжиніринг не є результатом запровадження інформаційних технологій, а лише взаємодіє з ними, які у свою чергу спричиняють можливість перетворення процесів, що складають суть самого реінжинірингу. Така взаємодія являє собою певний симбіоз: без застосування реінжинірингу впровадження інформаційних технологій майже не дає позитивних результатів, а без інформаційних технологій реінжиніринг практично неможливо реалізувати. Якщо організація не виконала переосмислення своєї діяльності, застосування новітніх інформаційних технологій ні до чого не призведе, оскільки «автоматизація безладу призводить лише до автоматизованого безладу», звідси й актуальний вигляд має теза: «якщо бізнес-процеси погано проводяться, то її Веб-портал це тільки підкреслює» [11, с. 18−21]. Тому й розбудова порталів надання державних та муніципальних послуг у режимі он-лайн, робота яких буде побудована на ефективних технологіях реінжинірингу, є першочерговим завданням галузі державного управління. Зазначимо, що за даними звіту ООН, який містить результати проведених досліджень щодо світових тенденцій запровадження технологій «E-Government» у 2012 р., Україна за рівнем Е-взаємодії громадян з владою через он-лайн надання державно-управлінських послуг посідає 94 місце (істотно відстаючи від Естонії, Казахстану, Російської Федерації та Грузії). Лідерами рейтингу є Південна Корея, Сінгапур та США, які мають найбільше значення Індексу он-лайн послуг (Online service index, далі – Індексу), що відображає кількісну оцінку реалізації державного управління у так званому «режимі реального часу».

Таблиця 1

Надання он-лайн послуг державними інституціями країн світу

Місце	Назва країни	Індекс он-лайн послуг	Рівень охоплення, %
1	Республіка Корея	1,0000	87
2	Сінгапур	1,0000	87
3	Сполучені Штати	1,0000	87
4	Сполучене Королівство	0,9739	85
5	Нідерланди	0,9608	84
6	Канада	0,8889	78
7	Фінляндія	0,8824	77
8	Франція	0,8758	77
9	Австралія	0,8627	75
10	Бахрейн	0,8627	75
11	Японія	0,8627	75
12	Об'єднані Арабські Емірати	0,8627	75
13	Данія	0,8562	75
14	Норвегія	0,8562	75
15	Ізраїль	0,8497	74
16	Колумбія	0,8431	74
17	Швеція	0,8431	74
18	Естонія	0,8235	72
19	Саудівська Аравія	0,7974	70
20	Малайзія	0,7908	69
21	Казахстан	0,7843	69
37	Російська Федерація	0,6601	58
43	Грузія	0,6013	53
94	**Україна**	**0,4248**	**37**
96	Білорусь	0,4118	36

Для розрахунку Індексів дослідники оцінювали рівень електронної участі національних Веб-порталів та Веб-сайтів у наданні державних/муніципальних послуг (особливо у правовій, соціальній, освітній, екологічній, медичній та економічній сферах). Окрім цього, перевірялась відповідність Веб-порталів стандарту Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0. Оцінювання складалось з чотирьох розділів, які відповідають етапам розвитку впровадження технологій «E-Government», але не враховувались наявні ІТ-інфраструктури та рівень використання людських ресурсів у цих країнах.

Висновки

Аналізуючи різні наукові підходи щодо реінжинірингу процесів управління, а також враховуючи міжнародний досвід підвищення ефективності роботи органів влади через застосування засобів «E-government»,

необхідно здійснити першочергових заходів щодо реорганізації державно-управлінських процесів надання послуг органами державної влади, а саме :

- призначати конкретного відповідального співробітника або підрозділ за певний процес та його результати в цілому (у багатьох організаціях будь-яке завдання розбивається на безліч частин, які виконують різні співробітники функціональних відділів, що спричиняє неуважність до потреб споживачів послуг. Такі виконавці зосереджені лише на своїй безпосередній роботі, а не на її результатах, що спричинює бюрократичний параліч, відсутність новаторства та підвищення витрат державного бюджету);
- перебудувати весь процес надання послуг, оскільки покращення лише окремих його складових (етапів) не вирішує існуючих проблем, а навпаки гарантує погану ефективність у подальшому. Організація вузької спеціалізації кожної виконаної роботи та фрагментація процесів неминуче нівелює новаторство та творчість виконавців;
- запровадити використання портальних технологій як інноваційного інструментарію реінжинірингу державного управління, використовуючи технологічні напрацювання зі створення відповідних електронних ресурсів (зокрема, Веб-порталів), надання державних послуг населенню різних за економічними показниками розвитку країн світу, позитивний досвід яких у подальшому буде корисним для України.

Дослідженню механізмів створення порталів надання державних та муніципальних послуг Австрії, Австралії, Білорусі, Великобританії, Грузії, Естонії, Ізраїлю, Індії, Казахстану, Литви, Латвії, Мальти, Молдови, Норвегії, Російської Федерації, Сербії, Словенії, США, Узбекистану, Фінляндії, Франція та Естонії, а також питанням, пов'язаним з їх класифікацією, методологією розбудови, функціональним призначенням та особливостями користування автор приділить увагу в подальших наукових розробках.

Література.

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінський процес / 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. 164.
3. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
4. Иванов В. С. Организационное управление и реинжиниринг бизнес-процессов : монография. Ч. 1 / В. С. Иванов, С. В. Сухов ; М-во образования РФ, МУБиНТ. – Ярославль : МУБиНТ, 2002. – 95 с.
5. Кужель О. Діалог влади і бізнесу в Україні [Електронний ресурс] / Олександра Кужель // Академія: аналітичний центр. – К., 2012 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=1054. – Назва з екрану.
6. Логвинов В. Г. Реінжиніринг / Логвинов В. Г., Костенюк Н. І. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. , 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук. редкол. 1-го т.: В. М. Князєв [та ін.]. – С. 543–545.
7. Мескон М. Основы менеджмента : пер.с англ. / Майкл. Мескон [и др] ; общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Евенко. – М. : Дело, 1997. – 704 с.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р // Законодавство України. – К., 2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80. – Назва з екрану.
9. Святкина Т. А. Реинжиниринг административных процессов в рамках электронного правительства [Електронний ресурс] / Т. А. Святкина, Ю. А. Сагиндыкова // Вестник КАСУ / Казахстанско-Американский свободный университет. – 2008. – № 4. – Режим доступу: http://www.vestnik-kafu.info/journal/16/597/. – Назва з екрану.
10. Сучасні концепції менеджменту : навч. посіб. / за. ред. Л. І. Федулової. – К. : Центр учбової л-ри, 2007. – 536 с.
11. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации : манифест революции в бизнесе / Майкл Хаммер, Джеймс Чампи ; [пер. с англ. Ю. Е. Корнилович]. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2005. – 287 с.
12. Continuous Process Improvement [Електронний ресурс]. – 2010. – Режим доступу: http://www.nwlink.com/~donclark/perform/process.html. – Назва з екрану.
13. Thomson T. M. Management by objectives [Електронний ресурс] / Thomas M. Thomson. – Режим доступу: http://home.snu.edu/~jsmith/library/body/v20.pdf. – Назва з екрана.
14. Total Quality Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wiley.com/college/sc/reid/chap5.pdf. – Назва з екрану.
15. United Nations E-Government Survey 2012 : E-Government for the People [Електронний ресурс] / United Nations Department of Economic and Social Aairs. – New York, 2012. – Режим доступу: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf. – Назва з екрану.

УДК 351.746:007

Зіновій Коваль

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ СТІЙКОГО ІМУНІТЕТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ДО ДЕСТРУКТИВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ТА ВНУТРІШНЬОГО ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО ВПЛИВУ

Публікація присвячена актуальній темі забезпечення державного управління формуванням стійкого імунітету населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційної війни. Автор робить спробу в загальних рисах охарактеризувати основні підходи до процесу формування імунітету населення України до деструктивного ін-

© Коваль З.В., 2012.

формаційно-психологічного впливу, його правильного і своєчасного реагування на інформаційно-психологічні виклики, загрози та роль у цьому процесі державного управління.

Ключові слова: *державне управління, деструктивний зовнішній та внутрішній інформаційно-психологічний вплив, інформаційно-психологічний імунітет, національна ідея, інформаційно-психологічна безпека держави, політична культура, громадянське суспільство, суспільна мораль, роль вчителя.*

Постановка проблеми

Проблематика забезпечення державного управління формуванням стійкого імунітету населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційної війни визначається відсутністю до неї належної уваги з боку відповідних фахівців. Необхідно визначити основні підходи до процесу формування імунітету населення України до деструктивного інформаційно-психологічного впливу, його правильного та своєчасного реагування на інформаційно-психологічні виклики і загрози та роль у цьому процесі державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Фундаментальні дослідження з проблематики забезпечення державного управління формуванням стійкого імунітету населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційної війни відсутні. Відповідна уваги з боку сьогоднішніх фахівців з захисту інформаційно-психологічної сфери до цієї теми носить фрагментарний та публіцистичний характер. Часткове висвітлення даної проблематики має місце в публікаціях вітчизняних науковців–академіка В. Литвина, професорів В. Павко, Г. Почепцова, М. Козловець, народних депутатів України В. Семенюк-Самсоненко, В. Коржа, кандидата медичних наук, доцента М. Овчаренко, дослідників та публіцистів Р. Шевчука, О. Павленко, О. Міхельсона, О. Погорєлова, О. Сокирко, Ф. Рудича, Л. Нагорної, М. Томака, М. Роль, В. Гудова, Б. Цюпина та російських вчених, дослідників, письменників С. Савєльєва, Д. Граніна, Д. С. Алексєєва.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проблематика забезпечення державного управління формуванням стійкого імунітету населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційної війни не розгорнута, бачення її фрагментарні та неузгоджені. Такий стан справ характерний для більшості пострадянських держав. Попереду в розробці системних підходів до цієї проблематики стоїть Росія.

Мета

Вважаємо за необхідне загальних рисах охарактеризувати основні підходи до процесу державного управління формуванням стійкого імунітету населення України до деструктивного інформаційно-психологічного впливу, його правильного та своєчасного реагування на інформаційно-психологічні виклики та загрози.

Виклад основного матеріалу

З розвитком інформаційно-психологічних технологій, появою Інтернету, соціальних мереж, стільникового зв'язку класична пропаганда стала всепроникною з різким посиленням інформаційно-психологічної складової. Сьогодні агенти деструктивного впливу, використовуючи передові комунікаційні технології, проникають не тільки у житла громадян, а й в їх душі, стають там господарями, розносячи свої деструктивні інформаційно-психологічні бацили. У XXI столітті інформаційно-психологічні війни прийшли на зміну «гарячим війнам», а інформаційна зброя – на зміну звичайній і навіть атомній. Сьогодні класичний воєнний конфлікт починається із потужної інформаційно-технічної та інформаційно-психологічної складової,і нею може переможно завершитись. З метою впливу на інші країни та опосередкованого управління ними країни-лідери шляхом інформаційно-технічного проникнення створюють незалежні мережі стільникового зв'язку, через Інтернет–мережі соціального інформаційно-психологічного діалогу з підготовки ґрунту для керованих революційних змін у заданому напрямку. Розгортання таких мереж дозволяє встановити на величезній території, захищений від втручання уряду країни зв'язок з виходом в Інтернет, організовувати акції непокори, виводити для цього людей на вулицю, а потім передавати в режимі «он-лайн» відео- та фотоматеріали про нібито «стихійні акції протесту» і «злочини влади». Як правило, суверенна та інформаційно слабша за агресора держава не має достатніх можливостей контролювати розповсюдження на своїй території чужих систем комунікації. Опозиційним недержавним структурам, ЗМІ, «правильним блогерам» країни-лідери з потужною інформаційно-психологічною та інформаційно-технічною зброєю додатково надають фінансову допомогу нібито для розвитку демократії та зміцнення свободи слова. Недарма ще у свій час президент США Р. Ніксон стверджував, що долар, вкладений в пропаганду, ефективніший за 10 доларів, вкладених в озброєння, оскільки він починає працювати одразу [1].

Сьогодні пропаганда набуває такого масштабу й напору, що починає підживлювати сама себе. Виникає замкнене коло: ЗМІ, транслюючи ідеологічне кліше, формують стереотипи масової свідомості, а стереотипи породжують аналогічні пропагандистські шаблони. Таким чином працює вірус у клітині. Свідомість, деформована пропагандою, створює і навколишню реальність [9]. Комплекс інформаційно-психологічного та інформаційно-технічного впливів утворює те, що можна назвати «спільним змістовим простором суспільства – системою вірувань, світоглядних настанов, мовних конструкцій, стереотипів тощо». Відтак, державі необхідно віднайти динамічний баланс між свободою слова і необхідністю захисту спільного змістового простору. Підтримка такого балансу здійснюється засобами інформаційної політики [14].

За оцінками світових аналітиків, сьогодні вартість інформаційного простору будь-якої країни прирівнюється до вартості її надр. В інформаційному просторі України у 2012 році працювало близько п'яти тисяч друкованих періодичних видань. Із них тільки 700 – комунальні та державні. Збільшуються тижневі видання, а кількість щоденних інформаційних видань поступово скорочується [15].

Про наявність відкритого деструктивного впливу на Україну відверто сказав В. Литвин: «Багато світових гравців зацікавлені в тому, щоб керувати Україною, впливати на неї, і, звісно, їм вигідно, щоб вона не була економічно та політично незалежною країною. В цьому плані, звичайно, працювали, працюють і будуть працювати різного роду індустрії, служби, фонди і таке інше. Ми зазвичай сором'язливо обходимо це питання, щоб нас не запідозрили в нецивілізованості. Але треба пам'ятати одне: впливають на того, хто дозволяє, щоб на нього впливали» [7]. Так, за оцінками Інституту Альберта Енштейна (США), у 2008 році показник депресивності українського суспільства перевищив 66 % населення, що, на думку вчених, виключає можливість для країни здійснити оптимістичний прорив [21].

Виникає питання життя та смерті: як сформувати імунітет проти тих інформаційно-психологічних бацил, як вберегти свідомість громадян України? Що повинна зробити для цього держава, громадянське суспільство, еліта, традиційна церква? Які механізми державного управління сприятимуть формуванню імунітету проти деструктивного інформаційно-психологічного впливу?

Відомо, що будь-який імунітет – це здатність організму до несприйняття заразної хвороби, до протистояння дії пошкоджених агентів, зберігаючи при цьому свою цілісність і біологічну індивідуальність. Людина має здатність до набуття активного імунітету у відповідь на інфекцію або введення вакцини [22].

Автор пропонує визначити інформаційно-психологічний імунітет як здатність людини та соціуму до несприйняття або активного протистояння деструктивному інформаційно-психологічному впливу.

Необхідно відверто констатувати, що Україна залишається об'єктом системних інформаційно-психологічних операцій, які не зустрічають належного опору. Але ж їм можна і потрібно успішно протидіяти.

Справу формування в населення імунітету до деструктивного інформаційно-психологічного впливу повинна очолити, перш за все, держава, яка має бути сильною, правовою, соціальною, патріотичною до своєї країни, її народу, та такою, що формує власний економічний та інформаційний ринок і не дає йому перетворитись на базарну неврегульовану стихію. Ще А. Сміт стверджував, що ринок буде працювати тільки тоді, коли держава буде сильною і закони в ній будуть виконуватись.

Держава повинна реально та ефективно підтримувати людей енергійних (пасіонарних), здатних, бажаючих і вміючих самовіддано працювати для своєї країни її народу та держави, створити соціальні ліфти та фільтри, щоб енергійні, працьовиті й віддані країні особистості могли піднятись вгору. Тоді громадяни будуть пишатись своєю державою, адже почуття гордості закладено в людині на рівні інстинкту. Інстинкт кличе людину ототожнювати себе з переможцями, з успіхами держави, її видатних особистостей, з перемогами її футбольних команд, спонукає до великих справ, до ризику, до подвигу. Тому завдання держави – зробити все можливе, щоб громадянин мав всі підстави її поважати, психологічно сприймати як свою, пишатись нею. І в цьому запорука наших надій на виживання, один із вагомих елементів формування в населення імунітету до деструктивного інформаційно-психологічного впливу.

Інформаційно-психологічний імунітет повинна формувати якісна система освіти, яка є основою культури, а також чітко визначена і підтримана більшістю національна ідея. Імунітет розвиває плекання історичної пам'яті, культурних традицій, розвиток наук, що вивчають історію, різні мистецтва із опублікуванням літературних та мистецьких пам'яток, систематизоване повернення культурної спадщини [27].

Також потрібно наголосити, що одне із важливих завдань держави, її вищої школи полягає у сприянні формуванню всебічно розвиненої особистості та її громадянської позиції, у вихованні патріотизму, поваги до цінностей, створених попередніми поколіннями та перевірених їхнім досвідом. Тільки озброєний національною ідеєю народ доростає до рушійної та державотворчої сили. Передові державні нації Європи встигли підготуватись до ери інформаційних технологій, вони вчасно дбали про «правильне самоусвідомлення власних народів» і, за потреби, «викривлення інших». У них були і є такі впливові засоби, як освіта, державні та патріотично налаштовані приватні ЗМІ, регулярні армії. Європейські національні ідентичності формувались значною мірою в ході масових пропагандистських та ідеологічних кампаній, що супроводжували війни за європейську першість у 19-у столітті. Вкотре історія довела, що запорукою виживання нації є не примітивне пристосуванство, а культивування її власної гідності разом.. Цей становий хребет важливий для українців і тепер, аби їх не використовували супроти інших народів та самих себе [23].

Дієвість інформаційно-психологічного імунітету залежить від ступеня політичної культури, яку в першу чергу культивує сама держава. Професор А. Павко політичну культуру в широкому контексті характеризує як продукт історичного досвіду суспільства, показник його цивілізованості, легітимності влади та лояльності громадян і соціуму до неї. [16] У вузькому розумінні поняття політичної культури містить нову політичну дискурсу, культури політичного мислення й політичного спілкування, культури поведінки політиків і населення як суб'єктів політичного процесу [11].

Необхідно констатувати, що в сучасній Україні, використовуючи типологію політичної культури відомих американських дослідників Габріеля Алмонда й Сіднея Верби, переважає підданська культура, натомість практично відсутні активістська культура, а тим паче культура громадська [19]. Типовими явищами в Україні є політична індиферентність громадян, соціальна апатія, анемія розчарування діями влади, конфронтаційне мислення, ерозія моральних цінностей та ідеалів, дискредитація принципів демократії, ідеї державної незалежності, деструктивна діяльність ультрарадикальних сил. Нам належить утвердити свідомість не підданих, а громадян. Долю нації мають визначати активний розум і врозумнені дії. Україна не може і не повинна розвиватися в режимі постійного недоздійснення, недодержави. Синдрому такого існування треба покласти край, як і безпрецедентному перенапруженню країни. Ми повинні навчитися бути єдиною нацією, одним голосом і скрізь говорити про Україну [8]. Утвердження активістської та громадської культури в Україні сприятиме посиленню імунітету до деструктивного інформаційно-психологічного впливу.

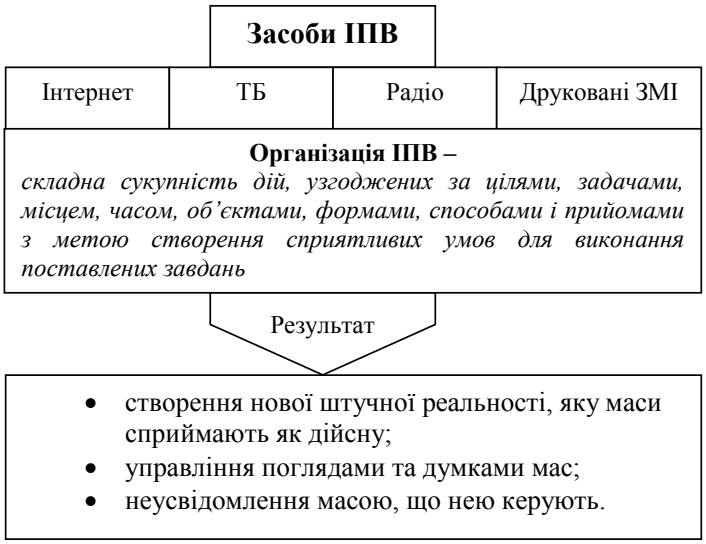
Відома істина стверджує: яка сім'я, така й держава. Психологічно не оздоровивши українську сім'ю, ми не оздоровимо й державу. І сім'ї, й державі конче потрібен психологічний імунітет від загрози морального здичавіння. В таких обставинах першу й важливу роль відіграє шкільний вчитель. На переконання автора, ключовою фігурою у механізмі формування імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу повинен стати вчитель, і його потрібно відповідно підготувати, озброївши передовими знаннями та навичками. Роль учителя-патріота, що присвятив себе вихованню та навчанню підростаючого покоління, стратегічно важлива і неперевершена. Завдання держави – підтримати учителя, створити йому відповідні умови для праці, підняти його на заслужену висоту в суспільстві. Якщо держава не буде піклуватись про свого українського вчителя, то виховання та навчання молоді візьмуть на себе «вчителі» іншої держави.

У свій час радянська пропагандистська система в якості підвищення імунітету громадян соціалістичного суспільства до «ворожої» пропаганди використовувала методи попередження, розвінчування, випередження противника з наступних аспектів: формування у мас правильних установок про значущі для них події внутрішнього та міжнародного життя; висвітлення проблем,

які в перспективі можуть бути у фокусі уваги громадськості і стати об'єктом вимислів ворожої пропаганди; завчасної розробки та доведення токи зору з теоретичних питань, які можуть піддатись фальсифікаторським атакам ідеологічних противників. Поруч з цим, важливе значення надавалось розвінчуванню конкретних пропагандистських акцій ідеологічних противників: в першу чергу роз'яснення сутності ідеологічного, політичного і психологічного заряду закладеного в конкретному пропагандистському матеріалі. Враховувалось, наскільки важливо налагодити своєчасну оперативну і доказову інформацію, адже виграє той, хто першим дає інформацію і коментує її. Важливе значення надавалось диференційованому підходу до пропаганди, використанню емоціонального чинника [12].

Деструктивний інформаційно-психологічний вплив проти України має за кінцеву мету захоплення енергетичних, сировинних та її людських ресурсів. Українському народові як жертві цілеспрямованої інформаційно-психологічної агресії навіюються хибні уявлення про те, що в дійсності робиться в суспільстві та в житті людей. Все це дозволяє інформаційному агресору маніпулювати свідомістю українського народу та його еліти, захоплювати наші ресурси без збройного втручання, практично не зустрічаючи ніякого супротиву. Сьогодні механізм інформаційно-психологічного управління масами складають засоби інформаційно-психологічного впливу та система організації цього впливу. Результатом виступає нова, але штучно створена реальність, яку маси сприймають як дійсну (див. рис.1).

Механізм ІПС управління масами



Інформаційно-психологічна безпека суспільства і держави характеризується рівнем їхньої захищеності, стійкістю основних сфер життєдіяльності (економіки, науки, техносфери, сфери управління, військової справи, суспільної свідомості) стосовно небезпечних інформаційно-технічних та інформаційно-психологічних впливів. Інформаційно-психологічна безпека держави визначається спроможністю нейтралізувати такі деструктивні впливи, сформувати імунітет населення України до деструктивного інформаційно-психологічного впливу, його правильне та своєчасне реагування на інформаційно-психологічні виклики та загрози.

Велика надія у справі напрацювання механізмів державного управління з формування стійкого імунітету населення України до деструктивного внутрішнього та зовнішнього інформаційно-психологічного впливу покладається й на місцеве самоврядування. Та поки самоврядування не стане реальною четвертою первинною гілкою влади і держава не перейде з трьохвимірної системи влади (законодавча, судова, виконавча) на чотирьохвимірну (самоврядна, законодавча, судова, виконавча), принципово мало що зміниться.

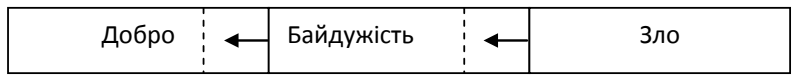
Самоврядна функція історично притаманна слов'янам. Основною ланкою селянського місцевого самоврядування була спершу родова громада додержавної доби. Як повідомляє на початку VI століття Прокопій Кесарійський, «слов'яни і анти не управляються однією людиною, а здавна живуть у народоправстві, й від того у них вигідні і невигідні справи завжди ведуться спільно» [3].

Дієвим та ґрунтовним механізмом формування імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу є розвинуте громадянське суспільство як система правових інститутів, що забезпечує самоорганізацію, структурування і самотворення населення в цілісний і повновладний суб'єкт конституційного права – український народ.

Місцеве самоврядування та громадянське суспільство в Україні за допомогою своїх інститутів повинні сприяти формуванню імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу шляхом вирішення таких основних завдань: звільнення людей від страху та забезпечення їм безпеки і душевного спокою; утвердження віри в основні права людини; формуванню у людей навичок жити в єдності притаманних їм розбіжностей, в дусі толерантності, милосердя і співчуття один до одного; формування стійких духовних та моральних принципів, осмислення історичної місії і геополітичного призначення українського народу як стрижневої основи його авторитету; викорінення схильності до зрадництва та доносительства, до історичних традицій вдаватись до зовнішньої сили для вирішення внутрішніх суперечностей; закріплення у громадян України почуття відповідальності за дії своєї держави, формування у них правової свідомості, намагання мати незалежний та справедливий суд; формування правового механізму стримувань і противаг між народом і державним апаратом з метою попередження узурпації останнім влади та зловживання нею [10].

Сьогоднішнє українське суспільство, деморалізоване та розпорошене вдалим зовнішнім та внутрішнім деструктивним інформаційно-психологічним впливом, має спрощену та спотворену шкалу цінностей, де зло святкує успіх за рахунок байдужості, а байдужість поширюється ослабленим полем добра (див. рис. 2).

Спотворення шкали цінностей



Подолання байдужості широких верств населення – одне зі стратегічних завдань держави, громадських організацій, церкви, школи. Байдужість до своєї долі, до долі держави перетворює народ в бидло, породжує почуття безвихідного становища з усвідомленням того, що від тебе нічого не залежить. Утворюється замкнуте коло: недосконалість державного управління, круто замішана на корупційних проявах та несправедливості, призводить до відриву держави від народу, що, у свою чергу, породжує в останнього стійке почуття безвихід-

ного становища, замкненість, байдужість, зневіру та злість. Байдужість та зневіра загострюють хворобу інформаційно-психологічної вразливості широких мас. Рецепт виходу із становища суто управлінський – усунення несправедливості, корупції із сфери державного управління; запровадження реального самоврядування на місцях, що відродить почуття відповідальності широких мас за свою долю та долю держави, понизить його інформаційно-психологічну вразливість.

Доктор філософських наук М. Козловець справедливо зауважив, що національні інтереси України вимагають відповідної реакції на загрози і небезпеки її єдності. Зокрема, влада повинна давати гостру відсіч діяльності «професійних» сепаратистів. Вона в Україні не має бути безпечною і прибутковою як зараз [4]. Професор Г. Почепцов звертає увагу на те, що сьогодні всі пишуть, як люди змінюють та вдосконалюють Інтернет, та майже ніхто не звертає уваги, як саме людство змінюється під впливом нових медіа. Часто нове покоління нездатне абстрактно мислити, відділяти другорядне і головне, не вміє узагальнити, має бідний словарний та понятійний апарат. Інтернет уже формує новий тип мислення, породжує зовсім нову історію, інших письменників, інших читачів [18].

Лавину горя українській нації несе проблема наркоманії. Українська держава щоразу демонструє свою неспроможність ефективно боротись з цим соціальним злом. Наш народ, особливо молодь, виявились не готовими напрацювати активний імунітет до цього лиха. Причинами цього, на думку головного нарколога Луганської області, кандидата медичних наук М. Овчаренко, в тому, що відбулася деформація найважливіших інститутів соціалізації, перш за все сім'ї (закриття підприємств, дитячих установ, училищ, технікумів, виїзд батьків на заробітки, розпад сімей, недогляд дітей). Великий негативний вплив спричинили неконтрольовані законом ЗМІ, сучасне мистецтво й література. В результаті молодь не навчена конструктивно, самотужки долати життєві труднощі. Постало завдання навчити людей розв'язувати свої проблеми, підвищити їх коефіцієнт стресостійкості. Усі люди різні, але існує імунітет – як проти хвороб, так і протиалкогольний, протинаркотичний. Цей контрактивний імунітет залежить від особистісних рис, які формують сім'я, виховання, оточення, школа [13].

Тому для зміцнення механізму формування імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу необхідне встановлення чіткого законодавчого заслону всьому тому непотребу, який іде до України і з Заходу, і зі Сходу, всьому бруду в Інтернеті та телепросторі. В більшості цивілізованих країн світу, де моральне здоров'я молоді ставлять вище за інтереси компаній, працює кібер-поліція з широкими реальними повноваженнями. Доречно запровадити такий законодавчий порядок, коли оператори та провайдери телекомунікацій будуть зобов'язані обмежувати вільний доступ до ресурсів, які своїм змістом загрожують суспільній моралі. На запит правоохоронних органів провайдер має надавати інформацію про користувача послуг та про те, що він переглядає чи розміщує в мережі.

Нам не вдасться створити механізми формування імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу без повернення високої ціни на таку моральну категорію, як совість, яку російський письменник Д. Гранін назвав «даром від Бога та оком Бога на Землі». На жаль, «суспільству кривих дзеркал» яке у нас створили, совість не потрібна, адже вона невигідна сьогоднішнім скоробагатькам, вона не приносить прибутку і від відсутності совісті не вмирають, тому її і не бояться» [2].

Мораль в суспільстві багато в чому залежить від політики влади, адже моральна влада творить моральне суспільство. Зараз мораль орієнтована, під різним виглядом, на хабар: «добровільна допомога» дитячому садку, школі, лікарні, установі… При цьому ніхто голосно не говорить, що це хабар державі, яка сама оголосила непримиренну війну корупції. Чи можливий в таких умовах імунітет несприйняття всього деструктивного? Можливий, хоча б з причини того, що совість завжди особиста, вона не може бути колективною. Совість – властивість душі, так само як талант. Талант не буває спільним. Потрібен позитивний приклад, краще святий приклад, позитивний герой, визнаний та підтриманий державою і суспільством. Позитив культивований державою, визнаний суспільством повинен зайняти пустку бездуховності, вселити надію, створити критичну масу добра, на якій можна будувати майбутнє. Треба виховати в собі силу волі, мужність залишитись порядною людиною.

В Україні сформовано наближене до європейських стандартів законодавство у сфері захисту суспільної моралі. Зокрема, це закони «Про захист суспільної моралі», «Про культуру», «Про кінематографію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформацію», «Про рекламу». Окремі питання захисту суспільної моралі врегульовано також деякими актами Президента України, Кабінету Міністрів, Міністерства культури, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення. Міністерство культури здійснює політику щодо захисту суспільної моралі шляхом формування та затвердження художніх рад, призначення керівників закладів і контролю за дотриманням ними умов контрактів, положення чинного законодавства. Але необхідних результатів не досягнуто, тому необхідно вдосконалювати законодавчу базу захисту суспільної моралі. Саме до цього спонукає невесела українська статистика: 37 відсотків опитаних школярів готові вчинити правопорушення, бо так роблять їхні кумири з телебачення, з Інтернету. Це загрожує криміналізацією суспільства. Тому, очевидно, потрібен і орган експертний, звичайно, не орган моральних суддів, а суддів-людей, які мають моральний авторитет і достатні професійні задатки для того, щоб визначати, чи є ознаки такої продукції в тому, що поширюється в інформаційній сфері й обвалюється на наші голови, чи немає [17].

Громадянське суспільство твориться середнім класом, який в Україні, на жаль, становить тонкий прошарок. Доведено, що середній клас – найменш вразливий до деструктивного впливу, адже завдяки своїм знанням, досвіду, матеріальним статкам у нього сформувався відносний імунітет. Та на привеликий жаль, середній клас тільки започаткований, він і у світі має тенденцію до зменшення. За даними британського журналіста-дослідника Стівена Армстронга, в Китаї наразі немає ознак появи впливового середнього класу, у Пакистані він зменшується, в Бразилії він ще не став серйозною силою; в Індії є лише окремі центри з середнім класом на фоні величезних злиденних селянських регіонів; середній клас опинився перед загрозою навіть в Британії. У сьогоднішньому глобалізованому світі панують великі олігархи, утворюючи глобалізований бізнес, але біда в тому, що контролюючі органи залишаються на місцевому рівні. Глобалізований олігархічний бізнес здатен змінювати під свої інтереси закони цілих держав або просто переміщуватись з країни в країну, не сплачуючи при цьому податки і не виказуючи вірність якійсь одній державі. За такої

ситуації голос людей чутний щоразу менше і менше. Стівен Армстронг вважає, що світ вступає в економічну систему, яку можна назвати новим феодалізмом, де ідеї демократії опиняються під загрозою [26].

Останні дослідження в різних країнах світу засвідчили, що середні показники розумового розвитку (коефіцієнт інтелекту – IQ), які визначалися за допомогою спеціальних психометричних тестів у районах з вираженим йододефіцитом, на 10-15 % нижчі, ніж без нього. За даними фахівців ДУ «Інституту ендокринології та обміну речовин ім. В. П. Комісаренка» (м. Київ), найбільш виражений йодний дефіцит спостерігається у гірських районах, на заході та в зоні Полісся. У легкій формі він має місце на всій території України.

Зрозуміло, що на людей з пониженим інтелектом, хронічно хворих, з порушеною психікою значно легше і економічно дешевше впливати та керувати ними. Щоб ефективно протидіяти цій реальній біді необхідно реалізовувати стратегічні та постійні заходи йодопрофілактики. Найуніверсальнішим та економічно доступним широким верствам населення засобом йодопрофілактики у світі вважається йодування солі. Це ідеальний варіант для збагачення їжі важливим мікроелементом повною мірою і без передозування. Проблема широкого і доступного забезпечення йодованою сіллю населення України – проблема стратегічна та безпекова. Необхідне її законодавче вирішення в Україні раз і на завжди, адже саме громадяни України зазнали «йодового удару» після Чорнобильської катастрофи. Отже, завдання держави шляхом широкої йодопрофілактики поправити здоров'я сьогоднішніх громадян України та убезпечити майбутні покоління. Вже сьогодні необхідно в дитячих дошкільних та навчальних закладах (за згодою батьків та під контролем медиків) для приготування їжі використовувати йодовану сіль, як заведено нині, зокрема в Білорусії [24].

Необхідно враховувати, що у світі паралельно з процесами глобалізації проходить локалізація та посилення національних особливостей країн. Це проявляється у шкільних програмах навчальних дисциплін. Особливо гостро б'є по нас проблема відсутності чіткої історичної пам'яті. Аристократ знав свій рід до двадцятого коліна, а селянин – ті самі три-чотири, які знаємо ми. Немає кращого засобу боротьби з деструктивними міфами, ніж архівні матеріали. А дослідження свого родоводу загалом має великий духовний сенс, адже воно може суттєво «коригувати» людину. Це й подолання історичних міфів: давніших, радянських, новітніх українських [25]. Отже, нам необхідно відновити свою історичну пам'ять, в першу чергу, через знання генеалогії свого роду. Таке відновлення стане не тільки ефективним засобом протидії деструктивному інформаційно-психологічному впливу, а й сприятиме формуванню імунітету національної еліти в її усвідомленням своїх історичних коренів, своєї історичної елітарності.

Серйозні перетворення завжди починаються з духовно-світоглядного імпульсу, з оновлення свідомості, з відновлення правильного розуміння природи Всесвіту. Відновлення ж правильного світогляду неминуче вимагає повернення до правильної символіки, адже символіка – це концентрований світогляд [20]. Стратегічну роль у механізмі формування імунітету широких мас до деструктивного ІПВ виконують державні символи: Державний Прапор, Державний Герб, Державний Гімн. Вони є важливим опорним елементом фундаменту нації, знаками її існування та утвердження у світі, проекцією на майбутнє.

На жаль, наш Державний Гімн України все ще не сприяє глибоко позитивному настрою на майбутнє, посиленню впевненості української нації у собі. Він лише констатує, що ще не вмерли України і слава і воля, і що тільки молодим доля ще може усміхнутись.

На глибоке переконання автора, необхідно уникнути невпевненості сьогоднішнього тексту Державного Гімну України та подати його зміст у більш позитивному, життєдайному контексті. Для прикладу, як один із варіантів, автор пропонує наступний дещо змінений текст із збереженням звичної форми:

України міцніє і слава, і воля,
Козацька щоденно всміхається доля.
Гинуть наші вороженьки, як роса на сонці.
І панує ми, браття, у своїй сторонці.

Щодо Державного Прапора України, то, на переконання автора, Україні необхідно повернути її історичний жовто-блакитний Прапор, який чомусь перетворився на синьо-жовтий. Жовтогарячий колір – це колір Сонця, що символізує віру Христову й дохристиянські часи, а небо над Україною завжди блакитне, а не темно-синє, як небо проти ночі. Заміна блакитного на синій і перевернення прапора таким чином, що синій колір «давить» природну енергетику вічності, відбулися нібито непомітно. Вітчизняні та закордонні фахівці стверджують, що таке перевернуте розташування (земля з її морем – згори, а небо з його життєдайним Сонцем – знизу) сприяє хаосу та занепаду. Зображення на національному прапорі синього над жовтим означає, що нація визнає панування пасивного над активним, консервативного над творчим, матеріального над божественим. Не завершено у нас справу й з Державним Гербом України, який, відповідно до статті 20 Конституції України, повинен називатись Великий Державний Герб України та встановлюватись з урахуванням малого Державного Герба України та Герба Війська Запорізького законом [6].

Висновки

Державі необхідно віднайти динамічний баланс між свободою слова, між державними та недержавними ЗМІ. Підтримка такого балансу повинна здійснюватись засобами безпекової інформаційної політики. Держава повинна давати чітку правову відсіч діяльності різного роду «професійних» сепаратистів, інформаційно-психологічних маніпуляторів.

Автор пропонує визначити інформаційно-психологічний імунітет як здатність людини та соціуму до несприйняття або активного протистояння деструктивному інформаційно-психологічному впливу.

Справу формування в населення імунітету до деструктивного інформаційно-психологічного впливу повинна очолити, перш за все, держава, яка має бути сильною, правовою, соціальною та такою, що формує власний економічний та інформаційний ринок, чітку безпекову та соціальну політику. Завдання держави – зробити все можливе, щоб громадянин мав всі підстави її поважати, психологічно сприймати як свою, пишатись нею. І в цьому запорука наших надій на виживання, один із вагомих елементів формування в населення інформаційно-психологічного імунітету. Державі доречно взяти на озброєння такі методи радянської пропагандистської профілактичної системи, як попередження, розвінчування та випередження противника.

Інформаційно-психологічний імунітет повинна формувати якісна система освіти, яка є основою культури, а також чітко визначена і підтримана більшістю національна ідея. Імунітет розвиває плекання історичної пам'яті, культурних традицій, розвиток наук, що вивчають історію. Запорукою виживання нації виступає не примітивне пристосуванство, а культивування її власної гідності разом із дієвою інформаційно-психологічною опірністю.

Необхідно сприяти формуванню всебічно розвиненої особистості, її громадянської позиції, вихованню патріотизму, поваги до цінностей, створених попередніми поколіннями та перевірених їхнім досвідом. Також необхідно вдосконалювати законодавчу базу захисту суспільної моралі.

Дієвість інформаційно-психологічний імунітету залежить від ступеня активної політичної культури. На жаль, в українському соціумі переважає підданська культура, натомість практично відсутні активістська культура, а тим паче культура громадська. Слабкий культурний чинник негативно дається в знаки на результативність державного управління в цілому. Необхідно утверджувати свідомість не підданих, а активних, небайдужих громадян.

Ключовою фігурою у механізмі формування імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу повинні стати сім'я, школа, вчитель. Стратегічне завдання держави – підтримати учителя-патріота, створити йому відповідні умови для праці, підняти його на заслужену висоту в суспільстві.

Дієвим та ґрунтовним механізмом формування інформаційно-психологічного імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу є місцеве самоврядування та громадянське суспільство як система правових інститутів, що забезпечує самоорганізацію, структурування і само творення населення в цілісний і повновладний суб'єкт конституційного права – український народ. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство в Україні за допомогою своїх інститутів повинні сприяти вирішенню таких основних завдань, як звільнення людей від страху, утвердження віри в основні права людини, формування у людей навичок жити в дусі толерантності, милосердя і співчуття один до одного, формування стійких духовних та моральних принципів, осмислення історичної місії і геополітичного призначення українського народу, викорінення схильності до зрадництва та доносительства, історичних традицій вдаватись до зовнішньої сили для вирішення внутрішніх суперечностей; закріплення у громадян України почуття відповідальності за дії своєї держави, формування у них правової свідомості, намагання мати незалежний та справедливий суд.

Подолання байдужості широких верств населення – завдання держави, громадських організацій, церкви, школи. Байдужість та зневіра загострюють хворобу інформаційно-психологічної вразливості широких мас. Рецепт виходу із становища суто управлінський – усунення несправедливості, корупції із сфери державного управління; запровадження реального самоврядування на місцях, що відродить почуття відповідальності широких мас за свою долю та долю держави, понизить його інформаційно-психологічну вразливість.

На порядку денному – встановлення чіткого законодавчого заслону всьому тому непотребу, який іде до України із різних кінців світу, всьому бруду в Інтернеті та телепросторі. Доречно запровадити такий законодавчий порядок, коли оператори та провайдери телекомунікацій будуть зобов'язані обмежувати вільний доступ до ресурсів, які своїм змістом загрожують суспільній моралі.

Створення умов для формування міцного середнього класу – ще одне важливе завдання держави та громадянського суспільства. Адже саме середній клас об'єктивно найменш вразливий до деструктивного інформаційно-психологічного впливу.

Органам державної та місцевої влади необхідно реалізовувати постійні заходи йодопрофілактики населення з метою запобігання падіння та забезпечення розумового розвитку населення (коефіцієнт інтелекту – IQ), поправити здоров'я сьогоднішніх громадян України та убезпечити майбутні покоління. З метою системної та постійної йодопрофілактики населення України необхідно її законодавче забезпечення.

Нам необхідно відновити свою історичну пам'ять через знання генеалогії свого роду. Таке відновлення стане не тільки ефективним засобом протидії деструктивному інформаційно-психологічному впливу, а й сприятиме формуванню імунітету національної еліти в її усвідомленням своїх історичних коренів, своєї історичної елітарності.

Стратегічну роль у механізмі формування стійкого імунітету широких мас до деструктивного інформаційно-психологічного впливу виконують державні символи: Державний Прапор, Державний Герб, Державний Гімн. Вони є важливим опорним елементом фундаменту нації, знаками її існування та утвердження у світі, проекцією на майбутнє. Наші державні символи повинні нести оптимістичний, позитивний та життєдайний настрій, посилювати впевненість української нації у собі, її велич серед народів світу. Виникає необхідність під цим кутом зору внести відповідні зміни до тексту Державного Гімну України та порядку розміщення смуг на Державному Прапорі України.

Література:

1. Алексеев. С. Информационные технологии против Украины: [Електронний ресурс] // Еженедельник 2000 – 20.06.11. – Режим доступу: http://2000.net.ua. – Назва з екрану.
2. Володин. М. Совесть не приносит дохода. Писатель Д. Гранин – о власти и пустых пьедесталах. // Аргументы и факты в Украине. – 2011. – № 42. – С. 3.
3. В. Гудов. Початки української громадівської традиції. «Персонал плюс 8–14. 04.09.14. – С. 6.
4. Козловець. М. Етнонаціональна політика: від «культурної мозаїки» до національного самоусвідомлення // Голос України №87. – 16.05.2012. – С.14.
5. Кузина. С. Все, что было не со мной, помню // Комсомольская правда. – 22.12.2011. – С. 13.
6. Корж. В. Під яким прапором йдемо і куди йдемо? // Голос України. – №167. – 07.09.2012. – С. 8.
7. Литвин. В. На жаль, політики, які пропонують середину лінію для збереження цілісності країни, у нас не запитані» // Голос України. – №228(5228). № 12.2011. – С. 3.
8. В. Литвин. Ми повинні навчитися бути єдиною нацією. // Голос України. – 13.10.2011. – С. 2.
9. Міхельсон. О. Анатомія пропаганди // Український тиждень. №19. 13–19.05.2011. – С. 16–17.
10. Мучнік. О. Як побудувати громадянське суспільство в нашій державі? // Голос України. – 11.10.2002. – С. 10.
11. Нагорна. Л. Політична культура українського народу: історична перспектива і сучасні реалії. – К.: Стиль, 1998. – С. 16.
12. Научные основы коммунистической пропаганды. Материалы междунар. симпозиума. Москва, 11–13 февр. 1975 г. – М., Политиздат, 1975. – С. 450–451, 457–458.
13. Овчаренко. М. «У всіх випадках профілактики наркоманії уникаємо технологій залякування» // Урядовий кур'єр. – №186. – 12.10.2012. – С. 9.
14. Павленко. Р. Проблема самозахисту. // Український тиждень. – №19. 13-19.05.2011. – С.14.

15. Погорєлов. О. Інформаційний простір країни прирівнюється до надр. Може, ще не всі зрозуміли? День. №46–47. – 16–17 2012. – С.18–19.

16. Павко. А. Політична культура українського суспільства в умовах трансформаційних змін: теоретичні виміри і суспільні реалії. // Віче №14/2011. – С.11.

17. Парламентські слухання на тему «Стан суспільної моралі в Україні» // Віче. – № 23. – 2011. – С. 54–57.

18. Почепцов. Г. Нематеріальне можна і треба конструювати // Урядовий кур'єр. – № 246. – 31.12.2011. – С. 18.

19. Рудич. Ф. Політологія: Підручник. – 3-тє вид., перероб., доп. – К.: Либідь, 1009. С. 93.

20. Роль. М. 20 років тому Україна стала правонаступницею УНР // «Українська правда». – 22.08.2012.

21. Семенюк-Самсоненко. В. Криза духу // Голос України. – 25.11.2011. – №222(5222). – С. 7.

22. Советский энциклопедический словарь. Глав. ред. А. М. Прохоров. М., «Советская энциклопедия» 1990, издание 4-е, исправленное и дополненное. – С. 490.

23. Сокирко. О. Хребет нації // Український тиждень – №24. 17–23.06.2011. – С. 12–14.

24. Тютюнник. Є. Солона панацея гіркої проблеми // Урядовий кур'єр. – 314(46580). – 25.01.2012. – С. 1, 19.

25. Томак. М. «У Речі Посполитій був один із найбільших у світі відсоток шляхти» // №102. – 15–16.06.2012. – С. 14–15.

26. Цюпин. Б. Супербагаті успадковують землю. Британський дослідник-журналіст Стівен Армстронг непокоїться, що клас олігархії відсунув на узбіччя демократичні інституції в усьому світі. // Український тиждень. – 21–27.2011. – № 43(208). – С. 40–43.

27. Шевчук. В. Темна доба // Український тиждень – №17. 29.04–05.05.2011. – С. 52.

УДК 377.35:331.5

Наталя Ковальська

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Національний ринок праці потребує компетентного спеціаліста, здатного швидко та адекватно реагувати на кризові явища в економіці України та світу. За останнє десятиліття на державному рівні зроблено спробу окреслити завдання щодо підготовки конкурентоспроможного фахівця для національного та міжнародного ринків праці. В статті вивчено можливості стратегічного планування в кадровій політиці держави. Наведено законодавчо-нормативне підґрунтя підготовки та працевлаштування фахівців на ринку праці. Проаналізовано статистичні відомості щодо показників зайнятості та тривалості безробіття на ринку праці.

Ключові слова: *державна кадрова політика, підготовка фахівців, ринок праці, якість освіти.*

Постановка проблеми

Сучасний стан економіки України та її недостатня стійкість до фінансово-економічних потрясінь обумовлені, зокрема, неналежною підготовкою фахівців. В умовах зниження темпів виробництва, розвитку системи освіти без урахування структури вітчизняного виробництва, погіршення якості підготовки фахівців, зниження престижу науково-технічних професій, в умовах дисбалансу між попитом та пропозицією робочої сили спостерігається низький рівень конкурентоспроможності національного ринку праці. Таким чином, для підвищення продуктивності праці, забезпечення випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції, поліпшення інтеграції України у світове економічне співтовариство необхідне посилення впливу, а часом і втручання органів державної влади задля зменшення дисбалансу та налагодження взаємодії між відповідними ланками процесу підготовки та працевлаштування фахівців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми підготовки фахівців, управління вищою освітою та її якості досліджували В. Бакуменко, В. Бесчастний, М. Білинська, Л. Гаєвська, Д. Дзвінчук, Ю. Комар, В. Кремень, В. Луговий, І. Мусієнко, С. Майборода, В. Малиновський, Н. Нижник, В. Огаренко, Ю. Сурмін, Ж. Таланова, С.Шевченко та інші. Різні аспекти зайнятості на ринку праці розглядалися в роботах Л. Антошкіної, О. Амосова, В. Васильченко, О. Васильєвої, Н. Гаман, Л. Гончарової, В. Міненко, О. Штанської.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Наявність досліджень з питань підготовки фахівців для ринку праці, дозволяють, ґрунтуючись на чинних нормативних документах, окреслити проблемні аспекти підготовки фахівців для сучасного ринку праці.

Мета

Розглянути проблемні аспекти ефективної та якісної підготовки фахівців вищими навчальними закладами і проаналізувати нормативно-правове підґрунтя ефективного забезпечення кваліфікованими кадрами національного ринку праці.

Виклад основного матеріалу

На думку вчених, в Україні останнє десятиліття не вивчаються поточні і перспективні потреби ринку праці, відсутнє перспективне та стратегічне прогнозування попиту та пропозиції найпоширеніших професій і спеціальностей. «У сучасному світі вже не виникає потреби у професійних конгломератах, із виникненням нових професій потребує оновлення і професійна складова сучасного працівника. Поява нових професій або переорієнтація тих, що вже існують, на нові умови діяльності потребують динамічного втручання держави в розроблення нової концепції підготовки національно-технічної, національно-гуманітарної еліти, здатної протидіяти кризовим явищам у суспільстві» [1, с. 18]. В. О. Огнев'юк наголошує, що «для поліпшення підготовки фахівців нового покоління слід удосконалити механізм державного замовлення на спеціалістів відповідно до соціально-економічних пріоритетів; здійснити поетапну науково-організаційну та технологічну перебудову всіх навчальних закладів, спрямовану на підвищення якості освіти, зростання професійної та академічної мобільності, інтеграцію вищих навчальних закладів із закладами професійно-технічного навчання. Зазначена структурна перебудова не тільки забезпечить більш ефективне використання ресурсів галузі освіти, а насамперед, створить нові якісні умови функціонування ринку праці» [2, с. 152].

Кадрова політика держави повинна бути спрямована на прогнозування майбутнього з метою стратегічного бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, чіткого визначення цілей і пріоритетів кадрової діяльності. Адже зараз «діяльністю багатьох ВНЗ спе-

© Ковальська Н.М., 2012.

ціальний уповноважений центральний орган у галузі освіти і науки керує формально, не маючи необхідних фіскальних функцій, загального стратегічного плану розвитку закладів освіти з погляду забезпечення вітчизняної економіки сучасними кадрами, в цьому плані державна освіта та економіка країни працюють за окремими годинниками, не узгодженими між собою» [3, с. 16]. На думку науковців, «важливим є питання визначення потреби у фахівцях з вищою освітою за видами економічної діяльності. Відповідно до європейської системи обліку і статистики в Україні запроваджена в 2001 році Класифікація видів економічної діяльності. Основним економічним показником під час визначення обсягів загальної потреби у фахівцях для усіх видів економічної зайнятості населення є показник зайнятості населення» [4, с. 19]. Наприклад, за даними статистичної звітності, в 2011 р. кількість зайнятого населення за видами економічної діяльності становила 20324,2 тис.осіб. У тому числі:

- 3 410,3 − сільське господарство, мисливство, лісове господарство, рибальство, рибництво;
- 3 352,7 − промисловість;
- 924,5 − будівництво;
- 4 865,0 − торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку; діяльність готелів та ресторанів;
- 1 379,5 − діяльність транспорту та зв'язку;
- 350,6 − фінансова діяльність;
- 1 187,5 − операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям;
- 1 055,5 − державне управління;
- 677,6 − освіта;
- 1 320,8 − охорона здоров'я та надання соціальної допомоги;
- 800,2 − інші види економічної діяльності [5, с. 64].

Постійно, в роки незалежності розробляються документи найчастіш практичного, галузевого напрямку, спрямовані на створення нормативно-правової бази щодо підготовки конкурентоспроможних фахівців для національного і міжнародного ринку праці. Як зазначає Ю. П. Сурмін, «Парадоксальність сучасного кадрового стану в Україні в тому, що вона є крупним світовим генератором трудових ресурсів у зовнішнє середовище, характеризується значним безробіттям та одночасно дефіцитом сучасних робітників з відповідною освітою та професійною мораллю» [6, с. 16]. З 2000 року було розроблено низку таких документів: «Комплексна програма підготовки державних службовців», «Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління», «Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004−2007 роки», Постанова Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005−2007 роки», «Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Державна програма роботи з обдарованою молоддю на 2006−2010 роки», Програма економічних реформ України на 2010−2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Указ Президента України Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010−2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Указ Президента України про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Указ Президента «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»», Стратегія державної кадрової політики на 2012−2020 рр., Указ Президента України «План заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012−2020 роки«, Закон України «Про зайнятість населення» та ін.

Зокрема, в затвердженій Указом Президента України 1 лютого 2012 року № 45/2012 Стратегії державної кадрової політики на 2012−2020 роки, яка базується, зокрема, на Конституції та законах України, визначена необхідність в постійному моніторингу попиту та пропозиції на ринку праці у фахівцях різних освітньо-кваліфікаційних рівнів підготовки. В світлі визначення шляхів і засобів кадрового забезпечення реформ, професіоналізму їх здійснення, визнано потребу в удосконаленні механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців та впровадження нових підходів в роботу системи управління професійною орієнтацією молоді. В Стратегії поставлено завдання втілювати наукові розробки в практику державної кадрової політики задля вирішення не лише кадрового забезпечення поточних завдань, а й врахування тенденцій реформування держави та суспільства, адже «нечіткість нормативно-правових визначень, відсутність системних монографічних досліджень самого явища державної кадрової політики як такої, а також систематичного моніторингу стану кадрового забезпечення усіх суспільних сфер не тільки не сприяють її ефективному практичному здійсненню на національному та місцевому і галузевому рівнях, а й призводять до наукової плутанини в цьому питанні» [7, с. 13]. Стратегія державної кадрової політики на 2012−2020 роки своєю метою та завданнями позиціонує необхідність певних зрушень в соціальному, економічному, інституційному та організаційному аспектах державної кадрової політики. Таким чином, закладено спрямованість на зростання конкурентоспроможності держави через досягнення відповідного розвитку людського потенціалу держави для забезпечення суспільного виробництва кваліфікованими кадрами з розбудовою системи управління трудових ресурсів на підставі удосконаленої нормативно-правової бази.

Законом України «Про зайнятість населення» на державному рівні гарантується можливість працездатних громадян вільно обирати професію та вид діяльності. Слід зазначити, що в умовах кризи актуальним є «безплатне сприяння у підборі роботи і працевлаштуванні відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти, з урахуванням суспільних потреб, всіма доступними засобами, включаючи професійну орієнтацію і перепідготовку; безплатне навчання безробітних нових професій, перепідготовку в навчальних закладах або в системі державної служби зайнятості з виплатою матеріальної допомоги» [8, с. 4]. Поступово держава має скоординувати та організувати процеси, які дозволять налагодити взаємозв'язок між освітою та ринком праці на засадах соціального партнерства. Адже в Україні на кінець 2011 року було зареєстровано 482,8 тис. безробітних осіб, серед яких 13,2 % − молоді люди 20−24 років, тобто тих, хто найчастіше вперше шукає роботу після закінчення навчального закладу. Відомо, що проблеми на старті професійного становлення призводять до втрати професійної компетенції, іноді до перекваліфікації, що призводить до фінансових втрат держави (виплата по безробіттю, фінансування перепідготовки спеціаліста). Зокрема, в Україні на кінець 2011 року період зареєстро-

ваного безробіття: до 1 місяця у 118,6 тис. осіб; від1 до 3 місяців − 135,0 тис. осіб; 3−6 місяців − 90,7 тис. осіб; 6-9 місяців − 64, 0 тис. осіб; 9-12 місяців − 43,6 тис. осіб; 12 місяців і більше − 30,9 тис. осіб. Середня тривалість зареєстрованого безробіття в Україні 5 місяців [5, с. 175] Але науковцями доведено, що найнебезпечніша фаза у тих, хто залишився без роботи, настає після шести місяців її пошуку. В цій фазі починаються з'являтися ознаки деструктивних змін особистості, а надалі людина відчуває себе безпорадною й примиряється з ситуацією. Поступово особистість звикає до бездіяльності, а як спеціаліст втрачає професіоналізм і здобуті навички. Враховуючи нарікання з боку роботодавців на рівень підготовки фахівців, швидкість науково-технічного прогресу і відсутність досвіду роботи або його недостатній термін, молодий спеціаліст може досить швидко втратити будь-який шанс знайти собі робоче місце на ринку праці. Саме тому законом «Про зайнятість населення» молодим спеціалістам гарантується «надання роботи за фахом на період не менше трьох років молодим спеціалістам − випускникам державних навчальних закладів держави, раніше заявлених підприємствами, установами, організаціями» [8, с. 5].

Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямами. Адже «швидка зміна умов життя змушує шукати нові підходи до підготовки кадрів, здатних ефективно працювати в XXI столітті. Між вищою освітою й життям має бути сформована певна інформаційна система, свого роду когнітивна інфраструктура, яка забезпечуватиме трансляцію потреб виробництва в систему освіти, спонукати її до формування змісту нових ідей і знань відповідно до потреб сьогодення» [9, с. 92]. Забезпечення поставлених в програмі завдань з точки зору кадрової політики та підготовки фахівців розглядається в контексті підвищення стандартів життя за рахунок реформи системи освіти. В Програму економічних реформ України закладено завдання детально проаналізувати необхідні кроки щодо удосконалення системи освіти, підвищення її якості і конкурентоспроможності, забезпечення доступності освіти та підвищення ефективності фінансування освіти. Нарешті, програма дій має свої індикатори успіху, зокрема, «збільшення показника кількості студентів денної форми навчання на одного викладача до 18; розробка професійних стандартів і модульних програм навчання, на формування компетенції не менше ніж за 150 професіями; обладнання 100 % загальноосвітніх навчальних закладів сучасними комп'ютерними комплексами, підключення їх до мережі Інтернет, подолання «цифрової неграмотності» дітей, підлітків, учителів, незалежно від місця проживання; присутність ВНЗ України в основних міжнародних рейтингах найкращих університетів» [10, с. 33].

В програмі, по-перше, визначено основні проблеми сфери освіти: невідповідність якості освіти сучасним вимогам; недостатня доступність освіти; неефективність механізму державного фінансування системи освіти; наростання диспропорцій між підготовкою фахівців і попитом на них на ринку праці; відсутність єдиного освітнього простору [10,с.30].

По-друге, чітко окреслено причини наявних проблем: «відсутність єдиної системи управління якістю освіти та її моніторингу; відсутність державних норм визначення вартості освітніх послуг у ВНЗ і ПТУ; неефективність норм бюджетного фінансування дошкільних, загальноосвітніх і позашкільних закладів; обмеженість автономності й відсутність реальних стимулів для ефективнішого використання бюджетних і залучених коштів у навчальних закладах (зокрема, в умовах скорочення контингенту учнів); наявність (унаслідок несприятливої демографічної ситуації) великої кількості малокомплектних шкіл у сільській місцевості; неефективність моніторингу потреб ринку праці, відсутність урахування сучасних потреб роботодавців системою професійно-технічної та вищої освіти; неузгодженість дій державних структур при плануванні потреби у фахівцях» [10, с. 31].

Зазначимо, що питання якості вищої освіти зараз є особливо актуальним. Адже серед економічно активного населення у віці 15−70 років у 2011 році (22056,9 тис. осіб) − 5 907,7 тис. осіб мають повну вищу освіту. Відомо, що від якості системи освіти залежить конкурентоспроможність регіону і країни, зокрема, рівень економічного та соціального розвитку. Серед причин існуючих нині проблем забезпечення якості вищої освіти, в контексті входження нашої країни до Болонського процесу, називають: відсутність визначальної ролі органів державного управління; непослідовна політика держави, в якій не віддзеркалені зростаючі вимоги роботодавців щодо необхідності змін у змісті вищої освіти; всезростаючі в умовах демократичних перетворень очікування студентів щодо спроможності ВНЗ задовольнити їх потреби; корпоративні інтереси викладацького середовища [13, с. 9].

Головними серед ряду факторів, які висуваються до вищої школи в контексті євроінтеграції і сприяють актуалізації успадкованих і придбаних особливостей сучасної системи вищої освіти, визначених вимогами зовнішнього середовища (насамперед, соціальним оточенням), називають:

- забезпечення рівного доступу громадян до здобуття якісної вищої освіти;
- оптимізацію мережі вищих навчальних закладів з урахуванням загальнодержавних та регіональних потреб;
- формування нового змісту вищої освіти згідно з європейськими стандартами;
- розширення підготовки кадрів із спеціальностей, які забезпечують інноваційний розвиток національної економіки;
- підвищення добробуту суспільства [11, с. 240].

До чинників позитивного впливу на підвищення якості освіти можна уналежнити: переосмислення та розробку нових концепцій діяльності вищої школи; удосконалення існуючих державних стандартів якості; ініціацію систематичного і постійного внутрішнього процесу забезпечення якості, розвитку культури якості у ВНЗ; «генерація стимулів» до підвищення якості вищої освіти з боку вимог ринку праці; інтеграція ВНЗ з провідними підприємствами, що забезпечується узгодженими програмами, досконалими умовами практики, можливістю оснащення лабораторій сучасним обладнанням; урахування потреб студента і ринку праці, гнучкість щодо змін програм навчання; встановлення співпраці з Європейською мережею агенцій із забезпечення якості з метою узгодження стандартів, процедур та рекомендацій з питань гарантії якості вищої освіти [12, с. 12].

З урахуванням всіх аспектів підготовки фахівців можна поліпшити формування загальнодержавних, міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій для збалансованого розвитку вищої освіти і підготовки висококваліфікованих спеціалістів відповідно до потреб ринку праці. За цим напрямком дослідження нами планується написання ще декількох статей.

Література.

1. Медведєв І. А. Державне управління розвитком університету: теоретичні та прикладні аспекти [Текст] : монографія / І. А. Медведєв ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. − Х. : Магістр, 2011. − 219 с. : рис. − Бібліогр. − С. 205−218. − 300 экз.

2. Огнев'юк В. О. Освіта в системі цінностей сталого людського розвитку. − К.: Знання України, 2003. − 450 с.

3. Зіньковський Ю. Камені спотикання вітчизняної вищої освіти/Юрій Зіньковський// Вища щкола. − 2011. − №3. − С. 7−18.

4. Економічні основи інноваційного розвитку вищих навчальних закладів України [Текст]: монографія/ За заг. ред. В. І. Лугового. − К.: Пед.преса, 2009. – 384 с.

5. Економічна активність населення Херсонської області 2011: Статистичний збірник Державної служби статистики України − Херсон: Головне управління статистики у Херсонській області, 2012. − 206 с.

6. Сурмін Ю. П. Сучасна кадрова політика в Україні: контур проблем реалізації / Ю. П. Сурмін// Стратегія державної кадрової політики − основа модернізації країни: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012р.: до 15-річчя галузі науки «Державне управління». − К.:НАДУ, 2012. − С.16−19.

7. Стратегія державної кадрової політики на 2012−2020 роки. − Режим доступу: http:// www.president.gov.ua /documents /14429.html. – Назва з екрану.

8. Закон України «Про зайнятість населення» / [Електронний ресурс] − Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/803-12/print1343834041402011. – Назва з екрану.

9. Мусієнко І. І. Зміна структури підготовки кадрів як важливий реформаторський напрям вищої освіти України [Текст] / І. І. Мусієнко// Інвестиції: практика та досвід: наук.-практ. журн. − 2011. − № 2. − С. 91−93.

10. Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс] − Режим доступу: http // president.gov.ua./docs. – Назва з екрану.

11. Мусієнко, Іван Іванович Інноваційний розвиток освітньої системи як основа гарантування національної безпеки України: засади, механізми управління, напрями забезпечення [Текст] : монографія / Мусієнко Іван Іванович ; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. − Х. : Оберіг, 2011. − 367 с. : рис. − Бібліогр. − С. 330−365. − 300 экз.

12. Внукова Н. Якість освіти у реалізації завдань Болонського процесу/ Н. Внукова // Новий колегіум. − 2005. − № 6. − С. 9−13.

13. Шевченко С. О. Державно-громадське управління якістю вищої освіти в Україні: теоретико-методологічні засади та механізми практичної реалізації [Текст]: монографія / С. О. Шевченко. − Д.: Національний гірничий університет, 2011. – 263 с.

УДК 351:[334.723:334.722

Андрій Куліков

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті автором з'ясовано, що у формуванні партнерства активна роль має відводитися державі при дотриманні нею прийнятих правил і принципів партнерства з бізнесом. Реальне впровадження державно-приватного партнерства на різних рівнях влади може сприяти економічному зростанню та підтримці національної безпеки країни. Істотним чинником активнішого впровадження державно-приватного партнерства на державному або регіональному рівні може стати вивчення зарубіжного досвіду.

Ключові слова: *вільна конкуренція; неокласична модель; монетаризм; економічна політика; державно-приватне партнерство.*

Постановка проблеми

Сьогодні існують різні підходи до визначення партнерських відносин держави і бізнесу. Нині досить складно дати чіткі параметри теоретичних напрямів, що характеризують економічний зміст партнерських відносин держави і підприємницьких структур. Немає правильного й однозначного уявлення про те, чи існує певне верховенство держави при формуванні подібних відносин або перевагу мають підприємницькі структури, не визначено, хто має бути конкретним і регулярним ініціатором партнерських відносин і що, власне, є державно-приватним партнерством. У зв'язку з цим доцільно навести ті або інші трактування та визначення, які, можливо, будуть спірними або недостатньо доведеними.

Проблемам розвитку інституціональних основ побудови відносин між державою і приватним сектором присвячені праці Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та інших. Серед вітчизняних учених слід назвати О. Амошу, В. Дементьєва, А. Гриценка, В. Сікору, А Чухна та ін.

Поза сумнівом, акцентуючи увагу на практичних вимогах щодо реалізації інвестиційних проектів на умовах державно-приватного партнерства, слід, на нашу думку, розглянути найбільш значущі теоретичні аспекти формування і розвитку відносин держави і бізнесу.

Мета

Метою статті є дослідження сутності та надання характеристики державно-приватного партнерства як механізму державного управління.

Виклад основного матеріалу

Взаємозв'язок держави і підприємницьких структур в умовах ринкового господарства має тривалі й міцні корені, причому його сутнісна характеристика, насамперед, у тому, що в країнах із традиційно розвиненою ринковою економікою власність на засоби виробництва, як відомо, переважно знаходиться в управлінні у приватних суб'єктів економічної діяльності. Проте, держава при цьому не усувається від регулювання національної економіки і звертається до діяльності приватних суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим було б помилкою протиставляти приватні суб'єкти економічної діяльності і державу як інститут, покликаний тільки контролювати та регулювати діяльність цих суб'єктів і ринкові відносини.

На сьогодні суспільством нагромаджені величезний практичний досвід і теоретичні знання з управління як

© Куліков А.І., 2012.

національною економікою в цілому, так і окремо взятими підприємствами, а також значними з економічного погляду сплетіннями і взаємозв'язками державних органів управління з бізнес-співтовариствами на різних рівнях реалізації своїх повноважень владними структурами.

У зв'язку з цим, незалежно від того, йде мова про державний або регіональний рівень, доцільно ще раз згадати, що до середини XIX ст. економічна теорія, яка базувалася на працях англійських класиків політичної економії (А. Сміта, Д. Рікардо), була просякнута ідеєю абсолютної залежності усіх господарських процесів від непорушної дії об'єктивних законів [7].

Загальновідомо, що, незважаючи на зауваження А. Сміта про необхідність державного коригування господарських процесів, класична теорія в цілому практично не залишала місця свідомій і систематичній дії держави на окремі економічні процеси і відтворення в цілому. Власне, це випливає і з доробку Д. Рікардо, який присвятив свою основну працю аналізу основ оподаткування (1817 р.), тобто одному з найбільш суттєвих питань взаємовідносин держави і бізнесу. Праці класиків політичної економії знайшли своє відображення у багатьох подальших економічних теоріях і концепціях.

Власне, це положення до певної міри чітко прослідковується в працях К. Маркса, Ф. Енгельса і В. Леніна. Так, викладаючи свої і К. Маркса погляди про роль держави в умовах капіталістичної економіки, Ф. Енгельс пише: «Перший акт, з яким держава виступає дійсно як представник усього суспільства, – експропріація засобів виробництва на користь усього суспільства, – буде водночас її останнім самостійним актом як держави. Втручання державної влади в громадські відносини ставатиме зайвим і припиниться саме собою. Управління людьми заміниться управлінням речами і регулюванням виробничого процесу. Держава не буде «скасована», вона «відімре». Не викликає сумніву, що аналогічних цитат можна наводити багато.

Природно, що погляди на роль держави в економіці можуть бути різними, тому ще в першій половині XIX ст. ліберальна доктрина, у свою чергу, розділилася на два напрями:

- класичну ліберальну доктрину, яка відстоює свободу підприємництва і невтручання держави в економіку;
- ліберальну концепцію реформіста – сучасну, яка, не відмовляючись від базових ліберальних цінностей, ратує за активну роль держави (у цьому напрямі працювали І. Бентам, Дж. Мілль та інші).

У рамках цих положень можна згадати, що, наприклад, Дж. С. Мілль у «Принципах політичної економії» (1848 р.) впритул підійшов до розуміння провалів ринку і вважав, що держава може і повинна узяти на себе витрати за розвиток господарської інфраструктури, підтримки науки тощо. Безпосередньо у своїх працях він виступав проти поляризації суспільства і закликав до соціального партнерства.

У зв'язку з цією проблемою хотілося б відзначити, що у формуванні партнерства активна роль в Україні, виходячи з реальної ситуації, має відводитися державі при дотриманні нею прийнятих правил і принципів партнерства з бізнесом.

Справжню революцію в економічній теорії, як відомо, зробила опублікована в 1936 р. «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей» Дж. Кейнса. З його ім'ям пов'язане народження нового напряму західної економічної думки – кейнсіанства, що поставило в центр уваги проблеми саме економічної політики держави.

У своїх працях Дж. Кейнс відмовляється від деяких основних постулатів неокласичного вчення, зокрема від розгляду ринку як ідеального саморегульованого механізму. Ринок, з погляду Дж. Кейнса, не може забезпечити «ефективний попит», тому стимулювати його повинна держава за допомогою кредитно-грошової і бюджетної політики. Ця політика має заохочувати приватні інвестиції і зростання споживчих витрат так, щоб сприяти найбільш швидкому зростання національного доходу. Практична спрямованість теорії Дж. Кейнса забезпечила їй широку популярність у післявоєнні роки. Кейнсіанські «рецепти» стали ідеологічною програмою змішаної економіки і теорії «держави загального благоденства» (Welfare State). З урахуванням викладеного істотним моментом є уточнення функцій держави, які тією чи іншою мірою можуть вплинути на формування партнерських відносин між державою і підприємницькими структурами [2].

У зв'язку з цим доречно нагадати, що, зокрема, Кемпбелл Р. Макконнелл і Б. Стенлі вважають, що «мають бути відомі п'ять економічних функцій уряду: 1) забезпечити правову основу і соціальний клімат, сприяючи ефективному функціонуванню ринкової економіки; 2) підтримувати конкуренцію; 3) перерозподіляти прибутки і матеріальні блага; 4) регулювати розподіл ресурсів для забезпечення громадськими товарами і коригувати побічні ефекти і 5) стабілізувати економіку». Принципово важливою тут є необхідність створення державою нормативно-правової бази для формування державно-приватного партнерства. Саме це концептуальне положення – необхідність розгорнутої нормативно-правової бази на всіх рівнях влади, а також створення адекватного конкурентного середовища і стабільної бази для розвитку всіх секторів економіки – і є основою, на якій у цій роботі передбачається позначити й обґрунтувати найбільш значущі напрями формування партнерських відносин держави і підприємницьких структур в умовах розвитку країни [6].

Водночас цих теоретичних положень може бути недостатньо для визначення й обґрунтування усіх основних тенденцій формування зазначених партнерських відносин, що склалися нині. Насамперед це пов'язано з тим, що на сьогодні в економічній теорії існують різні концептуальні розробки, які дають змогу поглянути на дослідження, що проводиться ніби з іншого боку, тобто з боку підприємницьких структур.

Власне, зберігаючи позицію про найбільш активну роль держави в процесі реалізації інвестиційних проектів на умовах державно-приватного партнерства, висловлену вище думку можна звести до того, що немає очевидних положень, які заперечують той факт, що підприємницькі структури мають бути неактивними учасниками яких-небудь конкретних напрямів і тенденцій цього партнерства в сучасній економіці. Можливо, що при створенні адекватних умов, які діятимуть упродовж досить тривалого часу, настане момент найбільшої активізації бізнес-структур у питаннях формування партнерства з державою. Кожен учасник партнерства націлює свою діяльність як на збільшення власних прибутків, так і на зростання громадського добробуту. Адже визнано усіма, як відзначав лауреат Нобелівської премії В. Леонтьєв, що «громадський добробут збільшується, якщо збільшується принаймні одна з індивідуальних корисностей, від яких він залежить, при тому, що жодна інша не скорочується».

Поза сумнівом, що саме значення терміна «партнерство» в теорії і на практиці має передбачати якісь рівно-

цінні й рівнозначні прояви як з боку держави, так і з боку бізнесу, оскільки обидві сторони процесу зацікавлені у збільшенні власного і сукупного доходу (ефективних результатів, позитивних досягнень тощо).

У зв'язку з цим доцільно ще раз згадати, що кейнсіанська концепція «ефективного попиту» не зуміла повністю витіснити неокласичну теорію «ефективної пропозиції». Як відомо, неокласична теорія, одним з основоположників якої вважається А. Маршалл, ґрунтується на перевазі вільної конкуренції і природності, стійкості економічних, зокрема виробничих, процесів. Загальновідомо, що відмінність у цих основних концепціях полягає в неоднаковому підході до методів державного управління [1].

Згідно з неокласичним напрямом, зовнішні коригувальні заходи мають бути спрямовані лише на те, щоб усунути перешкоди, що заважають дії законів вільної конкуренції, тому державне втручання не повинне обмежувати ринок з його природними саморегулюючими законами, здатними без будь-якої допомоги ззовні досягти економічної рівноваги.

У цьому полягає основна відмінність неокласичної моделі від кейнсіанської концепції, яка стверджує, що динамічна рівновага нестійка, і робить висновки про необхідність прямого втручання держави в економічні процеси. Наприклад, А. Маршалл, який побудував неокласичну модель, відводив державі лише непряму роль у регулюванні економічних процесів. Так, відзначаючи роль держави в зміні транспортної інфраструктури Великобританії, А. Маршалл пише: «Разючий приклад дії нових транспортних засобів ми спостерігаємо в тих тваринницьких районах віддалених частин Сполученого Королівства, які відправляють молочні продукти спеціальними швидкісними поїздами в Лондон та інші великі міста... Між тим, зміна транспортних засобів зовсім не збільшила, як могло б здатися, частку англійського населення, зайнятого в промисловості»; тобто не йдеться про доцільність формування яких-небудь спільних виробництв в агропромисловому секторі або на транспорті з метою збільшення зайнятості населення якогось конкретного регіону, а констатується тільки непряма роль держави у будівництві доріг, що дало змогу збільшити обсяг сільськогосподарського виробництва в приватному секторі [5].

Загальновідомо, що в неокласичній теорії, у свою чергу, широкого розвитку набули два напрями: теорія економіки пропозиції і монетаризм. У рамках цієї теорії слід нагадати, що в 70−80-і роки минулого століття нові напрями неокласики (монетаризм, нова класична економіка, теорія громадського вибору) помітно потіснили кейнсіанство. Незважаючи на множинність напрямів в економічній теорії, цих економістів об'єднує думка про те, що економічне зростання є благом для будь-якої національної економіки як у цілому, так і в окремих її сегментах.

У зв'язку з цим досить нагадати, що, як відзначає Е. Дж. Долан: «економісти кейнсіанського напряму, монетаристи, представники «нової класичної школи» і прибічники «концепції пропозиції» – усі переконані в тому, що економічне зростання потрібне як для підвищення рівня матеріального добробуту, так і для підтримки національної безпеки. Відповідно, було розроблено безліч напрямів економічної політики, метою яких було сприяння економічному зростанню». Природно, що повністю цю позицію відкинути (за будь-яких поглядів) не можна, оскільки цілком очевидно, що незалежно від теоретичних переконань повинен зберегтися постулат національної безпеки [3].

Власне реальне впровадження державно-приватного партнерства на різних рівнях влади може сприяти економічному зростанню, а вдумлива його реалізація на практиці приведе до підтримки національної безпеки країни. Істотним моментом є розуміння того, що за різних інших (поза сумнівом, більш значущих) умов реалізація державно-приватного партнерства може забезпечити економічну безпеку країни.

Розвиток неоінституціоналізму сприяв переосмисленню ролі держави. У цілому неоінституціоналізм досить критично ставиться до цієї ролі, вважаючи, що посилення держави сприяє зниженню економічної ефективності ринкового механізму. Зокрема, саме проти державного втручання в економіку і була спрямована теорема Р. Коуза (1960 р.). Таких прикладів можна навести багато. Проте, неоінституціоналісти розуміють, що складні форми обміну неможливі без активної участі держави, яка специфікує права власності і забезпечує виконання контрактів із бізнесом. Маючи цю важливу монополію, держава набуває можливість перерозподіляти права власності і на свою користь. Разом з цим, міркуючи вже про внесок німецьких економістів у розвиток теорії управління, хотілося б, наприклад, звернути увагу на державно-політичні принципи економічної політики, які розробив В. Ойкен [6].

Розробляючи концепцію економічного порядку і принципи політики порядків, що відповідають ринковій економіці, В. Ойкен писав: «Саме економічна політика сприяла тому, що багато держав XX століття хоча і працювали з повним навантаженням, але залишалися слабкими». З цього фактичного розвитку держави можна вивести принципи, які ми шукаємо і яких необхідно дотримуватися для того, щоб зробити державу такою, що функціонує як сила, що встановлює порядок.

Перший принцип: політика держави має бути націлена на те, щоб розпустити економічні владні угруповання або обмежити їх функції. Будь-яке зміцнення владних угруповань посилює падіння неофеодального авторитету держави.

Другий принцип: політико-економічна діяльність держави має бути спрямована на створення форм економічного порядку, а не на регулювання економічного процесу. Цей принцип, на нашу думку, певною мірою є вагомим для розвитку партнерських відносин держави і бізнесу (на будь-якому рівні влади) [1].

Виходячи з цього положення, необхідно відзначити, що держава, не забезпечуючи в повному обсязі своїх зобов'язань перед населенням країни, повинна сприяти створенню тих форм, які здатні це зробити, тобто необхідно реалізувати такі нові форми державно-приватного партнерства, яким держава здатна делегувати частину своїх повноважень для виконання своїх зобов'язань перед громадянами. Природно, що, насамперед, йдеться про територіальні органи управління, які безпосередньо забезпечують реалізацію продекларованих населенню зобов'язань (щодо, наприклад, розвитку регіональної інфраструктури, формування сучасного житлово-комунального господарства, підтримки міського громадського транспорту, збереження робочих місць у депресивних регіонах і створення нових робочих місць в усіх регіонах, сучасного надання населенню соціальних, медичних, освітніх, інших послуг тощо). Тому найяскравіше зазначення положення має виявлятися на регіональному рівні, де здійснюється конкретна реалізація зобов'язань держави перед населенням конкретного регіону країни [2].

Вивчаючи праці відомих учених з теорії управління, доцільно також відзначити істотні моменти, які можуть

характеризувати конкретні переваги, що випливають з основних інститутів державно-приватного партнерства. Так, наприклад, Е. Дж. Долан писав: «...підприємці не завжди чекають на початок змін і лише потім пробують реагувати на них відповідним чином. Вони примушують відбуватися вигідні їм зміни, тобто вносять інновації в процес своєї діяльності», що важливо як для економіки в цілому, так і для її окремих секторів і регіонів. І про цей істотний аргумент не слід забувати при формуванні різних партнерств.

Подібні аргументи наводять і вітчизняні економісти. Наприклад, А. Ткач пише: «вищий рівень синергії ефективності інтеграційної взаємодії учасників корпоративних об'єднань досягається на основі розробки... загальнокорпоративних перспективних і поточних планів і програм спільної діяльності в області реалізації продукції, виробництва, інвестицій і НДДКР». У процесі реалізації державно-приватного партнерства є всі підстави припустити, що бізнес збереже усі свої переваги, і якщо, наприклад, держава матиме певні переваги в пропозиції щодо реалізації спільних інвестиційних проектів, то у рамках інтеграції спільних інтересів підприємницькі структури будуть ініціаторами у втіленні в життя інноваційних проектів, оскільки загальновідомо, що підприємець не вноситиме свої кошти в явно збитковий проект і активніше відгукнеться на випуск науково-технічної продукції.

Очевидно, що переваги ринкових принципів господарювання можуть доповнюватися механізмами державного управління і контролю. З цієї причини державу не можна розглядати як пасивного спостерігача за соціальними й економічними процесами. Як відзначає Н. Ткачова, «держава відіграє ключову роль у справі коригування і виправлення негативних наслідків функціонування ринкової економіки», впорядковуючи стихійні ринкові сили. Власне, держава є гарантом свободи підприємницької діяльності, вона покликана захищати права власників і права споживачів, ринкову конкуренцію, відіграє виключно важливу роль у формуванні зовнішнього середовища, істотно сприяє впровадженню науково-технічного прогресу, а також здатна забезпечити збільшення конкурентоспроможності усієї національної економіки [7].

Саме створення умов для розвитку конкурентоспроможності посідає важливе місце у формуванні регулярних і постійних взаємозв'язків держави і підприємницьких структур у національній економіці індустріально розвинених країн.

Водночас, як відзначає В. Воротін, «у державному апараті повільно поширюється розуміння необхідності переходу від прямого управління, часто заснованого на адміністративному примусі, до регулювання (формулювання цілей, досягнення яких достатньою мірою матеріально мотивується)». Можливо, насамперед із цієї причини слід уважніше проаналізувати поточний стан економіки країни і її регіонів, а також вітчизняний і зарубіжний досвід у сфері будівництва державно-приватного партнерства [5].

У зв'язку з цим слід визначити, якими завданнями може бути виправдане подальше розширення масштабів присутності держави на ринку інвестицій. З цього питання є багато різних публікацій і наукових праць. На нашу думку, як приклад доцільно навести думку фахівців, підготовлену в Інституті стратегічних досліджень. Так, першим пріоритетом, на їх погляд, є державна підтримка проектів з високим мультиплікативним потенціалом, тобто це реальний шлях не лише зниження інфляційного тиску на економіку державних інвестиційних витрат, що наростають, а і диверсифікації реального сектору. Другий напрям – це реальний шлях усунення загрози можливої втрати джерел стійкого зростання виробництва не лише в середньостроковій, а і в довгостроковій перспективі.

Проте, для успішної діяльності Інвестиційного фонду потрібний точний і вивірений механізм відбору інвестиційних проектів дійсно національного масштабу, здатних переламати ситуацію в країні, з економічно обґрунтованими розрахунками їх ефективності і потенціалу мультиплікації ділової активності в економіці.

Ключова вимога до такого відбору – реалізація національних проектів спільно з приватним капіталом на принципах розподілу ризиків, переважно за рахунок механізмів надання гарантій від некомерційних ризиків для інвесторів, а не за рахунок пайового співфінансування. Усе це може дати змогу недопустити трансформації Інвестиційного фонду в чергову неефективну цільову програму. А це вкрай принципово для реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах.

Не менш актуальні й проблеми державної інвестиційної політики в широкому контексті (на всіх рівнях державної влади). Потрібна консолідація зусиль держави і приватного капіталу.

Абсолютно очевидно, що та політика, в основі якої, як прийнято вважати, лежать ліберальні пріоритети, в контексті створення сприятливих умов для бізнесу і приватних інвестицій поки виявляється малопродуктивною на будь-якому рівні управління [4].

Проте, на нашу думку, також слід відзначити й інші характерні риси сучасної економіки країни. Незважаючи на поточну ситуацію, очевидно, що економіка має певний потенціал прискорення економічного зростання. Насамперед – на основі нагромаджених фінансових ресурсів та ефективного використання (на жаль, тільки в окремих галузях або регіонах) науково-технічного, інтелектуального, кадрового і природного потенціалу. Це дає упевненість у тому, що держава зможе якнайповніше задовольняти потреби населення, у тому числі і делеговані нею підприємницьким структурам (послуги житлово-комунального господарства, різноманітні додаткові медичні й освітні послуги, інфраструктурні та інші послуги і виробництва).

Проте підприємницькі структури не завжди розуміють свою соціальну відповідальність перед суспільством. Існує багато прикладів того, що у багатьох регіонах приватний товаровиробник не бере участі в тендерах на державне замовлення щодо постачання продуктів харчування до бюджетних установ, хоча усвідомлює, що його ціни набагато нижчі від тих, які визначає посередник (проблема часто полягає в невмінні або небажанні заповнювати документацію за оголошеним конкурсом). Разом з цим приватний сектор не завжди (навіть за наявності бажання співпрацювати з державою) має достатні фінансові ресурси для реалізації, наприклад, нових додаткових (модернізованих, сучасних) послуг або інвестиційних проектів (і насамперед для участі у великих загальнонаціональних проектах).

Ці ресурси можуть бути у держави або у великого бізнесу (що не цікавиться локальними проблемами). Проте, як відомо, реалізація соціально значущих проектів або проектів з розвитку міської інфраструктури, як правило, здійснюється безпосередньо на місцевому рівні управління. Саме на цих рівнях, які найтісніше пов'язані із задоволенням потреб населення, через недостатній обсяг бюджетних джерел фінансування насамперед удаються до залучення коштів недержавного секторудля реалізації значущих для регіонів або міст інвестицій-

них проектів або підтримки на досить позитивному рівні транспортної, міської чи іншої інфраструктури.

Переважно внаслідок необхідності вирішення соціально значущих проблем або повного розвитку інфраструктури (міської, дорожньої) за відсутності достатнього обсягу фінансових ресурсів, необхідних виробничих площ і кадрового потенціалу формується тісний взаємозв'язок між державою (на всіх рівнях влади) і підприємницькими структурами.

У контексті розвитку нових інститутів економіки державно-приватне партнерство, безумовно, можна розглядати з різних позицій, у тому числі в етико-економічному аспекті трансформації українського суспільства, а також як частину інституціональної інфраструктури, яка дає додаткову можливість гармонізувати приватнопідприємницькі інтереси і громадські інтереси в національній економіці. І ефективність діяльності органів державної влади певною мірою залежить від чіткого усвідомлення необхідності залучення недержавних структур до реалізації спільних проектів. Активне розуміння значущості цих процесів знаходить реалізацію в нормативних актах уряду.

Висновки

У цілому висловлене вище дає змогу визначити основні параметри й аспекти економічного змісту державно-приватного партнерства:

1) державно-приватне партнерство є системою заходів державного регулювання з метою реалізації промислової політики, стимулювання інноваційної активності, залучення інвестицій у розвиток інфраструктури і соціальної сфери;

2) державно-приватне партнерство з погляду залучення підприємницьких структур припускає наявність діяльності приватного сектора у сфері надання громадських послуг (житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, соціальні послуги, освіта, транспорт, міське господарство);

3) державно-приватне партнерство надає можливість приватному сектору забезпечити підприємницьку ініціативу, економію витрат і стислі терміни реалізації проектів. При цьому публічний сектор здійснює узгодження громадських інтересів, надає довгострокові гарантії встановлення тарифів, регуляторів, стандартів і правил контролю;

4) державно-приватне партнерство є інструментом залучення підприємницької ініціативи та інвестицій при збереженні державного контролю над активами (об'єкти інфраструктури, надра, економічні суб'єкти, що мають соціальне значення, тощо);

5) державно-приватне партнерство забезпечує етико-економічний аспект за допомогою реалізації принципів соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством;

6) державно-приватне партнерство є альтернативою як державному підприємництву, так і повній передачі господарського ведення в руки приватного сектора.

Усвідомлення цих аспектів, що виражають економічну суть державно-приватного партнерства, є властивим не лише для України. Концептуальні підходи до практичної реалізації державно-приватного партнерства складалися за кордоном упродовж десятиліть.

Істотним чинником активнішого впровадження державно-приватного партнерства на державному або регіональному рівні може стати вивчення зарубіжного досвіду. Проте, вивчення це необхідно розпочинати не з практичних прикладів, а з концептуального розуміння цього питання на сучасному рівні розвитку національної економіки. Насамперед це зумовлено тим, що в країні не готують кадри, здатні вже сьогодні працювати на ринку проектів державно-приватного партнерства.

Література.

1. Авксєнтьєв М. Ю. Аналіз розвитку механізмів державно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються у період з 1990 по 2001 рр. / М. Ю. Авксєнтьєв// Формування ринкових відносин в Україні: зб. наук. праць. – Вип. 11 (102) / наук. ред. І.К. Бондар. – К.: НДЕІ, 2009. – С. 143−150.

2. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский – РАН // Институт мировой экономики и международных отношений. – М.: Наука, 2005. − 315 с.

3. Діденко Н. Г. Теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук : 25.00.02. – 2008.

4. Єрмілов С. Ф. Зарубіжний досвід механізмів державно-приватного партнерства: історичний аспект / С. Ф. Єрмілов // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : тези доповідей III Міжнар. науково-практичної конферен. (м. Запоріжжя, 25 листопада 2011 р.) / [за ред. В.М. Огаренко та ін.] – Запоріжжя : КПУ, 2011. – С. 58–61.

5. Моліна О. В. Використання механізму державно-приватного партнерства в сучасній економіці [Текст] / О. В. Моліна // В зб. : Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 27 / ОГЭУ. − Одесса: АТЗТ ІРЕНТТ, 2007. – С. 231−238.

6. Полтавець В. Державно-приватне партнерство. Досвід України // [Електронний ресурс] Конференція малих міст України «Державно-приватне партнерство як механізм розвитку малих міст», 6-7 липня, 2009 року, м. Українка / Режим доступу : http://www.google.com.ua/search?hl=ru&source=hp&q=Конференція+малих+міст+України+«Державно-приватне+партнерство+як+механізм+розвитку+малих+міст»,+6-7+липня,+2009+року,+м.+Українка+&btnG=Поиск+в+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=. – Назва з екрану.

7. Public–private partnership // [Електронний ресурс] Knowledgerush / Режим доступу : http://www.knowledgerush.com/kr/encyclopedia/Public-private_partnership. – Назва з екрану.

УДК 342.534.072.2:342.7](4+477)

Леся Лазарєва

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ОМБУДСМЕН ТА ЄВРОПЕЙСЬКА МЕРЕЖА ОМБУДСМЕНІВ ЯК ІНСТИТУЦІЇ ПЕРСПЕКТИВНОЇ СПІВПРАЦІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглядаються основні аспекти та принципи діяльності Європейського Омбудсмена та Європейської мережі омбудсменів як інституцій, у форматі яких буде здійснювати свою діяльність український омбудсмен у разі отримання Україною статусу країни-кандидата на вступ до ЄС та безпосереднього вступу до ЄС.

© Лазарєва Л.О., 2012.

Аналізуються фактори, які потребують приведення у відповідність до європейських стандартів з метою підвищення ефективності діяльності омбудсмена та підготовки для співпраці з відповідними інституціями на високому рівні.

Ключові слова: *Європейський Омбудсмен, Європейська мережа омбудсменів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.*

Постановка проблеми

Демократизація та становлення в Україні громадянського суспільства є невід'ємними частинами інтеграційної політики держави. Реформи у відповідних напрямках проводяться з метою удосконалення механізму функціонування державного управління. При цьому парафування угоди про асоціацію з ЄС наприкінці 2011 року чітко окреслило проблематику сучасних євроінтеграційних процесів в Україні, а саме стану захисту прав людини, питань політизації судової влади. В таких умовах ефективна робота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має можливість вплинути як на стан захисту прав людини, так і на ефективність діалогу з ЄС у цій сфері. Діяльність Європейського Омбудсмена та Європейської мережі омбудсменів має чітко налагоджений механізм та постійно удосконалюється. Досвід цих інституції потрібно вивчати і враховувати в Україні.

Враховуючи євроінтеграційні процеси України та перспективу вступу країни до ЄС, слід детально дослідити діяльність як Європейського Омбудсмена, так і Європейської мережі Омбудсменів з метою наближення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до європейських стандартів та підготовки готовності його співпраці у відповідній мережі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень показує, що питання роботи Європейського Омбудсмена мало досліджувалося у вітчизняній науковій літературі. Відповідна базова інформація у загально інформативному вигляді міститься у роботах І. А. Грицяка при розгляді правової та інституційної системи ЄС [1], Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудіка, І. Д. Шумляєвої у практичному порадніку державного службовця з організації регіонального співробітництва [3]. В дисертаційному дослідженні І. О. Дідковської приділено увагу порівняльному аналізу повноважень Європейського Омбудсмена та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [2]. Більш спеціалізовано питання досліджувалося європейськими авторами, а саме у публікаціях Н. Діамандоуроса [7], у дисертаційному дослідженні В. Дж. Поп [8].

Мета

Метою даної статті є визначення шляхів підвищення ефективності діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та приведення її у відповідність європейським стандартам шляхом аналізу функціонування інституту Європейського Омбудсмена та Європейської мережі Омбудсменів. Наближення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до стандартів ЄС дозволить посилити захист прав людини в Україні, що сприятиме виконанню Україною Копенгагенських критеріїв вступу.

Першого Європейського Омбудсмена було призначено через 3 роки після заснування відповідної посади [4]. Європейський Омбудсмен – незалежний посередник в конфліктах між виконавчою та законодавчою владою в Європейському Союзі, людина, якій кожен громадянин держав-членів може подати скаргу на структури ЄС. Відповідна посада була заснована у Маастрихті у 1992 р. Договором про Європейський Союз. Першим омбудсменом ЄС став Якоб Седерман (Jacob Söderman), призначений на цю посаду Європейським Парламентом у липні 1995 р. та переобраний на повторний строк у 1999 р. У 2003 р. цей пост зайняв Нікіфорос Діамандоурос (Nikiforos Diamandouros), який обіймає цю посаду і зараз.

Напередодні 15-річчя інституції Європейський Омбудсмен підготував і оприлюднив Стратегію діяльності на 2009–2014 рр. Велику надію у справі захисту прав громадян Європейський Омбудсмен покладає на співпрацю у межах Європейської мережі Омбудсменів [6].

Договором про Європейський Союз (стаття 138(е)) було встановлено, що Європейський Парламент може призначати Омбудсмена, уповноваженого отримувати скарги від громадян Союзу, будь-якою фізичної або юридичної особи, яка має реєстрацію в державі-члені, що стосуються недобросовісного адміністрування в діяльності інституцій чи органів Співтовариства, за винятком Суду і Суду першої інстанції, при виконанні ними своїх судових обов'язків (стаття 228 Договору про функціонування Європейського Союзу).

Відповідно до своїх обов'язків, Омбудсмен проводить розслідування, для яких він має підстави, або з власної ініціативи, або на підставі скарг, поданих йому безпосередньо або через члена Європейського Парламенту, за винятком випадків, коли заявлені факти є або були предметом судового розгляду. Якщо Омбудсмен встановлює факт недобросовісного управління, він повинен передати це питання до відповідної установи, яка матиме три місяці, щоб повідомити йому свою точку зору з приводу скарги. Омбудсмен направляє відповідний звіт Європейському Парламенту та установі. Особа, яка подає скаргу, повинна бути поінформована про результати такого розслідування.

Омбудсмен подає щорічну доповідь Європейському Парламенту про результати своїх розслідувань. Омбудсмен призначається після кожних виборів до Європейського Парламенту на час його повноважень. Омбудсмен має право на повторне призначення та може бути звільнений Судом на вимогу Європейського Парламенту, якщо він не виконує умови, необхідні для виконання його обов'язків, або якщо він скоїв серйозний проступок.

Омбудсмен має бути повністю незалежним у виконанні своїх обов'язків. При виконанні цих обов'язків він не запитує і не виконує вказівки будь-якого органу. Омбудсмен не може під час його перебування на посаді займатися іншою діяльністю за винагороду чи без. На підставі цих основоположних засад Європейський Парламент прийняв відповідне рішення про правила та загальні умови виконання обов'язків омбудсмена [5].

Преамбула документу роз'яснює загальні принципи діяльності омбудсмена. Незалежно від того, чи має омбудсмен відповідну скаргу або діє з власної ініціативи, він має право доступу до будь-якої інформації, в тому числі до секретних документів. Такий доступ гарантується за умови дотримання правил безпеки установи, яка повинна повідомити омбудсмена про рівень секретності інформації. Якщо за запитом омбудсмена така інформація йому не надходить, він може запросити її через Європейський Парламент.

Презентуючи звіт щодо своєї діяльності за 2010 р. Європейський Омбудсмен пояснив, що ключові пункти його нової стратегії відносяться до: (а) зміцнення постійного діалогу з заявниками, громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами, (б) виявлення кращих практик діяльності омбудсменів в державах-членах, з якими співпрацює Європейський Омбудсмен в рамках Європейської мережі омбудсменів, і (в) підвищення ролі омбудсмена в забезпеченні управлінської культури обслуговування в установах ЄС. Така культура включає в

себе, серед іншого, активний підхід при взаємодії з громадянами, а також готовність зробити для громадян більше, ніж просто виконати правові зобов'язання установ. Огляд виділяє десять випадків, які служать прикладами найкращої практики у сфері реагування на скарги [7].

Прикладом такої практики можна розглядати дії Європейського Омбудсмена щодо скарги громадянина Ірландії, який просив зобов'язати Європейське медичне агентство (the European Medicines Agency) відреагувати на неналежну дію лікарського засобу. Цей засіб проти вугрів не допоміг його сину всупереч вказаним в опису засобу результатам. Син скаржника наклав на себе руки після прийому цих ліків. В результаті розслідувань, проведених Європейським Омбудсменом, Європейське медичне агентство офіційно надало негативні висновки щодо дії цього засобу, як і просив скаржник. У другому випадку, за вимогою скаржників, Європейським медичним агентством була прийнята нова політика відкритості та надання громадськості більш широкого доступу до документів, коли Європейським Омбудсменом вирішувалися питання запиту щодо надання звітів про клінічні дослідження та звітів про випробування засобів по боротьбі з ожирінням.

В результаті розгляду скарги державного службовця, який втратив працездатність внаслідок серйозної аварії, Європейська Комісія відповідним рішенням гарантувала резервування місць для паркування інвалідів, які працюють протягом двох останніх років [7].

Цілий ряд інших прикладів можна отримати зі Звітів Європейського Омбудсмена. З урахуванням запитів, що надходили до розгляду, ним була оголошена Стратегія на 2009–2014 рр., в якій було визначено 5 основних цілей і відповідні пріоритети діяльності Омбудсмена.

Перша мета − «Слухати» − має своїми пріоритетами:

- налагодження регулярного зворотного зв'язку із заявниками щодо отриманого ними досвіду і їх погляду щодо якості наданих нами послуг;
- подальший розвиток контактів з інституціями ЄС на всіх рівнях з метою кращого розуміння засобів допомоги у розвитку і просуванні культури обслуговування;
- взаємодія з організаціями громадянського суспільства для врахування їх зауважень;
- дослідження зовнішнього середовища з метою вивчення інших рівнів продуктивності та розуміння процесів, які її породжують;
- вивчення у Європейській мережі омбудсменів найкращої практики роботи омбудсменів в державах-членах, яка може бути застосована на рівні ЄС.

Друга мета – «Представлення» – включає в себе:

- зміцнення потенціалу офісу Омбудсмена з метою більш ефективного і результативного розгляду скарг;
- скорочення часу, необхідного для розгляду питання контролю за строками і, де це можливо, встановлення більш коротких термінів;
- розвиток альтернативних та спрощених процедур, не вдаючись до тривалих розслідувань.

Третя мета − «Переконання» − спрямована на формування позитивного впливу на адміністративну культуру ЄС, а саме:

- вивчення шляхів розгляду пропозицій Омбудсмена для прискореного винесення дружнього рішення, розробка більш переконливих проектів рекомендацій та зауважень;
- підкреслення ролі Омбудсмена в якості істотного ресурсу для покращення адміністративної практики державних установ;
- переконання установ у тому, що звернення до громадян чи організацій повинні бути частиною їх культури обслуговування;
- сприяння політичним дебатам з питань компетенції Омбудсмена.

У межах мети «Спілкування» планується забезпечення зацікавлених сторін та громадськості своєчасною, корисною та легкодоступною інформацією шляхом:

- розроблення ряду публікацій у паперовій та електронній формі, орієнтованих на потреби цільової аудиторії;
- пошуку нових вдосконалених засобів інформування громадян про те, яким чином Європейський Омбудсмен і Європейська мережа омбудсменів може допомогти їм користуватися своїми правами;
- підвищення обізнаності громадськості про поточні запити Омбудсмена.

Остання мета − «Адаптація» − має своїми пріоритетами:

- зміцнення управлінського та контролюючого механізмів забезпечення оптимального використання людських і фінансових ресурсів і високих стандартів організації всередині країни;
- постійний контроль та підвищення якості роботи;
- введення в дію ефективної комплексної ІТ-системи для управління робочим процесом загального офісу;
- розробку ефективної та сталої політики людських ресурсів для залучення й утримання висококваліфікованих та мотивованих співробітників;
- вивчення можливостей для кращого використання міжвідомчої співпраці.

На нашу думку, вищезазначені цілі та пріоритети у їх виконанні в умовах євроінтеграційних процесів України необхідно враховувати у діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. По-перше, це наблизить діяльність українського Омбудсмена до європейських норм сучасної практики, а по-друге − підвищить рівень ефективності його діяльності як на загальноукраїнському, так і на місцевому рівнях. До цього ж, використання такої стратегії дозволить безболісно приєднатися до Європейської мережі омбудсменів і функціонувати в ній на належно високому рівні. На жаль, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не має подібної стратегії, програми діяльності тощо. Навіть з урахуванням досить активної міжнародної діяльності слід враховувати, що робота будь-якої державної інституції повинна відповідати сучасним потребам суспільства, працювати на високому рівні співвідносно з особливостями умов, в яких потрібно діяти. Визначення проблем, засобів їх вирішення та встановлення чітких цілей та пріоритетів є необхідно умовою ефективної роботи Уповноваженого. І якщо розглядати це питання у світлі інтеграційних процесів України до Європейської спільноти, то слід враховувати, що у межах діяльності європейських інституцій підхід до роботи без визначення перспективи неможливий.

Яскравим прикладом спільної роботи «на результат» в ЄС є Європейська мережа омбудсменів. Вона складається з більш ніж 90 офісів в 32 країнах Європи. Мережа включає в себе національних та регіональних омбудсменів та аналогічні органи держав-членів Європейського союзу, країн-кандидатів на вступ до ЄС і деяких інших європейських країн, а також Європейського Омбудсмена та Комітет з петицій Європейського Парламенту.

Мережа була створена в 1996 р. і поступово перетворилася на потужний інструмент для співпраці ом-

будсменів та їх співробітників, який виступає в якості ефективного механізму в разі звернення до нього. Це має особливе значення для роботи Європейського Омбудсмена і дозволяє йому швидко й ефективно реагувати на скарги, які виходять за рамки його компетенції. Досвід та приклади кращої ефективної діяльності омбудсменів узагальнюються за допомогою семінарів і нарад, регулярного інформаційного бюлетеня, електронного дискусійного форуму і щоденної електронної служби новин. Візити Європейського Омбудсмена до омбудсменів в державах-членах та країнах-кандидатах також довели свою високу ефективність у розвитку Мережі.

Конкретних вимог для приєднання до Мережі не існує, адже воно здійснюється у випадку зміни статусу країни на країну-кандидата та країну-члена в результаті здійснення відповідної зовнішньої політики держави. Приєднання до Мережі країни-кандидата дає змогу національному омбудсмену адаптуватися до спільної скоординованої діяльності.

Що стосується основних статистичних даних за 2010 рік, то Європейський Омбудсмен отримав загалом 2667 скарг у 2010 р., порівняно з 3098 скарг в 2009 р. 744 з них були в рамках його мандата. Кількість відкритих запитів – 335 – і закритих запитів – 326 – залишалися стабільними в 2010 р. в порівнянні з попереднім роком. Це означає, що майже 97% скарг було розглянуто протягом року і скарги, що надходили до Омбудсмена, були врегульовані у більшості у поточний період року. З указаної кількості запитів, розслідування щодо яких було відкрито, 65 % стосувалися дій Європейської Комісії. Друге місце за кількістю відкритих розслідувань за запитами скаржників займає Європейське управління відбору персоналу. 10 % запитів стосуються інших органів ЄС. Ця тенденція підтверджує, на думку Нікіфороса Діамандуроса, що все більше людей в даний час звертаються до Європейського Омбудсмена з правильних причин.

Щодо походження скарг, то Німеччина та Іспанія, як і раніше, є джерелом найбільшої кількості скарг, але по відношенню до розміру населення, найбільша частка скарг надійшли з невеликих держав-членів, а саме, Люксембургу, Кіпру та Бельгії. Більшість скарг, тобто 78 %, були представлені окремими громадянами, а 22 % надійшли від компаній, неурядових установ чи організацій та інших організацій і об'єднань.

У більш ніж 70 % усіх справ, отриманих у 2010 р., Європейський Омбудсмен був у змозі допомогти заявнику, відкривши розслідування справи, направивши її компетентним органам або надавши пораду про те, куди звернутися. У 55 % випадків справи закриті шляхом приймання дружнього рішення з установою або врегулювання питання. В інших випадках омбудсмен або не знайшов ознак недобросовісного управління, або видав рекомендацію, яка була прийнята установою, надіслав критичне зауваження або спеціальний звіт до парламенту. Як відзначає Н. Діамандурос, стійке зниження критичних зауважень, виданих його офісом, є позитивним свідченням того, що інститути ЄС можуть зайняти більш активну роль у вирішенні скарг, що мали позитивне вирішення: у 2010 р., критичні зауваження були зроблені в 33 випадках, в порівнянні до 35 випадків у 2009 р. і 44 випадків у 2008 р. Зрозуміло, що більшість запитів, відкритих в 2010 р. (65 %), стосувалися Комісії з урахуванням того, що Комісія є основним інститутом Союзу, яка приймає рішення, що мають безпосередній вплив на громадян.

На закінчення, Європейський Омбудсмен наголосив, що на сьогоднішній день найбільш поширеним є твердження про відсутність прозорості в адміністрації ЄС. Це твердження виникло в 33 % всіх закритих запитів і включало відмову в наданні інформації та доступі до документів. Н. Діамандурос із занепокоєнням відзначив, що кількість випадків щодо прозорості діяльності залишається незмінно високою протягом останніх років.

Висновки

На даний момент різниця у кількості скарг, направлених до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та кількості скарг, направлених до Європейського Омбудсмена, є дуже істотною. Так, у порівнянні з 2667 скаргами в 2010 р. до Європейського Омбудсмена до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2010 році надійшло 82 335 скарг. Звичайно, така різниця в показниках обумовлена великою кількістю факторів. Серед них головними можна вважати різницю у рівні довіри до судової системи та органів державної влади в цілому, ступені прозорості діяльності органів влади, відмінностях у реагуванні установ на скарги громадян на недобросовісне виконання установою своїх обов'язків, загальних підставах для звернення до омбудсмена.

Включення України до Європейської мережі омбудсменів надасть можливість співпрацювати з Європейським Омбудсменом, але класифікація звернень, підстави для звернень повинні відповідати європейським стандартам. Врахування досвіду діяльності Європейського Омбудсмена та Європейської мережі омбудсменів незалежно від строків реалізації євроінтеграційної політики сприятиме підвищенню ефективності діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на рівні європейських стандартів.

Література.

1. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: навч. посіб. / І. А. Грицяк – К.: «К.І.С», 2006.

2. Дідковська І. О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно- політологічний аналіз: дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Дідковська Ірина Олександрівна; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького – К., 2007.

3. Практичний порадник державного службовця з організації регіонального співробітництва / Уклад. Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І.Д. Шумляєва. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2: Інституційна система Європейського Союзу. – С. 39–40.

4. Consolidated version of the treaty establishing the European community. – Access mode: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/pdf/ 12002E_EN.pdf. – Title from the screen.

5. Decision of the European Parliament of 9 March 1994. – Access mode: http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199268689/ombudsman.pdf. – Title from the screen.

6. European Ombudsmen: Strategy for the mandate. – Access mode : http://www.ombudsman.europa.eu/ en/resources/strategy.faces. – Title from the screen.

7. Presentation of the European Ombudsman's Annual Report 2010 by Mr. P. Nikiforos Diamandouros. – Access mode : http://www.ombudsman.europa.eu/ en/activities/speech.faces/en/10384/html.bookmark. – Title from the screen.

8. Virgiliu G. Pop. The Ombudsman of The European Union. – Access mode : http://rosa.academia.edu/VirgiliuPop/Papers/1164578/the_ ombudsman _of_the_european_union. – Title from the screen.

УДК 330.341.1:331.5

Вадим Ландсман

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УМОВАХ ІННОВАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ

Розкрито особливості формування та функціонування ринку людського капіталу в умовах інноваційної економіки, визначено основні причини дестабілізації розвитку суспільства, його конкурентоспроможності в умовах глобалізації. Запропоновано напрями державного регулювання розвитку людського капіталу України.

Ключові слова: *державне регулювання, людський капітал, ринок людського капіталу, інвестиції в людський капітал, інтелектуальний капітал, інноваційний розвиток.*

Постановка проблеми

Людський капітал є головною рушійною силою соціально-економічного розвитку сучасного суспільства та становить основу інноваційної економіки, що ґрунтується на широкому застосуванні здібностей особистості, науковому знанні та провідній ролі інтелектуальних ресурсів.

Стратегічний курс соціально-економічного розвитку країни на залучення інвестицій в людину визначено в Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України в 2012 р., де наголошується на необхідності структурної трансформації національної економіки, підвищенні її конкурентоспроможності та наданні їй інноваційної якості [16].

Водночас знання, здібності, досвід, культура, мотивації людини можуть залишатися особистим надбанням і бути нереалізованими, тому державі необхідно створити умови та інститути, які перетворять потенціал особистості на сукупний людський капітал, тому в умовах інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки України актуальним уявляється вироблення ефективної державної політики щодо заробітної плати та розвиток інститутів ринку людського капіталу, соціального партнерства на підприємствах та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Процес формування та розвитку теорії людського капіталу пов'язаний з іменами відомих західних економістів А. Амстронга, К. Дженкса, Р. Лайкерта, Ф. Ліста, А. Маршалла, Дж. С. Мілля, В. Петті, А. Сміта, Ф. Тейлора, У. Фішера, Й. Шумпетера та ін. Основні положення щодо управління людським розвитком ґрунтовно досліджували Г. Беккер, Л. Вальрас, Е. Денісон, Дж. Кендрик, Г. Д. Маклеод, Р. Солоу, І. Тюнен, С. Хюбнер, Т. Шульц та ін.

В Україні методологічними питаннями розвитку людського капіталу займаються такі вчені, як Д. Богиня, В. Воронкова, О. Грішнова, Н. Голікова, В. Куценко, В. Лагутін, Е. Лібанова, А. Мерзляк, Л. Михайлова, Л. Пашко, І. Петрова, Л. Штика та ін. Проблеми формування людського капіталу та управління його розвитком опрацьовано у працях О. Амосова, А. Дєгтяра, В. Гриньової, А. Козирєва, Л. Прусака, А. Чухна та ін. Проте, попри ґрунтовні дослідження у даній сфері, питання формування та функціонування ринку людського капіталу наразі залишаються малодослідженими.

Мета

Мета статті полягає у з'ясуванні особливостей формування ринку людського капіталу та визначенні пріоритетних напрямів його розвитку з урахуванням глобальних ринкових трансформацій суспільства.

© Ландсман В.А., 2012.

Виклад основного матеріалу

Витоки теорії людського капіталу пов'язані з науковими працями У. Петті, А. Сміта та А. Маршалла. Визначальну роль людських ресурсів у розвитку економіки знаходимо в роботах У. Петті «Політична арифметика», А. Сміта «Дослідженні про природу і причини багатства народів». Цілісне формування теорії людського капіталу відноситься до 50-60 рр. XX ст. Основоположні засади цієї теорії були сформульовані відомим американським економістом Т. Шульцем, а базова модель – Г. Беккером, який вперше здійснив статистичний підрахунок економічної ефективності процесу освіти, де, за його оцінками, віддача від інвестицій в навчання складає 12−14 % річного прибутку [1].

В економічній теорії людський капітал визначається як сформований і розвинутий у результаті інвестицій і накопичений людиною (людьми) певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, який цілеспрямовано використовується в тій чи іншій сфері економічної діяльності, сприяє зростанню продуктивності праці та завдяки цьому впливає на зростання доходів свого власника, прибутку підприємства та національного доходу країни [22, с. 19]. Тому людський капітал можна розглядати як синтез освітньої, інтелектуальної, фізичної, соціальної культури людини, що постійно поповнюється і відтворюється, забезпечує їй доступ до певного соціального статусу в посадовій ієрархії та відповідний дохід.

Традиційною залишається точка зору, що на ринку праці соціально-трудові відносини пов'язані з реалізацією здібностей до праці окремої людини чи населення в цілому на основі попиту і пропозиції, купівлі-продажу робочої сили через її конкурентноздатність [6]. Однак, ціна праці є економічною оцінкою людських ресурсів, яка впливає на величину доходів найманих працівників та витрати роботодавців і залежить від ефективності використання висококваліфікованих людських ресурсів. Роботодавці пропонують вакантні робочі місця, на які потрібні працівники з відповідною кваліфікацією, знаннями, досвідом, тобто ті, які володіють певним людським капіталом. Отже, теоретично і практично ринок праці можна розглядати як підґрунтя формування моделі ринку людського капіталу.

Згідно з теорією людського капіталу, найголовнішими з усіх видів ресурсів, якими володіє людина, є саме знання, уміння, навички та здібності людини. Звідси випливає важливість ринку, за допомогою якого даний ресурс реалізується при залученні його до економічних зв'язків і відносин, та особливості його функціонування. Так, специфічні ознаки цього ринку характеризуються наступним:

- за різними фізичними даними і різними здібностями при укладенні трудового договору неможливо заздалегідь визначити реальний рівень трудових зусиль працівника;
- неоднаковою кваліфікацією і досвідом, що визначає диференціацію відмінностей у заробітній платі працівників за різними професіями;
- мобільністю людського капіталу, тобто людина впродовж всієї своєї трудової діяльності може змінювати одне заняття іншим, переходити від менш продуктивних видів діяльності до більш продуктивних;
- знаннями та здібностями, які включають у себе соціальний, психологічний чи політичний аспекти.

В основі функціонуванні ринку людського капіталу, як і будь-якого іншого, лежить механізм взаємодії попиту та пропозиції. Попит на людський капітал є похідним від попиту на ринках кінцевої продукції, реагує на зростан-

ня або падіння попиту та зміну виробничих технологій. Процес формування пропозиції людського капіталу в економіці залежить від волевиявлення кожного працівника, його можливостей, здібностей, навичок роботи, життєвих планів. В основі даного механізму попиту та пропозиції лежить конкуренція між працівниками за право найбільш вигідного застосування своїх здібностей і роботодавцями – за право залучати та використовувати працю найбільш кваліфікованих працівників.

Структура ринку людського капіталу представлена на рис. 1.

Важливим елементом функціонування ринку людського капіталу є механізм оплати праці, частка якого в доходах визначається залежно від його внеску в кінцеві доходи фірми.

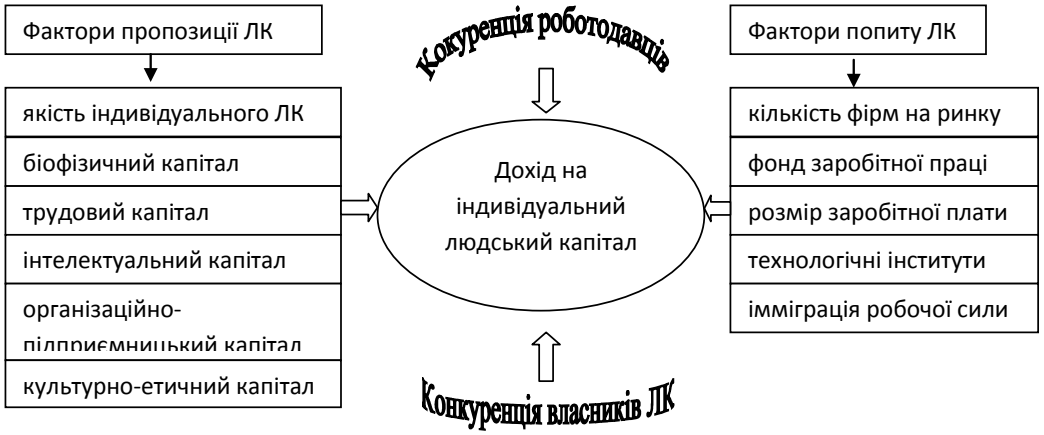


Рис. 1. Структура ринку людського капіталу

Підвищення мінімальної заробітної плати (на 1 грудня 2012 р. – 1134 грн) впродовж 2012 р. не дозволило подолати становище, коли прожитковий мінімум (на 1 грудня 1012 р. – 1095 грн), який визначений як базовий соціальний стандарт, ані кількісно, ані якісно не відповідає потребам людини. Він є нижчим за фактичну межу бідності, оскільки споживчий кошик не переглядався з 2000 р. Наприклад, у цивілізованих країнах мінімальна заробітна плата, як правило, становить 2−2,5 прожиткових мінімуми, а у Великій Британії – 6,4, Франції – 4,7 прожиткових мінімуми [10], в Україні вона складала на кінець 2012 р. 1,03 прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Як наслідок, заробіток значної частини зайнятого населення не задовольняє навіть потреби самої працюючої людини, не говорячи вже про потреби її сім'ї. Рівень бідності домогосподарств із дітьми перевищує загальний рівень бідності по Україні, а 80 % бідних – це домогосподарства з хоча б однією працюючою особою.

Заробітна плата є віддзеркаленням стану економіки і продуктивності ресурсів, насамперед праці та капіталу. Через це можна стверджувати, що «кожен новий спосіб оплати праці задається рівнем технічного базису виробництва й відображає його реальний стан» [11, с. 20].

Низька продуктивність праці є основною причиною низької заробітної плати. Наприкінці 2009 р. продуктивність праці в Україні становила 16 % від рівня продуктивності праці в США [8, с. 89]. Така ситуація спричинена зношеністю основних виробничих фондів: фізичне зношення досягло 70 %, а моральне – 90-95 % [19].

Диференціація в оплаті найманої праці є цілком природним і закономірним процесом. Згідно з трактуванням сучасних представників неокласичної економічної теорії, по-перше, вона пов'язана з наявністю так званих «не конкуруючих між собою груп працівників», які займаються абсолютно різними видами трудової діяльності, та потребує від працівника певних здібностей і рівня освіти (наприклад, лікар і продавець), відповідно і винагорода за їхню працю різна. По-друге, оплата праці висококваліфікованого працівника, тим більше талановитого, включає рентну складову, яка відсутня в заробітку рядового працівника. По-третє, існують «вирівнюючі відмінності» в оплаті праці як спосіб компенсації несприятливих умов, поганої екології, шуму й т.ін. Наприклад, праця звичайного працівника банку і праця будівельника оплачуються по-різному у зв'язку з відмінностями в умовах праці. Нарешті, ціла група факторів, що обумовлюють диференціацію в оплаті праці, пов'язана з існуванням ринку недосконалої конкуренції. Серед них – територіальні особливості ринків, інституціональні, соціологічні характеристики представників найманої праці (наявність диплому про освіту, вік, приналежність до тієї або іншої раси, статі тощо) [12, с. 156–174].

Усі перераховані фактори мають пряме відношення й до українських реалій, однак в умовах низьких заробітків важливо, насамперед, виявляти причини, що обумовлюють таке положення. На початку XXI ст. в Україні різко загострився соціальний розкол, «який полягає у наявності двох соціальних мегагруп, які протистоять одна одній за рівнем доходу. В Україні найбільш заможні верстви складають приблизно 4-4,5 % населення, далі спостерігається величезний провал, а потім з'являється так званий середній клас, який насправді до західного середнього класу не має ніякого стосунку» [15, с. 136]. Поглиблення соціальної нерівності серед населення країни має негативні наслідки для розвитку економіки та породжує нестабільність у суспільстві, які в недалекому майбутньому можуть тільки загострюватися поряд з активізацією негативних глобалізаційних процесів.

Отже, внаслідок того, що кожен працівник володіє унікальними здібностями і знаннями, які вимагають постійної підтримки і вдосконалення, необхідно говорити про те, що ринок людського капіталу є більш ємним за змістом і формам прояву в порівнянні з ринком праці. Крім того, здібності людини до праці формуються шляхом поєднання її природних задатків з освітою, її здоров'ям і способом життя, рівнем розвитку її творчих здібностей і моральних якостей. Дані фактори не враховуються на ринку праці, тоді як ринок людського капіталу повною мірою може прийняти людину як об'єкт свого дослідження.

Трансформація ринку праці в ринок людського капіталу зумовлена не тільки зростанням значення якості людського капіталу, але ще й тим, що інформаційна економіка породила в суспільстві тривожні побоювання про різке зменшення частки працівників, зайнятих у галузях виробничої сфери. У зв'язку з цим постійно зростає конкуренція праці, яка викликана відмінностями у рівні освіти працівника, рівні його мобільності в сучасній ринковій економіці.

Стрімке технологічне оновлення у світі впродовж 2010–2020 рр. відзначатиметься загостренням боротьби за кадри вищої кваліфікації, а саме – за кадри, які це здійснюватимуть. Отже, надзвичайно важливим кроком для України у завершенні індустріального розвитку і поступовому нарощуванні елементів постіндустріального типу економіки є своєчасне перетворення інтелектуального потенціалу на інтелектуальний капітал, використання якого забезпечить випуск продукції на рівні п'ятого або шостого технологічних укладів. За останніми даними ООН, в Україні постійно знижується інтелектуальний потенціал: лише в 2011 р. вона втратила 7 позицій у порівнянні з 2010 р. (69 місце) і посідає 76 місце серед 187 країн за рейтингом індексу розвитку людського потенціалу (ІРЛП) [4]. Якщо за індексом людського розвитку в 1991 р. від Німеччини Україна відставала на 9 %, то 2010 р. – вже на 19 %. Польщу 1990 р. вона випереджала на 1 %, а 2010 р. – вже відставала від неї на 8 %. Причиною цього є те, що Україна витрачає недостатньо коштів на людський розвиток, перш за все на освіту, яка, попри все, разом з наукою відтворюють інтелектуальну еліту, котра потенційно має взяти на себе завдання основного і відповідального носія [2].

За кількістю наукових фахівців вищої кваліфікації, що припадає на душу населення, наша країна не поступається розвиненим країнам Європи. Зокрема, кількість випущених фахівців навчальними закладами III-IV рівнів акредитації та аспірантів упродовж 2007–2011 рр. збільшилась, а докторантів – значно зменшилась (у 7 разів). Це ж стосується й кількості прийнятих і випущених фахівців навчальними закладами I-II рівнів акредитації, що зменшилася, відповідно на 37,4 тис. і 176,7 тис. осіб [2].

Ситуація на ринку людського капіталу ослабляється ще і тим, що в Україні середній вік висококваліфікованих працівників у багатьох галузях промисловості складає 53–57 років. Застарілі виробничі технології та устаткування, тривалі й незворотні зупинки виробництва, низька заробітна плата викликали свого часу відтік професіоналів, призвели до істотного зниження загального професійного рівня (частка працівників вищої кваліфікації у промисловості України складає близько 4 %, тоді як в США – 43 %, а в Німеччині – 56 %).

В Україні дуже мала частка продукції галузей, які відносяться до високих технологій, – усього 4,6 %. Домінуючими в українському експорті є галузі середніх і низьких технологій – 56,1 %. Це означає, що країна орієнтується на виробництво традиційної індустріальної продукції, що реалізується на конкурентних насичених ринках [17, с. 130].

За статистичними даними, впродовж 2011 р. в Україні високі технології створювали 172 підприємства, що на 11,7 % більше, ніж у 2010 р. Майже третина цих підприємств зосереджена у м. Києві, по 9,9 % – у Дніпропетровській та Донецькій, 8,1 % – Харківській, 5,2 % – Луганській, 4,7 % – Миколаївській областях [17]. Водночас, кількість підприємств та організацій у 2011 р., що використовували у виробництві високі технології, збільшилась на 23,1 % порівняно з 2010 р. і становила 1958 підприємств. Із них: підприємства промисловості – 59,6 %, організації, що займалися операціями з нерухомим майном, орендою, інжинірингом та наданням послуг підприємцям – 17,4 %, підприємства транспорту та зв'язку – 10,3, установи освіти –3,7 % [17].

У розвинених країнах на розвиток інновацій виділяється 2,0-2,5 % ВВП. Закон України про науково-технічну діяльність чітко визначає відсоток ВВП на науку. Цей показник дорівнюють 1,7 %. Водночас щорічна цифра бюджетних видатків на науку становить 0,3-0,5 % ВВП, а сумарно з усіх джерел – 0,89-1,2 %. Відомо, що економічна функція науки розпочинається з обсягів фінансування, що перевищують 0,9 % ВВП [21].

Неувага держави і бізнесу до науково-технічної та інноваційної політики призвела до домінування низькотехнологічних робочих місць в українській економіці, що не дозволяє виробляти конкурентоспроможну продукцію, а також є причиною низької продуктивності праці, гальмування зростання оплати праці.

Таким чином, функціонування ринку людського капіталу в інноваційній економіці не відповідає ні сучасним технологічним, ні соціально-економічним вимогам.

Одним із важливих компонентів людського капіталу є біологічний капітал, який забезпечує всі виробничі процеси людськими ресурсами. Основними показниками ефективності функціонування ринку біофізичного капіталу є: захворюваність працівників, виробничий травматизм та доступність послуг медичних закладів.

Так, Федерація профспілок України, посилаючись на дані Держкомстату, повідомила, що в середньому по Україні станом на червень 2010 р. 24,3 % працівників, а це майже 1,6 млн осіб, працюють у важких і шкідливих умовах праці, які не відповідають вимогам санітарних норм і правил. За даними Санепідемслужби України, 76,2 % усіх підприємств України не відповідають санітарним нормам. Такі умови праці призводять до того, що в Україні щорічно фіксують 6−7 тис. нових випадків професійних захворювань, а загальна кількість осіб, які сьогодні мають профзахворювання, складає сотні тисяч людей. Згідно з даними Держкомстату, галузями господарства з найбільшою кількістю нещасних випадків на виробництві стали добувна, обробна промисловість, будівництво, сільське господарство і транспорт [4]. За результатами цих показників Україна посідає друге місце після Португалії за травматизмом і двадцяте – після Китаю за смертністю людей на виробництві.

Факторами, які приводять до виробничого травматизму, насамперед є порушення виробничої і трудової дисципліни, вимог безпеки праці під час експлуатації обладнання, устаткування, механізмів, допуск до роботи без навчання та перевірки знань з охорони праці, відсутність або недосконаліть системи управління охороною праці, незадовільна організація виробництва, низький рівень відповідальності за безпеку праці як керівництва підприємств, так і працюючих. Іншими словами, виробничий травматизм є здебільшого наслідком недоліків і упущень у роботі роботодавців та фахівців з охорони праці.

У Конституції України зазначено, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичну допомогу надають безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Тобто Основний Закон країни визначає право людини на доступність медичної допомоги на засадах безоплатності, хоча при цьому не виключається можливість залучення небюджетних джерел фінансових ресурсів галузі охорони здоров'я.

Водночас, експерти визначають, що в Україні з року в рік знижується рівень доступності медичних послуг для населення переважно через високу вартість. Тобто, одночасно з порушенням права людини на доступну медичну допомогу неповністю реалізується конституційно закріплене право на безоплатність її отримання [9, с. 290]. Основною причиною цього є неузгодженість між обсягами гарантованої державою безоплатної медичної допомоги населенню та бюджетних коштів, виділених на організацію її надання.

Сучасний стан ринку організаційно-підприємницького капіталу характеризується нестабільністю. Внаслідок кризових явищ 2008−2009 рр. в Україні спостерігалось зменшення чисельності малих підприємств. Найбільше падіння припадало на 2010 р. (зменшення на 5,5 % у порівнянні з 2009 р.) та 2011 р. (на 8,9 % у порівнянні з 2010 р.). Кількість малих підприємств в Україні з 75 на 10 тис. наявного населення у 2009 р. скоротилась до 71 у 2010 р. та до 63 у 2011 р. Кількість суб'єктів малого підприємництва з 661 на 10 тис. населення у 2009 р. скоротилась до 464 у 2011 р. Частина збиткових підприємств малого бізнесу з 32,8 % від загальної кількості у передкризовому 2007 р. збільшилась до 41,4 % у 2011 р. Кількість зайнятих працівників на підприємствах малого бізнесу також скоротилась з 2237,4 тис. у 2008 р. до 2073,6 тис. осіб у 2011 р. [23].

Така ситуація зумовлена несформованим привабливим бізнес-кліматом та неефективністю державної регуляторної діяльності в Україні.

Ринок культурно-етичного капіталу безпосередньо пов'язаний із вищезгаданими ринками, оскільки в сучасних умовах велика увага приділяється і етичним якостям окремої людини-працівника, і діловій репутації фірми та суспільства в цілому, яка складається з культурних характеристик її працівників.

На підприємстві, в колективі якого працівники не володіють достатнім рівнем культури, частіше виникають ділові й особисті конфлікти. Недоброзичливий діловий клімат може спричинити зниження продуктивності, незадоволеності працівників умовами праці, погіршення соціальної взаємодії і, як наслідок, збільшення плинності кадрів [17, с. 228].

Висновки

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Вирішальною умовою високої конкурентоспроможності держави є ефективне використання знань, інноваційних технологій, освітнього потенціалу населення та рівень підготовки працівників як головної інтелектуальної сили. З огляду на це основними причинами дестабілізації в економічному розвитку на шляху науково-технічного і суспільного прогресу є:

- незбалансованість попиту і пропозиції робочої сили та недостатність ефективних методів у проведенні активної політики зайнятості;
- низька конкурентоспроможність праці через обмежені можливості реалізації індивідуального людського капіталу;
- неефективність системи освіти, охорони здоров'я, структур соціально-культурної сфери у формуванні людського капіталу.

Таким чином, проблемні питання інноваційного розвитку України безпосередньо пов'язані з формуванням та функціонуванням ринку людських ресурсів. Вони потребують оперативного втручання держави та їх врегулювання. Головним завданням щодо забезпечення ефективного функціонування цього ринку є розробка і реалізація системних заходів у соціально-трудовій та інноваційних сферах для розвитку трудового, інтелектуального та організаційно-підприємницького потенціалів працівника.

Подальші дослідження з даної проблеми слід проводити в напрямі пошуку способів її вирішення за підтримки держави шляхом створення сприятливих умов для формування та раціонального використання інтелектуального капіталу, активізації інноваційно-інноваційної діяльності, впровадження нових технологічних укладів, подолання розриву між наукою і виробництвом тощо.

Література.

1. Беккер Г. Человеческий капитал (главы из книги). Воздействие на заработки инвестиций в человеческий капитал / Г. Беккер // США: экономика, политика, идеология. – 1993. – № 11. – Ноябрь. – С. 19–145.

2. Вищі навчальні заклади : статистична інформація станом на 24 квітня 2012 р. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

3. Геєць В. М. Наслідки демографічних викликів для економічного зростання в Україні / В. М. Геєць // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1 (15). – С. 3–23.

4. Дані Держкомстату щодо кількості нещасних випадків на виробництві в 2010 році / [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу до даних : http://ukrstat.gov.ua. – Назва з екрану.

5. Доклад о человеческом развитии 2011 «Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех» (опубликовано для Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). – М. : Весь Мир, 2011. – 181 с.

6. Жваво А. Ф. Не ждите первого звонка! / А. Ф. Жваво. – М. : Физкультура и спорт, 1990. – 208 с.

7. Захарова О. В. Управління інвестуванням у людський капітал : методологія, оцінка, планування : моногр. / О. В. Захарова. – Донецьк : ДВНЗ ДонНТУ, 2010. – 378 с.

8. Куліков Г. Т. Заробітна плата в кризовий період у контексті її впливу на трудовий потенціал / Г. Т. Куліков // Економіка підприємства. – 2011. – № 8. – С. 14–17.

9. Лободіна З. Доступність медичної допомоги для населення та перспективи забезпечення / З. Лободіна // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. –2010. – Вип. 24. – С. 285–293.

10. Ломонос Н. Винагорода за працю чи вид соціальної допомоги? / Н. Ломонос // Праця і зарплата. – 2005. – № 48. – С. 7.

11. Лагутін В. Про теоретико-методологічні засади дослідження оплати праці / В. Лагутін // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 3. – С. 16–20.

12. Макконнел К. Экономикс: Принципы, проблемы и политика / К. Макконнел, С. Брю ; пер. с англ. – М. : Республика, 1993. – Т. 2. – 400 с.

13. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

14. Операційні витрати з реалізованої продукції (робіт, послуг) за видами економічної діяльності у 2011 році : стат. інформація станом на 13.06.2012 р. [Електрон. ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua. – Назва з екрану.

15. Пущуліна О. М. Нова ідеологія реформування заробітної плати: потреба та перспективи / О. М. Пущуліна // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 133–140.

16. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

17. Смирнов В. Т. Управление человеческим капиталом : учеб. пособие / В. Т. Смирнов, В. И. Сошников, Ф. Б. Власов, И. В. Скоблякова. – Орел : ОрелГТУ, 2005. – 276 с.

18. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

19. Створення та використання високих технологій та об'єктів права інтелектуальної власності на підприємствах України у 2011 році : статистика науки та інновацій [Електрон. ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua. – Назва з екрану.

20. Україна у цифрах 2010 : стат. зб. / Державний комітет статистики України ; за ред. О. Г. Осауленка ; відп. за випуск Н. П. Павленко. – К. : ДП «Інформаційно-аналітичне агентство», 2010. – 251 с.

21. Усата Т. В. Актуальні питання фінансування наукової діяльності в Україні: порівняльний аспект [Електронний ресурс] / Т. В. Усата, Н. В. Виногородська // Наукові праці Кіровоградського нац. техн. ун-ту : зб. наук. пр. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/10_DN.../4_107031.doc.htm. – Назва з екрану.

22. Федоренко В. Г. Особливості інвестиційної діяльності на ринку праці України / В. Г. Федоренко, А. В. Черкасов // Ринок праці та зайнятість населення. – 2011. – № 1. – С. 3–4.

23. Щодо ефективності підтримки та перспектив розвитку малого підприємництва у регіонах : Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/903. – Назва з екрану.

УДК 351:316.334.3

Артур Левицький

УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМНОГО ПОЛЯ

У статті досліджено існуючі методичні підходи до формування технології управління зацікавленими сторонами (стейкхолдерами) з акцентом на окреслення проблемного поля узгодження інтересів та попередження конфліктів при реалізації соціальних проектів і програм.

Ключові слова: *зацікавлені сторони, проект, програма, соціальна відповідальність, соціальна політика, узгодження інтересів.*

Постановка проблеми

Якість реалізації соціальних програм та проектів є мірою ефективності соціальної політики. В ідеальному варіанті соціальний проект може бути реалізований, якщо при цьому зацікавлені абсолютно всі: й учасники, і ті, кого він так чи інакше стосується. Всі зацікавлені сторони (стейкхолдери) є учасниками ланцюжка створення цінності й в тому або іншому ступені додають програмі цінності і вартості. Оптимізація соціальної цінності для споживачів ускладнюється тим, що стейкхолдери одного ланцюжка цінності є учасниками безлічі інших ланцюжків цінності, які спільно складають соціальний капітал програми або території. Для збільшення цього капіталу необхідно використовувати стандарти та методи управління програмними (проектними) ризиками. Практика доводить, що серед відомих методів управління ризиками найбільш раціональним є стейкхолдерський підхід.

© Левицький А.О., 2012.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Впровадженню методології управління проектами до сфери державного регулювання соціального розвитку присвячено багато праць як національних, так і іноземних фахівців: − С. Д. Бушуєва, В. Н. Буркова, В. Воропаєва, В. М. Воротіна, Грея Клиффорда Ф., Н. М. Драгомирецької, І. І. Мазура, В. Д. Шапіро, та інших. Проблеми розвитку ринку соціальних послуг вирішують М. Ф. Головатий, І. Д. Звєрєва, Г. М. Лактіонова, Т. В. Семигіна, Е. І. Холостова, інші. Розробці сукупності соціальних нормативів присвячені праці В. І. Гребеннікова, Б. А. Розенфельда, Н. М. Римашевської та ін. Питанню стандартизації управління соціальними програмами присвячено наукові дослідження Аграновіч В. Б., Н. В. Кулікової, О. В. Пономаренко; методології соціального проектування − А. С. Автономова, Г. А. Антонюк, А. С. Карповцевої, В. А. Лукова, та ін.

Відмінні риси процесу управління соціальними програмами та проектами, які необхідно враховувати при розробці стандартів управління, надано у роботі В. М. Буркова [2]. Підґрунтям формування механізму узгодження інтересів є «Стандарт взаємодії із зацікавленими сторонами AA1000» (Стандарт AA1000SES) [1], в якому викладено основні методи, інструменти та стандарти управління зацікавленими сторонами. Технологія розроблення дорожньої карти соціального проекту представлена в дослідженні О. В. Пономаренко [10]. Дослідженню ролі зацікавлених сторін при розробці проектів підвищення конкурентоспроможності територій присвячено праці О. І. Дацко [4], при розробці стратегії розвитку міста – А. І. Єрмолової [6].

Мета

Мета запропонованої статті полягає в дослідженні існуючих методичних підходів до формування технології управління стейкхолдерами з акцентом на окреслення проблемного поля узгодження інтересів та попередження конфліктів при реалізації соціальних проектів і програм.

Виклад основного матеріалу

Одним із гострих питань розвитку України та її регіонів є реалізація соціальної політики. В умовах фінансової кризи та посткризовий період, коли потрібна жорстка економія бюджетних коштів, а переважна більшість людей не в змозі самостійно забезпечити собі гідний рівень життя, зростає роль ефективної соціальної допомоги держави, що вимагає вдосконалення механізмів державного управління соціальними проектами і програмами на регіональному та загальнонаціональному рівнях.

На сьогодні в Україні поставлена проблематика актуалізується через наступне.

1. У червні 2010 року Комітет з економічних реформ, створений Президентом України, розробив Програму економічних реформ на 2010−2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», що охоплює 18 стратегічних перетворень за п'ятьма напрямами, серед яких розвиток людського й соціального капіталу. Після прийняття Програми економічних реформ Кабінет Міністрів України та Міністерство соціальної політики України визначили пріоритети реформування соціального сектору, які охоплюють: пенсійну систему (Урядом прийнято постанову «Про підвищення рівня соціального захисту населення» від 23.04.2012 № 327, якою визначено механізми осучаснення та перерахунку пенсій); легалізацію зайнятості та заробітної плати; питання зайнятості (5 липня 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 5067-VI «Про зайнятість населення») та безробіття; си-

стему соціального страхування; систему соціальної допомоги та соціальних послуг; питання міграції; питання ґендерної політики.

2. Під час засідання Комітету з економічних реформ 25 серпня 2010 року було визначено чотири Національних пріоритети та десять Національних проектів, реалізація яких матиме визначний вплив на соціально- економічний розвиток країни, покращення якості життя громадян і підвищення рівня національної безпеки. У рамках Національного пріоритету «Нова якість життя» розпочинається реалізація одразу 6-ти Національних соціальних проектів (Доступне житло, Чисте місто, Якісна вода, Відкритий світ, Місто майбутнього, Нове життя), що свідчить про особливе значення соціальних проблем для нинішньої України (Постанова КМУ від 8 грудня 2010 р. N 1256 «Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)».

3. Важливим інструментом практичної реалізації зазначених заходів мають стати державні цільові програми. В 2012−2014 рр. злагоджені дії всіх гілок влади мають повернути цим програмам їх основне призначення – бути інструментом вирішення найбільш значущих проблем у житті держави. Зокрема, саме державні цільові програми є основними елементами практичного виконання Президентської Програми реформ.

Проте, відповідно до висновків Мінекономрозвитку, Мінфіну та Генеральної прокуратури, системними недоліками розроблення і виконання програм є: а) недодержання державними замовниками вимог законодавства в сфері розроблення та виконання державних цільових програм у частині відсутності чітко визначених завдань і заходів, які передбачені для виконання в межах програми, термінів їх виконання, обсягів фінансування з розбивкою по роках та виконавцях, результативних показників реалізації програм; б) наявність дублювання окремих завдань і заходів програм декількома міністерствами та відомствами; в) незабезпечення програм реальними джерелами фінансування; г) наявність різних даних щодо кількості державних цільових програм у відповідних органах центральної виконавчої влади.

Наведений аналіз недоліків спонукає до пошуку нових підходів до розробки, організації виконання та контролю за фінансуванням державних цільових програм, які б з одного боку, забезпечили ефективне управління проектами і програмами, а з іншого – ефективно координували дії суб'єктів реалізації завдань;

4. Аналіз заходів, запропонованих Президентом України в Національному плані дій на 2013 рік [9], доводить, що всі вони мають програмний характер. Виходячи з цього, є всі підстави вважати, що запровадження проектного підходу до планування розвитку регіонів та реалізації системи місцевих, зокрема, соціальних проектів, набуло практичної нагальності.

Підкреслюючи актуальність обраної проблематики наукового дослідження, наголосимо, що будь-який проект завжди реалізує визначену стратегію управління, орієнтовану на стійкий розвиток та задоволення споживачів. Враховуючи те, що основні принципи управління проектами притаманні системі управління програмами, але набувають більшої складності та потребують узгодженості інтересів, в сучасних умовах швидких соціальних змін та невизначеності їх кінцевого результату стає доцільним розробка інноваційних підходів до формування соціальної програми з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін.

Ідея концепції зацікавлених сторін полягає в тому, що кожна організація, комерційне підприємство, органи державної влади, громадські об'єднання мають коло зацікавлених сторін, які впливають на їх діяльність або зазнають на собі впливу від цієї діяльності зараз та в майбутньому. Тому розуміння потреб, очікувань та думок зацікавлених сторін, аналіз та збалансоване врахування цих очікувань має принципове важливе значення для діяльності будь-якої організації. Метою взаємодії з зацікавленими сторонами є правильний вибір напряму стратегічного розвитку організації та шляху удосконалення її діяльності і досягнення такого рівня сталого розвитку, від якого виграють всі: організація, її зацікавлені сторони та суспільство.

Історія концепції зацікавлених сторін почалася з роботи Е. Фримена «Стратегічне управління: роль зацікавлених сторін» (1984), де дається їх визначення: «будь-які індивідууми, групи чи організації, які мають суттєвий вплив на рішення, що приймаються фірмою, та/або знаходяться під впливом цих рішень». До класичного переліку зацікавлених сторін відносяться власники, споживачі, конкуренти, засоби масової інформації, робітники, захисники довкілля, постачальники, урядові агенції, місцеві громади. Концепція зацікавленних сторін набула розвитку в книзі Д. Поста, Л. Престона та С. Сакс «Переосмислення корпорації: менеджмент зацікавлених сторін та організаційне багатство» (2002). В ній наведено, що взаємовідносини корпорації з зацікавленими сторонами виступають джерелом «активів відносин», розвиток яких полягає в збалансованій раціональній відповіді компанії на систему суперечних очікувань зацікавлених сторін. Така поведінка корпорації дає можливість їй генерувати блага для зацікавлених сторін впродовж тривалого часу та є засобом досягнення сталого розвитку [8].

Широке роз'яснення щодо визначення терміну «зацікавлені сторони» дано в Рекомендаціях зі звітності в галузі сталого розвитку GRI (Global Reporting Initiative) [11]: Зацікавлені сторони – організації чи особи, на яких, згідно з розумними очікуваннями, суттєво впливають діяльність, продукція та/або послуги організації, і ті, чиї дії згідно з розумними очікуваннями можуть впливати на здатність організації успішно реалізовувати свої стратегії та досягати цілі, що поставлені.

У 2005 році Інститут соціальної та етичної звітності (Лондон) розробив Стандарт AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard) [1] – стандарт взаємодії з зацікавленими сторонами. Цей стандарт є рекомендованою нормативною базою для загального використання при плануванні, виконанні, оцінці, інформуванні та нефінансовій аудиторській перевірці якості взаємодії з зацікавленими сторонами. Він дає вказівки з управління процесом діалогу та налагодження співробітництва організації з її зацікавленими сторонами. Стандарт AA 1000 SES висвітлює питання якості взаємодії з зацікавленими сторонами. У практичному посібнику до Стандарту дані конкретні рекомендації щодо його використання, наведені шаблони документів для кожного етапу процесу взаємодії з зацікавленими сторонами та приклади практик різних організацій.

Багато уваги приділяється питанню зацікавлених сторін в Стандарті ISO-26000 «Керівництво з соціальної відповідальності» [12]. У ньому дані основні моменти, пов'язані з процесом залучення зацікавлених сторін, від рекомендації щодо відбору та аналізу зацікавлених сторін до форм взаємодії з ними.

В аспекті реалізації соціальних проектів і програм дуже важливим при отриманні грантової допомоги є врахування вимог ЄБРР як основного донора технічної

допомоги в Україні щодо залучення зацікавлених сторін і проведення громадських консультацій [5]. Зокрема, процес залучення зацікавлених сторін до реалізації соціальних проектів включатиме наступні етапи:

- визначення ключових зацікавлених сторін, включаючи уповноважені органи влади і зачеплені групи населення;
- визначення всіх деталей механізму надання інформації і проведення консультацій з уповноваженими органами влади і зацікавленими групами громадськості;
- залучення зацікавлених сторін розглядається як безперервний процес, який починається на самій ранній стадії розробки проекту і триває протягом всього його життєвого циклу;
- особлива увага має приділятись роботі із вразливими групами громадян;
- необхідно розробити, детально описати і запровадити механізм розгляду скарг і звернень громадян.

Зацікавлені сторони соціальної програми (проекту) – це суб'єкти, що мають певні інтереси в програмі і безпосередньо залучені до неї. До зацікавлених сторін відносяться власник програми, планувальники програми, учасники програми і учасники групи проектів, складових програми. Партнери, що беруть участь в програмі, підрядники, постачальники, інші контрагенти, які безпосередньо або побічно залучені до програми, не лише здійснюють на неї сильний економічний вплив, але і глибоко зацікавлені в мобілізації ресурсів програми, соціальних ефектах від реалізації програми і стурбовані її впливом на навколишнє середовище.

Тому при реалізації проектів, що входять до програми, власник програми, інвестори, фінансисти, консультанти, організація, що здійснює програму, команди проектів, проектні менеджери, генпідрядники, будівельні компанії, виробники товарів, постачальники послуг, науково-дослідні центри і регуляторні органи формують безліч зацікавлених сторін програми.

Центральні державні органи, органи місцевого самоврядування і окремі громадяни так або інакше здійснюють соціальний вплив або навіть тиск на програму, якщо вони беруть участь або прямо зацікавлені в ній. Їх інтерес до програми може виражатися в її підтримці, оскільки програма може здійснювати податкові відрахування, інші соціальні виплати або приносити інші вигоди для місцевої спільноти; або, навпаки, в протидію програмі через те, що програма може породжувати потенційну небезпеку, спричиняти ризики, створювати певні перешкоди будь-кому або зменшувати джерело прибутку для гравців ринку.

На сьогодні вже є яскравий приклад використання технології управління зацікавленими сторонами при реалізації соціальних програм на рівні Національних проектів. Так, у грудні 2011 року в рамках реалізації Національного проекту «Нове життя – нова якість охорони материнства та дитинства» була підписана Заява про наміри між «зацікавленими сторонами» з метою сприяння сталим та скоординованим діям, спрямованим на покращення здоров'я матерів та дітей в Україні з приділенням особливої уваги забезпеченню якості антенатального, перинатального та неонатального догляду, який ґрунтується на принципах доказової медицини [7].

Аналіз існуючих методичних підходів до управління зацікавленим сторонами показав, що при реалізації соціальних проектів першочерговим завданням, паралельно з дослідженням оточення проекту, є виконання наступних дій:

- визначення зацікавлених сторін проекту − аналіз оточення проекту буде неповним, якщо попередньо не виявити максимально повне коло зацікавлених сторін. Використовуючи метод мозкового штурму командою проекту має бути ідентифіковано максимальне коло зацікавлених сторін;
- визначення важливості кожної з зацікавлених сторін для проекту − необхідно розглянути кожну с зацікавлених сторін та визначити, наскільки її участь є важливою для проекту;
- визначення зацікавленості кожної із сторін та ступеню впливу на проект − відповідно, кожна із зацікавлених сторін проекту може мати як позитивне «+», так і негативне «-» відношення до проекту та певний ступінь впливу на проект;
- визначення емоційної прихильності зацікавлених сторін проекту − емоційна прихильність до проекту може суттєво відрізнятися від фактичних інтересів. Такий аналіз дозволяє більш якісно розробити стратегію роботи із зацікавленими сторонами;
- визначення стратегії та тактики взаємодії з кожною з зацікавлених сторін − для кожної із сторін необхідно визначити загальний напрямок і конкретний перелік заходів щодо взаємодії. Стратегія відносин буде визначатися поєднанням категорій зацікавленості, важливості, впливу кожної зі сторін на проект. Варіантами стратегії, наприклад, можуть бути «Використовувати», «Залучати», «Інформувати», «Блокувати» тощо. Конкретні заходи з управління зацікавленими сторонами можуть бути спрямовані на задоволення їх інтересів, на використання їх можливостей в інтересах проекту, на покращення їхньої поінформованості та лояльності, на попередження можливих деструктивних дій тощо. Як правило, більшість подібних заходів знаходять своє місце в планах управління комунікаціями, ризиками та якістю проекту;
- включення заходів щодо взаємодії із зацікавленими сторонами у календарний план проекту. Безумовно, важливим та заключним етапом аналізу зацікавлених сторін проекту є включення процесів взаємодії із зацікавленими сторонами у календарний план проекту.

Статус, позиції, вплив, ресурси і склад зацікавлених сторін змінюється протягом всього життєвого циклу управління проектом. Відповідно, аналіз зацікавлених сторін важливо проводити на всіх стадіях, керуючись наступними принципами.

1. Очікувані кінцеві результати і ефекти для зацікавлених сторін повинні оцінюватися систематично. Впровадження методів оцінки впливу дозволяє отримати достовірні данні щодо впливу проекту на цільові групи та інші зацікавлені сторони.

2. Зацікавлені сторони повинні бути визначені комплексно. Якщо будь-яка зацікавлена сторона на визначена, висновки за проектом або програмою будуть неповні й неточні. Необхідно систематично проводити ідентифікацію зацікавлених сторін на кожній стадії реалізації проекту.

Для прикладу наведемо досвід найбільшої промислово-фінансової групи України СКМ, яка робить значний внесок у розвиток країни, реалізуючи соціальні програми, спрямовані на вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем: «Для підвищення результативності наших соціальних програм і для забезпечення стійкого розвитку нам важливо ефективно взаємодіяти

із зацікавленими сторонами. Ми ведемо конструктивний діалог із зацікавленими сторонами і віримо, що зацікавлені сторони можуть зробити істотний внесок у розробку стратегії і встановлення конкретних пріоритетів соціальної та екологічної політики нашої компанії» [3].

3. Інформація щодо аналізу зацікавлених сторін повинна бути використана для оцінки і внесення необхідних змін в проект, що реалізується. Аналіз зацікавлених сторін допомагає особам, що приймають рішення, оцінювати переваги проекту.

Висновки

В ході аналізу зацікавлених сторін можуть бути вирішені наступні завдання: розробка та затвердження стратегії розвитку; внесення коректив у реалізацію проекту; удосконалення процесу розробки і виконання проекту; забезпечення звітності з боку співвиконавців проекту; підвищення рівня знань про переваги та недоліки проекту тощо. Подальших наукових досліджень потребує питання запровадження методичних підходів до управління зацікавленими сторонами в технологію розроблення соціальних проектів, особливо на рівні територіальних громад.

Література.

1. AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard). Стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами. AccountAbility / [Електроний. ресурс]. – Режим доступу: www.accountability.org.uk. – Назва з екрану.

2. Бурков В. Н. Задачи управления в социальных и экономических системах / В. Н. Бурков, И. В. Буркова, И. А. Горгидзе, Г. С. Джавахадзе, Р. А. Хуродзе, А. В. Щепкин. – М.: СИНТЕЗ, 2005.– 256 с.

3. Взаємодія з зацікавленими сторонами : Офіційний сайт Систем Кепітал Менеджмент / [Електроний. ресурс]. – Режим доступу : http://www.scm.com.ua/uk/sustainability/stakeholders. – Назва з екрану.

4. Дацко О. І. Застосування ціннісного підходу для забезпечення конкурентоспроможності регіону в умовах глобалізації / О. І. Дацко// Вісник Донецького національного університету. – 2011. − №1. – С. 67−90

5. Екологічна і соціальна політика ЄБРР 2008 року / [Електроний ресурс]. – Режим доступу :http:// www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/2008policy.pdf.

6. Єрмолова А. І. Модель середовища зацікавлених сторін розробки стратегії розвитку міста / [Електроний. ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSUNU/2012_14_1/Ermolova.pdf.

7. Заява про наміри Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, Міністерства охорони здоров'я України, Дитячого фонду Організації Об'єднаних Націй, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, Фонду народонаселення Організації Об'єднаних Націй, Всесвітньої організації охорони здоров'я, Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва, у підтримку Національного проекту «Нове життя - Нова якість охорони материнства та дитинства» : Міжнародний документ № 998_511 від 14.12.2011 р / [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_511.

8. Концепція заінтересованих сторін / Сталий розвиток та корпоративна соціальна відповідальність / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://moodle.udec.ntu-kpi.kiev.ua/moodle/mod/resource/view.php?id=4403 / [Електроний. ресурс].

9. Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних Реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12 березня 2013 року No128/2013 − [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/128d.pdf. – Назва з екрану.

10. Пономаренко О. В. Інструменти управління ризиками соціальних проектів // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ДРІДУ НАДУ при Президентові України, вип.4(34). – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 160−166.

11. Руководство по отчетности в области устойчивого развития / [Електроний ресурс]. – Режим доступу: https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Russian-FSSS-G3-Reporting-Guidelines.pdf. – Назва з екрану.

12. Соціальна відповідальність і керівництво – ISO 26000:2010 / [Електроний ресурс]. – Режим доступу : www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=42546. – Назва з екрану.

УДК 341.16:613/614B003

Сергій Линник

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ СТРАТЕГІЇ ВООЗ «ЗДОРОВ'Я−2020» ЩОДО СТАНДАРТИЗАЦІЇ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я

Проведено аналіз вітчизняної нормативно-правової бази України щодо стандартизації у сфері охорони здоров'я. Визначено пріоритетні напрями розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я в Україні. Обгрунтовано державні завдання щодо подальшого розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я України відповідно до положень міжнародної стратегії ВООЗ «Здоров'я–2020».

Ключові слова: *охорона здоров'я населення, стратегія, ВООЗ, стандартизація.*

Постановка проблеми

Членство України у міжнародних організаціях зобов'язує її активно впроваджувати міжнародні стратегії, в тому числі ті, які стосуються діяльності сфери охорони здоров'я населення. Одна з останніх міжнародних стратегій Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я (ВООЗ) «Здоров'я–2020» [1] також повинна відповідним чином бути реалізована у вітчизняній системі охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Міжнародною стратегією ВООЗ «Здоров'я−2020» передбачено застосування в управлінні системою охорони здоров'я такого ефективного інструменту, як стандартизація. Для забезпечення розвитку стандартизації в сфері охорони здоров'я необхідно створити відповідну нормативно-правову базу з дотриманням міжнародних принципів, що слід розглядати як пріоритетне завдання державного управління сферою охорони здоров'я в Україні.

Проблема забезпечення розвитку стандартизації в сфері охорони здоров'я розглядалась такими вченими, як Н. П. Ярош [2], І. Я. Сенюта [3], Г. Ф. Ігнатьєва [4], В. І. Шуляк [5], Я. Г. Літінська [6], В. А. Сміянов [7] та ін. Сфера наукових досліджень науковців стосується переважно різних аспектів стандартизації медичної допомоги.

© Линник С.О., 2012.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Пошук та аналіз літературних джерел дав можливість з'ясувати, що вченими мало досліджені стандарти у сфері охорони здоров'я як система нормативно-правових актів, яка визначає функціонування галузі охорони здоров'я за окремими напрямами її діяльності. В Україні не вивчалась стандартизація у сфері охорони здоров'я в якості окремого міжнародного стратегічного напряму діяльності медичної галузі.

Мета

Мета роботи – визначити стан впровадження в Україні положень міжнародної стратегії ВООЗ «Здоров'я–2020» в частині, що стосується стандартизації у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу

Стратегія Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації Охорони Здоров'я (ВООЗ) «Здоров'я 2020» прийнята на 62 сесії Європейського регіонального комітету ВООЗ 10-12 вересня 2012 року. У ній визначено завдання для країн-членів ВООЗ щодо стандартизації у сфері охорони здоров'я: «Підвищувати якість послуг за допомогою акредитації та дотримання відповідних національних стандартів для навчальних закладів та медичних працівників як у державному, так і в приватному секторі».

Найважливіша роль в цьому відношенні у стратегії відводиться міністрам і міністерствам охорони здоров'я. «Їх надійне керівництво, − зазначається у стратегії, − є ключем до успіху всіх дій, необхідних для задоволення інтересів щодо здоров'я населення, таких як … якісне і ефективне виконання основних функцій громадської охорони здоров'я, надання медико-санітарних послуг, встановлення та моніторинг за стандартами для отримання показників діяльності в межах прозорої підзвітності».

Європейське регіональне бюро ВООЗ сприяє країнам у проведенні оцінки та забезпеченні технічного вдосконалення і надає їм інформацію з питань охорони здоров'я: здійснюючи співробітництво з міжнародними партнерами, для забезпечення стандартизації, підвищення рівня міжнародної порівнянності та якості даних з питань охорони здоров'я.

Для дослідження стану реалізації в Україні положень міжнародної стратегії ВООЗ «Здоров'я–2020» в частині, що стосується стандартизації у сфері охорони здоров'я, нами проведено аналіз відповідної вітчизняної нормативно-правової бази.

Її вивчення дало можливість встановити, що у Законі України від 05.10.2000 № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» визначено перелік державних соціальних стандартів, які необхідно розробити і впровадити у вітчизняній сфері охорони здоров'я з метою забезпечення гарантування соціальних прав громадян. В статті 11 зазначеного закону визначено напрями, за якими необхідно розробити гарантовані державою соціальні стандарти в сфері охорони здоров'я:

- гарантований рівень медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я;
- надання медичної допомоги, включно обсяг діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур;
- якість надання медичної допомоги;
- пільгове забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами;
- забезпечення стаціонарною медичною допомогою;
- забезпечення медикаментами державних і комунальних закладів охорони здоров'я;
- санаторно-курортне забезпечення;
- забезпечення харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я.

Державне завдання щодо розвитку державних соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я визначено також у дорученні Президента України від 06.03.2003 № 1-1/252 (абзац другий, стор.1), дорученні Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 14494 (п.2а), дорученні Кабінету Міністрів України від 18.12.2003 № 81186, дорученні Кабінету Міністрів України від 04.10.2004 №29952/359/1-04, дорученні Кабінету Міністрів України від 26.04.2008 №23887/0/1-08 до протоколу зустрічі Прем'єр-міністра України з представниками профспілок бюджетної сфери від 22.04.2008 (п. 34), постанові Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 960 (п.8), постанові Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 208 (п.2.4), п. 2.3 Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 27.08.2007 №973 щодо забезпечення реалізації Закону України від 05.10.2000 №2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

На виконання вищевказаних документів Міністерством охорони здоров'я України підготовлено пакет нормативних документів з питань державних соціальних стандартів і нормативів у сфері охорони здоров'я.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 №955 затверджено Програму надання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги, до якої увійшов перелік видів безоплатної медичної допомоги, їх обсяги та фінансовий норматив бюджетного забезпечення охорони здоров'я.

Державні соціальні нормативи забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 №1303 «Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань». Постанова містить перелік груп населення, у разі амбулаторного лікування яких лікарські засоби за рецептами лікарів відпускаються безоплатно або на пільгових умовах, та перелік категорій захворювань, у разі амбулаторного лікування яких лікарські засоби відпускаються безоплатно.

В якості державних соціальних нормативів забезпечення населення ліжками для стаціонарного лікування в розрізі областей використовуються нормативи, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 №640 «Про затвердження нормативів потреб у стаціонарній медичній допомозі в розрахунку на 10 тисяч населення». Забезпечення стаціонарними ліжками дітей, вагітних, роділь, породіль та гінекологічних хворих за профілями лікарських спеціальностей здійснюється відповідно до наказу МОЗ України від 24.03.1998 № 74 «Про орієнтовні нормативи потреби у стаціонарній медичній допомозі дітям, вагітним, роділлям, породіллям та гінекологічним хворим».

Міністерством охорони здоров'я України розроблено державні соціальні стандарти за 59 профілями надання медичної допомоги населенню в амбулаторно-поліклінічних умовах та за 56 профілями надання медичної допомоги у стаціонарних умовах.

Наказом МОЗ від 06.02.2008 №56 затверджено державні соціальні нормативи санаторно-курортного забезпечення дорослого населення за профілями лікарських спеціальностей (крім туберкульозного профілю).

На виконання Державної програми розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмежени-

ми фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 року (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 №716) наказом МОЗ України від 07.02.2008 № 57 затверджено державні соціальні нормативи у сфері реабілітації дорослих-інвалідів.

З метою забезпечення використання ефективних та безпечних лікарських засобів Міністерство охорони здоров'я проводить роботу щодо створення Державної формулярної системи, яка містить формуляри трьох видів.

1. Державний формуляр лікарських засобів (формулярний довідник), який розробляється Центральним формулярним комітетом МОЗ України (четвертий випуск Державного формуляру лікарських засобів затверджено наказом МОЗ України від 28.03.2012 № 209).

2. Регіональний формуляр лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управлінь (головних управлінь) охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (формулярний перелік), який розробляється відповідними регіональними формулярними комітетами.

3. Локальний формуляр лікарських засобів закладу охорони здоров'я (формулярний перелік), який розробляється фармакотерапевтичними комісіями закладів охорони здоров'я.

Крім державних соціальних стандартів, в Україні розвивається нормативно-правова база інших державних стандартів у сфері охорони здоров'я.

Міністерством охорони здоров'я України затверджено державний стандарт лікування ВІЛ-позитивних людей, які є споживачами ін'єкційних наркотиків, державні стандарти санаторно-курортного лікування дітей з соматичною патологією, клінічні протоколи надання медичної допомоги за 72 профілями надання медичної допомоги населенню.

Міністерством охорони здоров'я України затверджено державні санітарні норми і правила «Організація роботи лабораторій при дослідженні матеріалу, що містить біологічні патогенні агенти I-IV груп патогенності молекулярно-генетичними методами».

В Україні діють державні стандарти консервованої крові і її компонентів.

В Україні затверджено державні стандарти освіти молодших медичних (фармацевтичних) спеціалістів.

Міністерство охорони здоров'я України, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює контроль і нагляд за додержанням санітарного законодавства, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення; затверджує відповідно до законодавства державні санітарні норми, правила, гігієнічні нормативи; погоджує в установленому законодавством порядку всі державні стандарти, технічні умови, промислові зразки, іншу нормативно-технічну документацію об'єктів, які можуть чинити шкідливий вплив на здоров'я населення.

В Україні прийнято державні стандарти поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення, державні стандарти щодо улаштування, утримання і організації режиму діяльності дитячих оздоровчих закладів, державні стандарти влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу, державні стандарти влаштування і обладнання кабінетів комп'ютерної техніки в навчальних закладах та режиму праці учнів на персональних комп'ютерах.

Міністерство охорони здоров'я України бере участь у розробленні та введенні в дію стандартів радіаційної безпеки. В Україні прийнято державні стандарти радіаційної безпеки, державні стандарти захисту населення від впливу електромагнітних випромінювань, державні стандарти роботи з джерелами електромагнітних полів, затверджено державні стандарти якості продовольчої сировини і продуктів харчування, державні стандарти фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах та енергії, державні стандарти застосування харчових добавок, державні стандарти харчування дітей у дошкільних навчальних закладах, державні стандарти забезпечення неповнолітніх у центрах медико-соціальної реабілітації харчуванням, одягом, взуттям, предметами для навчання і дозвілля, комунально-побутовими послугами, державні стандарти харчування і рекомендації щодо складання наборів продуктів донорам в день здавання крові та (або) її компонентів, державні стандарти щодо поліпшення організації лікувального харчування у лікувально-профілактичних закладах, державні стандарти для підприємств (цехів), що виробляють кондитерські вироби з кремом, державні стандарти для підприємств і суден, що виробляють продукцію з риби та інших водних живих ресурсів.

Перелік затверджених статтею 11 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» видів державних соціальних стандартів в сфері охорони здоров'я включає стандарти забезпечення харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я різного профілю, які залишаються незатвердженими.

Відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я, Міністерство охорони здоров'я України встановлює в межах своєї компетенції державні стандарти якості лікарських засобів, імунобіологічних препаратів.

В Україні затверджено документи з питань стандартизації та реєстрації лікарських засобів, з питань стандартизації, реєстрації та проведення клінічних випробувань лікарських засобів, з питань стандартизації фармацевтичної продукції, державний стандарт «Державна система стандартизації фармацевтичної продукції. Основні положення», державні стандарти природного зменшення медикаментів, вати, медичних п'явок і скляного аптечного посуду в аптечних закладах та Інструкції про їх застосування«, державні стандарти витрат спирту етилового, що використовують бюро судово-медичної експертизи.

Міністерство охорони здоров'я України встановлює в межах своєї компетенції державні стандарти медичної техніки та виробів медичного призначення. В Україні прийнято державні стандарти виробів медичного призначення, стандарти безкоштовної видачі медичного спецодягу, спецвзуття та інших засобів індивідуального захисту, а також норм санітарного одягу та санітарного взуття.

Відповідними наказами МОЗ затвердило табелі оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів консультативно-діагностичного центру; табелі оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів багатопрофільної дитячої лікарні інтенсивного лікування; табелі оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення патологоанатомічного центру; табелі оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарні відновного лікування; табелі оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарні інтенсивного лікування; табелі

оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарні планового лікування; примірні табелі оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення центральної районної (районної) та центральної міської (міської) лікарень; примірні табелі оснащення обладнанням, медичною технікою та виробами медичного призначення (акушерсько-гінекологічна допомога); табелі оснащення виробами медичного призначення спеціалізованих закладів охорони здоров'я та структурних підрозділів закладів охорони здоров'я, які здійснюють клініко-діагностичні дослідження та надають лікувально-профілактичну допомогу хворим на ВІЛ-інфекцію/СНІД; табелі оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів закладів охорони здоров'я, які надають лікувально-профілактичну допомогу хворим на туберкульоз, залежно від рівня надання медичної допомоги; примірні табелі матеріально-технічного оснащення підрозділів інтенсивної терапії, анестезіології та неонатології закладів охорони здоров'я; табелі оснащення виробами медичного призначення структурних підрозділів закладів охорони здоров'я.

Нормативно-правова база України містить також державні стандарти інших видів: державні стандарти робочого часу для працівників закладів та установ охорони здоров'я, державні стандарти витрат робочого часу в закладах служби дитячої імунології, державні стандарти витрат робочого часу і реактивів у медико-генетичних установах, державні стандарти витрат часу на проведення рентгенологічних досліджень та ін. [2].

На виконання Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» необхідно розробити нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення спеціальними засобами, які до тепер не затверджено.

Висновки

Таким чином, за результатами проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що нормативно-правова база України відповідає стратегії Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації Охорони Здоров'я «Здоров'я 2020» щодо стандартизації у сфері охорони здоров'я.

Останнім часом найбільш активно розвиваються державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я, розробка яких здійснюється на виконання закону України від 05.10.2000 № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Відповідно до зазначеного закону України затверджено державні соціальні стандарти за такими напрямами: гарантований рівень медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я; надання медичної допомоги; забезпечення населення ліжками для стаціонарного лікування в розрізі регіонів; забезпечення дитячого населення ліжками для стаціонарного лікування за профілями лікарських спеціальностей; санаторно-курортного забезпечення дорослого населення за профілями лікарських спеціальностей (крім туберкульозного профілю); пільгове забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами; забезпечення медикаментами державних і комунальних закладів охорони здоров'я.

Залишаються незатвердженими державні соціальні стандарти забезпечення дорослого населення ліжками для стаціонарного лікування за профілями лікарських спеціальностей; стандарти пільгового забезпечення окремих категорій населення спеціальними засобами; стандарти забезпечення пацієнтів харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я. Не повною мірою розроблені державні соціальні стандарти санаторно-курортного забезпечення населення.

Крім державних соціальних стандартів, у вітчизняній системі охорони здоров'я розвиваються стандарти за такими напрямами:

- державні стандарти надання медичної допомоги;
- державні стандарти діяльності лабораторної служби;
- державні стандарти переливання крові;
- державні стандарти щодо кадрового потенціалу у сфері охорони здоров'я;
- державні стандарти оточуючого середовища;
- державні стандарти безпеки харчових продуктів;
- державні стандарти безпеки лікарських засобів;
- державні стандарти виробів медичного призначення.

В той же час слід зазначити, що з метою подальшого забезпечення реалізації стратегії Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації Охорони Здоров'я «Здоров'я 2020» щодо стандартизації у сфері охорони здоров'я розвитку необхідно прийняти спеціальну державну програму розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я на період до 2020 року.

Перспективи подальших досліджень у зазначеному напрямку полягають в удосконаленні інституційного забезпечення розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я в Україні.

Література.

1. Здоровье – 2020. Основы политики и стратегия. ВОЗ, Европейское региональное бюро, 2012 г. закладах / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.euro.who.int/ru/who-we-are/governance/regional-committee-for-europe/sixty-second-session/documentation/working-documents/eurrc629-health-2020-a-european-policy -framework-supporting-action-across-government-and-society-for-health-and-well-being. – Назва з екрану.

2. Ярош Н. П. Державне регулювання розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я. Дис... докт. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Н. П. Ярош / Національна академія держ. управління при Президентові України. − К., 2009. − 457 с.

3. Сенюта І. Я. Право людини на медичну допомогу: деякі теоретико-практичні аспекти / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_277.pdf. – Назва з екрану.

4. Ігнатьєва Г. Ф. Стандартизація медичної допомоги як фактор соціалізації державних управлінських послуг / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2007-2/txts/07igfsas.htm. – Назва з екрану.

5. Шуляк В. І. Міжнародний досвід застосування інтегрованого клінічного протоколу в медичній практиці (огляд літератури) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.umj.com.ua/article/6738/mizhnarodnij-dosvid-zastosuvannya-integrovanogo-klinichnogo-protokolu-v-medichnij-praktici-oglyad-literaturi. – Назва з екрану.

6. Літінська Я. Г. Правове регулювання державного контролю якості надання медичної допомоги в лікувально-профілактичних закладах / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.pinchukfund.org/storage/students/works/2009/637.doc. – Назва з екрану.

7. Сміянов В. А. Проблеми забезпечення якості медичної допомоги в системі охорони здоров'я України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/3405/1/10svaozu.pdf. – Назва з екрану.

УДК 351.81

Ольга Ляшенко

ТРАНСПОРТ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена транспорту як об'єкту державного регулювання. У ній розглянута єдина транспортна система України, регулюванням якої займаються органи державної влади по засобах нормативно-правових актів, так само розглянуті основні проблеми, з якими вона стикається унаслідок відсутності ефективної транспортної політики як важеля державного регулювання.

Ключові слова: *єдина транспортна система, транспортна політика, державне регулювання, дуалізм повноважень, Міністерство інфраструктури, нормативно-правові акти.*

Постановка проблеми

Транспорт є найважливішою складовою виробничої інфраструктури України, стійке й ефективне функціонування якого є завданням державного значення. Проте, в умовах складних світових економічних процесів, транспортна система стикається з великою кількістю проблем, пов'язаних з державним регулюванням, основною з яких є неефективна транспортна політика, у результаті чого відбувається спад фінансового стану галузі, прослідковується дуалізм повноважень. Вважаємо, транспортна політика має бути направлена на вирішення важливих соціально-економічних завдань, якими керуються органи державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання, пов'язані з державним регулюванням в сфері транспорту, є актуальними і досліджувались такими авторами, як І. А. Кузнецова, Н. А. Троцкая, В. Б. Авер'янов, Ю. Старилов, який займався розглядом питань, пов'язаних з функціями державного управління. Усі вони розглядали аспекти державного управління, в тому числі і на транспорті, але не досліджували транспорт як об'єкт державного регулювання, а саме проблеми, пов'язані з відсутністю транспортної політики.

Мета

Вважаємо за необхідне розглянути транспортну систему України як об'єкт державного регулювання, виявити і вирішити проблем, пов'язаних з державним регулюванням транспортної системи.

Виклад основного матеріалу

Транспорт – це одна з найважливіших галузей економічної інфраструктури, яка розглядається державою як пріоритетна, оскільки її функціонування безпосередньо впливає на розвиток економіки і соціальної сфери. Кооперацийні і конкурентні стосунки між різними підсистемами роблять транспорт не просто сумою галузей, а єдиною системою, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва та національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру для надання всього комплексу транспортних послуг [1]. Єдину транспортну систему становлять:

- транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний);
- промисловий залізничний транспорт;
- відомчий транспорт;
- трубопровідний транспорт [3].

Розвиток і вдосконалення транспорту здійснюється відповідно до державних цільових програм з урахуванням його пріоритету та на основі досягнень науково-технічного прогресу і забезпечується державою [3].

Державне регулювання транспортом здійснюють Міністерство інфраструктури, спеціально уповноважені на те органи виконавчої влади, а також місцеві ради. Міністерство інфраструктури є центральним органом, який забезпечує управління транспортом на території всієї держави. Міністерство реалізує державну політику в області транспорту і дорожнього господарства; сприяє структурній перебудові економіки; здійснює керівництво транспортно-дорожнім комплексом; несе відповідальність за його розвиток; координує роботу об'єднань, установ, підприємств і організацій залізничне, морське, річкове, авіаційне, автомобільне і дорожнє господарства, які входять в сферу його управління. На нього покладені такі завдання: здійснення державного управління транспортним комплексом України; реалізація державної політики становлення і розвитку транспортного комплексу України для забезпечення своєчасного, повного і якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях; забезпечення взаємодії і координації роботи автомобільного, авіаційного, залізничного, морського і річкового транспорту і дорожнього господарства; створення єдиної транспортної системи України; створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності; забезпечує входження транспортного комплексу України в європейські і світові транспортні системи [4].

Відповідно до цих завдань Міністерство забезпечує виконання єдиної державної економічної, тарифної, інвестиційної, науково-технічної і соціальної політики на транспортно-дорожньому комплексі; забезпечує захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування; сприяє розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, а за дорученням Кабінету Міністрів представляє інтереси транспортно–дорожнього комплексу в міжнародних організаціях і укладає міжнародні договори; видає ліцензії на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів залізничним і автомобільним, повітряним, річковим, морським транспортом, агентство морського торговельного флоту, виконання авіаційно-хімічних робіт; контролює дотримання ліцензійних умов при здійсненні цих видів діяльності; організовує роботу, направлену на забезпечення мобілізаційної готовності підприємств; здійснює контроль за дотриманням підприємствами законодавства і міжнародно-правових норм [4].

Правові засади регулювання відносини, пов'язаних з діяльністю транспорту визначаються законом «Про транспорт», кодексами окремих видів транспорту, іншими актами законодавства України.

Транспортна система стикається з великою кількістю проблем, пов'язаних з державним регулюванням. По-перше, основною проблемою є неефективне державне регулювання транспортної політики. Основним призначенням державного регулювання є здійснення виконавчої влади, у процесі якої реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Разом з тим для безпосереднього управління галузями економіки, соціально-культурної сфери та адміністративно–політичною діяльністю характерною є розпорядча діяльність [2]. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади має свої характерні риси:

1) ця діяльність має загальнодержавний характер і охоплює найбільш важливі сторони життя суспільства;

2) спрямована на виконання законів України, інших нормативних актів, а також міжнародних правових актів;

3) носить організаційний зміст, за допомогою якого здійснюється безперервний, постійний і цілеспрямо-

© Ляшенко О.О., 2012.

ваний вплив на волю громадських колективів з метою регулювання і координації їх спільної праці;

4) ця діяльність носить юридично-розпорядчий характер.

Таким чином, під державним регулюванням розуміється організаційно-владна виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, яка функціонує на основі і для виконання законів та перебуває у повсякденному практичному здійсненні функцій держави [2].

Державне регулювання в галузі транспорту має забезпечувати:

- своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потребах оборони України;
- захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування;
- безпечне функціонування транспорту;
- додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи;
- захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту та споживачів транспортних послуг;
- створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту;
- обмеження монополізму та розвиток конкуренції;
- координацію роботи різних видів діяльності в галузі транспорту;
- охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту [3].

Ще конкретніше визначені цілі й завдання державного регулювання в галузевих нормативних актах. В статті 4 Закону України «Про залізничний транспорт» сказано, що з метою забезпечення державних і суспільних інтересів, свободи підприємства і формування ринку транспортних послуг, безпеки перевезень, захисту навколишнього природного середовища, Кабінет Міністрів України визначає умови й порядок організації діяльності залізничного транспорту. Крім того, управління процесом перевезень у внутрішньому та міжнародному сполученнях, а також регулювання виробничо-господарської діяльності у сфері організації і забезпечення цього процесу залізницями, підприємствами, установами та організаціями, провадяться централізовано і належать виключно до компетенції Укрзалізниці, яка здійснює функції господарського суб'єкта [2; 8].

В статті 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» зазначено, що основним завданням державного регулювання діяльності автомобільного транспорту є формування ринку його послуг шляхом реалізації єдиної економічної, інвестиційної, науково-технічної та соціальної політики [2; 7].

Держава здійснює регулювання діяльності цивільної авіації через Міністерство інфраструктури України з Комітетом з використання повітряного простору України за такими напрямами (ст. 3 Повітряного кодексу України):

- забезпечення розвитку цивільної авіації; нагляд за безпекою польотів повітряних суден;
- сертифікація, реєстрація та ліцензування;
- регулювання використання повітряного простору і обслуговування повітряного руху;
- захист авіації України від незаконного втручання в її діяльність тощо [2; 5].

Аналогічні цілі та завдання державного регулювання торговельного мореплавства закріплені у ст. 3 Кодексу торговельного мореплавства України щодо розвитку мореплавства, його правового забезпечення та умов праці на морському транспорті [2; 6].

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок про те, що державне регулювання передбачається на всіх видах транспорту, але для нормального і безпечного функціонування транспортної системи як однієї з найскладніших галузей виробництва бракує ефективної транспортної політики, так як основою державного управління є єдина національна транспортна політика.

Транспортна політика держави є комплексом пріоритетів, якими керуються органи державної влади, використовуючи можливості транспорту для вирішення завдань, пов'язаних соціально-економічним розвитком [1].

Транспортна політика має бути направлена на вирішення важливих завдань соціально-економічного розвитку:

- держава несе повну відповідальність за стійкий розвиток транспорту, за стан і розвиток стратегічної транспортної інфраструктури;
- ринок транспортних послуг розвивається на основі конкуренції незалежних транспортних операторів;
- держава відповідає перед суспільством за безпечне, економічно ефективне і економічно стійке функціонування транспортної системи [1].

По-друге, неефективне регулювання транспортної політики викликає ще одну проблему, з якою стикається транспортна система, − і це дуалізм повноважень. В даний час держава виходить з того, що економічною основою функціонування і розвитку транспортної системи повинні стати конкуренція недержавних операторів і залучення приватного капіталу в транспортний сектор [1]. Держава має своїм завданням організаційно забезпечити подальший розвиток та удосконалення діяльності транспортної системи України [2]. При цьому держава реалізує принцип мінімально необхідного втручання в транспортну діяльність. До найважливіших напрямів реформування відносяться перегляд ролі і функцій державних органів управління, скорочення розмірів державної власності, виключення прямої участі держави у виробничій діяльності, приватизація підприємств, не пов'язаних з виконанням державою прямих функцій із забезпечення обороноздатності і безпеки країни, підвищення ефективності управління державною власністю [1, 9]. Державні органи, які займаються регулюванням транспортної діяльності, поділяються на рівні: вищі державні та місцеві. В процесі управління як на вищому державному, так і на місцевих рівнях здійснюються різноманітні за своїм призначенням і характером функції, які формуються на основі обміну організаційних, економічних і технічних потреб транспортного процесу та його управління, а також відповідно до чинного законодавства і компетенції органів управління [2]. Найбільш узагальненими функціями для усіх видів транспорту та на усіх рівнях державного регулювання є наступні.

1. Функції пов'язані з експлуатаційною діяльністю транспортних засобів, до яких належать:

- координація роботи підприємств, установ та організацій автомобільного, авіаційного, залізничного, морського і річкового транспорту, дорожнього господарства та їхніх об'єднань;
- підготовка і спрямування рухомого складу транспортних засобів відповідно до планів перевезень і укладених договорів;
- складання і узгодження графіка руху транспортних засобів;
- встановлення технічних вимог;
- придбання нового рухомого складу і контейнерів, забезпечення їх капітального ремонту та модернізації [2].

2. Функції, пов'язані з правовим забезпеченням діяльності транспортної системи:

- розроблення та затвердження в установленому порядку правил перевезень вантажів, технічні умови навантаження і кріплення вантажів, правила перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу і пошти. Правила дорожнього руху, правила надання послуг, інші нормативні акти, пов'язані з забезпеченням на транспорті норм санітарного стану і гігієни, безпеки руху транспортних засобів, охорони праці та пожежної безпеки, сертифікації і технічної експлуатації рухомого складу, правил поведінки громадян на транспорті та їх безпеки;
- затвердження статутів, укладання і розірвання контрактів з керівниками підприємств, підготовка та укладання договорів [2].

3. Функції, пов'язані з фінансово-економічною діяльністю:

- формування ринку послуг, утворення нових організаційних структур усіх форм власності;
- формування і реалізація єдиної тарифної та цінової політики на транспорті, організація проведення розрахунків за перевезення вантажів і пасажирів, здійснення інноваційної та інвестиційної політики.
- управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності та закріплення його за підприємствами, здійснення контролю за ефективністю використання і збереженням закріпленого за підприємствами державного майна [2].

4. Функції, пов'язані з соціальним розвитком, охороною навколишнього середовища:

- формування галузевих програм наукових, проектних і проектно-конструкторських розробок, впровадження в практику досягнень науки і техніки та нових технологій;
- здійснення заходів, спрямованих на створення безпечних умов праці, соціальний захист працівників транспорту, поліпшення житлових і культурно-побутових умов;
- розробка та здійснення заходів, спрямованих на зменшення шкідливого впливу транспорту на навколишнє природне середовище [2].

5. Функції, пов'язані з адміністративно-політичною діяльністю:

- вжиття заходів щодо розвитку єдиної транспортної системи України, створення і функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів та інфраструктури транспортного комплексу і дорожнього господарства України;
- вжиття заходів щодо реалізації галузевого співробітництва України з Європейським Союзом, підготовка пропозицій про укладення міжнародних договорів;
- здійснення управління єдиною транспортною системою України;
- контроль за станом профілактики і попередження правопорушень, додержанням законодавства України та міжнародних договорів;
- розробка і здійснення заходів стосовно захисту державної, службової та комерційної таємниці;
- організація та забезпечення мобілізаційної підготовки і цивільної оборони на транспорті, розробка заходів на час ліквідації наслідків аварії, стихійного або іншого лиха [2].

Проте, в даний час відбувається дуалізм повноважень, тобто одні й ті самі функції виконуються на усіх управлінських рівнях, тому потрібен раціональний розподіл функцій між органами управління. Отже, потрібно, щоб на кожному державному рівні виконувалися різні функції, наприклад, на вищому рівні приймаються статути, кодекси, закони, що відносяться до окремих видів транспорту, встановлюються єдині вимоги із забезпечення безпеки і екологічності транспортного процесу, приймаються принципові рішення з розвитку опорної транспортної інфраструктури, приймаються нормативні правові акти, що відносяться до міжнародних перевезень [1].

На рівні місцевих адміністрацій повинне виконуватися вирішення наступних питань: розподіл централізованих дотацій, матеріальних ресурсів, контроль за місцевими тарифами, видача ліцензій на види транспортної діяльності [1].

Висновки

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що місце і роль транспорту в суспільному виробництві визначає необхідність його розвитку, державної підтримки. Всі проблеми, з якими стикається транспортна система, пов'язані з відсутністю ефективної транспортної політики, яка є основою державного управління. Транспортна політика є системою пріоритетів, якими керуються органи державної влади. Одним з основних наслідків відсутності ефективної транспортної політики є дуалізм повноважень. Транспортна політика є реальним напрямом підвищення ефективності транспортної системи України, завдяки їй утвориться основа для дій органів влади, здійснюється розподіл функціональних обов'язків.

Література.

1. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://knowledge.allbest.ru/law/3c0a65635b2ac68a4c53a89421316c26_0.html.

2. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://ua.textreferat.com/referat-6760-2.html.

3. Закон України «Про транспорт» / Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82.

4. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z902_page_146.html.

5. Повітряний кодекс України. ВВР.1993 / Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3167-12.

6. Кодекс торговельного мореплавства України ВВР. 1995 / Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80.

7. Закон України «Про автомобільний транспорт» ВВР 2001 / Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82.

8. Закон України « Про залізничний транспорт» ВВР. – 1996 / Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82.

9. Кузнецова И. А. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / И. А. Кузнецова. – М.: Эксмо, 2008. – 160 с.

УДК 349.6

Ганна Маленко

ВЕКТОР СУЧАСНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті проаналізовано основні тенденції розвитку сучасної екологічної політики в Україні, досліджено актуальність обраного вектору процесам європейської інтеграції, визначено головні проблеми впровадження екологізації економіки та визначено найбільш ефективні механізми вирішення екологічних проблем.

Ключові слова: *екологічна політика, екологічна безпека, зелена економіка, екологізація економіки, сталий розвиток, європейська інтеграція.*

Постановка проблеми

Тенденції розвитку міжнародної економіки свідчать про наявність жорсткого конкурентного середовища. Постійно зростає потреба в природних, особливо енергетичних ресурсах. В той же час загострення екологічних проблем є одним з вагомих факторів впливу на економіку. Розуміючи важливість вирішення цих проблем, міжнародна спільнота розробила концепцію сталого розвитку. Тісний зв'язок екології та економіки спонукає до пошуку нових альтернатив споживацькому стилю господарювання.

В Україні впровадження принципів раціонального природокористування практично не здійснюється і проходить переважно декларативно. Послідовна державна політика щодо екологізації економіки також відсутня. Саме це і обумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Необхідність екологізації економіки досліджували К. Смірнова, Ю. Туниця, В. Потапенко, А. Качинський, Є. Хлобистов, Я. Кульчицький розглядав методологічні проблеми екологізації сучасних економічних систем. М. Окландер, Н. Андрєєва екологізацію розглядали з позиції концепції маркетингу. Напрямки екологізації вивчав Л. Яценко. Процес формування протизатратного господарського механізму у системі раціоналізації природокористування розглядала Т. Іванова.

Стаття присвячена проблемі екологізації економіки України в контексті аналогічних тенденцій у Європейському Союзі та дослідженню дієвих механізмів покращення екологічного стану навколишнього середовища.

Мета

Проаналізувати тенденції розвитку сучасної екологічної політики в Європейському Союзі та в Україні. Визначити відповідність обраного курсу процесам європейської інтеграції. Обґрунтувати методи, які сприятимуть покращенню екологічної ситуації в Україні.

Виклад основного матеріалу

Характерними рисами сучасних економічних систем є їх глобалізація та екологізація. Ці процеси часто є вирішальними для повноцінного функціонування нових економічних систем. Саме тому існує необхідність системного підходу до цих проблем на основі взаємодії економіки, екології та інших наук.

Під екологізацією розуміють сукупність дій, спрямованих на зменшення негативного впливу джерел забруднення на навколишнє природне середовище, вироблення екологічно чистої продукції, формування екологічного світогляду суспільства [1; 2; 9].

Формування принципів екологічної політики країн–членів Європейського Союзу починається зі Стокгольмської конференції ООН в жовтні 1972 року. На цьому заході було прийнято Декларацію щодо програми дій з навколишнього середовища, а на початку 1973 року була прийнята Перша програма дій з навколишнього середовища (на 1973−1976 рр.). Її можна вважати першим офіційним документом, у якому були сформульовані основні принципи європейської політики у сфері охорони навколишнього середовища. З цього моменту всі пріоритетні дії Співтовариства у сфері охорони довкілля визначаються так званими програмами дій, які хоча і не мають обов'язкової юридичної сили, але є важливим інструментом регулювання питань, що стосуються охорони довкілля.

Друга програма дій Європейських Співтовариств, яка називалася «Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколишнього середовища», була прийнята у 1977 році і була фактичним продовженням і розвитком Першої програми дій.

Перша та Друга програми дій визначили основні цілі екологічної політики Європейських Співтовариств, які полягають у запобіганні, зменшенні та уникненні забруднення; підтримці екологічного балансу і забезпеченні захисту біосфери; уникненні такого використання природних ресурсів, яке може суттєво вплинути на навколишнє середовище; пошуку вирішення державами екологічних проблем за межами Співтовариства, на міжнародному рівні.

Перші дві програми дій з навколишнього середовища закріпили такі принципи екологічної політики:

- запобігання забрудненню, а не боротьба з наслідками негативного впливу;
- врахування впливу на навколишнє середовище на ранніх стадіях прийняття рішень;
- зменшення використання природних ресурсів і природи, що може суттєво вплинути на екологічний баланс;
- покращення наукових і технічних знань з метою вживання ефективних заходів для збереження й поліпшення навколишнього середовища;
- «забруднювач платить»;
- уникнення транскордонного впливу;
- врахування в екологічній політиці Співтовариством і державами−членами інтересів країн, що розвиваються;
- визначення довготермінової концепції європейської екологічної політики;
- розвиток екологічної освіти;
- координація національних програм у сфері навколишнього середовища Співтовариством та ін. [4, с. 11].

Європейська екологічна політика все більше орієнтується на запобіжні природоохоронні заходи, а не на ліквідацію вже завданої шкоди. Як показує практика, такий підхід є значно ефективнішим у вирішенні екологічних проблем. Концепцію сталого розвитку гармонійно доповнює курс на зелену економіку, адже саме економічні фактори відіграють найвагомішу роль у прийнятті екологічних рішень. Конфронтація екології та економіки поступово змінюється на більш гармонійну взаємодію. Заходи з ресурсозбереження та вторинної переробки сировини стають вигідними для виробництва.

В Україні екологічна ситуація є досить складною. Це підтверджує 102 позиція України серед 132 країн світу у 2012 році в міжнародному рейтингу екологічних досягнень (Environmental performance Index), розрахованому фахівцями Єльського університету (США) за 25 показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем. Загалом екологіч-

© Маленко Г.Ю., 2012.

но чистою в Україні вважається лише 6 % її території. Саме тому необхідно змінювати підходи до вирішення проблеми забруднення навколишнього середовища.

В контексті європейської інтеграції України також намагається приділяти більшу увагу забезпеченню екологічної безпеки. Так, 21 грудня 2010 року було схвалено Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року», який визначив пріоритети екологічної політики.

Визначено також основні принципи національної екологічної політики:

- посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку;
- врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;
- міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін;
- запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища;
- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь;
- участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства;
- невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»;
- відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації;
- доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації;
- державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище [8].

З європейськими принципами узгоджується посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну» [8].

Впровадження принципів має забезпечуватись застосуванням економічних інструментів. Основними з яких в Україні проголошено наступні:

- підвищення ставок зборів за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколишнього природного середовища, розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства;
- удосконалення нормативної бази платності за споживання природних благ на основі об'єктивних рентних оцінок продуктивності ресурсних джерел і диференціації відповідних платежів за якісними і просторовими ознаками, а також механізми регулювання рентними доходами у сфері природокористування;
- трансформація системи нормування платежів за забруднення навколишнього природного середовища, зміну порядку стягнення екологічного податку, передбачивши визначення його розміру, пропорційно обсягам викидів забруднювачів відповідно до принципу залежності від середніх граничних витрат товаровиробників на зменшення забруднення. Запровадження коефіцієнтів коригування суми екологічного податку залежно від зростання або зниження концентрації токсичних речовин в оподатковуваній продукції (встановлення прогресивного або регресивного екологічного оподаткування);
- реформування системи видачі дозволів на забруднення;
- законодавче визначення обов'язкової щорічної («автоматичної») індексації ставок платежів за забруднення з поправкою на інфляцію тощо;
- удосконалення нормативно-розрахункової бази і порядку сплати податку на екологічно шкідливу продукцію з урахуванням існуючих недоліків та відповідно до принципу «платить забруднювач»;
- реформування методики відшкодування заподіяної шкоди і обчислення штрафів відповідно до їх економічної суті як запобіжного інструменту щодо нераціонального природокористування;
- розширення бази оподаткування забруднюючих речовин і екологічно небезпечної продукції, враховуючи досвід країн–членів ЄС;
- активізація механізмів стимулювання господарюючих суб'єктів до впровадження екологоконструктивних заходів. Введення понижувальних коефіцієнтів на платежі за забруднення для підприємств, які проводять ресурсозберігаючі заходи та впроваджують екологобезпечні існуючі технології;
- запровадження цільового зворотного фінансування зібраних коштів саме товаровиробникам-забруднювачам для підтримання конкретних екологічних програм (законодавче визначення адресності екологічних надходжень);
- активізація процесу формування системи стимулювання залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у сферу охорони навколишнього природного середовища шляхом: створення системи пільгового рефінансування комерційних банків у разі надання ними пільгових кредитів для реалізації інвестиційних проектів з розроблення і впровадження високотехнологічного устаткування та іншої інноваційної продукції; розширення практики пільгового кредитування природоохоронних техніко-технологічних заходів під заставу майна суб'єктів господарської діяльності [8].

Проголошені у Законі принципи та інструменти реалізації національної екологічної політики носять, на наш погляд, дещо декларативний характер, оскільки не ґрунтуються на конкретних механізмах впровадження.

В рамках реалізації завдань Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» в Україні було прийнято Податковий Кодекс, який також передбачає введення екологічного податку [7].

Проте, слабким місцем Кодексу є недосконалість механізмів податкового регулювання. Податкові ставки треба затверджувати таким чином, щоб виробникам було вигідно переорієнтовувати свою діяльність на екологічно безпечну, а не сплачувати штрафи. Також необхідно створити комфортні умови для виробників екологічно безпечної продукції, для підприємств, які надають природоохоронні послуги, виробляють природоохоронне обладнання, використовують ресурсозберігальні й безвідходні технології. Окремим варіантом екологізації податкової сфери необхідно розглядати зміну податків і податкових ставок особливо небезпечних і екологічно несприятливих галузей, до яких слід віднести нафтову, хімічну промисловість, вугільну галузь, атомну і теплову енергетику тощо [6].

Перспективним напрямом екологізації економіки являється екологізація інвестицій. В умовах економічної кризи в Україні й світі будь-яке підприємство країни фактично не має вільних фінансових ресурсів, що гостро ставить питання пошуку інвестицій. Інвесторами у вирішенні природоохоронних проблем окремого підприємства, регіону, країни в цілому можуть виступати як сама держава, так і приватні особи, компанії внутрішні й іноземні. В умовах обмеженості фінансових ресурсів виникає вибір при інвестуванні тих або інших проектів по окремих критеріях і тоді в підприємств з'являється стимул-реакція до розробки найбільш ефективного і екологічно вигідного проекту [9].

Основною перешкодою для їх впровадження в Україні є значні фінансові витрати і довгий період їх окупності. Це довготривала інвестиція, на яку зважиться не кожне підприємство. Тут безумовно відіграють роль психологічні фактори та нестабільність умов для ведення бізнесу, а також ризики, що зумовлені частими законодавчими змінами та темпами розвитку економіки в цілому.

Роль гаранта ефективності природоохоронних заходів повинна відігравати держава. Зокрема, у Європейському Союзі найбільшого поширення набули такі форми: податкові інструменти, мита, плати і платежі, штрафи, субсидії, дотації, гранти, кредитні інструменти, виплати, прискорена амортизація, цінові інструменти. Так, у промислово розвинених країнах зростає роль екологічних податків та їх стимулюючого впливу на економіку [2, с. 81].

Важливу роль у забезпеченні екологічної безпеки відіграють інструменти еколого- економічного управління, що складаються з фінансово-економічних та організаційно-економічних. Одним з нових методів є екологічний маркетинг. Під ним розуміють дії підприємств та організацій, що спрямовані на задоволення потреб споживачів у товарах, які виготовляються з незначним впливом на довкілля. Концепція екологічного маркетингу включає ідею чистої продукції та чистого виробництва.

Попит на екологічно чисту продукцію постійно зростає. За прогнозами, до 2020 року світовий обсяг продажу продукції органічного землекористування сягне 200−250 млрд. доларів на рік [5, с. 25].

Практика провідних екологічно орієнтованих компаній і розвинених держав підтверджує ефективніше (порівняно з інструментами примусово-обмежувального характеру) використання можливостей, що відкриває екологічний маркетинг як для окремих компаній і споживачів, так і для урядів країн і суспільства в цілому. Витрати, що пов'язані з екологічними заходами, більш розглядаються як інвестиції у майбутнє і як засіб досягнення конкурентної переваги. Екологічному маркетингу приділяється все більше уваги як ефективному механізму, що дозволяє інтегрувати екологічні пріоритети у стратегії економічного розвитку [3, с. 130]

Це перспективний напрям розвитку економічної науки й українські науковці можуть зробити значний внесок у дану теорію.

Висновки

Аналіз сучасної екологічної політики дозволяє зробити наступні висновки. Міжнародний підхід до проблем забезпечення екологічної безпеки постійно змінюється. Закономірний розвиток від усвідомлення серйозності екологічних загроз до конкретних дій спричинений погіршенням стану навколишнього природного середовища. Дієві механізми захисту довкілля вже розроблені, що підтверджує досвід розвинених держав, особливо країн–членів Європейського Союзу.

Україна має значне відставання у цій галузі. Причин, що призвели до низького рівня забезпечення екологічної безпеки, багато. Проте, під тиском міжнародної спільноти та враховуючи прагнення України до європейської інтеграції було прийнято ряд законодавчих актів. В них задекларовані принципи та інструменти екологічної політики, які відповідають загальноєвропейським.

Ефективність впровадження нового курсу екополітики буде забезпечено лише за умови системного підходу та застосування комплексу методів. Доцільно вивчити європейський досвід та запозичити найефективніші механізми, що зарекомендували себе та спричинили покращення стану довкілля.

Література.

1. Білявський Г. Національна екологічна політика України в контексті гармонійного розвитку держави / Білявський Г., Ісаєнко В., Патика В. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mgce.uz.ua/post.php?id=162. – Назва з екрану.

2. Кульчицький Я. В. Екологізація економічних систем у контексті постіндустріального парадигмального дискурсу та економічні компаративістики/ Кульчицький Я. В. // Регіональна економіка. − 2008. − № 1. − С. 77−84.

3. Лазор О. Я. Екологічна складова як важливий чинник соціально-економічного розвитку України / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор // Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України: матеріали наук.-практ. конф., 27 листоп. 2007 р. / відп. ред. О. Ю. Амосов. − Х., 2008. − С. 130−133.

4. Микієвич М. М., Андрусевич Н. І, Будякова Т. О. Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник. Львів. 2004. – 256 с.

5. Окландер М. Модернізація концепції маркетингу у XXI столітті в межах парадигми сталого розвитку України / М. Окландер, Н. Андрєєва // Економіст. − 2010. − № 11. − С. 23−25.

6. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17. – Назва з екрану.

7. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. – Назва з екрану.

8. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року N 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17. – Назва з екрану.

9. Смірнова К. В. Екологізація економіки України: необхідність та основні напрямки // Вісник Одеського державного екологічного університету. – 2010. − Вип. 9. – С. 49−53 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Natural/Vodeu/2010_9/6%20Smirnova.pdf. – Назва з екрану.

УДК 351.82:338.24(477.74)

Іван Марзак

КРАЩІ ПРАКТИКИ ВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ: ІННОВАЦІЇ В БЮДЖЕТНІЙ ПОЛІТИЦІ КОМІНТЕРНІВСЬКОГО РАЙОНУ

У статті висвітлені успіхи з реалізації соціальних ініціатив та економічних реформ, виконання положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та програмних документів економічного та соціального розвитку району, області, країни.

Ключові слова: *«Народний бюджет», економічний потенціал, місцеві бюджети, бюджетна політика, інвестиції.*

Вагомі здобутки району в результаті тісної співпраці влади з інвесторами, наявність конструктивного діалогу влади з бізнесом, забезпечення наповнення бюджетів та висока ефективність їх видатків – це показник успіху реалізації проголошених Президентом України В. Ф. Януковичем соціальних ініціатив та економічних реформ, цілеспрямованої роботи команди голови Одеської облдержадміністрації Е. Л. Матвійчука, виконання положень Програми економічних реформ на 2010−2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та програмних документів економічного та соціального розвитку району, області, країни.

Для забезпечення довгострокового сталого зростання економіки за рахунок вивільнення підприємницької ініціативи і стимулювання інвестицій в Україні, області та районі йде активне удосконалення регуляторної політики, спрощуються дозвільні процедури, знижується адміністративне і податкове навантаження на бізнес, що дасть можливість, в першу чергу, значно збільшити надходження до бюджетів усіх рівнів. Отримані здобутки доцільно систематизувати за наступними напрямами.

Економіко-географічне положення та привабливі сторони району. Комінтернівський район розташований у південно-східній частині Одеської області, має вигідне географічне положення, вихід до Чорного моря та Куяльницького, Тилігульського та Малого Аджаликського лиманів.

Загальна площа району – 148,8 тис. га, біля 70 тис. населення району мешкає в 66 населених пунктах (із них 3 – селища міського типу), що об'єднані 20 сільськими і 3 селищними радами.

Особливість економіко-географічного розташування полягає у наступному: сприятливі кліматичні умови, розвинута мережа залізничних та автомобільних магістралей, високий рекреаційний потенціал Комінтернівського району, можливості для місцевих курортів та здравниць світового рівня.

Район має ряд перспективних територій – це узбережжя Чорного моря, Тилігульського та Куяльницького лиманів, де розташовані цінні та унікальні природні комплекси. В районі понад 2220 га рекреаційних територій.

За рівнем соціально-економічного розвитку район протягом 2010−2012 років є одним із лідерів в Одеської області.

Заробітна плата, зайнятість, розвиток підприємств та інновації. Розмір середньомісячної номінальної заробітної плати по району є найвищим серед районів області – 3 151 грн (станом на 01.12.2012 року).

Невиплаченої заробітної плати по району немає з урахуванням економічно активних підприємств, суб'єктів господарювання, щодо яких реалізовуються процедури відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, а також економічно неактивних підприємств.

В районі спостерігається постійне зростання кількості зареєстрованих фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб. Станом на 1 січня поточного року зареєстровано: юридичних осіб – 1 813; фізичних осіб-підприємців – 5 054.

Обсяг податкових надходжень − доходів місцевих бюджетів станом на 01.01.2013 р. − склав 253 млн 779 тис. грн, в тому числі власних надходжень − 113 млн 328 тис. грн та є одним із найкращих показників по області.

До районного бюджету за 2012 рік з податку на доходи фізичних осіб надійшло 77 млн 500 тис. грн. Для порівняння, у 2009 році – 41 млн 570 тис грн, в 2010 р. – 65 млн 615 тис грн. Тобто, у порівнянні з 2009 роком надходження даного виду податків у 2012 році зросли майже вдвічі.

Плата за землю надійшла до бюджету в сумі 33 млн 637 тис. грн (в 2009 році –18 млн 923 тис грн., в 2010 р. – 23 млн 886 тис. грн).

Ці два джерела поповнення бюджету є найвагомішими у загальному обсязі надходжень до місцевих бюджетів Комінтернівського району (98,1% всіх надходжень).

Бюджет розвитку району в 2012 році становив 27 млн 732 тис. грн, що в 9 разів перевищує аналогічний показник 2010 року.

Незважаючи на світову кризу, у Комінтернівському районі зросли інвестиційні потоки. Станом на 1 жовтня 2012 року загальна сума прямих іноземних інвестицій в економіку району становила понад 88 млн. дол. США. Прямі іноземні інвестиції надійшли з 25 країн світу. Обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу населення району склав 1276,3 дол. США. Темп зростання обсягу прямих іноземних інвестицій – 102,2 % до обсягів на початок 2012 року.

У сфері торгівлі, ресторанного господарства та побутового обслуговування в 2012 році створено більше 500 нових робочих місць.

Введено в експлуатацію новий, один із найбільших у Європі супермаркет «Таврія-В» в ТЦ «Суворовский», площею понад 22 000 кв. м, та паркуванням на 600 автомобілів. Супермаркет розрахований на 400 робочих місць. Середня заробітна плата – 2 500 грн. Загальний об'єм вкладених інвестицій – 86 млн. грн. Створені нові робо-

© Марзак І.М., 2012.

чі місця автоматично збільшили надходження податку з доходів фізичних осіб в районний бюджет. За рік роботи підприємства очікується отримати 1 млн. 800 тис. грн.

У листопаді 2012 року введено в експлуатацію І чергу оптового сільськогосподарського ринку «Початок». Для зареєстрованого ринку праці характерними стали тенденції зменшення кількості незайнятого населення, що звернулось до служби зайнятості, зменшення рівня зареєстрованого безробіття та збільшення кількості новостворених робочих місць.

Рівень зареєстрованого безробіття в районі станом на 1 січня 2013 року становив 0,3% та залишається одним з найнижчих серед районів Одеської області.

Ініціатива «Народний бюджет». У 2012 році вперше в країні бюджет став формуватися за системою не згори-донизу, а навпаки − на місцевому рівні визначалися першочергові видатки.

У побудові громадянського суспільства де на чільне місце поставлені інтереси людини стала ініціатива голови Одеської обласної державної адміністрації Е. Л. Матвійчука «Народний бюджет».

Завдяки значному збільшенню бюджетних надходжень у районі з'явилася можливість фінансування ряду життєво важливих об'єктів для розвитку територіальних громад, поліпшення добробуту його мешканців. Та саме новий підхід до формування видаткової частини бюджету надає змогу якомога повніше врахувати думку більшості мешканців району, визначити першочергові напрями бюджетного фінансування, пріоритети розвитку громад. Було проведено анкетування та сходи громадян у кожній сільській, селищній раді району, де людям було запропоновано висловитися за трьома напрямами:

- перше – визначити пріоритетні об'єкти, які вони хочуть, щоб у наступному році були побудовані у їхньому селі;
- друге – визначити пріоритетні об'єкти, які мають бути споруджені у районі;
- третє – визначити головні об'єкти, які будуть споруджені в області.

Загальний обсяг фінансування з місцевих бюджетів у 2012 році склав понад 280 млн. грн, у тому числі капітальні видатки на 380 об'єктах на загальну суму понад 72 млн. грн, зокрема, профінансовано:

- 40 об'єктів освіти на суму більше 4 млн. грн;
- соціальний захист населення 26913 одержувачів – понад 82 млн. грн; у тому числі матеріальна допомога малозабезпеченим громадянам з місцевого бюджету − понад 4 млн. грн (більше 5 тис громадян);
- об'єкти культури − більше 1, 5 млн. грн;
- 1 об'єкт фізичної культури і спорту – понад 170 тис. грн;
- 9 об'єктів охорони здоров'я – 1,5 млн. грн;
- 73 об'єкта житлово-комунального господарства, благоустрою і ремонту доріг – понад 17 млн. грн.

У 2012 році газифіковано 6 населених пунктів (с. Сербка, с. Благодатне, с. Благоєво, с. Нова Дофінівка, с. Вапнярка, селище Нові Біляри), на що виділено понад 20 млн. грн.

У цілому по району підведено газ до 34-ох населених пунктів з 66; природним газом користується 80 % населення району; прокладено більше 10 км газопроводу високого тиску і більше 34 км середнього тиску. У 2013 році планується газифікувати ще 4 населених пункти.

В рамках реалізації ініціативи «Народний бюджет», в Комінтернівському районі були відкриті такі значні об'єкти:

- приміщення Міжрайонного реєстраційно-екзаменаційного відділу;
- тенісний корт, відкрито відділення територіального центру для соціально-побутової адаптації;
- проведено капітальний ремонт пологового відділення Комінтернівської центральної районної лікарні;
- проведено роботи з берегоукріплення в с. Крижанівка.

Фінансово-інвестиційна політика району. Ці та багато інших вагомих здобутків району великою мірою стали можливі завдяки безумовному виконанню доручень голови Одеської обласної державної адміністрації Матвійчука Е. Л. щодо реалізації інноваційних підходів у виконанні бюджетів, наповненні їх дохідної частини, проведення виваженої інвестиційної політики з наступним здійсненням постійного особистого контролю.

Починаючи з 2010 року, з моменту приходу до влади команди Президента України В. Ф. Януковича, інвестиційна політика діючої влади чітко будується на повній співпраці з інвестором. Своєчасним та актуальним став Закон України № 2623–VI від 21 жовтня 2010 року «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна», який набув чинності з 1 січня 2012 року. Відповідно до даного Закону проводяться консультації щодо шляхів вирішення питань залучення потенційних інвесторів відповідно до їх потреб та інвестиційних можливостей, а потім протягом всього процесу інвестування фахівці з районної державної адміністрації супроводжують його по всім інстанціям. Починаючи від пошуку капіталовкладення, грамотної юридичної консультації спеціалістів, завершуючи наданням відповідних юридичних послуг, оскільки законність, правовий захист, прозорість та відкритість у діяльності є першочерговими завданнями.

Слід відзначити, що в процесі налагодження співпраці з інвесторами, велике значення має постійна увага, особистий вплив та контроль з боку голови обласної державної адміністрації Е. Л. Матвійчука. Якщо виникають труднощі, які на районному рівні вирішити неможливо, ми з потенційними інвесторами завжди можемо розраховувати на підтримку та допомогу губернатора, і це дає впевненість, що районна влада є водночас захисником та партнером бізнесу.

Наукова співпраці з Одеським регіональним інститутом державного управління НАДУ при Президентові України. Важливим елементом досягнення успіху є співпраця із науковцями. Комінтернівською райдержадміністрацією спільно з Одеським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентові України з метою збільшення обсягів залучення інвестицій в економіку Комінтернівського району розроблено концепцію створення індустріального парку на території району. В процесі розробки визначено особливості застосування інституційно-правового та ресурсно-технологічного забезпечення для реалізації програми створення індустріального парку із урахуванням специфіки Комінтернівського району, удосконалення механізму державно-приватного партнерства; узагальнено вітчизняний та зарубіжний досвід стратегічного планування зовнішньоекономічної інтеграції.

Завдання 2013 року. Основними завданнями районної влади у 2013 році в рамках реалізації заходів, передбачених Програмою залучення інвестицій в економіку Комінтернівського району на 2012−2015 роки, затвердженою рішенням районної ради № 279-VI від 27 квітня 2012 року, є:

- залучення інвестицій в економіку Комінтернівського району;
- формування позитивного іміджу району та його популяризація серед потенційних інвесторів;
- розвиток інфраструктури підтримки інвестиційної діяльності;
- визначення пріоритетів і потреб територій району в інвестиціях та підготовка інвестиційних пропозицій;
- розвиток нових форм залучення інвестиційних ресурсів − створення індустріальних (промислових) парків;
- створення сприятливих умов для ведення бізнесу та інвестування капіталу в економіку району суб'єктами господарювання різних форм власності;
- залучення іноземних інвесторів та їх забезпечення належною інформацією;
- моніторинг інвестиційної діяльності та задіяння додаткових стимулів залучення інвестицій для вирішення проблем соціально-економічного розвитку району, в першу чергу пріоритетних.

Кожен реалізований інвестиційний проект – це поповнення районного бюджету, що, в свою чергу, дає можливість покращити рівень соціального захисту населення району, спрямувати кошти на потреби районної центральної лікарні, шкіл та дитячих садків.

Саме цей напрямок у роботі районної влади допомагає створювати нові робочі місця, що позитивно впливає на зростання податкових надходжень з доходів фізичних осіб, веде до зростання надходжень до районного бюджету, забезпечується легалізація заробітної плати та підвищення показників щодо надходженням коштів за оренду землі.

Тому ми не чекаємо інвесторів, сидячи в кабінетах, а ведемо цілеспрямовану роботу щодо їх пошуку, організовуємо інвестиційні форуми, беремо участь в обласних науково-практичних конференціях та проводимо відповідні районні заходи. Зокрема, нещодавно, 30 листопада 2012 року в с. Візірка на базі підприємства «Трансінвестсервіс» відбулась конференція за темою «Інвестиційний потенціал Комінтернівського району». З метою налагодження партнерських стосунків з інвесторами, ознайомлення з інвестиційним потенціалом району та вивчення потенційних можливостей інвесторів голова райдержадміністрації в складі делегації від Одеської області протягом 2011−2012 років двічі відвідував Китайську Народну Республіку. Під час візитів було досягнуто домовленостей у подальшій співпраці, намічено спільні завдання на найближчий період.

На сьогоднішній день в Комінтернівському районі розпочато та активно ведеться будівництво:

- І черги олійноекстракційного заводу ТОВ «Олсідз Блек Сі». Планова потужність заводу 1700 т/д насіння соняшнику, сої – 1200 т/добу та ріпаку – 1400 т/добу. Обсяг інвестицій – 89 млн. дол. США, нових робочих місць – 250, середня заробітна плата – 3500 грн. За рахунок податку з доходів фізичних осіб, найманих працівників лише цього підприємства, очікується отримання щорічно в бюджет району 1 млн. 575 тис. грн.;
- заводу з переробки, зберігання і транспортування рослинних олій «Risoil». Обсяг інвестицій – 15 млн. дол. США, нових робочих місць – 40, середня заробітна плата – 3000 грн. За рахунок податку з доходів фізичних осіб, найманих працівників заводу «Risoil» планується отримувати в бюджет району щорічно 216 тис. грн.

Розроблено наймасштабніший не лише в районі, а й в Україні, проект будівництва індустріального парку «Кремидівський», площею понад 1 337 га, який об'єднує: забезпечення всіх типів комунікацій; будівництво промислових, складських та офісних приміщень; проектування під'їзних доріг, будівництво житлового комплексу «Кремидівський»; реконструкцію аеродрому та привокзальної площі. Завдяки реалізації даного проекту планується створити більше 20 тис. нових робочих місць з середньою заробітною платою 3 тис. грн.

За попередніми розрахунками, надходження до бюджету за рахунок податку з доходів фізичних осіб за рік складуть 108 млн. грн.

Розроблено проект будівництва індустріального парку «ТІС», який розраховано на 5 тис. робочих місць, з середньою заробітною платою 4 000 тис. грн. Загальний обсяг інвестицій становить 1 млрд дол. США. Будівництво індустріального парку «ТІС» забезпечить не лише додаткові надходження до районного бюджету, створення нових робочих місць, а й можливість значно розширити межі села Візірка, на території якого планується будівництво. Окрім того, індустріальний парк «ТІС» – сукупність всіх благ цивілізації: наявність робочих місць та забезпечення працюючих житлом, оснащеним системою водопостачання, опалення і каналізації. За попередніми розрахунками, надходження до бюджету за рахунок податку з доходів фізичних осіб за рік складуть 36 млн. грн.

З метою розвитку галузі сільського господарства та забезпечення населення якісною продукцією планується реалізація проекту будівництва вівце ферми на площі 40 га, яка розрахована на 5 000 голів. Обсяг інвестицій становить 25 млн. дол. США, нових робочих місць – 40, середня заробітна плата –3 тис. грн. За рахунок податку з доходів фізичних осіб, найманих працівників ферми планується отримувати в бюджет району щорічно 216 тис. грн.

Література.

1. Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» № 2623–VI 21 жовтня 2010 року. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
2. Закон України «Про індустріальні парки» від 21 червня 2012 року № 5018-VI // Законодавство України. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
3. Закон України «Про інвестиційну діяльність» № 1560-XII від 18 вересня 1991 року. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
4. Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР // Законодавство України. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
5. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік» від 22 травня 2012 року № 4824-VI.
6. Розпорядження голови Одеської обласної державної адміністрації від 22.02.2011 року № 98/А-2011 «Про утворення обласної ради вітчизняних та іноземних інвесторів.
7. Рішення Одеської обласної ради від №76-VI від 18.02.2011 //«Про затвердження Програми залучення інвестицій в Одеську область на 2011−2012 роки».
8. Рішення Комінтернівської районної ради від 27.04.2012 року № 279-VI // «Програма залучення інвестицій в економіку Комінтернівського району на 2012-2015 роки».

9. Рішення Комінтернівської районної ради № 378-VI від 26 грудня 2012 року « Про затвердження Програми розвитку малого і середнього підприємництва в Комінтернівському районі Одеської області на 2013–2015 роки».

10. Рішення Комінтернівської районної ради № 377-VI від 26 грудня 2012 року «Про затвердження Програми соціально-економічного та культурного розвитку Комінтернівського району Одеської області на 2013 рік».

11. Гаман М. Світовий досвід стимулювання інновацій та можливості його застосування в Україні / М. Гаман // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1.

УДК 351.82:336.14

Марк Мироненко

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗБАЛАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

У статті систематизовано теоретичні аспекти використання міжбюджетних трансфертів, проведено аналіз динаміки та структури міжбюджетних трансфертів, що виділені місцевим бюджетам Вінницької області з державного бюджету.

Ключові слова: *міжбюджетні трансферти, державне регулювання, місцевий бюджет, державний бюджет, дотації, субвенції, місцеве самоврядування.*

Постановка проблеми

Однією з головних тенденцій, що характеризують сучасну систему міжбюджетних відносин в нашій країні, є відмова від практики розмежування бюджетних надходжень шляхом застосування нормативів відрахувань від регульованих доходів, яка до 2001 року була домінуючою у процесі перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами. Натомість пріоритетне значення у вітчизняній системі міжбюджетних відносин належить сьогодні прямим міжбюджетним трансфертам, в основі розрахунку яких лежить застосування формульного підходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Розробка теоретичних і практичних засад наповнення місцевих бюджетів України та формування міжбюджетних відносин останніми роками перебувають у центрі уваги науковців, працівників органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, фінансових органів, досліджуються у працях багатьох вчених − економістів В. Андрущенка, В. Базилевича, О. Василика, М. Гапонюка, А. Даниленка, А. Загородного, О. Кириленка, С. Слухая, І. Чугунова та інших.

Актуальність цієї проблематики підкреслює О. Д. Василик, якій зазначає, що лише декілька областей можуть забезпечувати себе коштами, необхідними для їх ефективного функціонування. У багатьох областях України дотації одержують від 80 до 90 % місцевих бюджетів без урахування об'єктивних причин [1].

В свою чергу О. П. Кириленко відмічає, що розширення географії дотаційності територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. Причому причину такого становища слід шукати не в самій системі бюджетних трансфертів, а у недосконалості системи розмежування доходів між ланками бюджетної системи і видами бюджетів [2].

Велике значення для дослідження мають праці відомих фахівців, які присвячені загальнотеоретичним питанням державного управління в різних аспектах життєдіяльності та особливостям прийняття державно-управлінських рішень, а саме: О. Амосова, В. Бакуменка, В. Бодрова, А. Дєгтяра, М. Корецького, В. Корженка, М. Латиніна, В. Мартиненка, А. Монаєнка, Н. Нижник, Г. Одінцової, І. Розпутенка та ін.

У той же час, бракує комплексних досліджень щодо особливостей формування цілісної і збалансованої бюджетної системи з урахуванням сучасного стану соціально-економічного розвитку регіонів України, зокрема, у частині регулювання міжбюджетних відносин як найскладнішої проблеми.

Мета

Метою статті є вивчення особливостей збалансування соціально-економічного розвитку регіонів за допомогою використання міжбюджетних трансфертів.

Виклад основного матеріалу

В цілому, трансферти (від лат. transferre – переказувати, переносити) характеризують процес передачі майнових цінностей між суб'єктами економічних відносин на безповоротній та безоплатній основі, при якому відбувається передача права власності на кошти. Трансферти суттєво відрізняються від кредитних відносин, які передбачають зворотність та платність передачі коштів. Бюджетні трансферти як окремий вид трансфертних платежів передбачають переказ коштів до бюджетів різних рівнів на вказаних вище засадах.

Згідно з Бюджетним кодексом України, міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Система трансфертів сприяє згладжуванню нерівностей між адміністративно-територіальними одиницями, зумовлених соціально-економічними особливостями та можливостями кожного регіону. В нашій країні, як і багатьох інших, вона є основним інструментом збалансування бюджетів.

Особливе значення механізму міжбюджетних трансфертів полягає в тому, що його застосування сприяє істотному зменшенню суб'єктивного впливу як вищих органів влади, так і органів місцевого самоврядування на результати визначення обсягів фінансової допомоги, що передається до бюджетів [3].

Основними функціями міжбюджетних трансфертів є вирівнююча та стимулююча. Адже ефективно діюча система міжбюджетних трансфертів має не тільки забезпечити справедливий розподіл коштів між бюджетами відповідно до повноважень на здійснення видатків, але й стимулювати зусилля з боку місцевих органів виконавчої влади та самоврядування щодо покращення податкової спроможності місцевих бюджетів. З метою належного виконання покладених на неї функцій доцільна система міжбюджетних трансфертів повинна характеризуватися низкою ознак. Такими ознаками є економічна ефективність, справедливість, простота адміністрування і політична підзвітність.

Сьогодні в нашій країні основними законами, які врегульовують питання, пов'язані з функціонуванням системи міжбюджетних трансфертів, є Бюджетний кодекс України та Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 01.07.2004 №1953-IV.

Згідно з визначенням, поданим у Бюджетному кодексі України, міжбюджетні трансферти – кошти, які безо-

© Мироненко М.Ю., 2012.

платно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Вони поділяються на дотації вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує, та субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції (субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; субвенції на виконання інвестиційних проектів; інші субвенції); кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Проаналізуємо динаміку та структуру міжбюджетних трансфертів, виділених місцевим бюджетам Вінницької області з державного бюджету.

Обсяги офіційних трансфертів, виділених місцевим бюджетам Вінницької області, в 2010 р. збільшились на 829675 тис. грн. відносно 2008 р. та на 670975 тис. грн. порівняно з 2009 р., їх частка у доходах місцевих бюджетів Вінницької області в 2008−2010 рр. становила близько 62 % (61,2 % − в 2008 р., 62,0 % − в 2009 та 63,6 % − в 2010 р.), що свідчить про високий рівень залежності бюджетів від міжбюджетних трансфертів (рис. 1).

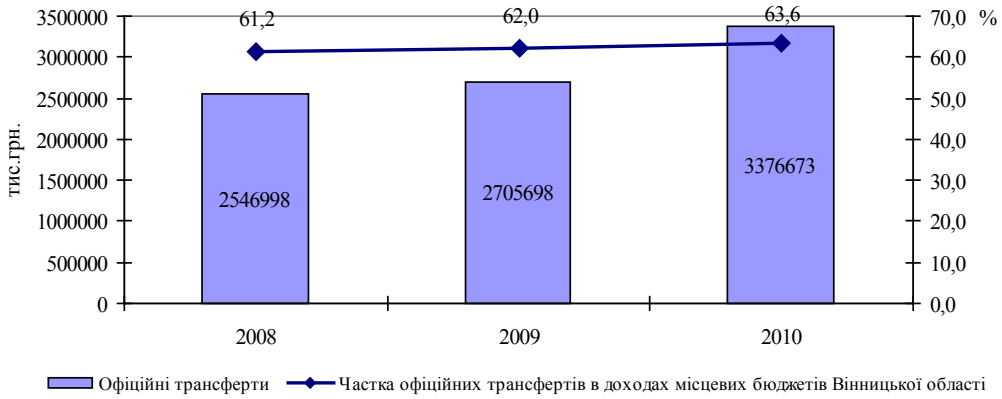


Рис.1. Динаміка обсягів офіційних трансфертів до місцевих бюджетів Вінницької області в 2008−2010 рр. [5; 6]

Основними джерелами міжбюджетних трансфертів в 2008−2010 рр. були дотації вирівнювання та субвенції. Та очевидною була тенденція до нарощування обсягів дотацій вирівнювання з державного бюджету на 614524 тис. грн. або на 39,1 % (з 1569959 тис. грн. у 2008 р. до 2184483 тис. грн. у 2010 р.) та субвенцій у частині спеціального фонду місцевих бюджетів Вінницької області в 1,8 рази або на 57819 тис. грн. (рис. 2).

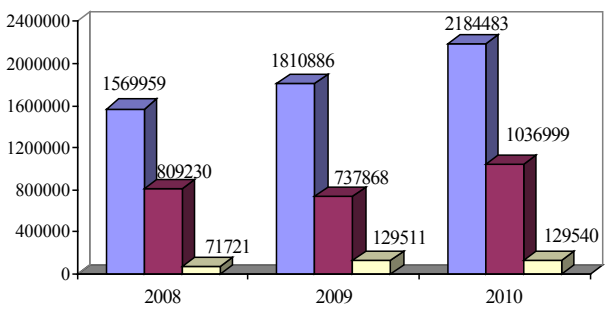


Рис. 2. Динаміка офіційних трансфертів місцевих бюджетів Вінницької області в 2008−2010 рр. (тис. грн.)

Аналіз динаміки надходження міжбюджетних трансфертів в 2008−2010рр. у розрізі видів бюджетів Вінницької області відображає тенденцію до збільшення обсягів дотацій у бюджетах м. Вінниці (на 82,8 %), обласному (58,1 %) та районних (51,3 %) бюджетах та незначне скорочення в сільських бюджетах (на 24 %), значно зменшилось надходження дотацій в селищних бюджетах та бюджетах міст районного значення в 2,2 та 2,9 разів відповідно (табл. 1).

Обсяги надходження субвенцій не мають чіткої динаміки в досліджуваний період, це пов'язано з особливістю фінансування певних програм (наприклад, в 2009 р. бюджетам всіх рівнів були перераховані кошти для ліквідації наслідків стихійного лиха (повені), що сталося 23−27 липня 2009 р.). Тобто на обсяг субвенцій впливають фактори, що унеможливлюють їх прогнозування.

Аналіз структури офіційних трансфертів в 2008−2010 рр. показав, що найбільша частка дотацій більше 70 % спрямовується до районних бюджетів, близько 20 % спрямовується до обласного бюджету, 5−7 % − до бюджету обласного центру, часка дотацій в селищних, сільських та бюджетах міст районного значення − незначна (табл. 2).

Особливістю місцевих бюджетів Вінницької області та більшості адміністративно-територіальних одиниць держави є переважання обсягів трансфертів над власними доходами. Згідно з діючою практикою формування доходів, міжбюджетні трансферти у більшості випадків спрямовуються на покриття частини коштів, якої не вистачає для виконання делегованих функцій місцевих органів влади та місцевого самоврядування, тобто здебільшого надаються дотації вирівнювання.

Питома вага офіційних трансфертів у доходах обласного бюджету Вінницької області знизилась на 2,3 % та становить 13,4 % у 2010 р., проте у бюджеті обласного центру і районних бюджетах − зросла на 1,7 % та 3 % відповідно (рис. 3).

Одним із позитивних аспектів функціонування місцевих бюджетів в умовах розвитку демократичних засад суспільства було незначне

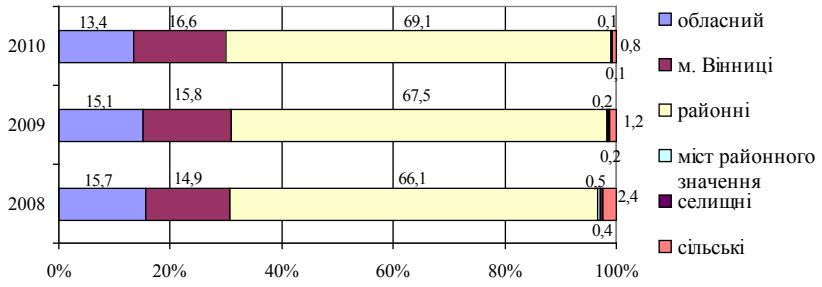


Рис. 3. Структура офіційних трансфертів до місцевих бюджетів Вінницької області в 2008–2010 рр., %

зниження частки офіційних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів [4].

Формування власних доходів місцевих бюджетів є важливим питанням у контексті децентралізації бюджетної системи, оскільки бюджети саме місцевого самоврядування є базовою ланкою бюджетної системи, а з іншого боку, вони є її фундаментом, що потребує певного зміцнення відповідно до функціями відповідного рівня влади. Для ефективного фінансування видатків, що здійснюються з місцевих бюджетів, необхідним є вагомий рівень доходів та, відповідно до результатів проведеного аналізу, органи місцевого самоврядування не володіють такими ресурсами у достатній кількості, чим і зумовлюється висока частка дотацій та субвенцій. Таким чином, виникає необхідність створення умов підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощуванні власних бюджетних ресурсів.

Вважаємо доцільним розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо місцевого оподаткування з метою стимулювання соціально-економічного розвитку відповідних територій. Значна самостійність місцевих органів влади та управління забезпечуватиме, перш за все, відповідність у рішеннях та діях місцевих органів влади інтересам жителів цих територій; вищий рівень надходження доходів,

Таблиця 1

Динаміка офіційних трансфертів місцевих бюджетів Вінницької області в 2008–2010рр. у розрізі видів місцевих бюджетів, тис. грн. [6; 7]

		Місцеві бюджети					
		обласний	м. Вінниці	районні	міст районного значення	селищні	сільські
2008	Дотації вирівнювання	224772	71508	860025	3581	3862	26733
	Субвенції загального фонду	59347	208298	404415	6337	2131	6867
	Субвенції спеціального фонду	16310	5591	2030	474	1318	13147
2009	Дотації вирівнювання	299744	83759	1169234	928	1672	14621
	Субвенції загального фонду	52054	262887	481201	1815	514	10759
	Субвенції спеціального фонду	18614	41352	3176	1301	2687	4593
2010	Дотації вирівнювання	355346	130713	1301569	1214	1717	20328
	Субвенції загального фонду	117	232285	503833	188	292	1153
	Субвенції спеціального фонду	2470	81019	44679	1343	0	0

Таблиця 2

Структура офіційних трансфертів місцевих бюджетів Вінницької області в 2008–2010 рр. у розрізі видів місцевих бюджетів, % [6]

		Місцеві бюджети					
		обласний	м. Вінниці	районні	міст районного значення	селищні	сільські
2008	Дотації вирівнювання	18,9	6,0	72,2	0,3	0,3	2,2
	Субвенції загального фонду	8,6	30,3	58,8	0,9	0,3	1,0
	Субвенції спеціального фонду	42,0	14,4	5,2	1,2	3,4	33,8
2009	Дотації вирівнювання	19,1	5,3	74,5	0,1	0,1	0,9
	Субвенції загального фонду	6,4	32,5	59,5	0,2	0,1	1,3
	Субвенції спеціального фонду	26,0	57,7	4,4	1,8	3,7	6,4
2010	Дотації вирівнювання	19,6	7,2	71,9	0,1	0,1	1,1
	Субвенції загального фонду	0,02	31,5	68,3	0,03	0,04	0,2
	Субвенції спеціального фонду	1,9	62,6	34,5	1,0	0,0	0,0

оскільки місцеве населення сплачуватиме податки та інші обов'язкові платежі при розумінні реального зв'язку між здійсненими платежами та кількістю і якістю отримуваних послуг; більш відповідальний підхід зі сторони місцевих органів влади до управління бюджетними ресурсами на відповідних їм територіях.

Досить вагомими аспектами у зміцненні власної дохідної бази місцевих бюджетів буде стабільна законодавча база організації міжбюджетних відносин у напрямку дотримання єдиних принципів у процесі визначення обсягів дотацій та субвенцій (економічної ефективності, соціальної справедливості, політичної стабільності) та з використанням простої та зрозумілої методики їх обчислення.

Висновки

Вважаємо, що пошук сучасних підходів до вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних трансфертів в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на таких основних положеннях:

- у процесі збалансування бюджетів не потрібно ставити за мету досягнення повного бюджетного вирівнювання, оскільки це знижує стимули місцевих органів щодо покращення свого фінансового стану. Навпаки, в умовах транзитивної економіки стимулювальна функція міжбюджетних трансфертів має бути реалізована більшою мірою, ніж у країнах з розвиненою, стабільною економікою;
- розподіл вирівнювальних трансфертів необхідно проводити із застосуванням формульного підходу. При цьому доцільно забезпечити стабільність формульного розрахунку протягом тривалого періоду часу, що дозволить покращити прозорість міжбюджетних відносин та підвищити їх ефективність. За необхідності уточнення алгоритму розрахунків більш доцільним буде використання цільових субвенцій, ніж внесення змін до встановленої формули;
- доцільно запровадити прямі розрахунки за міжбюджетними трансфертами між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад всіх рівнів. Проте, даному заходу має передувати проведення реформи адміністративно-територіального устрою в нашій країні та оптимізація функціонування вітчизняної казначейської системи;
- потребує вдосконалення порядок міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного підпорядкування та адміністративного району. Головну увагу при цьому необхідно зосередити не тільки на проблемах удосконалення процедур розрахунку обсягів трансфертних платежів, але й на покращенні правового врегулювання основних аспектів взаємовідносин між учасниками процесу перерахування міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні.

Література.

1. Василик О. Д. Державні фінанси України. Навчальний посібник / О. Д. Василик − К.: Вища школа, 2007. – 90 с.

2. Кириленко О. П. Фінанси / О. П. Кириленко – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 44 с.

3. Сунцова О. О. Фіскальна ємність регіонів як основа системи міжбюджетних відносин/ О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2. – С. 137−144.

4. Юрій С. І., Бескид Й. М. та інші. Бюджетна система України. Навчальний посібник / С. І. Юрій., Й. М. Бескид − К.; НІОС. 2006. − 134 с.

5. Електронний ресурс: Урядовий портал: Про бюджет 2010 року / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid.

6. Електронний ресурс: Вінницька обласна державна адміністрація: Аналітика / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/webgr_view/GrAKCNX?OpenDocument& coun t=15&RestrictToCategory=GrAKCNX.

7. Електронний ресурс: Головне управління статистики у Вінницькій області: Статистична інформація / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.vous.vin.ua/index.php/statistical-information/2010-12-08-15-55-44.html.

УДК 351:005.52:005.334

Петро Михно

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПОЛІТИЧНИМИ РИЗИКАМИ − ШЛЯХ МІНІМІЗАЦІЇ КРИЗОВИХ ЯВИЩ В УКРАЇНІ

В статті досліджується поняття управління політичним ризиком в системі державної влади та пропонуються напрями мінімізації даних ризиків для подолання системних кризових явищ в Україні.

Ключові слова: *ризик, політичні ризики, невизначеність, управління ризиком, державна влада.*

Постановка проблеми

Виникнення, існування, протікання та наслідки впливу політичних ризиків на систему державного управління України пов'язані перш за все зі світовими глобалізаційними процесами, а також внутрішніми тенденціями, що справляють на неї позитивний або негативний вплив.

Однією з найважливіших умов зміцнення позицій України на міжнародному рівні та її інтеграції до європейського співтовариства, а також в світову економіку, є нормалізація політичної ситуації, яка в даний час характеризується вкрай високим ступенем нестабільності. Для зарубіжних політиків і бізнесменів Україна представляється досить цікавим і перспективним, але досить ризикованим партнером.

Україна зіштовхується із специфічною проблемою, суть якої полягає в невідповідності між привабливістю вітчизняного ринку для іноземних та внутрішніх інвестицій, а також рівнем соціальної та політичної нестабільності, що стали головною перепоною для притоку капіталів до її економіки. Другою суттєвою пороблемою, що постає перед системою державного управління, є неоднакова ефективність державної політики в різних регіонах країни зважаючи на специфіку політичних процесів, що переважають на відповідних територіях.

Як свідчить практика, в країнах з перехідною економікою, до яких відноситься і Україна, проявляються тенденція до зростання нестабільності політичного процесу, що складає суттєву небезпеку для інвестування в них, а також знижує ефективність системи державного управління цих країн.

Специфіка політичного процесу в кризових умовах виражається в тому, що вона зорієнтована на відо-

© Михно П.Г., 2012.

браження реальності, яка будується не відповідно до теоретичних уявлень лідерів чи наукових приписів, а є сукупним результатом переплетення різноманітних типів поведінки тих чи інших політичних та територіальних об'єднань, а також громадян держави. Протікання політичних процесів навіть у рамках стабільних політичних систем зі стійкою функціональною структурою носить складний і нелінійний характер.

Центральною ланкою політичного процесу виступає політичне рішення, яке є вибором альтернатив майбутніх дій, зорієнтованих на досягнення політичних цілей, організацію діяльності об'єктів політичного управління і виступає як засіб реалізації влади, її збереження та відтворення. При цьому даний процес підпадає під дію ризиків, що існують в суспільстві, а також є фактором продукування нових ризиків, які можуть призвести до виникнення кризових явищ або навіть системної кризи.

Слід відзначити, що подолання системної кризи чи кризових явищ має поєднуватися з економічними, етнокультурними, соціальними та іншими політичними процесами. Шляхом їх ізольованого розгляду неможливо одержати достовірні та обґрунтовані прогнози про тенденції чи напрямків соціально-економічного розвитку. Це вкрай важливо для протидії, а також попередження політичних ризиків.

На жаль, вітчизняною наукою поки що несформована цілісна ефективна методологія управління політичними ризиками. А це гальмує процеси реформування апаратів публічної влади, спрямовані на модернізацію державної влади та подолання системних кризових явищ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науковий інтерес до проблематики політичних ризиків виник у кінці 60-х років минулого століття на Заході. Найбільш відомими є праці Д. Райє та І. Махмуда, Д. Кеннеді, С. Кобріна та Д. Стефана, Ч. Нерта , У. Нордхауса , Х. Саймона , а також В. Вестона і Б. Сорджа та інших.

Філософському осмисленню феномену ризику та його прояву у різних сферах життєдіяльності людини, приділено увагу в публікаціях російських дослідників А. П. Альгіна, І. В. Тихомирова і Г. І. Рузавіна, які торкаються різних аспектів політичного ризику в контексті соціально-філософського знання.

Більшість західних дослідників спочатку концепцію управління політичними ризиками вибудовували виходячи з проблем міжнародних інвестицій, зокрема впливу політичних процесів у тій чи іншій країні на діяльність іноземних компаній та міждержавну торгівлю.

З часом дослідження, в яких політичні ризики є предметом аналізу, розподілилися на дві підгрупи. У першій з них – дослідження зарубіжних і вітчизняних авторів, зокрема Ф. Найта, І. В. Джуса та інших, що розглядають політичні ризики в економічній сфері. Ці роботи присвячені аналізу політичного ризику в діяльності міжнародних корпорацій. У другій підгрупі представлені дослідження А. А. Пожалова, І. А. Подколзина, А. В. Брега та інших вчених, по виявленню політичних ризиків в політичній системі суспільства і державному управлінні. Автори досліджують проблематику політичних ризиків в контексті державної політики.

Вітчизняні дослідники в галузі науки державне управління О. Б. Білявська, А. Б. Качинський, А. П. Рачинський, В. І. Шарий, досліджуючи проблематику управління ризиками, висвітлили окремі аспекти проблеми політичних ризиків в Україні. Тим не менш, огляд наукових публікацій показує відсутність глибокого і комплексного аналізу політичних ризиків в системі державного управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Сучасні тенденції розвитку науки державного управління в Україні тісно переплітаються з необхідністю розробки технологій антикризового управління, складовою частиною яких є управління різноманітними ризиками, що пронизують сучасний світ. Водночас, слід констатувати, що виробленню дієвих інструментів для державного управління ризиками приділено неналежну увагу. Ще менше досліджень і публікацій присвячено проблемам ефективності державного управління зовнішніми та внутрішніми політичними ризиками.

Мета

Метою статті є:

- здійснити аналіз вітчизняних і зарубіжних наукових джерел з управління ризиками;
- сформулювати визначення поняття управління політичним ризиком;
- виділити основні принципи процесу управління політичними ризиками;
- запропонувати напрями мінімізації ризиків для уникнення системних кризових явищ в Україні.

Виклад основного матеріалу

Ризик ототожнюється з можливою небезпекою або невдачею, можливими збитками або матеріальними втратами. Політичний ризик визначається як потенційно значущі для управління економічними ресурсами непередбачувані обставини, що викликані політичними подіями або процесами [8, с. 32].

Водночас, він сприймається як діяльність, що здійснюється з надією на вдале завершення, як образ дій у невизначеній ситуації.

Російський науковець А. П. Альгін визначає ризик як діяльність, що пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації невідворотного вибору, в процесі якого є можливість кількісно та якісно оцінити ймовірність досягнення бажаного результату, невдачі та відхилення від цілі [1, с. 84].

На думку В. Вестона та Б. Сорджа, політичний ризик виникає з дій органів державної влади, які перешкоджають проведенню ділових операцій, змінюють умови угод або призводять до часткової чи повної конфіскації власності іноземних компаній [14, с. 60].

На нашу думку, ризик є об'єктивним явищем, природа якого обумовлена неоднозначністю подій майбутнього. Він пов'язаний зі збитками, втратою, втраченою можливістю. Коли настають збитки та втрати, то втрачається вигода, виникає фактичний прояв ризику. До цього він залишається лише небезпекою. Через досвід втрачених можливостей та втрат виникає пізнання ризику, а завдяки його кращому розумінню досягається правильне прийняття рішень і скорочуються збитки [6, с. 304].

В роботі російського дослідника І. Тихомирової політичний ризик характеризується як імовірність небажаних наслідків прийняття рішень, особливо в сфері міжнародного бізнесу та при пошуку шляхів стабілізації внутрішньополітичної ситуації, коли важливо враховувати небажані події, що пов'язані з можливим впливом політичних та соціальних факторів [5, с. 2].

Британець Ч. Нерт інтерпретує поняття «політичний ризик» через вивчення феномена інвестиційного клімату, висуваючи припущення, що інвестиційний клімат має дві складові: бізнес-середовище, що включає соціально-економічні та адміністративні фактори, а також політичний клімат, який визначається в термінах ризику вибіркової експропріації й прямої конкуренції з боку державних підприємств [9, с. 46].

На думку американського дослідника Ч. Кеннеді, політичний ризик включає всі неринкові фактори – економічні, соціальні, культурні та чисто політичні. При цьому політичний ризик пов'язаний не лише з кризовими

явищами, такими як революція або військовий переворот, а й з такими подіями, як зміна законодавства, зміна владних політичних еліт тощо. Автор виділяє також макроризик, що стосується діяльності усіх бізнесових структур у країні, а також мікроризик який має галузеву спрямованість [13, с. 249-254].

Важливого значення набуває управлінський ризик, який можна визначити як реалізацію управлінської діяльності в умовах невизначеності, коли причинно-наслідковий аналіз не дає можливості прийняти оптимальне рішення з досягнення поставленої мети. У більшості випадків державні рішення, як правило, приймаються в умовах відсутності визначеності.

Держава та її інститути збільшують передбачуваність, знижують рівень невизначеності, випадковості, ризику або вносять стабільність у взаємовідносини людей як в економічній, так і в соціальній та політичній сферах. У цьому контексті виникає необхідність такої зміни організації інститутів, щоб вони стали здатними зменшити невизначеність, на яку припадає надто великий обсяг витрат.

Як відзначав американський науковець Г. Саймон, потреба в зниженні рівня невизначеності змушує авторів спиратися на традиції, звички, когнітивні рамки, стереотипи, знаки, умовності, рутинні правила, накази, організаційні приписи, владні відносини, загальноприйняті цінності, стилі, символи, «нефункціональні» принципи суспільного устою, неявні критерії, стандарти честі тощо. Там, де переважає невизначеність, максимізація стає безглуздою, а поведінка орієнтується не на неї, а на соціально прийнятні результати [12, с. 43].

Особливо високим рівнем невизначеності та політичного ризику характеризуються будь-які види зовнішньоекономічної діяльності. Тут основним джерелом ризику є політичне середовище, яке можна поділити на соціальну, політичну та економічну сфери. Виходячи з цього, зарубіжні вчені Г. Райе та І. Махмуд пропонують враховувати не лише внутрішні політичні події, а й міжнародну політичну ситуацію [11, с. 12].

Можна привести приклади того, як іноземні компанії в тих чи інших країнах успішно діяли в нестабільній або ворожій обстановці. Найбільш яскравим прикладом цього є корпорація «Gulf Oil», що успішно функціонувала в Анголі навіть під час громадянської війни 1975 року та після приходу до влади вороже налаштованого до міжнародних корпорацій марксистського уряду.

На думку американського дослідника Ч. Кеннеді, політична нестабільність може становити для бізнесу як нові можливості, так і ризики [7, с. 5].

Мистецтво управляти в кризових умовах полягає в тому, щоб перетворити потенційний ризик у нові можливості, обравши правильну стратегію управління політичним ризиком.

Для цього доцільно скористатися моделлю політичних циклів ділової активності. Вона полягає в існуванні факту залежності між електоральним циклом та станом національної економіки й ґрунтується на трьох важливих установках [10, с. 169–191]:

- економіка характеризується використанням відповідних коливань з наступним розглядом колишніх очікувань;
- політичних діячів, перш за все, хвилює перемога на виборах;
- виборці довірливі та недалекоглядні, вони готові підтримати політичного лідера в тому випадку, якщо економіка зростає безпосередньо перед виборами.

Отже:

- кожний уряд використовує обмежений набір політичних прийомів;
- до кінця строку перебування при владі він прагне стимулювати розвиток економіки, щоб скористатися короткостроковими перевагами зростання;
- початок проведення виборів завжди супроводжується помітним економічним зростанням і падінням рівня безробіття. Але після завершення виборчої кампанії починається економічний спад.

Виходячи з цього, для того, щоб максимально об'єктивно врахувати майбутні ризики, слід створити рейтингові комісії. Вони мають аналізувати обґрунтовані сценарії найбільш несприятливого розвитку подій на найближчі п'ять років.

Поряд з незалежними прогнозами слід проаналізувати середньострокову фінансову програму уряду. Далі слід вивчити взаємодію системи державного фінансування, зовнішнього боргу та інших змінних, безпосередньо – зростання обсягу експортних операцій у реальному вимірі, динаміку якості активів місцевої банківської системи та змін відсоткових ставок за кордоном.

У всіх випадках застосовується одна й та ж аналітична методологія, яка враховує економічні, системні та адміністративні фактори, показники виконання бюджету, його гнучкості, а також фінансовий стан у цілому.

Для проведення аналізу політичних ризиків доцільно використовувати міжнародну рейтингову шкалу, яка враховує відмінності системи органів державного управління, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування за їх структурою, компетенцією і повноваженнями. За таким загальним підходом до аналізу конкретних емітентів беруть до уваги особливості країни, частиною якої є ці органи влади, особливо характеристики, пов'язані з міжбюджетними стосунками та макроекономічною політикою.

Управління політичними ризиками – це можливість в управлінській діяльності використовувати різноманітні підходи, процеси та заходи для зведення до мінімуму або повної нейтралізації негативних наслідків, що настали або можуть настати в результаті прогнозованих політичних подій [1, с. 84].

На нашу думку, управління політичним ризиком є зниженням ризику, уникненням кризи та зведення ступеня його впливу на суб'єкт діяльності до мінімальних меж і передбачає безперервний процес оцінки існуючої невизначеності, а також прогнозування проявів нових загроз.

Слід виділити основні принципи процесу управління політичними ризиками:

- принцип максимізації передбачає прагнення до найбільш повного охоплення можливих сфер виникнення ризиків;
- принцип мінімізації означає прагнення звести до мінімуму спектр можливих ризиків, ступінь їх впливу на власну діяльність;
- принцип адекватності реакції зводиться до того, що держава має своєчасно та відповідним чином реагувати на всі зміни, які призводять до посилення ризику;
- принцип прийняття передбачає, що держава приймає рішення здійснювати свою діяльність в умовах ризику, тобто бере на себе ризик.

Кожна управлінська стратегія наражається на ризик.

Державне управління, як і будь-яке управління, постійно наражається на ризик, що бачиться нами як імовірність виникнення політичних факторів у країні чи певній галузі або сфері управління (суспільного життя),

які можуть позитивно або негативно вплинути на конкретну проблему.

Оскільки державна політика є універсальною регулюючою та контролюючою сферою управлінської діяльності, то з точки зору системного підходу політичний процес у кризових умовах, на нашу думку, є циклом політичних змін, послідовною зміною стану політичної системи, що фіксує рівень і характер політизації соціального організму кожної окремої держави.

Політичний ризик можна визначити як можливість погіршення економічної діяльності господарюючих суб'єктів на території держави в результаті впливу політичних факторів: напруженості, нестабільності, конфліктів, етнічно-національних перетворень, непродуманих кроків уряду, криз. Тобто, мова йде про негативний вплив політичних причин на економіку. Дані чинники також можуть мати негативний вплив на діяльність системи органів державної влади. При цьому зв'язок між ними складніший, так як з одного боку державна влада підпадає під вплив політичних ризиків і змушена їх мінімізувати, а з іншого боку – зважаючи на специфіку своєї діяльності, продукує їх.

Ризик виникає під час управлінської діяльності в умовах невизначеності, коли причинно-наслідковий аналіз не дає можливості прийняти оптимального рішення з досягнення поставленої мети. Здебільшого державні рішення приймаються в умовах невизначеності.

Технологія управління політичними ризиками має розроблятися з урахуванням конкретних обставин і є продуктом мистецтва управління та важливим фактором успішного досягнення поставлених цілей. Вона включає в себе сукупність способів і процесів циклічної цільової діяльності суб'єкта, що спрямована на передбачувану зміну стану об'єкта, досягнення заданих наперед результатів в умовах невизначеності; систему методів і методик мінімізації ризиків та використання прихованих потенціалів соціальної системи відповідно до цілей її розвитку, соціальних нормативів і стандартів.

Саме стан керованих об'єктів дозволяє сформулювати певні висновки про те, що і як роблять органи державної влади та місцевого самоврядування для того, щоб у суспільстві панувала стабільність. Критеріями ефективності управління є: наукове та практичне обґрунтування; професійне виконання; нормальне суспільне сприйняття; можливість повторення; гнучкість; адаптивність; надійність у досягненні соціальних цілей і завдань; економічність; зручність у використанні.

Найважливішим моментом у правильно організованій діяльності з управління політичними ризиками є збір вихідної інформації про них та їх аналіз. Такий збір і аналіз можуть проводитися в різних напрямах за різноманітними методиками, що диктуються специфікою конкретної ситуації.

Наступним етапом управління політичними ризиками є їх обробка, мінімізація негативного впливу або використання прихованих можливостей для досягнення цілей.

Особливість технологій управління політичними ризиками в системі органів державної влади полягає в їх практичності, орієнтованості на конкретні справи та вчинки, рішення, ресурси і дії. Практичність управління ризиками передбачає підпорядкування йому організаційно-регулюючого механізму, який в такому випадку функціонує в напрямі означення цілей та прогнозованих результатів їх досягнення.

Висновки

Таким чином, аналіз політичного ризику в Україні має деяку специфіку. По-перше, відсутність сформованих політичних традицій, недосконаліть демократичних інститутів і переломний момент історичного розвитку зумовили значну роль особистісного фактора, якому необхідно приділяти додаткову увагу при оцінці політичного ризику. По-друге, істотним фактором невизначеності є наявність різнотипних політико-територіальних утворень, що володіють різним економічним потенціалом, різнорідних за мовним складом і спираються на різні історичні, політичні, культурні та релігійні традиції. Недостатнє врахування регіональної специфіки, мабуть, є основним недоліком існуючих зарубіжних методик при їх екстраполяції на Україну. Для адекватного аналізу політичного ризику необхідно проведення докладних досліджень окремих регіонів (або груп регіонів), облік відносної «ваги» кожного регіону (групи), включення регіональних індикаторів в загальну схему оцінки ризику країни.

Перспективи подальших наукових розвідок можуть мати розвиток у дослідженні сучасної методології виявлення політичних ризиків у регіонах України та виробленні принципів їх мінімізації.

Література.

1. Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни. / Альгин А. П. – М.: Мысль, 1989. – 112 с.
2. Качинський А. Б. Розвиток проблеми ризику в Україні: теорія і практика / А. Б. Качинський //сер. «Екологічна безпека». – К. : НСІД, 2003. – Вип. 5. – С. 78.
3. Рузавин Г. И. Эпистемиологические проблемы принятия решений. / Г.И. Рузавин. // Вопросы философии. – 2001. – № 12. С. 2.
4. Рачинський А. П. Проблеми ризиків в управлінській діяльності / А.П. Рачинський // Актуальні проблеми державного управління: наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2005 р.: тези допов. / Нац. академія держ. упр. При Президентові України. – К., 2005. – Т. 1. – С. 49–51.
5. Тихомирова И. В. Политический риск и управление социально-политическими процессами. Дис. канд. политол. наук : 23.00.02/ И. В.Тихомирова. – Москва, 1992. – 129 с.
6. Шарий В. І. Сутність державного антикризового управління в умовах політичної та адміністративної реформ // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р.: У 2 т. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 304.
7. Kennedy Jr. Ch. R. Managingthe international Business Environment: Cases in Political and Country Risk./ Kennedy Jr. Ch. R //Inglewood Cliffs. – N.J., 1991. – P. 5.
8. Kobrin S. Managing Political Risk Assessment Strategic Response to Environmental Change. / S. Kobrin, J. Stephen. – London, 1982. – P. 32.
9. Nehrt Ch. L. The Political Environment for Foreign Investment. / Ch. L. Nehrt – N.Y., 1970.
10. Nordhaus W. The political business cycles / W. Nordhaus // The Review of economic studies. – 1975. Vol. 42. – Pp. 169–191.
11. Riee G. The managerial procedure fur political risk forecast. / G. Riee, I. Mahmoud // Management International Review. – 1986. Vol. 26. P. 12.
12. Simon H. Administrative behavior. / H. Simon – N.Y., 1947. – P. 43.
13. The Definition and assessment of political risk in international business: A review of the literature // Academy of Management Review. – 1983. № 8. – P. 249–254.
14. Weston V. F. International Management Inhance. V. F. Weston, B. W. Sorge. – Homewood, 1972. – P. 60.

УДК 329.78(470)

Юрій Молоканов

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено розвиток державної молодіжної політики в Російській Федерації, зокрема її правове (федеральні закони та закони суб'єктів Федерації), організаційне (реалізація федерально-цільових програм «Молодь Росії», національних проектів сприяння самореалізації молоді) та інституційне (побудова відомчої системи органів державної влади, що відповідають за реалізацію молодіжної політики) забезпечення.

Запропоновано практичні рекомендації вітчизняним органам державної влади щодо впровадження ефективних механізмів реалізації державної молодіжної політики в Україні, в тому числі при внесенні змін до законодавства, вдосконаленні системи управління, реформуванні системи сприяння соціальному становленню і розвитку молоді.

Ключові слова: *державна молодіжна політика, законодавче забезпечення, організаційне забезпечення.*

Постановка проблеми

Молодь як специфічна соціально-демографічна група суспільства відіграє важливу роль в його розвитку, виступає провідником демографічного, соціально-економічного, політичного і духовного розвитку, визначальним чинником суспільних перетворень. Тому й рівень підтримки державою молодого покоління, ефективність використання ресурсів, які спрямовуються на соціальне становлення та розвиток молоді, визначають майбутнє країни як в найближчій, такі у віддаленій перспективі.

Водночас, для пошуку шляху вдосконалення молодіжної політики в Україні корисним є вивчення досвіду реалізації у пострадянських країнах, які мали рівні стартові умови для її формування. Федеративний устрій Російській Федерації (далі – РФ) та відсутність федерального закону про загальні засади державної молодіжної політики призвели до різноманітності форм нормативно-правового забезпечення і, відповідно, форм реалізації державного управління в галузі молодіжної політики у суб'єктах РФ, що дало можливість перевірити на практиці різні моделі її формування та реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Таким чином, багатогранний досвід формування та реалізації державної молодіжної політики (далі – ДМП) в РФ, як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів Федерації, може бути творчо використаний у діяльності органів державної влади України.

Аналіз стану наукової розробки проблем молодіжної політики в Україні та РФ свідчить про достатню визначеність базових понять механізмів формування та реалізації ДМП в обох країнах.

Проблеми розвитку молодіжної політики досліджувалися у працях українських та російських вчених – Є. Бородіна [1], М. Головатого [2], М. Перепелиці [3], О. Яременка [4] та Б. Ручкіна [5], І. Ільїнського [6], В.Криворученка [7], В. Лісовського [8].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Однак, невирішеною раніше частиною загальної проблеми є дослідження розвитку молодіжної політики в РФ в контексті використання російського досвіду для вдосконалення державного управління соціальним становленням та розвитком молоді в Україні.

Мета

Метою публікації є визначення і наукове обґрунтування основних напрямків оптимізації державної молодіжної політики в період трансформації українського суспільства на підставі аналізу її розвитку в Російській Федерації.

Виклад основного матеріалу

Ключовими питаннями аналізу сучасних тенденцій розвитку ДМП в Російській Федерації, на наш погляд, мають бути дослідження правового (федеральних законів та законів суб'єктів Федерації), організаційного (реалізації федерально-цільових програм «Молодь Росії», національних проектів сприяння самореалізації молоді) та інституційного (побудови відомчої системи органів державної влади, що відповідають за реалізацію молодіжної політики) забезпечення молодіжної політики.

Аналіз законодавчого забезпечення реалізації ДМП в РФ як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів Федерації, свідчить про те, що російські парламентарі спочатку спробували піти шляхом прийняття двох документів – декларації про загальні засади державної молодіжної політики та Закону з чітким переліком конкретних напрямів та механізмів її реалізації. Проте була прийнята тільки Постанова Верховної Ради РФ «Основні напрями державної молодіжної політики в Російській Федерації» [10]. Водночас, рішення Президента РФ відхилити Федеральний закон «Про основи державної молодіжної політики в Російській Федерації» стало визначальним для подальшого формування ДМП, оскільки дало можливість суб'єктам Федерації самостійно визначати засади молодіжної політики.

Закони суб'єктів РФ визначають ті ж пріоритетні напрямки, що і українське законодавство, а саме: працевлаштування молоді, підтримка підприємницької ініціативи та діяльності, сприяння підвищенню рівня життя, забезпечення права на житло, освіту, культурний розвиток, охорону здоров'я, заняття фізичною культурою і спортом, підтримки молоді, що опинилася у складній життєвій ситуації, підтримка молодіжних громадських організацій. Крім того, в російському законодавстві визначаються заходи щодо підтримки талановитої молоді, державної підтримки молодої сім'ї; громадянського та патріотичного виховання молоді, підтримки молодих громадян в галузі професійної орієнтації та освіти, формування здорового способу життя молоді. Більшість заходів з реалізації ДМП, що передбачені законодавством суб'єктів РФ, мають відповідні аналоги в законодавстві України, проте деякі норми можуть бути використані для вдосконалення ювенального законодавства в Україні.

Ефективним засобом надання безперервної, науково обґрунтованої соціальної підтримки молоді є розробка та реалізації цільових молодіжних програм, що розраховані на декілька років. Використання програмно-цільового метода для побудови ДМП в країні розпочалося ще у 1994 р. і відбувалося до 2005 р. [11–13], що призвело до суттєвих зрушень у молодіжній політиці. Водночас, однією з основних проблем реалізації цих програм було недостатнє фінансування, насамперед тієї частини, яка повинна фінансуватися за рахунок коштів суб'єктів РФ. Незважаючи на доручення Президента РФ та Голови Уряду РФ відновити дію Федеральної цільової програми «Молодь Росії» з 2011 року, програма досі не затверджена через зауваження Міністерства фінансів РФ.

На відміну від українських програм, російські федеральні цільові програми вже починаючи з першої програми містили чітко визначені обсяги фінансування та терміни проведення кожного заходу, більшість з яких

© Молоканов Ю.А., 2012.

було спрямовано на вирішення реальних проблем молоді. В Україні перші дві програми носили декларативний характер, і тільки Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2009–2015 роки містила заходи з термінами проведення та шляхами фінансування.

В РФ ефективно працюють цільові програми забезпечення житлом молоді та молодих сімей: підпрограма «Забезпечення житлом молодих сімей» Федеральної цільової програми «Житло» на 2011–2015 рр. та Федеральна цільова програма «Соціальний розвиток села до 2012 року», які фінансуються за рахунок коштів федерального бюджету, бюджету суб'єкту РФ та бюджету муніципального утворення. Кошти федерального бюджету розподіляються між суб'єктами Федерації на конкурсних засадах в залежності від виділеного фінансування та виконання своїх зобов'язань. Відповідно до програм, молодим сім'ї та молодим фахівцям, які потребують поліпшення житлових умов, надається соціальна виплата для оплати частини вартості житла.

В Україні прийнята краща законодавча база щодо надання житлових довгострокових кредитів молодим сім'ям, проте, через недостатнє фінансування програми, протягом 10 років кредити отримали тільки 7124 сімей. За програмою часткової компенсації відсотків за кредитами комерційних банків видано біля 18 тисяч кредитів. Тривалі затримки у виплаті компенсацій ускладнюють погашення кредитів позичальниками. Якщо порівняти кількість російських та українських сімей, що поліпшили свої житлові умови за допомогою держави (відповідно 300 тисяч та 30 тисяч сімей), то навіть з урахуванням того, що чисельність російської молоді втричі більше, стає зрозуміло, що російські житлові молодіжні програми є набагато ефективнішими, ніж українські.

В умовах припинення дії федеральних цільових програм «Молодь Росії» керівництво РФ під час проведення Року молоді розпочало реалізацію національних проектів сприяння самореалізації молоді в Російській Федерації. Протягом Року молоді було започатковано реалізацію 7 загальнонаціональних проектів, більшість з яких отримало продовження і в наступні роки. Новий статус полігона молодіжних проектів отримав Всеросійський молодіжний табір «Селігер». Таким чином, Рік молоді в Російської Федерації суттєво змінив підходи держави до формування та реалізації ДМП.

На думку автора дослідження, головним досягненням Року молоді для російської молодіжної політики стала реалізація програм, спрямованих на створення широких верств молоді можливостей для реалізації своїх здібностей у різноманітних галузях. Тобто вперше держава стала допомагати не лише молоді, яка перебуває у складних життєвих обставинах.

За 20 років і РФ і Україна впроваджували різні моделі побудови центральних органів виконавчої влади, які відповідають за формування та реалізацію ДМП, – в обох країнах було реалізовано як об'єднання молодіжною галузі зі спортивної (деякий час навіть туристичної) в одному федеральному (центральному) органі виконавчої влади, так і включення молодіжної політики до повноважень міністерства, що відповідає за питання науки та освіти. В обох країнах наразі реалізовано двоступеневу систему управління ДМП, коли існує федеральний (центральний) орган виконавчої влади, що відповідає за формування та реалізацію державної політики в декількох галузях, насамперед в галузі освіти, та федеральний (центральний орган виконавчої влади), що відповідає безпосередньо за питання молодіжної політики (в РФ) або за питання молодіжної політики та спорту (в Україні).

В Україні створена і працює мережа центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, проте без уваги центрів залишається звичайна молодь, яка не перебуває у складних життєвих обставинах, проте теж потребує державної підтримки.

В обох країнах постійно працюють парламентські комітети (комісії), до предмету відання яких відносяться питання молодіжної політики, проте ефективність російських комітетів (комісій), особливо Комітету Держдуми поступається ефективності відповідного Комітету Верховної Ради України. За 18 років діяльності Федеральних зборів РФ прийнято і підписано Президентом РФ тільки один федеральний закон, що регулює питання молодіжної політики, в той час, як в Україні прийнято 8 Законів України, які разом створюють цілісне законодавче забезпечення ДМП.

В обох державах створювалися координаційні та консультативно-дорадчі органи з молодіжної політики при Президентові та Уряді держав, проте на сьогодні координаційні органи відсутні в обох країнах. В РФ працюють консультативно-дорадчі органи з молодіжної політики при обох палатах Федеральних зборів, які формуються з представників регіонів. В Україні лише у жовтні 2012 року створена Молодіжна рада як тимчасовий консультативний, дорадчий орган Кабінету Міністрів України.

З часу проведення Року молоді суттєво активізувалася увага Президента РФ та Голови Уряду РФ до молодіжної проблематики, що значною мірою компенсувало відсутність при Президентові та Уряді Російській Федерації консультативно-дорадчих органів з молодіжної політики. Голова Уряду Російській Федерації В. Путін у 2009 р. безпосередньо очолив оргкомітет з проведення Року молоді [14]. Під головуванням Президента РФ Д. Медведєва відбулося засідання Державної Ради Російській Федерації (органу, що об'єднує всіх керівників суб'єктів Федерації) з питань державної молодіжної політики [15]. У 2009-2012 роках Президент РФ і Голова Уряду РФ постійно брали участь у молодіжних заходах, насамперед щорічно зустрічалися з учасниками молодіжного табору «Селігер», розробниками найкращих молодіжних проектів, представниками різних верств молоді. Ця увага до молодіжних проблем з боку вищих керівників РФ сприяла більш ефективній реалізації ДМП.

На підставі дослідження розвитку державної молодіжної політики в Російській Федерації розроблено практичні рекомендації щодо діяльності органів державної влади і управління України стосовно впровадження ефективних механізмів її реалізації:

Пропонуються наступні напрями оптимізації державної молодіжної політики України:

- посилення уваги до проблем молоді, яка не знаходиться у групі ризику та не перебуває у складних життєвих обставинах, сприяння її самореалізації;
- відновлення роботи системи координаційних та консультативно-дорадчих органів при вищих органах влади для забезпечення координації діяльності різних органів влади при формуванні та реалізації державної молодіжної політики та створення зворотних зв'язків впливу широких верств молоді на формування державної молодіжної політики;

1) внести до законодавства України норми щодо:

- надання пільг підприємствам з розміщення державного замовлення, оподатковування та кредитування, в яких молоді громадяни складають більше 75 відсотків чисельності працівників;
- щодо розміщення в ЗМІ за рахунок бюджетних коштів матеріалів, що спрямовані на недопущення негативних проявів у молодіжному середовищі;

- підтримки талановитої молоді;
- введення в Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді» статті «Громадське та патріотичне виховання молоді»
- встановлення цільового використання на потреби дитини або молодої сім'ї частини коштів, що виплачуються при народженні дитини.
- введення поняття реєстру молодіжних та дитячих громадських об'єднань, що мають право на державну підтримку при виконанні умов щодо наявності певної чисельності та певної кількості регіональних структур;

2) при вдосконаленні системи управління державною молодіжною політикою:

- у разі збереження двоступеневої системи управління ДМП створити центральний орган виконавчої влади, який буде займатися виключно молодіжної політикою.
- відновити діяльність Національної Ради з молодіжної політики при Президенті України як координаційного органу з питань молодіжної політики;
- в процесі реформи мережі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, передбачити створення окремих центрів соціальних служб для молоді, додавши до їх повноважень надання соціальної підтримки молоді, які не перебуває у складних життєвих обставинах;

3) при реформуванні системи сприяння соціальному становленню і розвитку молоді:

- запровадити практику спільного фінансування житлових молодіжних програм державним та місцевими бюджетами та пріоритетне надання субсидій з державного бюджету тим місцевим бюджетам, які активно фінансують вищезазначені програми.
- при внесені змін до Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2009–2015 роки по-перше, збільшити обсяги бюджетного фінансування, по-друге змінити пріоритети фінансування напрямів програми, насамперед на виховання молоді, сприяння зайнятості молоді, підтримки талановитої молоді, по третє додати до програми заходи, які безпосередньо впливали на вирішення соціальних проблем молоді, а також підпрограми, які були б спрямовані на реалізацію широкими верствами молоді своїх здібностей за різними напрямами;
- запровадити загальнонаціональні проекти щодо реалізації молодими громадянами своїх здібностей за різними напрямами та створити Всеукраїнський молодіжний табір учасників таких проектів.

Висновки

До сучасних тенденцій розвитку державної молодіжної політики в Російській Федерацій можна віднести подальшу конкретизацію норм законодавства, розширення сфери застосування програмно-цільового підходу з акцентом на підтримку самореалізації молодих громадян, посилення профілізації федерального органу виконавчої влади, відповідального за молодіжну політику.

Аналіз досвіду державного управління в сфері молодіжної політики в Російській Федерації може бути використаний в Україні у питаннях удосконалення законодавства, розроблення молодіжних програм, оптимізації органів державної влади. Йдеться, зокрема, як про загальні підходи до формування та реалізації державної молодіжної політики, так й про конкретні форми і методи діяльності у зазначеному напрямі. Подальше дослідження проблематики передбачає здійснення порівняльних досліджень пострадянського досвіду з досвідом країн Європейського Союзу.

Література.

1. Бородін Є. І. Держава і молодь: історія ювенального законодавства в Україні /середина 80-х – початок 90-х років XX ст. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 234 с.
2. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення. – К.: Наук. думка, 1993. – 237 с.
3. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект). – К.: Український ін-т соціальних досліджень; Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.
4. Нове покоління незалежної України (1991–2001 роки): Щорічна доповідь Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2001 р.) / Кол. авторів: В. А. Головенько та О. О. Яременко (керівники) та ін. – К.: Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2002. – 211 с.
5. Молодежь Российской Федерации: положение, выбор пути. Основные выводы и предложения Государственного доклада Правительству Российской Федерации / Государственный комитет Российской Федерации по молодежной политике. Рук.авт.колл. Б. А. Ручкин, В. А. Родионов. Отв.ред. В. А. Луков, В. А. Родионов, Б. А. Ручкин – М., 2000.
6. Ильинский И.М. Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория. – М.: Голос, 2001. – 696 с.
7. Криворученко В. К. К вопросу о законодательстве субъектов Федерации в сфере молодежной политики // Молодежная политика: Информ. бюл. - М.: Ком. РФ по делам молодежи; Ин-т молодежи, 1995. – № 1. – С. 93–101.
8. Социология молодежи: Учебник / под ред. проф. В. Т. Лисовского. – СПб., 1996.
9. Положение молодежи и реализация государственной молодежной политики в Российской Федерации. 2000–2001 годы / Министерство образования Российской Федерации. – М., 2002. – 303 с.
10. Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации: Постановление Верховного Совета Российской федерации. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. – № 25. – Ст. 903.
11. Об утверждении федеральной целевой программы «Молодежь России». Указ Президента Росийской Федерации // Российская газета № 180, 21.09.1994.
12. О федеральной целевой программе «Молодежь России» (1996-2000 годы): Указ Президента Росийской Федерации // Собрание законодательства Российской федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3863.
13. О федеральной целевой программе «Молодежь России» (2001 - 2005 годы): Постановление Правительства Российской Федерации № 1015 25 декабря 2000 года, Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература», 08 января 2001, № 2, ст. 172.
14. Об организационном комитете по проведению в РФ года молодежи. Розпоряжение Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 1955-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://govportal.garant.ru:8081/SESSION/S__Q5oKEE6T/PILOT/main.html. – Назва з екрану.
15. Стенограмма заседания Государственного совета «О молодёжной политике в Российской Федера-

ции / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kremlin.ru/appears/2009/07/17/1748_type63378type63381_219776.shtml. – Назва з екрану.

16. Карпенко О. В. Молоканов Ю. А. Інформаційно аналітичне забезпечення державної молодіжної політики Російської Федерації / Вісник НАДУ, № 1, 2008. – С. 105–114.

17. Бородін Є. Молоканов Ю. Особливості законодавчого забезпечення державної підтримки молодіжних і дитячих громадських організацій в Україні та Російської Федерації/ Є. Бородін, Ю. Молоканов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008, Вип № 4(34). – С. 126–136.

18. Бородін Є. Молоканов Ю. Порівняльний аналіз становлення центральних органів виконавчої влади з питань молодіжної політики в Україні та Росії / Є. Бородін, Ю. Молоканов //Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009, Вип № 1(1). – С. 130–138.

19. Молоканов Ю. Досвід діяльності консультативно-дорадчих органів з питань реалізації державної молодіжної політики в Російській Федерації в контексті вдосконалення державної молодіжної політики в Україні / Ю. Молоканов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 2 (9). – С. 115–125.

20. Молоканов Ю. Використання програмно-цільового методу в процесі формування та реалізації державної молодіжної політики:досвід Російської Федерації. / Ю. Молоканов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. М. М. Іжа (голов. ред..) [та ін.] Одеса ОРІДУ НАДУ 2011, Вип № 3 (47). – С. 96–100.

21. Молоканов Ю. Використання програмно-цільового методу в процесі формування та реалізації державної молодіжної політики:досвід Російської Федерації. / Ю. Молоканов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. Одеса. : ОРІДУ НАДУ 2011, Вип № 4 (48). – С. 135–138.

22. Молоканов Ю. Засоби активізації діяльності керівництва держави щодо підтримки молоді: досвід Російської Федерації. / Ю. Молоканов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012, Вип № 1(12). – С. 19–28.

УДК 35.088.6:37

Раїса Науменко

МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ДЛЯ СИСТЕМИ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена вирішенню актуальних питань державного регулювання кадрового забезпечення позашкільної освіти. Автор викладає свою точку зору на модернізацію системи післядипломної освіти управлінських кадрів органів державного управління освітою та органів місцевого самоврядування для вдосконалення підготовки професіоналів у сфері позашкільної освіти.

Ключові слова: *механізми вдосконалення, система позашкільної освіти, післядипломна освіта, управлінські кадри, підвищення кваліфікації, модернізація.*

© Науменко Р.А., 2012.

Постановка проблеми

Стратегічні завдання державної політики щодо реформування позашкільної освіти в умовах ринкової економіки та інтеграції України у європейський освітній простір потребують відпрацювання нових підходів до роботи з кадрами та оптимізації організаційних механізмів мережі закладів, що здійснюють професійну підготовку та підвищення кваліфікації як педагогічних кадрів для позашкільної освіти, так і управлінців центральних, регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і створення чіткої системи взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Результати досліджень і моніторингу, що здійснювалися в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогів та управлінців у сфері освіти, зокрема позашкільної, дозволили виявити наступні проблеми: неготовність більшості керівників освіти та педагогів до впровадження інноваційних форм організації навчально-виховного процесу та управління; відсутність у більшості з них стійкої мотивації до безперервної самоосвіти; дискретний характер залучення їх до системи післядипломної освіти і у зв'язку з цим – неможливість задоволення потреб професійного розвитку; недосконаліть організаційних умов для вибору змісту підвищення кваліфікації. Особливої уваги потребують питання щодо розробки механізмів підвищення якості управлінської підготовки керівників позашкільною освітою всіх рівнів.

Практичне вирішення цих завдань підвищує вимоги до якості підготовки управлінських та педагогічних кадрів для системи позашкільної освіти, подальшого вдосконалення їх професійної компетентності. За дослідженнями вчених (В. Андрущенко, Л. Ващенко, В. Вербицький, Л. Даниленко, О. Єльнікова, Л. Калініна. Л. Карамушка, В. Кремень, В. Олійник, Н. Протасова, М. Романенко, Є. Чернишова та ін.) сучасна післядипломна педагогічна освіта потребує системного реформування, приведення у відповідність до тих принципових змін, що відбуваються в процесі модернізації освіти. Результати досліджень російських і українських вчених А. В. Єгорової [2], І. В. Каліш [3], С. В. Крисюка [4], Т.І. Сущенко [5], А. І. Щетинський [6] показують, що сучасна післядипломна педагогічна освіта педагогів позашкільних навчальних закладів потребує системного реформування, приведення у відповідність до тих принципових змін, що відбуваються у процесі модернізації системи освіти.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проблема кадрового забезпечення позашкільної освіти розглядалася частково і не була предметом спеціального дослідження.

Мета

Мета статті – обґрунтування шляхів удосконалення кадрового забезпечення позашкільної освіти в умовах модернізації системи освіти та розвитку демократії в Україні, що передбачає створення системи підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних і управлінських кадрів усіх рівнів для позашкільної освіти.

Одним з пріоритетних завдань сучасної державної політики у сфері позашкільної освіти є поліпшення якості освітніх послуг, що, перш за все, залежить від професійної компетентності педагогічних кадрів. У Законі України «Про позашкільну освіту» підкреслюється особлива роль закладів цієї ланки системи освіти як одного з визначальних чинників соціального та професійного самовизначення дітей та молоді [1].

Нові підходи до проектування навчально-виховного простору позашкільного навчального закладу, спрямованого на надання дітям і молоді якісної, практично спрямованої освіти, потребують переосмислення виховної парадигми та оновлення змісту освітньої діяльності і передбачають:

- високий рівень підготовки педагога-професіонала, який здатний вибудувати індивідуальну модель роботи з кожною дитиною, розвинути його індивідуальні здібності й дарування, здатний оперативно приймати стратегічні рішення, з огляду на кон'юнктуру освітніх послуг;
- гнучку систему асортименту освітніх послуг, технологій і процесів їх реалізації з урахуванням вимог суспільства;
- надання молоді якісних освітніх послуг, спрямованих на розвиток життєвих компетентностей та які користуються і будуть користуватися попитом на ринку;
- проектування демократичного управління позашкільним навчальним закладом.

Сучасний стан підготовки педагогічних кадрів у системі позашкільної освіти характеризується збільшенням майже на 5 % загальної кількості педагогічних працівників позашкільних установ у порівнянні з попереднім роком. Разом з тим, істотно зменшився відсоток педагогів чоловіків, що пояснюється, перш за все, низьким рівнем заробітної плати. Поступово зростає відсоток педагогічних працівників, які мають вищу освіту, проте майже на 2 % зменшилася кількість молодих педагогів у віці до 30 років. Значно зросла кількість педагогів пенсійного віку, що є наслідком неефективної соціальної політики і оплати праці в галузі освіти. Тенденція заповнення вакансій за рахунок педагогів пенсійного віку сьогодні є предметом стурбованості Міністерства освіти і науки України та місцевих органів управління освітою.

З метою подолання ситуації, що створилася, зусилля уряду спрямовуються головним чином на вирішення кадрового питання шляхом поетапного збільшення заробітної плати педагогічних працівників та рівня їх соціального захисту.

За оперативними даними Міністерства освіти і науки України на 30.06.2009 року, в Республіці Україна 26 педагогічних та класичних університетів здійснювали підготовку фахівців для сфери позашкільної освіти. Відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 16 червня 2005 р. № 363 «Про затвердження змін до Переліку напрямів спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями», в розділ «Соціальні науки» додано напрям підготовки 04404 «Реабілітаційна освіта» за спеціальністю «соціальна реабілітація» освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр» і «спеціаліст» [7]. Для підвищення рівня професійної майстерності майбутніх педагогів позашкільних закладів у ВНЗ вводяться нові дисципліни практичної спрямованості. У рамках державних стандартів вищої освіти відкриваються нові спеціальності й вводяться спеціалізації, такі як соціальна педагогіка, практична психологія та ін. Це, безсумнівно, є важливим кроком у підготовці висококваліфікованих кадрів для сфери позашкільної освіти, і на сучасному етапі виконує, перш за все, соціально-адаптаційну та реабілітаційну функції й вирішує одне з пріоритетних виховних завдань − соціалізація дітей та молоді.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо розвитку загальної середньої, дошкільної та позашкільної освіти на період до 2012 року» від 05.10.2009 р. № 1622-р, рішення Колегії Міністерства освіти і науки України від 27.11.2008 р. протокол № 14/3-3 та відповідно до наказу МОН України № 1/9-351 від 19.05.1010 р. «Про підготовку фахівців з вищою освітою за спеціальністю «позашкільна освіта» [8] в Інституті гуманітарно-технічної освіти Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова розпочато підготовку фахівців з вищою освітою за спеціалізацією «позашкільна освіта».

У 2010 р. прийом на навчання здійснюється за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра, галуззю знань 0101 Педагогічна освіта, напрямом підготовки 6.010103 Технологічна освіта та спеціалізацією «Позашкільна освіта». Підготовка фахівців здійснюється за денною та заочною формами навчання за кошти державного бюджету, пільгових довгострокових кредитів та кошти юридичних і фізичних осіб.

Виходячи з існуючих освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти, підготовку педагогів для системи позашкільної освіти слід проводити на рівні магістра. Закон України визначає, що «магістр» − це освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру певного рівня професійної діяльності» [9].

Зважаючи на зміни пріоритетів в освіті, при підготовці фахівця, магістра, до професійної діяльності акценти необхідно ставити не на отримання декларативних знань, все більше доступних учням від телекомунікаційних інформацій, а технологічних знань, перш за все, інноваційного характеру, спрямованих на розвиток системного мислення. У наш час формування системного мислення є найважливішим завданням вищих навчальних закладів [10, с. 18]. Тільки такий підхід дозволить особистості розвиватися, підвищувати здібності та мати бажання задовольняти особисті потреби, а також законні бажання та потреби інших [11]. Саме з позицій демократії необхідно розглядати підготовку фахівців для системи позашкільної освіти, оскільки специфіка позашкільної освіти як соціального інституту, вимагає від педагога системного вивчення дитини у форматі просування його в межах обраної індивідуальної освітньої програми.

Разом з тим, в практичній підготовці майбутніх педагогів позашкільних навчальних закладів існує ряд проблем. Це, перш за все, ті, які пов'язані з організацією та проведенням науково-дослідної роботи в Малій академії наук і наукових товариствах позашкільних закладів; оволодіння методиками й інноваційними технологіями роботи з обдарованою молоддю, дітьми з особливими потребами, методиками проектування особистості, діагностичними методиками інтелектуального розвитку дітей та існує не менш складна проблема кадрового забезпечення системи позашкільної освіти компетентними молодими фахівцями − їх поповнення, стимулювання та підготовки до вирішення сучасних завдань на високому професійному рівні. Матеріальні умови роботи в систе-

мі позашкільної освіти не дозволяють достатньою мірою залучати молоді кадри як керівників позашкільних навчальних закладів, так і педагогів, здатних займатися найбільш популярними серед дітей та молоді видами творчої діяльності

Епоха інноваційного освітнього розвитку підвищує вимоги не тільки до якості підготовки майбутнього педагога-новачка, але і подальшого вдосконалення його професійної майстерності протягом всього періоду роботи в позашкільному навчальному закладі. Виконання цього завдання покладається на систему післядипломної освіти, яка охоплює підготовкою та перепідготовкою всі категорії педагогічних працівників, в тому числі й позашкільних закладів.

Згідно з сучасними потребами розширюється і кількість видів і форм післядипломної освіти. Паралельно з традиційними курсами, що діють у всіх інститутах післядипломної освіти, введено такі форми, як: перепідготовка (отримання іншої спеціальності на основі отриманого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня), стажування (придбання слухачами досвіду виконання завдань певної спеціальності) та спеціалізація (придбання слухачами вмінь виконувати завдання, що мають свої особливості в межах спеціальності).

Аналіз і моніторинг післядипломної педагогічної освіти дозволили визначити наступні проблеми:

- консерватизм деяких педагогів по відношенню до впровадження інноваційних форм організації навчально-виховного процесу;
- відсутність у більшості з них стійкої мотивації до безперервної самоосвіти;
- недостатність умов (по-перше, організаційних) для вибору змісту підвищення кваліфікації;
- дискретний характер залучення їх до системи післядипломної педагогічної освіти.

Тому завданням проекту Концепції модернізації системи післядипломної освіти педагогічних і управлінських кадрів органів державного управління освітою та органів місцевого самоврядування для удосконалення підготовки професіоналів у сфері позашкільної освіти є:

- створення оптимальних умов для реалізації одного з основних принципів післядипломної освіти − неперервності освіти, самоосвіти протягом усього життя;
- створення системи мотивації управлінських та педагогічних працівників до самостійного вибору форм і змісту підвищення кваліфікації впродовж усього міжатестаційного періоду.
- урізноманітнення умови для створення індивідуальних освітніх траєкторій педагогічних працівників та управлінців відповідно до їх фахових пріоритетів та рівня професійної підготовки через запровадження системи спецкурсів;
- розробка спецкурси з питань позашкільної освіти для системи післядипломної освіти управлінців усіх категорій та оновлення навчальної програми курсів підвищення кваліфікації педагогічних працівників;
- експериментальна перевірка ефективності системи безперервного підвищення кваліфікації педагогічних працівників та управлінців у сфері позашкільної освіти.

З огляду на вищезазначене, перед сучасною системою післядипломної освіти постає необхідність розробки та експериментальної апробації нових форм взаємодії управлінців у сфері позашкільної освіти з педагогічними працівниками – такої взаємодії, що відбувається не один раз на 5 років, а триває безперервно і ґрунтується на усвідомленні значущості процесу самостійного і цілеспрямованого здобуття сучасної інформації педагогічного призначення. Це є визначальною умовою професійного зростання як управлінців, так і педагогічних працівників в умовах інформаційного суспільства, адже саме самоосвіта допомагає значно ефективніше сприймати, засвоювати суму знань, які є найнеобхіднішими для творчого виконання службових обов'язків.

У зв'язку з актуальністю модернізації форм післядипломної педагогічної освіти та переходу до безперервної системі підвищення кваліфікації педагогічних працівників Центральним інститутом післядипломної педагогічної освіти Університету менеджменту освіти Національної академії педагогічних наук (НАПН) України розроблено Програмно-цільовий проект «Створення системи безперервного підвищення кваліфікації педагогічних працівників». У рамках цього проекту для системи підвищення кваліфікації педагогічних кадрів позашкільних навчальних закладів автором статті розроблена Програма курсу «Позашкільний навчальний заклад − освітньо-виховна система». Програма спрямована на поглиблене вивчення змісту та наукове обґрунтування проблем позашкільної освіти, оволодіння варіативним методиками і технологіями управління інноваційним розвитком позашкільної освіти, проектування педагогічного процесу навчання та виховання дітей та учнівської молоді в позашкільних навчальних закладах. Необхідною умовою цього проекту є кредитно-модульне, пролонговане протягом п'яти років, навчання педагогів. Суть такої форми полягає в щорічному дозованому навчанні за окремими модулями, введення дистанційних форм навчання, впровадженні короткочасних спецкурсів та тематичних семінарів, тренінгів.

Однією з ефективних форм роботи з удосконалення професійної майстерності педагогів регіональних позашкільних навчальних закладів стало проведення практичних занять для слухачів курсів Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти Університету менеджменту освіти НАПН України на базі Українського державного центру позашкільної освіти. У рамках програми підвищення кваліфікації триває міжнародна співпраця з обміну досвідом з питань організації змістовного дозвілля учнівської молоді з колегами країн ближнього зарубіжжя та Європи.

Очікувані результати з упровадження Програми курсу «Позашкільний навчальний заклад − освітньо-виховна система» включають:

- задоволення потреб педагогів у професійному зростанні відповідно до сучасних завдань модернізації позашкільної освіти;
- створення умов для самостійного вибору індивідуальної освітньої траєкторії в системі післядипломного навчання педагогічних працівників позашкільних навчальних закладів відповідно до професійних інтересів та рівня професійної підготовки;
- створення умов для системної самоосвіти протягом міжатестаційного періоду;
- стимулювання мотивації педагогічних працівників позашкільних навчальних закладів до безперервного професійного удосконалення;
- забезпечення потреб регіону в кваліфікованих педагогічних кадрах для системи позашкільної освіти.

Враховуючи роль та перспективи сучасного інформаційного забезпечення для розвитку позашкільної осві-

ти, особлива увага має зосереджуватись на питаннях, пов'язаних з упровадженням інноваційних технологій у навчальний процес професійної підготовки педагогів та керівників позашкільних навчальних закладів.

На часі – модернізація форм післядипломної педагогічної освіти, перехід до безперервної системи підвищення кваліфікації педагогічних працівників і управлінців.

Подальше вдосконалення кадрового забезпечення позашкільної освіти вбачається у розробці Концепції модернізації системи післядипломної освіти педагогічних і управлінських кадрів органів державного управління освітою та органів місцевого самоврядування для удосконалення підготовки професіоналів у сфері позашкільної освіти, реалізація якої передбачається за наступними напрямами:

- комплексне вивчення потреб у педагогічних кадрах для позашкільних навчальних закладів, залучення до цієї сфери роботи провідних фахівців різних професій та стимулювання їх діяльності;
- впровадження практики партнерської взаємодії місцевих органів управління освітою з ректорами вищих навчальних закладів з питань працевлаштування випускників педуніверситетів за спеалізацією «позашкільна освіта»;
- розробка нормативно-правової бази, яка передбачає підвищення статусу та соціальної захищеності педагога позашкільного навчального закладу.
- створення цілісної системи підготовки і підвищення кваліфікації управлінських та педагогічних кадрів цих навчальних закладів;
- розробка регіональних програм підготовки фахівців у сфері позашкільної освіти із застосуванням сучасних інформаційних технологій у навчальному процесі;
- модернізація змісту післядипломної освіти щодо розробки багатоваріантних програм підвищення кваліфікації управлінців та педагогічних працівників.

До основних складових оптимізації механізму державного управління розвитком системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів у сфері позашкільної освіти в Україні можна віднести:

- вдосконалення нормативно-правової бази (чинне законодавство України, зокрема Закони України «Про освіту», «Про позашкільну освіту», Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, Концепція позашкільної освіти та виховання та ін.);
- модернізацію системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогічних та управлінських кадрів (обґрунтування концептуальних підходів та розробка науково-методичного супроводу цього процесу, зокрема діагностичних методик управлінської компетентності керівників на основі кваліметричного підходу з використанням факторно-критеріального моделювання);
- створення чіткої системи взаємодії центральних органів державного управління (спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі освіти – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту; інші центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації та підпорядковані їм органи управління, органи місцевого самоврядування, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади.

Важливим аспектом формування зваженої кадрової політики у галузі позашкільної освіти є питання підвищення престижності професії працівників позашкільних навчальних закладів та фінансового вирівнювання оплати праці педагогів загальноосвітніх і позашкільних навчальних закладів. Для цього необхідно розробити механізми удосконалення структури оплати праці педагогічних працівників, створити систему дієвих матеріальних, моральних, психологічних стимулів їх творчого зростання.

Висновки

До подальших напрямів дослідження даної проблеми відносимо комплекс питань, пов'язаних з удосконаленням політики держави щодо кадрового забезпечення позашкільної освіти, що має обов'язково передбачати виконання низки заходів, спрямованих на впровадження управлінської етики та підвищення адміністративної культури державних службовців керівних кадрів освіти.

Література.

1. Закон України «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-III / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
2. Єгорова А. В. Про досвід роботи з педагогічними кадрами закладів додаткової освіти дітей в Ростовській області / Внешкольник. − 1998. − № 7−8. − С. 31−32.
3. Каліш І. В. Організаційно-педагогічні умови підвищення кваліфікації педагога додаткової освіти: Автореф. дис .... канд. пед. наук. − М., 2000. − 22 с.
4. Підвищення кваліфікації педагогічних кадрів як система / Крисюк С. В. / Педагогіка і психологія. − 1995. − № 2. − С. 37−47
5. Сущенко Т. І. Основи позашкільної педагогіки: Посібник класних керівників, педагогів позашкільних установ. − Мн.: Бел. наука, 2000. − 221 с.
6. Щетинський А. І. Теорія і практика розвитку творчого потенціалу педагога в умовах моніторингу якості додаткової освіти дітей. − Казань, 1998. − 43 с.
7. Наказ МОН України від 16 червня 2005 р. № 363 «Про затвердження змін до Переліку напрямів спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: − http://www.mon.gov.ua. – Назва з екрану.
8. Наказ МОН України від 19.05.1010 р. № 1/9-351 «Про підготовку фахівців з вищою освітою за спеціальністю «позашкільна освіта» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: − http://www.mon.gov.ua. – Назва з екрану.
9. Закон України «Про вищу освіту» від 17.01.2002 р. № 2984-III / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
10. Лобанов А. С. Формування системного мислення як найважливіше завдання вузу / НТІ. Сер.І. − 2001. − № 1. − С. 18−21.
11. Акофф Р. Акофф про менеджмент. СПБ: Пітер, 2002. – 448 с.

УДК 352.07:159.9

Наталія Ничта

ПСИХОЛОГІЧНИЙ РЕСУРС ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті досліджено особливості психологічного ресурсу оптимізації державно-управлінської діяльності. Основну увагу зосереджено на висвітленні психологічних складових у процесі взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю. Запропоновано структурну модель психологічного ресурсу та шляхи актуалізації його складових у рамках управлінської діяльності місцевих органів державної влади.

Ключові слова: *психологічний ресурс, взаємодія з громадськістю, компетентність, особистісний потенціал, людський капітал, особистісна ідентичність, кадровий менеджмент, організаційна психологія, громадська активність, громадська свідомість.*

Постановка проблеми

Актуальність проблеми налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади та громадськістю сьогодні є усвідомленою та визнаною як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на місцях [1], оскільки той рівень довіри громадськості до влади, який на сьогоднішній день ми маємо, на превеликий жаль, можна назвати критичним [4]. Як зазначає генеральний директор Київського міжнародного інституту соціології (КМІС) Володимир Паніотто: «Довіра – дуже важливий показник. Рівень довіри впливає і на соціологічно-психологічний клімат у суспільстві, і на економічну ситуацію». За даними Київського міжнародного інституту соціології, серед основних причин недовіри до державних структур можна виділити: корупцію (54 %), відсутність серйозних результатів діяльності влади (38 %), бюрократію (29 %), погане ставлення чиновників до громадян (22 %) та інші [15].

У нашому суспільстві сьогодні, на жаль, не сформоване позитивне ставлення до громадської активності та немає довіри до органів державної влади. Установка й потреба в діяльності на користь суспільства низька. Громадяни недостатньо обізнані в тому, які існують громадські ініціативи та форми взаємодії з органами державної влади, як за допомогою законів та недержавних організацій можна змінити устрій, порядок, систему відносин з владою в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Важливим фактором, що є основою усіх перелічених причин недовіри до влади, низького рівня суспільної моралі в Україні дослідники визначають не кваліфікованість кадрів сфери управління [4]. Адже, власне, рівень професійної кваліфікації, особистісної зрілості та психологічної культури та грамотності управлінців і будуть визначати, чи буде мати місце корупція та бюрократія у їх професійній діяльності [7].

Особистісний фактор сьогодні набуває особливої актуальності для налагодження ефективної діяльності органів державної влади та взаємодії з громадянами. На думку Д. Дзвінчук: «Україні для забезпечення суспільної злагоди та довіри до влади необхідно підготувати професійну управлінську еліту, яка є і професіоналами, і патріотами. Ці дві категорії повинні бути рівними і розглядатися нерозривно разом. Ми повинні мати таких людей на будь-якій посаді, у будь-якій галузі чи сфері державного управління» [4]. Це є та альтернатива, яка орієнтується на результат та потребує для своєї реалізації залучення того ресурсу, який поки що у сфері власне державного управління не набув широкого поширення та застосування, хоча у сфері бізнесу він є одним із визначальних. Мова йде про психологічний ресурс, застосування якого у сфері державного управління дасть змогу професійно підходити до процесів підготовки професійної еліти у сфері державного управління, організації діяльності, навчання та просування управлінських кадрів та дасть змогу вийти на достойний рівень взаємодії та співпраці з громадськістю. Тому основною метою цієї статті є дослідження механізму застосування психологічного ресурсу в державно-управлінській діяльності та у процесах взаємодії органів державної влади з громадськістю, зокрема, з метою їхньої оптимізації. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання:

- розкрити поняття психологічного ресурсу в контексті державно-управлінської діяльності та взаємодії органів державної влади з громадськістю;
- виокремити структурні елементи поняття психологічного ресурсу;
- дослідити та виявити шляхи актуалізації та застосування психологічного ресурсу в державно-управлінської діяльності та, зокрема, взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Виклад основного матеріалу

Проблема визначення та структуризації психологічного ресурсу як на рівні окремої особистості, так і на рівні організації є актуальною у роботі як психологів і психотерапевтів, так і керівників різних рівнів. Вона є особливо важливою у контексті державно-управлінської діяльності та організації ефективної взаємодії органів та представників влади з громадськістю.

Коли мова йде про психологічний ресурс окремої особистості, у цьому випадку дослідники [20] дотримуються думки, що дана психологічна категорія є ефектом синергії компетентності людини, її особистісного потенціалу та людського капіталу. Безперечно, що кожна із перелічених властивостей у найбільш загальному вигляді тою чи іншою мірою сформовані у структурі особистості кожного із нас. Однак, відкритим залишається питання, який рівень розвитку цих індивідуальних якостей буде достатнім для успішної діяльності у достатньо специфічній галузі − державному управлінні?

Щодо компетентності, то її найбільш узагальнено визначають як здатність особистості до ефективної діяльності та вміння успішно розв'язувати проблемні ситуації; ця здатність обумовлена здібностями особистості, її інтересом до діяльності й умінням ефективно взаємодіяти з оточенням. У структурі загальної компетентності виділяють наступні складові: інтелектуальну, психологічну, емоційну, соціально-комунікативну, життєву [5]. Інтелектуальна складова компетентності характеризується гнучкістю знань, вмінням переносити, адаптовувати та застосовувати знання у змінних умовах, володінням процедурним знанням, наявністю знання про власне знання [16]. Психологічна складова передбачає такі особливості людини, як адекватна самооцінка, вміння обирати найефективніший варіант поведінки у певній ситуації, вміння долати складні життєві ситуації [5]. Соціально-комунікативна складова загальної компетентності полягає у здатності особи адекватно визначати особистісні особливості та емоційні стани навколишніх, не прагнути до статусного зростання, бути толерантною [5]. Життєво компетентній людині властиве вміння себе реалізовувати, надавати цінні й реалістичні поради, досягати успіху в житті [5].

© Ничта Н.Л., 2012.

Наступним чинником актуалізації психологічного ресурсу особистості є людський капітал, тобто – накопичені знання, уміння, майстерність, якими володіє людина, які вона здобула завдяки загальній та спеціальній освіті й професійному досвіду [6].

Останнім фактором є особистісний потенціал. Потенціалом особистості вважають творчі, комунікативні й адаптивні неактуалізовані можливості людини [20, с. 752]. Їх також прийнято розглядати через такі характеристики особистості, як креативність (рівень творчої обдарованості, здібностей до творчості, які проявляються у мисленні, спілкуванні, окремих видах діяльності й становлять відносно стійку характеристику особистості [2; 1; с. 181]), контактність (здатність і готовність людини встановлювати духовний зв'язок з іншими людьми з метою взаєморозуміння і впливу на них. Дана характеристика вказує на високий рівень культури спілкування особистості [17]) й адаптивність (нервово-психічна стійкість особи, її комунікативні здібності та моральна нормативність [7, 10, с. 9−10]).

Таким чином, психологічний ресурс на рівні особистості у процесі діяльності виявляється в індивідуальному стилі роботи та неповторності результатів діяльності, своєрідності мислення, вмінні самостійно й оригінально розв'язувати проблемні ситуації [21, с. 433].

О. Штепа виділяє також рівні сформованості психологічного ресурсу як динамічної характеристики особистості: «Наслідування» – «Цілі» – «Цінності» – «Сенс» [20] та припускає, що розвиток психологічного ресурсу особистості відбувається пропорційно із формуванням особистісної ідентичності людини [9] − тобто, що ці характеристики є взаємозалежними. Особистісна ідентичність відображає унікальність та неповторність особистості, єдність реальної поведінки з прагненнями, переконаннями людини. А психологічний ресурс особистості досягає свого найвищого рівня розвитку та може бути найповніше актуалізований у професійній діяльності лише за умови досягнення індивідом максимального рівня сформованості особистісної ідентичності. Адже лише індивід, який пройшов період кризи і самовизначення та сформував певну сукупність значущих для нього цілей, цінностей і переконань, має чуття власної місії та призначення у своїй діяльності, вміє продуктивно взаємодіяти з іншими. Лише у такому випадку можна говорити про найвищий рівень сформованості психологічного ресурсу особистості та актуалізацію його у процесі професійної діяльності.

Під «актуалізацією» ми розуміємо комплекс психологічних умов, завдяки яким здійснюється перехід потенційних можливостей людини (службовця) та організації в актуальні властивості й особливості. Останні, складаючи психологічну структуру характеристик індивідуальності та організації, визначають творчу, ділову й соціальну активність, сприяють розвитку і саморозвитку всього різноманіття властивостей людини як суб'єкта праці, пізнання і спілкування та організації як суб'єкта взаємодії з громадськістю.

Таким чином, для того, аби розвинути чи актуалізувати психологічний ресурс особистості державного службовця для як найефективнішого виконання ним державно-управлінських функцій (особливо у процесі взаємодії з громадськістю), необхідно дослідити мотиваційно–ціннісні детермінанти його професійної діяльності. Це, зокрема, значущі для особи державного службовця цілі, цінності й переконання, невідповідність яких відносно професійної діяльності, взагалі блокує використання ним свого психологічного ресурсу, незалежно від рівня його розвитку.

На рівні організацій, у нашому випадку − це місцеві органи державної влади, структура психологічного ресурсу безперечно акумулює як особистісний потенціал кожного окремого працівника та, власне, його психологічний ресурс у своїй професійній діяльності, так і, загалом, ефективність організації діяльності та взаємодії у цій організації, оскільки взаємодія у системі державного управління є передумовою ефективного залучення кадрового та, безпосередньо, психологічного ресурсу до процесів державно-управлінської діяльності. Кадровий менеджмент у системі державно-управлінських відносин сьогодні повинен спрямовуватися на досягнення ефективного результату діяльності організації, а не на сам процес її виконання. А для цього необхідно: забути про відповідальність менеджерів за розвиток персоналу і перейти до особистісної відповідальності кожного працівника за свій рівень професійного розвитку, тобто потрібно особливу увагу зосередити на психологічних та, зокрема, мотиваційно−ціннісних характеристиках особистості вже на стадії професійного добору; змінити систему ухилянця від зворотного зв'язку як з підлеглими, так із громадянами на систему його пошуку, побудови та постійного застосування; відмовитися від закритого розгляду факторів успіху в діяльності організації, вакантних посад та відбору спеціалістів на користь відкритого обговорення рівня компетентності працівників, наявних вакансій та можливостей просування службовою драбиною.

Це є той стратегічний напрямок розвитку управління у системі органів державної влади, який потребує застосування спеціального професійного інструментарію, яким володіють організаційні психологи, що дасть можливість:

- здійснення психологічного аналізу сутності органу державної влади (вивчення його змісту та структури, особливостей діяльності і психологічних закономірностей розвитку та ін.);
- вивчення психологічних основ управління організацією (визначення сутності управління організацією, психологічних особливостей діяльності менеджерів і управлінської команди організації);
- обґрунтування психологічних основ діяльності персоналу органу державної влади (добір персоналу, забезпечення успішної адаптації працівників в організації, досягнення їх ефективної професійної кар'єри);
- дослідження особливостей ефективної взаємодії працівників як у межах організації, так і поза ними (аналіз різних типів входження працівників в організацію, формування відданості працівників організації та його відкритості до взаємодії, вплив різних типів організаційної культури на ефективність взаємодії з громадськістю);
- вивчення психологічних основ забезпечення психічного здоров'я працівників органу державної влади (аналіз причин виникнення професійного стресу в організації, попередження і подолання синдрому «професійною вигорання» працівників, забезпечення гармонійного поєднання професійного та приватного життя) тощо [14, с. 29].

Таким чином, застосування психологічного інструментарію та залучення психологів–професіоналів до діяльності органу державної влади активізує психологічний ресурс:

а) окремої особистості (як відданого працівника котрий віднайшов свої покликання у діяльності саме в цій організації та виконанні своїх службових обов'язків);

б) організації, який визначає специфіку діяльності, особливості інтеракції та взаємодії працівників організації

між собою (корпоративна культура, імідж організації), що безпосередньо впливають на організацію та реалізацію взаємодії цього органу державної влади з громадськістю.

Важливою складовою психологічного ресурсу процесів оптимізації взаємодії органів державної влади з громадськістю, окрім індивідуально−психологічних якостей державно-управлінських кадрів (компетентність, особистісний потенціал та людський капітал) та професійно напрацьованих організаційних характеристик та можливостей органу державної влади (корпоративна культура, імідж організації, організаційні цінності і т.п.) є також актуалізований потенціал громадськості у процесі взаємодії із органами державної влади, який, на нашу думку, визначається рівнем громадської активності [8].

Дослідники [12; 13; 19], які досліджують проблеми демократичного розвитку громадянського суспільства, що великою мірою залежить від ефективності процесів взаємодії між владою та громадськістю, підкреслюють, що головною умовою його формування і функціонування є специфічна якість особистості кожного громадянина – громадська активність, яка включає в себе всі показники громадянськості, громадянської позиції, що обумовлені особливостями соціальної природи людини, виступає головним стрижнем, що визначає цінність і цілісність особистості.

За даними соціологічних опитувань, в Україні загалом досвід громадської активності має лише 5 % громадян [18]. Цей показник є важливим індикатором, що свідчить про низький рівень громадянськості в нашій державі. Причин, які блокують розвиток активності громадянської позиції у населення України, досить багато. Особливості національного характеру, культури українців, історичний, соціально-психологічний досвід відобразилися на особливостях взаємодії громадськості та органів державної влади та зумовили пасивність і відчуженість громадян від участі в суспільному житті своєї держави.

Висновки

Узагальнивши та об'єднавши досліджені нами особливості психологічного ресурсу оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю отримуємо структурну модель психологічного ресурсу:

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Визначено, що психологічний ресурс оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю – це інтегральний та динамічний показник, що передбачає актуалізацію його окремих складових: особистісної, організаційної та громадської. Актуалізовані складові психологічного ресурсу в синергії сприятимуть розвитку демократичних цінностей та пріоритетів як у системі державно-управлінської діяльності, так і у громадській свідомості, що стане важливою передумовою для успішної реалізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю

Перспективним напрямком у дослідженні поставленої проблеми є подальше вивчення та вдосконалення механізму актуалізації психологічного ресурсу та усіх його складових у межах державно-управлінської діяльності для оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю.

Література.

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України, 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України, 2010. − № 40. − С. 527.

2. Булка Н. І. Розвиток креативності у молодших школярів із порушеними соціальними зв'язками: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. психол. наук: спец. 19.00.07 «Педагогічна та вікова психологія» / Н. І. Булка. − Одеса, 2005. − 19 с.

3. Гусева А. В. Место и роль доверия в системе гражданских отношений. Особенности функционирования и перспективы развития / А. В. Гусева // Наука и религия в духовном возрождении общества : сборник докладов международной конференции, 25−27 ноября 2006 г., г. Одесса : в 2 т. – Одесса : ХГЭУ, 2007. – Т. І. − С. 59−65.

4. Дмитро Дзвінчук. Сьогодні спостерігається найнижчий рівень довіри населення до влади / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL. http://firtka.if.ua/?action=show&id=17891. – Назва з екрану.

5. Кроки до компетентності та інтеграції в суспільство: науково-методичний збірник. − Київ: Контекст, 2000. – 336 с.

6. Макдермот Я. Концепція людського капіталу // Корреспондент. − № 6. − 2008. − С. 8−11.

7. Ничта Н., Горбатий А. Особистісна зрілість як детермінанта позитивного іміджу державного службовця // Ефективність державного управління [Електронний ресурс]– Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_23/fail/Nychta.pdf. – Назва з екрану.

8. Ничта Н. Психологічні чинники готовності особистості до громадської активності та взаємодії з органами державної влади // Ефективність державного управління: зб.наук.пр. − Львів: ЛРІДУ НАДУ, – 2011. − Вип. 29.

Таблиця 1.

Структурна модель психологічного ресурсу оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю

№	*Складові психологічного ресурсу*	*Опис структурних елементів психологічного ресурсу*
1	**Особистісна складова**	Психологічний ресурс особи, що безпосередньо залучена до реалізації взаємодії між органом державної влади та громадськістю, структурними елементами якого є: • компетентність, • особистісний потенціал, • людський капітал
2	**Організаційна складова в діяльності місцевих органів державної влади**	1) Психологічні засоби актуалізації кадрового потенціалу органу державної влади.
		2) Психологічні засоби актуалізації організаційного потенціалу органу державної влади.
3	**Громадська складова**	Готовність до громадської активності та взаємодії з органами державної влади

9. Проблема емпіричного дослідження особистісної ідентичності / Христина Турецька // Вісник Львівського університету. – Львів, 2008. – Вип. 11. – С. 359–267.

10. Психологічна енциклопедія [автор-упорядник О. Степанов], − К.: «Академвидав», 2006. – 424 с.

11. Психологія особистості: Словник-довідник / За ред. П. П. Горностая, Т. М. Титаренко. – К.: Рута, 2001. − 320 с.

12. Семенюк Л. М. Психология гражданской активности (особенности и словия развития) / Л. М. Семенюк. –М.: Воронеж, 2006. – 196 с.

13. Снігур Л. А. Психологія становлення громадянськості особистості / Л. А. Снігур. – Одеса: Вид-ць М. П. Черкасов, 2004. – 331 с.

14. Технології роботи організаційних психологів: [Навч. посіб. для студентів вищ. навч. закл. та слухачів ін-тів післядиплом. освіти] / За наук. ред. Л. М. Карамушки. − К.: Фірма «ІНКОС», 2005. − 366 с.

15. Українці не довіряють своїй владі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrainian.voanews.com/content/ukrainian-polititian/1497120.html. – Назва з екрану.

16. Холодная М. А. Психология интеллекта: парадокси исследования. − М., 1997. − 392 с.

17. Чайка Г. Л. Культура ділового спілкування менеджера [Навчальний посібник] / К.: Знання, 2005. − 442 с.

18. Чекмишева Р. Підсумки круглого столу «Нове покоління влади в Україні: реалії та перспективи» [Електронний ресурс] / Р. Чекмишева. – Режим доступу : http://www.europexxi.kiev.ua/novini. – Назва з екрану.

19. Шангіна Л. І. Громадянська активність середнього класу. Оцінка важливості громадянської активності / Л.І.Шангіна // Національна безпека і оборона; Центр Разумкова. – № 7. – 2008. – С. 30−45.

20. Штепа О. С. Психологічний ресурс особистості у концепції самоменеджменту / О. С. Штепа // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Соціологія. Психологія. Педагогіка». – Додаток 4. – Т. III (15). – 2009. – Тематичний випуск №3. «Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору». – С. 751–758.

21. Штепа О. С. Структура та актуалізування психологічних ресурсів особистості / О. С. Штепа // Проблеми загальної та педагогічної психології : зб. наук. праць Інституту психології імені Г. С. Костюка НАПН України ; за ред. С. Д. Максименка. – Т. XII. – Ч. 3. – К.: ГНОЗІС, 2010. – С. 428–435.

УДК 355.1(477)

Юрій Овчаренко, Павло Зуєв

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ БУДІВНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті визначені проблеми, на розв'язання яких буде спрямоване реформування Збройних Сил України. Визначені основні завдання Збройних Сил на сучасному етапі розвитку. Обгрунтовані перспективні напрями розвитку бойових можливостей Збройних Сил України як системоутворюючого компоненту воєнної організації держави.

Ключові слова: *воєнна організація держави, Збройні Сили України, Національна безпека, оборона держави, Система воєнної безпеки.*

© Овчаренко Ю.О., Зуєв П.П., 2012.

Постановка проблеми

Дотримання Україною політики позаблоковості, зміни характеру сучасних воєнних конфліктів та затверджені у Воєнній доктрині України керівні погляди на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів висувають якісно нові вимоги до Збройних Сил.

Характер сучасних воєнних конфліктів, тенденції та умови розвитку воєнно-політичної обстановки в регіоні свідчать, що виникнення локальної або регіональної війни проти України в середньостроковій перспективі є малоймовірним. Відповідно до цього, Збройні Сили України повинні, перш за все, бути готові до стримування та швидкої, гарантованої нейтралізації збройного конфлікту, що може виникнути у разі обмеженого збройного зіткнення на державному кордоні між Україною та іншою державою та активної участі у підтриманні міжнародної безпеки та запобіганню воєнних конфліктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питаннями аналізу методологічних основ дослідження проблем воєнної безпеки держави займались таки вчені, як В. Богданович, В. Горбулін, О. Маначинський, Ю. Бут, Г. Костенко.

Враховуючи пряму залежність військової могутності України та рівня її військової безпеки, нами використовувались роботи У. Бенька, Б. Косевцева, В. Мунтіяна, Г. Ситника, А. Семенченка, В. Шкидченка, В. Шлемка.

Мета

Визначення пріоритетних напрямків будівництва та розвитку Збройних Сил України в умовах реформування сектору воєнної безпеки в контексті європейського вибору країни.

Виклад основного матеріалу

Традиційно в системі воєнної безпеки України та Воєнної організації держави (ВОД) Збройним Силам відводиться реалізація функцій зовнішньої спрямованості. Ґрунтуючись на нормативно-правових засадах воєнної політики України та враховуючи її оборонний характер, базовою функцією ЗС України є оборона України.

Оскільки «захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності» (прописані в Законі України «Про Збройні Сили України» в редакції від 13.10.2012.) є надто загальним положенням, а якщо виокремити його суто воєнну складову, то це буде скоріш функціями ВОД (внутрішньої та зовнішньої спрямованості). Сам же термін «оборона України» (згідно із Законом України «Про оборону України» в редакції від 13.10.2012 р.) повністю визначає призначення Збройних Сил. Крім цього, враховуючи обмежені функціональні можливості ДПС, на ЗС покладається охорона повітряного і підводного простору в межах територіального моря України.

Отже, основними завданнями ЗС України мають бути:

- забезпечення стримування збройної агресії проти України та відсіч їй;
- забезпечення недоторканності повітряного і підводного простору в межах територіального моря України.

Крім вказаного, враховуючи наявність внутрішньополітичних дестабілізуючих факторів і можливість їх ескa-

лації та обмежені можливості внутрішньофункціонального компоненту ВОД щодо протидії їм, участь України в колективних системах безпеки, а також актуалізацію тероризму, на ЗС України покладаються додаткові специфічні завдання:

- запобігання терористичним актам та участь в антитерористичних операціях;
- участь у локалізації та нейтралізації внутрішньодержавних збройних конфліктів;
- участь в операціях багатонаціональних сил, які створюються за рішенням Ради Безпеки ООН для запобігання воєнним конфліктам та їх розв'язання[7].

З'єднання, військові частини і підрозділи ЗС України можуть також залучатися до інших заходів згідно з чинним законодавством у межах, визначених указами Президента України, які затверджуються Верховною Радою України [6].

Розвиток ЗС України (враховуючи воєнно-політичну ситуацію та нинішні можливості держави) здійснюється за принципом оборонної достатності, шляхом створення невеликих за чисельністю, економічно необтяжливих, добре озброєних, боєздатних, мобільних, придатних до швидкого розгортання поліфункціональних сил, спроможних зробити гідний вклад у забезпечення регіональної та глобальної безпеки.

Аналіз досвіду врегулювання воєнних конфліктів після завершення холодної війни, а також прогнозування їх можливого характеру в майбутньому, форм та способів застосування в них військ (сил) доводить, що цілі можуть бути досягнуті лише завдяки спільним діям усіх видів збройних сил при їх ефективній взаємодії, гнучкому управлінню, безперебійному забезпеченню.

Відтак, можна визначити перспективні напрями розвитку бойових можливостей ЗС України як системоутворюючого компонента ВОД.

- Організаційна адаптація, яка полягає у створенні модульних організаційно-штатних структур Збройних Сил, що мають забезпечувати швидку реконфігурацію загальних можливостей для виконання профільних і специфічних завдань як самостійно, так і в комбінації з елементами інших військових формувань.
- Міжвідомча інтеграція – скоординована ефективна взаємодія ЗС з іншими інституціями держави та міжнародними організаціями. Діяльність ЗС України має бути ефективно інтегрована в систему використання всіх інструментів національного потенціалу та міжнародних організацій.
- Удосконалення системи управління, її інтеграція в єдину систему державного управління і створення умов для взаємосумісності з інформаційними структурами європейської та євроатлантичної безпеки.
- Перехід до єдиної системи матеріально-технічного забезпечення – логістики ЗС України. При цьому, великого значення необхідно надавати залученню цивільного сектора промисловості і транспорту для вдосконалення системи матеріально-технічного забезпечення.
- Пріоритети в оснащенні військових частин ОВТ, спрямовані на розробку і створення перспективних типів, модернізацію і підтримку боєздатного стану наявних зразків озброєння та військової техніки. Проте, враховуючи теперішній стан української економіки, найближчим часом можна говорити, скоріш за все, про модернізацію наявного парку ОВТ.
- В системі оперативного забезпечення військ (сил) на перший план висувається необхідність підвищення можливостей підрозділів і засобів радіоелектронної боротьби, що в перспективі має всі передумови стати окремим родом військ.
- Професіоналізація ЗС України, яка, крім іншого, передбачає використання можливостей участі України у «Процесі планування та оцінки сил» НАТО, багатонаціональних навчаннях у межах програми «Партнерство заради миру», міжнародній миротворчій діяльності як засобу підвищення рівня професіоналізму на практиці.
- Що стосується визначення оптимальної кількості особового складу ЗС України в мирний час, то ефективно застосування формули «1 + 0,5», де «1» відображає чисельність сил, необхідних для участі в одній воєнній кампанії, а «0,5» складає половину попереднього показника для захисту національної території та відмобілізування Збройних Сил за необхідності протидії агресії на іншому напрямі або участі одночасно в кількох операціях на різних ТВД.
- ЗС України мають бути готовими вирішувати завдання національної безпеки в процесі реорганізації, переозброєння та інших заходів оновлення, що в майбутньому забезпечить їх високу дієздатність та ефективність, а також створить надійний фундамент розвитку ВОД.

Отже, ефективний розвиток військової сфери України в майбутньому вбачається можливим за умови інтеграції усіх військових формувань держави в об'єднану конструкцію з подальшим її перетворенням на цілісну систему ВОД. При цьому особливу увагу варто приділяти створенню єдиних підсистем забезпечення її життєдіяльності, а роль системоутворюючого компонента має належати ЗС України. Основним перспективним завданням національної воєнної політики в цьому напрямі вбачається проведення процедур нормативно-правового, організаційного, оперативно-стратегічного та ресурсно-економічного забезпечення процесу військового будівництва.

Такий підхід потребує раціонального розподілу ресурсів для підтримання на належному рівні бойових можливостей ЗС з одночасною модернізацією їх окремих елементів. За умови повноцінного одночасного інвестування поточного утримання компонентів ВОД та інвестування перспективних програм буде забезпечено високий рівень обороноздатності України [8].

Відповідно, метою Державної програми має бути створення єдиної структури Воєнної організації держави з відповідними централізованими підсистеми управління та всебічне забезпечення за принципом оборонної достатності та мінімізації витрат. Базовим компонентом її слід визначити ЗС України, центральним органом виконавчої влади та військового управління ВОД – Міністерство оборони України. На базі ГШ ЗС України створити об'єднаний штаб керівництва ВОД. Це має бути головний орган військового управління ЗС України та іншими військовими формуваннями.

Для виконання програми реформування має бути формування підвалин для ефективного розвитку ВОД та її компонентів, а також закріплення позитивних тенденцій еволюції системи воєнної безпеки України, що потребує безпосередньої роботи всіх гілок Державної влади [9].

Доцільно визначити основні напрямки діяльності об'єктів державної влади на відповідних рівнях діяльності згідно з покладеними повноваженнями:

1. На рівні апарату Президенту України – забезпечити вирішення питань щодо:

1) прийняття та реалізації Державної комплексної програми реформування і розвитку Збройних Сил України на 2013-2017 (п'ять років) з урахуванням потреб оборони держави в умовах дотримання Україною політики позаблоковості, відповідно до викликів та загроз національній безпеці України на сьогодення;

2) проведення оптимізації мережі наявних у державі військових формувань, правоохоронних та інших органів, призначених забезпечувати національну безпеку, та чисельності їх особового складу, виходячи із реальних потреб розвитку та безпеки нашого суспільства;

3) забезпечення подальшого розвитку Воєнної організації держави і сектору безпеки на сучасних засадах в єдиному комплексі, чіткої узгодженості їх складових, об'єднання їх єдиною системою стратегічного планування та кризового управління, спрямування діяльності на формування сприятливого середовища безпеки довкола та всередині України, створення дієвого механізму вчасного коригування пріоритетів державної політики безпеки і оборони, інтеграції можливостей усіх складових сектору безпеки і оборони для врегулювання наявних криз та нейтралізації загроз;

4) створення ефективної системи формування і реалізації державної політики у сфері функціонування оборонно-промислового комплексу та управління ним, а також військово-технічного співробітництва;

5) створення у складі Уряду України органу, який безпосередньо організовуватиме та координуватиме діяльність усіх структур виконавчої влади з реалізації оборонно-промислової політики, а також з питань військово-технічного забезпечення оборони, правоохоронної діяльності та безпеки держави, виконання державних програм створення нових зразків озброєння та військової техніки;

6) уточнення строків завершення переведення Збройних Сил України, інших військових формувань на комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, з урахуванням реальних можливостей держави щодо забезпечення їх належного грошового утримання та надання їм службового житла;

7) перегляду засад мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні з урахуванням особливостей сучасних воєнних конфліктів, дотримання державою політики позаблоковості та досвіду інших країн у цій сфері;

8) оптимізації кількості посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами відповідно до чисельності підпорядкованого особового складу;

9) вдосконалення Доктрини інформаційної безпеки України, оновлення складу Міжвідомчої комісії з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України та розроблення засад забезпечення кібербезпеки держави.

2. На рівні Верховної Ради України:

1) підготувати необхідні пропозиції щодо подальшого вдосконалення законодавчої бази у сферах оборони і безпеки держави як єдиного комплексу, зокрема стосовно визначення складу і структури та забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони держави, соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу державних органів, які звільняються зі служби при реформуванні відповідних органів та формувань;

2) проаналізувати практику здійснення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави з дати набрання чинності Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» і підготувати пропозиції щодо вдосконалення практики контролю, маючи на увазі, зокрема, встановлення ефективного контролю з боку Верховної Ради України за здійсненням кадрової політики у цій сфері.

3. На рівні Кабінету Міністрів України:

1) вжити заходів щодо розроблення законопроекту про сектор безпеки і оборони держави, в якому визначити, зокрема, його склад, структуру та завдання;

2) у ході планування заходів щодо забезпечення обороноздатності держави, в тому числі вдосконалення мобілізаційної підготовки, забезпечити взаємну узгодженість розвитку профільних органів сектору безпеки і оборони у рамках процедур оборонного планування держави та інтеграцію зазначеної системи з державним стратегічним плануванням;

3) при визначенні пріоритетів розвитку держави першочергово враховувати потреби профільних органів сектору безпеки і оборони держави та розвитку оборонно-промислового комплексу;

4) визначитися щодо системи основних зразків озброєнь військових формувань та правоохоронних органів на період до 2025 року, а також засад співробітництва з іноземними країнами-виробниками тих зразків, які не мають доцільності виробництва в Україні, але є необхідними для оснащення військових формувань та правоохоронних органів;

5) вжити невідкладних заходів щодо відновлення боєздатності озброєння і військової техніки Збройних Сил України та інших військових формувань, збільшення обсягу завантаження підприємств оборонно-промислового комплексу держави, передусім казенних, конструкторських бюро, науково-дослідних установ державним замовленням на модернізацію перспективних основних зразків та розробку новітніх видів озброєнь і військової техніки;

6) уточнити перелік органів державної влади, відповідальних за складові Мобілізаційного плану України, їх функції і завдання щодо внесення до цього плану змін та виконання його заходів;

7) активізувати роботу із забезпечення безпечного зберігання боєприпасів на складах, базах та арсеналах Збройних Сил України, інших військових формувань, утилізації надлишкових та непридатних для подальшого використання боєприпасів, забезпечити своєчасне виконання спільних з ОБСЄ заходів щодо вивезення з території України для утилізації рідких компонентів ракетного палива (меланж);

8) вжити заходів щодо створення належних запасів пально-мастильних матеріалів, продовольства, інших матеріально-технічних ресурсів для повного задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань на особливий період;

9) проаналізувати стан вітчизняних підприємств з виробництва боєприпасів та за результатами аналізу розробити заходи щодо їх державної підтримки з метою набуття ними в подальшому можливості виробництва широкої номенклатури сучасних та високоточних типів боєприпасів;

10) забезпечити оперативне вирішення питань, пов'язаних із передачею у комунальну власність органів місцевого самоврядування комунально-житлових об'єктів, які знаходяться за межами закритих територій військових частин, функціонування яких не пов'язане із забезпеченням потреб Збройних Сил України, а також

нерухомого військового майна, яке вивільняється (вивільнено) у ході реформування Збройних Сил України та не має перспектив щодо його реалізації на комерційних засадах, і земель, на яких вони розташовані;

11) вжити подальших заходів щодо звільнення Міністерства оборони України та інших державних органів, які здійснюють керівництво військовими формуваннями, від виконання невластивих функцій, у тому числі пов'язаних із відчуженням надлишкового військового майна, утриманням житлового фонду, об'єктів соціальної сфери, інженерної інфраструктури та їх обслуговуванням;

12) активізувати роботу щодо розроблення та запровадження Єдиної автоматизованої системи управління Збройними Силами та переведення систем зв'язку військових формувань на цифрові засоби зв'язку;

14) забезпечити повноцінне фінансування Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їх сімей та посилити контроль за ефективним використанням зазначених коштів;

15) забезпечити неухильне виконання вимог Закону України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей», у тому числі щодо забезпечення їх житлом, належним медичним обслуговуванням, та Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» в частині визначення порядку надання та розмірів грошової компенсації військовослужбовцям за належні їм для отримання житлові приміщення;

16) вжити додаткових заходів щодо усунення соціальної несправедливості у пенсійному забезпеченні громадян, звільнених у різні роки з військової служби у запас або відставку. Припинити практику видання та реалізації підзаконних актів, які призводять до появи диспропорції у пенсійному забезпеченні зазначених громадян;

17) організувати розробку програми забезпечення житлом громадян, які звільнені з військової служби в запас або відставку, підлягають відселенню із закритих військових містечок та віддалених від населених пунктів військових містечок, та членів їх сімей, які потребують надання житлових приміщень чи поліпшення житлових умов та перебувають на квартирному обліку у виконавчих органах місцевих рад.

18) розглянути питання, спрямовані на посилення соціального захисту батьків і членів сімей тих військовослужбовців, які загинули у мирний час, та інвалідів, які втратили здоров'я внаслідок проходження військової служби;

19) вдосконалити з урахуванням сучасного досвіду механізм забезпечення житлом військовослужбовців і членів їх сімей, осіб, звільнених з військової служби, зокрема шляхом надання пільгових кредитів на будівництво та придбання житла, виділення земельних ділянок під будівництво житла, закупки житла на вторинному ринку;

20) прискорити вирішення питання щодо визначення розмірів і порядку виплати грошової компенсації за піднайом (найом) житлових приміщень військовослужбовцям Збройних Сил України, які мають право на зазначену компенсацію.

Особлива відповідальність покладається на Кабінет Міністрів України, який згідно з Основним Законом України є вищим органом у системі органів виконавчої влади та має забезпечувати державний суверенітет і економічну самостійність України, вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю [8].

Для забезпечення реформування і розвитку Збройних Сил передбачається удосконалити нормативно-правову базу щодо:

- структури та дислокації Збройних Сил, функцій, завдань і повноважень органів військового управління та військового командування;
- військово-адміністративного поділу території України;
- систем військової освіти і науки, комплектування особовим складом та всебічного забезпечення Збройних Сил;
- порядку створення непорушних запасів матеріальних засобів і військового майна з урахуванням потреб Збройних Сил та інших військових формувань;
- створення новітніх систем озброєння та Єдиної автоматизованої системи управління Збройними Силами, переведення системи зв'язку на цифрові засоби;
- системи оборонного планування, процедури формування державного оборонного замовлення, методів управління оборонними ресурсами;
- системи мобілізаційної підготовки та мобілізації в державі, служби у військовому резерві;
- порядку реалізації надлишкового військового майна та земель;
- підвищення посадових окладів військовослужбовців до рівня посадових окладів державних службовців та підвищення окладів за військове звання;
- забезпечення військовослужбовців житлом;
- посилення державних гарантій соціального захисту військовослужбовців, які звільняються у зв'язку зі скороченням чисельності Збройних Сил в ході їх реформування та членів їх сімей.

Крім того, необхідно врегулювати питання управління інформаційним забезпеченням оборони держави, забезпечення інформаційної безпеки у воєнній сфері підготовки та ведення боротьби в інформаційній сфері з метою забезпечення обороноздатності держави [8].

Висновки

У ході реформування і розвитку Збройних Сил планується:

- досягти та підтримувати здатність Збройних Сил до негайного адекватного реагування на можливі загрози національній безпеці України у воєнній сфері;
- посилити кадровий потенціал Збройних Сил, забезпечивши високу мотивацію до проходження військової служби та поступово до 2017 року перейти до їх комплектування виключно військовослужбовцями за контрактом;
- привести у відповідність до потреб Збройних Сил систему органів управління, організацію підготовки, військової освіти і науки, кадрового, матеріально-технічного, медичного та інших видів забезпечення військ (сил), підвищивши їх ефективність та зменшивши вартість;
- відновити справність основних зразків озброєння та військової техніки, частково їх модернізувавши та оновивши, закласти основи для подальшого комплексного переозброєння Збройних Сил;
- створити необхідні військові й оперативні непорушні запаси та забезпечити згідно зі встановленими нормами повсякденну діяльність військ (сил);
- забезпечити активну участь Збройних Сил у міжнародних миротворчих операціях та багатонаціональних військових навчаннях.

Це буде запорукою успішного функціонування Збройних Сил України як гаранта миру, спокою, безпеки існування держави.

Література.

1. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Документ 254к/96-вр, чинний, поточна редакція – Тлумачення від 12.04.2012, підстава v009p710-12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрану.

2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 №964-IV з змінами та доповненнями N 3200-IV від 15.12.05, N 2411-VI від 01.07.10, № 4711-VI від 17.05.12, 5286-VI від 18.09.2012 // Редакція від 13.10.2012, підстава 5286-17 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрану.

3. Закон Україні «Про Збройні Сили України» Документ 1934-12, чинний, поточна редакція. – Редакція від 13.10.2012, підстава 5286-17 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1934-12. – Назва з екрану.

4. Закон України «Про оборону України» в редакції від 13.10.2012 р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12. – Назва з екрану.

5. Указ Президента України № 390/2012 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.president. gov.ua/ documents/14824.html. – Назва з екрану.

6. Указ Президента України Про Стратегію національної безпеки України із змінами, внесеними згідно з Указом № 389/2012 від 08.06.2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws. – Назва з екрану.

7. Богданович В. Ю., Маначинський А.Я. Методологические основы системных исследований проблем военной безопасности государства. – К.: 2001. – 172 с.

8. Клюєв А. РНБО. Модернізація стартувала. // Дзеркало тижня. № 11, 2012.

9. Деркач А. Л. Про реформу Збройних Сил України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.derkach.com. – Назва з екрану.

10. Бодрак В. Рецепт для армії: еліксир чи отрута. // Дзеркало тижня. №11, 2012.

УДК 342.6

Денис Олійник

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано становлення системи оцінки ефективності органів виконавчої влади в Україні: розглянуто основні нормативні акти, спрямовані на встановлення критеріїв результативності діяльності управлінських структур, визначено тенденції розвитку існуючих методик оцінки

Ключові слова: *оцінка, методика, ефективність, результативність, виконавча влада, Кабінет Міністрів, Президент.*

© Олійник Д.В., 2012.

Постановка проблеми

Протягом останніх 20−30 років у розвинутих країнах з'явилося багато різних методів вдосконалення діяльності органів влади, як правило, запозичених з практики приватного сектору. Зокрема, мова йде про такі, як тотальне управління якістю, бенчмаркинг, реінжиніринг, формування «робочих мереж», функціональний аналіз, менеджмент-аудит тощо, при чому акценти під час оцінки ефективності діяльності владних структур робляться на соціальні результати та рівень задоволення громадян якістю наданих органами влади послуг.

В Україні, яка тільки в середині 1990-х рр. почала вибудовувати нову систему державного управління, більшість зазначених методів ще на набули такого поширення. Викликано це значним впливом традицій радянської адміністративно-командної системи, де основним критерієм оцінки ефективності діяльності владних структур було виконання затверджених центральними органами влади планових показників.

Між тим, протягом останніх 10−15 років керівництво України почало активну роботу щодо розбудови нової системи оцінки, яка б враховувала як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Виходячи із зазначеного, визначення тенденцій розвитку, а також відповідності сучасного стану нормативної бази оцінкам ефективності діяльності органів виконавчої влади, кращим світовим стандартам, стає важливим науково-практичним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання ефективності в державному управлінні знаходять відображення у працях багатьох вітчизняних вчених, – В. Б. Авер'янова, В. Д. Бакуменка, А. О. Гошко, В. Б. Дзюндзюка, В. М. Князєва, О. А. Машкова, П. І. Надолішнього, І. В. Розпутенка, В. П. Троня, В. В. Цвєткова, Ю. П. Шарова та ін. Між тим, особливості генезису правової бази оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади поки ще не знайшли належного відображення у вітчизняній науковій літературі.

Мета

Метою статті є узагальнення правових засад оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади в Україні. Досягнення поставленої мети обумовило необхідність вирішення таких завдань, як визначення нормативно-правових актів, які регулюють дану сферу та їх особливостей, встановлення головних критеріїв оцінки ефективності, а також тенденцій розвитку державного регулювання даної сфери.

Виклад основного матеріалу

Перші спроби визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади були зроблена лише на початку 2000 р. 22 лютого 2000 р. була ухвалена Постанова Кабінету Міністрів України від № 388 «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» [3]. В ній було зафіксовано перелік основних питань, що підлягають висвітленню в щорічних звітах голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: стан виконання повноважень щодо соціально-економічного розвитку регіону, суспільно-політична ситуація тощо. Між тим, основним здобутком цього документу стало визначення переліку основних показників розвитку кожної області. Загалом, вищенаведений перелік включав 38 показників за 12 напрямками діяльності. Не дивлячись на наявність багатьох суперечних та незрозумілих з точку зору ефективності діяльності позицій («загальний обсяг грошових доходів населення», «кількість відвідувань амбулаторно-поліклінічних закладів» тощо), цей перелік показників став основою для подальшого вдосконалення системи оцінки роботи місцевих органів влади та їх керівників.

Наступним етапом у цьому стало ухвалення 4 лютого 2004 р. Постанови Кабінету Міністрів України № 113 «Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів» [1]. Особливості цієї методики полягали у впровадженні зовнішнього оцінювання діяльності місцевих державних адміністрацій на основі об'єктивних показників. Організаційно-технічне забезпечення роботи з визначення комплексної оцінки покладалося на Мінекономіки.

Запроваджена методика ґрунтувалася на таких принципах, як цільова спрямованість (відповідність соціально-економічних процесів, що відбуваються в регіонах, цілям, завданням та пріоритетам Програми діяльності Кабінету Міністрів України) та комплексність (урахування економічних, фінансових, виробничих, інноваційних та соціальних показників). В Постанові, окрім принципів, визначилися і джерела інформаційного забезпечення процедур визначення комплексної оцінки, серед яких було визначено дані Держкомстату, Державної податкової адміністрації, Мінфіну, Мінпраці, Мінпаливенерго, НАК «Нафтогаз України». Зазначимо, що в подальшому від принципу збору інформації з кількох джерел у Кабінеті Міністрів вже не відмовлялися.

Запропонована методика містила кілька етапів. На першому етапі комплексна оцінка повинна була визначатися на основі підсумків відносних відхилень показників розвитку регіону від їх найкращих значень в інших регіонах за формулою:

$$Rj = S\ (сума)_{i=1}^{n} \frac{Xmax - Xij}{Xmax - Xmin} + S\ (сума)_{i=1}^{n} \frac{Xij - Xmin}{Xmax - Xmin},$$

де Rj − сума рейтингів конкретного регіону за кожним з показників;

Xij − значення і-го показника j-го регіону (і = від 1 до n);

Xmax, Xmin − максимальне та мінімальне значення показників.

Як вказувалося в Постанові, перша частина формули повинна була використовуватися для оцінки показників, зростання яких має позитивне значення (наприклад приріст виробництва), друга частина – для оцінки показників, зростання яких має негативний ефект (наприклад приріст заборгованості).

На другому етапі визначалося середнє арифметичне суми рейтингів конкретного регіону за кожним з показників за формулою:

$$R\ ср = \frac{Rj}{n},$$

де R ср – середнє арифметичне суми рейтингів конкретного регіону за кожним з показників;

n – кількість показників, за якими проводився розрахунок.

За результатами розрахунку і визначалося місце кожного регіону в загальному рейтингу. Як було зазначено в Методиці, найкращим визначався регіон, у якого середнє арифметичне рейтингів має найнижче значення. Дана методика, до речі, з певними доповненнями, використовується і донині.

Одночасно з розрахунками в розрізі регіонів повинні були здійснюватися відповідні розрахунки по Україні в цілому. Отримані результати виступали характеристикою середнього рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

На особливу увагу заслуговують показники оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, за якими визначалася ефективність діяльності місцевих державних адміністрацій. Їх кількість зменшилася, порівняно з Постановою № 388 від 22 лютого 2000 р., з 38 до 35.

Порівнюючи ці показники з тими, що були визначені Постановою № 388 «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій», привертає увагу кілька фактів.

По-перше, наявність показників, що характеризують динаміку (темпи розвитку), і таких, що розраховуються у відсотках.

По-друге, зменшення питомої ваги тих показників, що стосуються проблеми неплатежів.

По-третє, приділення уваги питанню інноваційного розвитку.

По-четверте, поява такого показника, як індекс інфляції.

По-п'яте, деталізація і конкретизація соціальних показників ефективності діяльності, як «рівень зайнятості населення у віці 15-70 років», «кількість померлих дітей віком до 1 року на 1000 народжених», «кількість злочинів на 1000 осіб» тощо.

Зазначена методика дозволяла зробити процес оцінки ефективності діяльності влади на місцях більш об'єктивним і таким, що дозволяв би порівнювати результати діяльності керівників різних регіонів.

Наступним кроком на шляху вдосконалення процедури оцінки ефективності діяльності виконавчої влади стало ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України № 263 від 6 квітня 2005 р. «Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» [2].

В цьому акті, який скасовував дію Постанови № 113 від 4 лютого 2004 р. «Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів», була запроваджена практика щомісячного моніторингу стану справ у регіонах. При чому, відповідні керівники центральних та місцевих органів влади повинні були не лише надавати об'єктивні дані, а і подавати аналітичну довідку з обґрунтуванням факторів, що зумовили зміни в динаміці показників моніторингу або відхилення від планових (прогнозних) показників. У 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів № 916 від 3 липня 2006 р. даний порядок було доповнено вимогою до голів місцевих державних адміністрацій щомісяця до 25 числа наступного звітного періоду подавати до Мінекономіки інформацію про існуючі проблеми соціально-економічного розвитку відповідного регіону та пропозиції щодо їх розв'язання за встановленою Мінекономіки формою [6].

Також зазначимо, що Постановою № 263 від 6 квітня 2005 р. показники оцінки були деталізовані і розділені на ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України в цілому, і ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України в розрізі галузей економіки та сфер діяльності й показників соціально-економічного розвитку регіонів України.

Аналізуючи ці показники, привертає увагу значна кількість соціальних критеріїв оцінки діяльності владних інституцій, їх у загальному переліку щонайменше половина. Також цікавим є запровадження показника вимірювання рівня корупції та співвідношення 10 % найбільш та найменш забезпечених груп населення.

Вагомою інновацією цієї постанови стала також деталізація показників оцінки за сферами діяльності Уряду.

Так, зокрема, класифікація показників була зроблена відповідно до напрямів державної політики. При

чому, за кожним напрямом були визначені відповідальні інституції.

При цьому кількість показників оцінки діяльності місцевих державних адміністрацій певною мірою зросла. Передусім, це відбулося за рахунок включення до оцінки рівня злочинності та рівня допомоги малому бізнесу.

20 червня 2007 р. з'являється Постанова Кабінету Міністрів України № 833 «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя» [5]. Даний акт відміняв постанову Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2005 р. № 263. При цьому в Постанові № 833 від 20 червня 2007 р. було затверджено новий Порядок проведення комплексної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України. Відповідно до даного документу, оцінка діяльності місцевих адміністрацій здійснювалася за кількома напрямами: сфера реального сектору; сфера інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності; сфера державних фінансів та фінансових результатів діяльності підприємств; сфера соціального сектору; сфера споживчого ринку.

Відзначимо, що в даний порядок, який нараховував 39 показників, було включено декілька складових, що не включалися в оцінку, але подання відомостей за якими були обов'язковими. Зокрема, це індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту; кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. населення; кількість зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності; середньомісячна заробітна плата найманих працівників малих підприємств тощо.

9 червня 2011 р. Кабінет Міністрів України ухвалив новий документ, спрямований на вдосконалення системи оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади – Постанову №650 «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» [4]. Даним документом було скасовано постанову Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 833 «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя». При цьому, в новій Постанові містилася чергова низка інновацій щодо оцінки діяльності місцевих державних адміністрацій.

Метою проведення оцінки було визнано виявлення проблем та підвищення ефективності виконання управлінських рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій із забезпечення здійснення ними своїх повноважень та виконання пріоритетних завдань, визначених Програмою економічних реформ на 2010−2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [7]. В затвердженому порядку проведення оцінки визначалося, що вона буде проводитися за такими напрямами: економічний розвиток; інвестиційна, наукова та інноваційна діяльність; державні фінанси; підтримка бізнесу; споживчий ринок; населення та ринок праці; житлово-комунальне господарство; освіта та охорона здоров'я; рівень злочинності; екологія.

Як можна побачити з наведеного переліку, перелік сфер, за якими визначено проводити оцінку, доповнився такими, як «інноваційна та наукова діяльність», «підтримка бізнесу», «житлове-комунальне господарство», «екологія». Напрям «реальний сектор» було скасовано, при чому «соціальний сектор» було розбито на низку складових: «населення та ринок праці», «освіта та охорона здоров'я», «рівень злочинності». Отже, під час оцінки діяльності більший уклін було зроблено у бік інновацій та соціальної сфери.

Найбільш вагомою інновацією нової методики стало більш ніж двократне (з 39 до 81) збільшення показників оцінки діяльності. Більшість з них при чому стали рахуватися не за абсолютними, а за відносними (рівень, темп, індекс, динаміка) даними.

Так, зокрема, у сфері економічного розвитку привертає увагу неабияке значення питань розвитку сільського господарства, оцінки діяльності у сфері розвитку якого присвячено відразу декілька пунктів.

У сфері інвестиційної, наукової та інноваційної діяльності привертає увагу впровадження такого пункту, як «питома вага освоєних та впроваджених наукових та науково-технічних розробок у загальній кількості виконаних наукових робіт».

У сфері державних фінансів привертає увагу впровадження таких «соціально орієнтованих пунктів», як:

- темп зростання (зменшення) обсягу простроченої кредиторської заборгованості з оплати праці (з нарахуваннями) працівників бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів,
- темп зростання (зменшення) заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування,
- обсяг витрат місцевих бюджетів в галузі «Охорона здоров'я» у розрахунку на одиницю населення,
- обсяг витрат місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» в розрахунку на одного підопічного будинку-інтернату.

У сфері підтримки малого бізнесу для оцінки було запропоновано такі пункти, як:

- приріст (зменшення) кількості об'єктів інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва (бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, фондів підтримки підприємництва) з початку року;
- темп зростання (зменшення) кількості об'єктів інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва (бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, фондів підтримки підприємництва);
- обсяг фактично профінансованих з місцевих бюджетів коштів на часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів, до запланованих на зазначену мету коштів;
- кількість створених нових робочих місць на малих та середніх підприємствах, що отримали фінансову допомогу з місцевих бюджетів на часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів, відсоток до загальної кількості створених нових робочих місць на таких підприємствах;
- площа земельних ділянок, наданих під будівництво інфраструктурних об'єктів, у розрахунку на одиницю населення.

Напрям «населення та ринок праці» було доповнено такими показниками, як:

- частка штатних працівників, які повністю відпрацювали місячну норму часу і мали нарахування в межах мінімальної заробітної плати;
- питома вага протяжності теплових та парових мереж, що перебувають в аварійному стані, відсоток до загальної протяжності таких мереж;

- питома вага протяжності водопровідних мереж, що перебувають в аварійному стані, відсоток до загальної протяжності таких мереж;
- питома вага протяжності каналізаційних мереж, що перебувають в аварійному стані;
- питома вага населення, яке проживає в аварійних житлових будинках в загальній кількості населення;
- рівень виконання показника щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- темп зростання (зменшення) заборгованості населення з оплати житлово-комунальних послуг, відсоток до початку звітного року;
- співвідношення середнього розміру нарахувань за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку до середньомісячної заробітної плати в регіоні;
- співвідношення середнього розміру нарахувань за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку до призначеної місячної пенсії в регіоні;
- середній розмір призначеної субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг;
- питома вага сімей, що отримують субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг.

У сфері освіти та охорона здоров'я оцінку було запропоновано здійснювати за такими показниками:

- охоплення дітей дошкільного віку дошкільною освітою;
- охоплення дітей старшого дошкільного віку дошкільною освітою;
- чисельність дітей у дошкільних навчальних закладах у розрахунку на 100 місць;
- планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів, кількість відвідувань за зміну на 10 тис. населення;
- кількість сільських населених пунктів з чисельністю населення до 1000 жителів, в яких розташовані фельдшерсько-акушерські пункти;
- кількість потерпілих на виробництві з утратою працездатності на 1 робочий день і більше та із смертельним наслідком на 1000 працюючих.

Висновки

Починаючи з 2000 р., керівництво країни почало приділяти неабияку увагу питанням ефективності органів влади. Результатом цього стало ухвалення щонайменше дев'яти Постанов Кабінету Міністрів України і чотирьох нормативних актів Президента, спрямованих на формування системи оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади. Між тим, варто відзначити, що багато з них протиріччили один одному і були наслідком не єдиної стратегії, а боротьби різноманітних політиків і політичних сил. В результаті, методики оцінки ефективності діяльності владних інституцій постійно змінювалися.

Вагомим кроком у формуванні й стабілізації системи оцінки діяльності владних інституцій стало ухвалення Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка чітко визначила критерії ефективності діяльності інститутів влади в різних сферах життєдіяльності суспільства. Недоліком цієї програми можна назвати суто економічне розуміння ефективності як співвідношення зроблених витрат до отриманих доходів.

Оцінка діяльності місцевих органів влади в Україні сьогодні проводиться на основі Постанови Кабінету Міністрів України № 650 від 9 червня 2011 р. «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій», що на своїй меті мала забезпечення. В цьому нормативному документі визначено виконання органами виконавчої влади пріоритетних завдань, визначених у Програмі економічних реформ на 2010−2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Важливою особливістю методики оцінки ефективності діяльності органів влади, що була зафіксована в даній Постанові, стала увага до сектору інновацій та соціальної сфери, що може свідчити про певний рух української влади до нових підходів в оцінці функціонування владних інституцій в Україні.

Детальний аналіз програми економічних реформ на 2010−2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та особливостей її виконання стане предметом наших подальших досліджень.

Література.

1. Постанова Кабінету Міністрів України № 113 від 4 лютого 2004 р. «Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2004-п. – Назва з екрану.
2. Постанова Кабінету Міністрів України № 263 від 6 квітня 2005 р. «Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» / [Електронний ресурс]. − Режим доступу. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/263-2005-п. – Назва з екрану.
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 388 від 22 лютого 2000 р. «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» / [Електронний ресурс]. − Режим доступу. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/388-2000-п. – Назва з екрану.
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 650 від 9 червня 2011 р. «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» / [Електронний ресурс]. − Режим доступу. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-2011-п. – Назва з екрану.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 833 від 20 червня 2007 р. «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя» / [Електронний ресурс]. − Режим доступу. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/833-2007-п. – Назва з екрану.
6. Постанова Кабінету Міністрів України № 916 від 3 липня 2006 р. «Про внесення змін до Порядку проведення моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» / [Електронний ресурс]. − Режим доступу. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-2006-п. – Назва з екрану.
7. Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / [Електронний ресурс]. − Режим доступу. – http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. – Назва з екрану.

УДК 353:351.74

Микола Орлов

РОЛЬ ГІПОТЕЗ У ФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Обґрунтовано роль і місце гіпотез як потужного наукового інструмента, який дозволяє «зазирнути за горизонт» можливого розвитку подій в тій чи іншій сфері життєдіяльності людства, у тому числі і у сфері державного управління, складовою якої є взаємодія регіональних органів виконавчої влади. Наведено структуру моделі урахування висунутих гіпотез для аналізу органами виконавчої влади можливого розвитку подій у разі удосконалення організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня.

Ключові слова: *гіпотеза, система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади, чинники впливу.*

Постановка проблеми

Як відомо, під гіпотезою розуміється [1]: а) наукове припущення, яке висувається для пояснення певних явищ дійсності; б) складова частина правової норми, що визначає умови, за наявності яких суб'єкти права здійснюють свої права й обов'язки, вказані в диспозиції норми. Для взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку обидва визначення можна застосовувати у повному обсязі, так як: а) процес взаємодії і створена система взаємодії відповідно здійснюється та функціонує в реальних умовах обстановки, що може скластися в державі або її регіонах; б) суб'єкти взаємодії регіонального рівня (регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи управління регіональними силами охорони правопорядку) діють в єдиному правовому полі, користуючись законодавчо визначеними нормами та повноваженнями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження ролі гіпотез у разі формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку є логічним продовженням науково-дослідної роботи, яка проводилася трьома вищими навчальними закладами м. Харкова напередодні проведення чемпіонату з футболу в Україні ЄВРО–2012 [2].

Гіпотезами, як науковими припущеннями, займалися вчені з давніх часів. Так, перша спроба пояснити походження Сонячної системи була зроблена німецьким географом і філософом І. Кантом (1724—1804). У 1796 р. вийшла книга французького математика та астронома П. Лапласа «Виклад системи світу», в якій була опублікована його космогонічна гіпотеза [3].

Відома наукова праця Томаса Барнета «Священна теорія Землі», яка вийшла в 1681 р, написана на гіпотезах, які зробив (припустив) автор. У п'ятдесятих роках минулого століття стала популярною гіпотеза харківського астронома В. Г. Фесенкова, який підійшов до вирішення проблеми з точки зору народження і еволюції зірок. [4].

Ідею про те, що будь-які дві людини на Землі пов'язані між собою не більш, ніж через п'ять посередників, вперше висловив у 1929 році угорський письменник і журналіст Ф. Карінті. Широку популярність і статус гіпотези ця ідея отримала після робіт психолога С. Мілгрема у 1969 році. На сьогодні вчені з Міланського університету посилили гіпотезу шести рукостискань за допомогою Facebook [5]. Гіпотези відносно «літаючих тарілок» висували багато вчених, серед яких можна виділити Ф. Ю. Зигеля [5]. Гіпотези при дослідженні проблем в державному управлінні використовував В. Бакуменко [6]. Частково гіпотези пов'язані з соціально-політичним та соціально-економічним станом України на сучасному етапі використані в роботі [7]. Разом з тим, відсутній цілісний обґрунтований підхід щодо визначення ролі гіпотез у разі формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Отже, гіпотеза – це потужний науковий інструмент, який дозволяє «зазирнути за горизонт» можливого розвитку подій в тій чи іншій сфері життєдіяльності людства, у тому числі і у сфері державного управління, складовою якої є взаємодія регіональних органів виконавчої влади.

Мета

Вважаємо за необхідне обґрунтувати гіпотези щодо обстановки, в якій буде функціонувати система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, сутність яких ґрунтується на аналізі можливих обставин, що можуть виникнути в регіоні держави і які слід враховувати регіональним органам виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу

Як відомо, охорона правопорядку, яка є предметом постійної уваги органів виконавчої влади як у центрі, так і в регіонах, пов'язана зі станом соціально-політичної та соціально-економічної обстановки в державі та її регіонах. Доцільно висунуті гіпотези щодо можливого розвитку подій в державі та її регіонах є підґрунтям об'єктивного оцінювання стану обстановки і необхідних дій органів державної виконавчої влади як в центрі, так і в регіонах.

Обґрунтувати гіпотези, в яких буде функціонувати система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, можна, спираючись на такі загальні підходи.

1. Складні умови обстановки, що склалися в державі або в її регіоні (регіонах), обумовлені різними обставинами. Такими обставинами можуть бути: а) повені в окремих регіонах; б) пожежі на підприємствах, арсеналах, лісних масивів; в) землетруси, масштабні зсуви ґрунту або інші природні явища.

Зазначені приклади ускладнення обстановки не завжди можуть призвести до введення надзвичайного стану. Може скластися в державі ситуація, що тривалий час у межах регіону держави обстановка буде «балансувати» між звичайним і надзвичайним станом. За таких умов можливе виникнення заворушень (масового заворушення) як результат незадоволення громадян. Механізм наростання незадоволення громадян наведено на рис. 1.

Будь-яке ускладнення обстановки в регіоні держави тим чи іншим чином впливає на сталий уклад життя людей, що може викликати їх незадоволення. Так, наприклад, у разі підтоплення населених пунктів у регіоні держави в результаті повені може здійснюватися примусове відселення людей особовим складом регіональних сил охорони правопорядку, яке санкціоноване регіональними органами виконавчої влади. Через побоювання втрати майна і домашньої худоби люди почнуть обурюватися, чим негайно скористаються організатори масових заворушень. Тобто, одночасно у певній місцевості можуть відбуватися дві негативні події. Перша: на тлі надзвичайних обставин, викликаних повінню, почнеться підтоплення населених пунктів, ліквідацією якого займуться органи і підрозділи Міністерства з надзвичайних ситуацій. Друга: в результаті відселення

© Орлов М.М., 2012.

людей можуть виникнути заворушення – їх припиненням займеться єдиний орган управління і підрозділи регіональних сил охорони правопорядку. Зазначеними діями органів та сил повинен керувати голова обласної державної адміністрації як представник вищого органу виконавчої влади.

Отже, стислий розгляд першого підходу дозволяє сформулювати першу гіпотезу: «в державі або її регіонах може ускладнитися обстановка за різних обставин». За таких умов з'являються наступні проблемні питання щодо перевірки ефективності існуючої системи державного управління. До таких проблемних питань можна віднести: а) може ефективно працювати існуюча централізована система державного управління органами виконавчої влади, коли одному вищому органу виконавчої влади підпорядковано більше 25 об'єктів управління (голів обласних державних адміністрацій) чи ні? б) існує чи відсутній на державному рівні законодавчо визнаний механізм організації і здійснення взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку? в) чи визначений механізм старшинства суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку?

2. Держава знаходиться в умовах необхідності введення надзвичайного стану в одному з регіонів при різкому погіршенні обстановки за вищеназваними обставинами. Це можна унаслідок віднести до другої гіпотези, яка дає новий імпульс органам державної влади всебічно оцінити готовність органів усіх рівнів, сил та засобів до розвитку можливих подій.

У зв'язку з цим, разом з іншими проблемними питаннями постає питання наявності або відсутності заздалегідь організованої взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

За таких умов, у результаті всебічного аналізу важливості суті висунутої гіпотези, усі гілки виконавчої влади як у центрі, так і на місцях почнуть працювати у підсиленому режимі, готуючись до можливого розвитку непростих за змістом та обсягом подій.

3. Держава знаходиться в умовах необхідності введення плану територіальної оборони при різкому погіршенні обстановки у прикордонній зоні з однією із держав-сусідок. Це можна віднести до третьої гіпотези, яка буде певним сигналом не лише вищим органам виконавчої влади держави, а і центральним і регіональним.

У разі розвитку подій за сценарієм цієї гіпотези, разом з діями вищого керівництва Збройних Сил України, починають за окремим планом діяти регіональні органи виконавчої влади, у тому числі й у сфері охорони правопорядку.

Висунувши таку гіпотезу, можна перевірити систему державного управління з багатьох проблемних питань, у тому числі й з організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Отже, наведені вище три гіпотези, які мають право на життя, дозволяють у першу чергу органам державної влади об'єктивно оцінити стан справ за багатьма напрямами державного управління, у тому числі і що стосується взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

У зв'язку з викладеним вище постає питання щодо організації діяльності органів виконавчої влади на випередження можливого розвитку подій в державі за розглянутими вище та іншими гіпотезами. На нашу думку, дії органів виконавчої влади лише при організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку можуть бути за моделлю, структура якої наведена на рис. 2.

За висунутою гіпотезою здійснюється обґрунтування варіантів можливих ситуацій і передбачаються наслідки. Проведений аналіз дає підґрунтя щодо необхідних заходів та дій органів виконавчої влади у разі організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня:

Рис. 1. Етапи механізму наростання незадоволення громадян та переростання їх до організованих заворушень

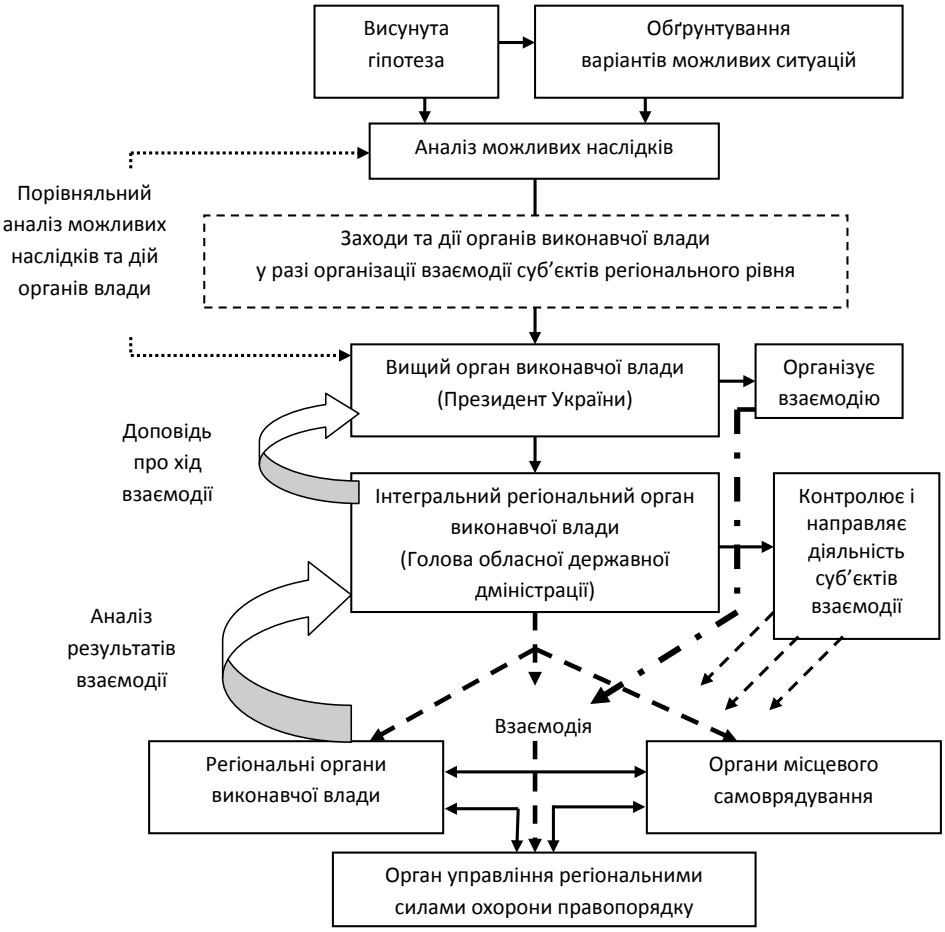


Рис. 2. Структура моделі дії органів виконавчої влади при організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку

а) вищій орган виконавчої влади (наприклад, Президент України) організує взаємодію регіональних органів виконавчої влади і надає необхідні додаткові повноваження інтегральному регіональному органу виконавчої влади – голові обласної державної адміністрації;

б) інтегральний регіональний орган виконавчої влади здійснює управління суб'єктами взаємодії;

в) суб'єкти взаємодії (регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та орган управління регіональними силами охорони правопорядку) здійснюють взаємодію відповідно до розробленої організації та розвитку ситуації в регіоні.

Отже, наразі проблема взаємодії регіональних органів виконавчої влади, до яких слід уналежнити місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування з органами регіональних сил охорони правопорядку, є найбільш важливою серед усіх, які можна віднести до внутрішньої безпеки держави і удосконалення державного управління. Ця взаємодія організується вищим органом виконавчої влади виходячи з висунутих гіпотез та можливих наслідків ситуацій, обґрунтованих у межах зазначених гіпотез.

Актуальність проблеми щодо необхідності взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку зумовлена:

а) відсутністю в повному обсязі законодавчої бази, в якій визначені принципи, методи і порядок організації та здійснення взаємодії регіональних органів виконавчої влади за різних умов обстановки як у мирний час, так і на особливий період;

б) відсутністю розробленого методичного апарата щодо формування інтегрального регіонального органу виконавчої влади, який здійснює управління суб'єктами взаємодії регіонального рівня;

в) наявністю світового досвіду останніх років, який свідчить про «розширення географії» виникнення масових заворушень від окремих міст (селищ) до регіонів або регіонів держави;

г) відсутністю методичного апарату визначення старшинства суб'єктів взаємодії у разі ускладнення обстановки в регіоні держави;

д) складністю централізованого управління вищім органом виконавчої влади складними процесами, які можуть призвести до заворушень в регіонах держави, викликаних різними обставинами;

е) відсутністю єдиного органу управління й обґрунтованої системи управління регіональними силами охорони правопорядку як складової суб'єктів взаємодії регіонального рівня;

ж) невизначеністю раціонального складу органів та сил охорони правопорядку як складових системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади.

Таким чином, висунуті об'єктивні гіпотези як науковий інструмент дозволяють органам державної влади з інших позицій розглядати ситуацію, яка може скластися в державі або її регіонах і по-новому спланувати свою діяльність в тій чи іншій сфері, у тому числі і у взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Обґрунтована роль і місце гіпотез у разі формування системи взаємодії регіональних органів вико-

навчої влади у сфері охорони правопорядку може бути використана при обґрунтуванні:

а) методу формування інтегрального регіонального органу виконавчої влади, який наділений вищим органом виконавчої влади додатковими повноваженнями для ефективного здійснення управління суб'єктами взаємодії регіонального рівня;

б) методичного апарату визначення старшост суб'єктів взаємодії у разі динамічної зміни ускладненої обстановки в регіоні держави.

Література.

1. Словник іншомовних слів [Текст] / За ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. – К. : Гол. ред. УРЕ, 1977. – 775 с.

2. Науково-дослідна робота Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Академії внутрішніх військ МВС України та Інституту підготовки юридичних кадрів для СБУ України НУ «ЮАУ імені Ярослава Мудрого» за темою: «Розроблення та наукове обґрунтування механізмів взаємодії та порядку сумісних дій органів державної влади, місцевого самоврядування з силами охорони правопорядку в умовах виникнення кризових ситуацій соціального характеру» (проміжний).

3. Космогонічні гіпотези щодо походження сонячної системи / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/vnz/reports/astronom/25896. – Назва з екрану.

4. Гіпотези про походження Землі / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://geosite.com.ua/index/gipotezi_pro_pokhodzhennja_zemli/0-382. – Назва з екрану.

5. Вчені скоротили гіпотезу шести рукостискань / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.korrespondent.net/tech/science/1287906-vcheni-skorotili-gipotezu-shesti-rukostiskan. – Назва з екрану.

6. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : моногр. [Текст] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

7. Орлов М. М. Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : моног. [Текст] / М. М. Орлов – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – 344 с.

УДК 332.142.6

Дар'я Піддубна

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАХИСТУ ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ – ЕЛЕМЕНТ СТАЛОЇ КОНЦЕПЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена аналізу нормативних актів, які діють в Європейському Союзі, та законопроекту «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», прийнятого до першого читання Верховною Радою України. Шляхом правового врегулювання процесу виробництва органічної продукції здійснюється крок до забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: органічна продукція, виробництво, екологічна безпека, генетично модифіковані організми, правові основи.

© Піддубна Д.С., 2012.

Постановка проблеми

Сучасний розвиток суспільних відносин, виникнення та застосування інноваційних технологій та їхнє застосування у повсякденному житті зумовлює появу і нормативну неврегульованість невідомих чи неналежно оформлених правових аспектів, до яких сміливо можемо уналежнити об'єкти нового правового регулювання XXI століття – генетично модифіковані організми (далі – ГМО), які зазнають масового розповсюдження та вжитку майже у кожній галузі господарювання. Саме із окресленим аспектом пов'язана увага, яка зазнає всесвітнього спектру розповсюдження – забезпечення на міжнародному, регіональному та національному рівнях правових основ захисту органічної продукції. Оскільки дана сфера є достатньо новою у забезпеченні правовими нормативами та з урахуванням світових тенденцій, для України постає новий концептуальний напрям доктринального пошуку, а саме нормативне забезпечення органічної продукції, яка набуває особливого значення не лише як напрям правового регулювання, але і як практичний елемент, який має соціальне значення для кожного жителя нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Світовий перехід до органічної, екологічної, екологічно чистої продукції зумовили певні наукові напрацювання, як вітчизняних науковців, так і міжнародних, зокрема таких, як: Бистров Г. Є., Семчик В. І., Статівка А. М., Піддубний О. Ю., Лозо В. І., Брінчук М. М., Дубовік О. Л, Корнієнко В. М. та інших. Висвітлені доробки містять започаткований напрям праці, який необхідно розширювати та удосконалювати, зокрема виходячи із позицій започаткування використання без належного правового врегулювання ГМО, оскільки дані внески у науці містять дуже мізерний виклад.

Зазначені позиції обумовлюють актуальність та проблематику наукового пошуку, а також дають можливість виділити невирішені частини досліджуваного питання у загальному вигляді, окреслити мету, а саме: розглянути правовий захист органічної продукції від генетично модифікованих організмів в Україні на підставі нормативів, які діють на міжнародному рівні.

Мета

Для реалізації окресленого аспекту в доктринальному вимірі були поставлені наступні завдання:

- дослідження правових основ міжнародного значення;
- аналіз нормативно-правової бази України у відповідності до окресленої теми наукового пошуку;
- здійснення відповідних порівнянь та виділення певного напряму подальшого наукового пошуку, розробки відповідних законодавчих актів з урахуванням національних інтересів та відповідно до міжнародних стандартів з обов'язковим включенням світових тенденцій, які уже набули ознаки реального практичного важеля.

Виклад основного матеріалу

Початок XX–XXI століття зумовив масове застосування недосліджених повною мірою, але охарактеризованих у переважній більшості негативним впливом − генетично модифікованих організмів, закріплення на міжнародному рівні майже у кожному нормативному акті факту про можливі ризики від їхнього використання. Подібне розповсюдження зазнало свого апогею і на теренах України, але, що є характерним − без жодного

нормативного врегулювання на початку та декларативного в подальшому. Звернення уваги світової спільноти до тих можливих наслідків, а на сьогодні за даними французьких, російських вчених – реальних загроз, які можуть виникати на підставі використання ГМО у сільському господарстві (комплексний вплив на земельні ділянки, угіддя, ґрунт, аеробні та анаеробні організми, які є обов'язковими складовими ґрунту, без наявності яких втрачається його здатність до вирощування рослин шляхом перетворення в «мертву площину»); вивільнення у вільний обіг навколишнього природного середовища (можливість перетворення «диких» рослин в генетично модифіковані, як це відбулось на теренах Канади, Германії тощо); під час виробництва готової продукції споживання, вагомим фактом є врахування того, що продукція вироблена повністю із генетично модифікованих організмів чи містить генетично модифіковані компоненти; зазначені сфери застосування та напрями пливу не є вичерпними і вже згадувались в інших наукових доробках [5; 6; 7; 8; 9; 10], зумовило переміну в напряму виробництва продукції, а саме перехід до органічного чи екологічно-чистого виробництва. Необхідно враховувати, що коли мова йде про захист органічної продукції, береться до уваги повністю ввесь процес її створення, починаючи із сировини, її вирощування, переробки, включення господарств, які здійснюють таку діяльність, встановленні певних технічних вимог на законодавчому рівні до складових основних засобів виробництва підприємства, та сам факт виробництва кінцевого продукту. Крім окресленого, органічна продукція включає в себе не лише сільське виробництво рослинного походження, а також тваринне, виробництво водних тварин та морських водоростей, але дане дослідження буде присвячене саме вирощуванню рослинної сировини.

Існування біологічної, продовольчої, екологічної безпеки породжує наявність належної правової бази в окреслених сферах, адже це взаємопов'язані та взаємообумовлені складові у суспільстві, які зазнають руйнівного впливу, і, відповідно, перебувають у стані знищення. Підтвердженням цьому є «данные таких международных структур, как ФАО, ВОЗ, ЮНЕСКО, ИНТЕРПОЛ, НАТО, а также широко известных общественных организаций IUCN, WWE, IFOAM, «Slow Food» и правительств государств, озабоченных своей национальной безопасностью, экономической независимостью и продовольственным суверенитетом» [4, с. 17]. Із окресленого чітко постає, що один із елементів – продовольча безпека, має економічне значення, рівень розвитку якого характеризує національну безпеку (підтвердженням цьому є Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року, в якому закріплено «серед загроз національним інтересам і національній безпеці України у екологічній сфері визначається неконтрольоване ввезення в Україну трансгенних рослин, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів, а також посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів, та біотехнологій» [3]) та продовольчий суверенітет.

На міжнародному рівні діє Міжнародна федерація органічного сільськогосподарського руху (IFOAM), яка ще у 1980 році розробила перші «Базові стандарти IFOAM щодо органічного виробництва і переробки». У подальшому зазначена організація розробляє «Акредитаційний критерій IFOAM», за яким здійснюється оцінка сертифікаційних установ. Зазначені нормативи започаткували створення та реєстрацію «міжнародних стандартів ISO». Крім того, був створений План дій стосовно органічних харчових продуктів та сільськогосподарського виробництва, який в подальшому був доопрацьований шляхом введення принципу гармонізації стандартів та зменшення деталізації і з цією метою прийнята Постанова Ради (ЄЕС) № 2092/91 від 24 червня 1991 року стосовно органічного виробництва сільськогосподарських продуктів та вказівок на таке виробництво на сільськогосподарській продукції та харчових продуктах анулюється і замінюється новою − Постанова ЄС № 834/2007. Даний акт передбачає державне регулювання у сфері органічної продукції та містить основні вимоги до процесу виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки та виготовлення харчових продуктів, ознаки і маркування органічної продукції; систему інспекції/контролю органічної продукції, у тому числі при її імпорті в країни ЄС [1]. Крім того, на міжнародному рівні існує Стандарт з органічного виробництва та переробки для третіх країн, рівнозначний стандарту Європейського Союзу від 2010 року, яким характеризує зазначені процеси при підготовці відповідної продукції для постачання в треті країни, але яка нічим не відрізняється від Директиви ЄС, що свідчить про єдність норм у врегулюванні даного питання.

Важливим елементом в Постанові ЄС № 834/2007 є її всеохоплююче закріплення процесу органічного виробництва як принцип «з лану до столу». Так, передбачено: «органічне виробництво» − це цілісна система господарювання та виробництва харчових продуктів, яка поєднує в собі найкращі практики з огляду, на збереження довкілля, рівень біологічного розмаїття, збереження природних ресурсів, застосування високих стандартів належного утримання (добробуту) тварин та метод виробництва, який відповідає певним вимогам до продуктів, виготовлених з використанням речовин та процесів природного походження [1]. Дане поняття чітко передбачає існування тих елементів на які здійснює вплив ГМО (довкілля, біологічне різноманіття, природні ресурси), унеможливлює їхнє співіснування та зводить нанівець систему органічного виробництва.

Відповідно до абз. 9 даної Постанови, передбачено: «генетично модифіковані організми (ГМО) та їх похідні несумісні з концепцією органічного виробництва та сприйняттям споживачами органічної продукції; з цієї причини забороняється використання генетично модифікованих організмів та їх похідних у органічному сільському виробництві або при переробці органічних продуктів» [1], крім того поставлено за мету забезпечення якомога нижчого рівня вмісту ГМО в органічних продуктах. Вважаємо, що друга зазначена частина направлена саме на врегулювання ситуації, коли «чисті» рослини потрапляють під перехресне запилення генетично модифікованих рослин шляхом їхнього вивільнення у природній обіг. Важливим елементом на шляху до органічного виробництва є закріплення норми: «органічне рослинництво повинно сприяти збереженню та покращенню родючості ґрунту, а також запобігати його ерозії; рослини мають отримувати поживні речовини переважно через екосистеми ґрунту, а не за допомогою розчинних добрив, що вносяться в ґрунт» [1], передбачається чітка позиція захисту від того впливу, про який ми зазначали на початку роботи.

Окреслена Постанова є основою у забезпеченні сталого розвитку органічного виробництва, вона не застосовується до діяльності, пов'язаної із постачанням готової їжі.

Як для будь-якого нормативно-правового акта, характерним є виділення тих визначень, які безпосередньо у ньому використовуються. Так, згадувана Постанова містить визначення органічного виробництва – «застосування методу виробництва, який відповідає правилам, викладеним у цій Постанові, на усіх рівнях виробництва, підготовки і реалізації» [1]. Керуючись нормами даного акту, чітко визначається процедура, яку повинні пройти всі суб'єкти, які прагнуть виробляти органічну продукцію, свого роду, це не перехід на новий вид виробництва з метою покращення навколишнього природного середовища, природних ресурсів, здоров'я людини тощо, а лише введення в нормативне закріплення ще одного виду підприємницької діяльності – органічного виробництва. Із аналізу нормативних положень виникає обґрунтоване питання: якщо імплементувати даний законодавчий акт у вітчизняне законодавство, що насьогодні і відбувається шляхом прийняття до розгляду у першому читанні у Верховній Раді України законопроекту «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» [2], який чітко передбачає ті ж самі процедури отримання дозволу, ліцензій (сертифікатів) тощо, до якої категорії виробництва віднести вітчизняних власників земельних ділянок, які виробляють органічну продукцію (що відповідає усім вимогам передбачених згадуваною Постановою, але не пройшла отримання дозволів, сертифікатів тощо, адже іншим питанням є те, що дані перевірки, які коштують певну суму, здійснюються переважно іноземними компаніями). Вважаємо, що окреслений аспект потребує певного висвітлення у вітчизняному законодавстві з метою унеможливлення перетворення виробництва органічної продукції на відповідну схему заробітку в різних напрямах, починаючи від дозволів і закінчуючи суб'єктами, які здійснюють експорт відповідної продукції.

Створенню нормативних актів передують певні цілі, зокрема для Постанови можемо виокремити:

- створення життєздатної системи ведення сільського господарства, яка:

(а) поважає природні системи і цикли, підтримує і покращує санітарний стан ґрунту, води, рослин і тварин та баланс між ними;

(б) підвищує рівень біологічного розмаїття;

(в) відповідально використовує енергію і природні ресурси, такі як вода, ґрунт, органічні речовини і повітря;

(г) поважає високі стандарти добробуту тварин і, зокрема, задовольняє властиві певним видам поведінкові потреби;

- виробництво продуктів високої якості;
- виробництво широкого спектру харчових продуктів та інших сільськогосподарських продуктів для задоволення попиту споживачів на товари, вироблені з використанням процесів, які не шкодять навколишньому середовищу, здоров'ю людини, здоров'ю рослин, а також здоров'ю і добробуту тварин [1].

Із окреслених цілей чітко простежується подібність з визначенням «органічне виробництво», що обов'язково необхідно враховувати при створенні національного законодавства.

Принципи органічного виробництва необхідно поділяти відповідно до стандартної системи на: загальні та специфічні, останні в свою чергу, на: специфічні принципи сільськогосподарського виробництва; специфічні принципи переробки органічних харчових продуктів; специфічні принципи, застосовувані до переробки кормів органічного походження.

Передбачити законодавчим закріпленням правила органічного виробництва: заборона використання ГМО; загальні правила сільськогосподарського виробництва, які включають правила виробництва для рослинництва; для морських водоростей; для тваринництва; для водних тварин; визначити продукти і речовини, які застосовуються у сільськогосподарському виробництві та критерії надання дозволів на їх застосування. Саме окресленим елементам не приділяється належна увага в законопроекті, прийнятому до першого читання у Верховній Раді України. Даний аспект є напрямом подальших наукових пошуків, адже саме такі позиції дадуть можливість розробити правовий механізм захисту органічної продукції в Україні, яка дійсно буде передбачати можливість забезпечити покращення природних ресурсів, навколишнього природного середовища, здоров'я людей тощо.

Стосовно українського законопроекту «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», вважаємо, що він підлягає подальшому науковому доопрацюванню за наступними напрямами: удосконалення понять та введення упущених, але визначальних у даному питанні; удосконалення системи принципів шляхом аналізу, імплементування тих, які передбачені у Постанові Ради ЄС № 834/2007; доопрацювати ст. 5 стосовно напрямів державної політики у сфері виробництва та обігу органічної продукції; визначити функції відповідних державних органів; удосконалити розділ 3 стосовно виробництва органічної продукції, сировини, а також деякі інші напрями, які опосередковано зазначаються у даному законопроекті.

Розробити на державному рівні Доктрину/Концепцію продовольчої безпеки України, якою закріпити державну політику у сфері забезпечення продовольчої та генетичної безпеки як найважливішого пріоритетного напряму національної безпеки країни. Створити правовий механізм реалізації вимог − виключення неконтрольованого розповсюдження генетично модифікованих організмів, продукції виробленої з такої сировини та харчової продукції, що містить ГМ-компоненти.

Висновки

Виходячи із вищенаведеного, можна стверджувати, що правові основи міжнародного значення у сфері регулювання органічної продукції були досліджені, здійснений аналіз нормативно-правової бази України, виокремленні певні порівняльні аспекти. Окреслені подальші наукові пошуки дають можливість Україні здійснити правовий захист органічної продукції, збільшити експортний потенціал, покращити економічну ситуацію та головне − реалізувати і захистити права людини, громадянина, що передбачаються відповідними міжнародними актами та національним законодавством.

Література.

1. Постанова Ради ЄС № 834/2007 Щодо органічного виробництва і маркування органічних продуктів від 28 червня 2007 року. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.antre.kiev.ua/pages/menu.1772.html. – Назва з екрану.

2. «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини»: Закон України від 13.01.2012 р. // Верховна Рада України. Офіційний інтернет-сайт. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42324. – Назва з екрану.

3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року // Верховна Рада України. Офіційний інтернет-сайт. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/anot/964-15. – Назва з екрану.

4. Быстров Г. Е. Правовое регулирование генно-инженерной деятельности // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10 – 11 вересня 2010 р.): Збірник наукових праць / За заг. ред. А. М. Статівки та ін. – Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 17.

5. Піддубна Д. С. Джерела порушення екологічної безпеки XXI століття: правова характеристика // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць / Керівник авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. О. В. Козаченко. – Миколаїв: Поліграфічне підприємство СПД Румянцева Г. В., 2009. – Вип. 38. – С. 494−502.

6. Піддубна Д. С. Екологічна проблема сучасної цивілізації, як філософська категорія // Людина і закон: публічно-правовий вимір: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 19-20 жовтня 2012 р.). – У 2-х частинах. – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2012. – Ч. 1. – С. 63−66.

7. Піддубна Д. С. Комплексний інститут ГМО в юридичній науці // Сучасний стан розвитку юридичної науки: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 17-18 липня 2012 року. – Х.: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2012. – С. 108−109.

8. Піддубна Д. С. Охорона земель та їх раціональне використання під час вирощування ГМ-рослин на землях сільськогосподарського призначення // Національне та міжнародне право в сучасному вимірі: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 28-29 вересня 2012 року. – у 2-х частинах. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. – Ч. ІІ. – С. 37-39.

9. Піддубна Д. С. Правове значення терміну «ґрунт» під час врегулювання питання з ГМ-рослинами на практиці // Основні напрями реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 12-13 жовтня 2012 року. – Х.: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2012. – С. 120–121.

10. Піддубна Д. С. Правове регулювання суспільних відносин під час вирощування ГМ-рослин на землях сільськогосподарського призначення України // Право та суспільні відносини: умови та способи гармонізації: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 22-23 червня 2012 року. – у 2-х томах. – Х.: ГО»Асоціація аспірантів-юристів», 2012. – Т. 2. – С. 98−100.

УДК 342.525:322](477)

Андрій Попок, Юрій Решетніков

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ VI СКЛИКАННЯ У СФЕРІ СВОБОДИ СОВІСТІ ТА ДЕРЖАВНО-КОНФЕСІЙНИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена аналізу законотворчої роботи Верховної Ради України VI скликання в контексті нормативно-правового забезпечення розвитку державно-конфесійних відносин в Україні.

Ключові слова: *державно-конфесійні відносини, релігійні організації, законотворча робота.*

© Попок А.А., Решетніков Ю.Є., 2012.

Постановка проблеми

У доповіді ПАРЄ від 5 жовтня 2005 року «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» з одного боку визнається, що чинний Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» є одним із найкращих законів про свободу віросповідання у регіоні, а з іншого - наголошується, що «досить прогресивний закон на час його прийняття зараз потребує значних змін» [7]. З таким твердженням важко не погодитись з огляду на суспільні зміни, що відбулися в Україні з моменту ухвалення зазначеного Закону.

Не викликає сумнівів, що законодавче забезпечення свободи совісті та діяльності релігійних організацій є «живою матерією», яка повинна розвиватися відповідно до розвитку суспільних відносин, що впливають на зазначену сферу.

Згідно зі статтею 75 Конституції України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні [16]. Відтак, саме Верховна Рада України відіграє ключову роль у правовому забезпеченні подальшого розвитку державно-конфесійних відносин в Україні. Відповідно, видається необхідним у контексті дослідження тенденцій розвитку вказаного комплексу відносин в Україні проаналізувати законотворчу роботу Парламенту у даній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти законотворчої діяльності Верховної Ради України VI скликання стали предметом аналізу вітчизняних експертів В. Єленського, О. Зайця, М. Васіна. Разом з тим, досі відсутня праця, в якій комплексно розгядалася б робота вищого законодавчого органу країни у сфері державно-конфесійних відносин протягом усього періоду його каденції.

Виклад основного матеріалу

Загалом, Верховна Рада України VI скликання ухвалила не так багато нормативних актів з метою подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин. Проте, деякі з них стали вагомим кроком на цьому шляху.

Йдеться, насамперед, про внесення змін до Земельного кодексу України на початку 2009 року з метою надання релігійним організаціям права на постійне землекористування, тобто розв'язання питання, яке постало ще 2002 року з моменту набуття чинності новим Земельним кодексом.

Так само важливим є і передбачене Податковим кодексом, ухваленим 2010 року, звільнення релігійних організацій від сплати податку на додану вартість при здійсненні операцій із ввезення предметів культового призначення, чого вони були позбавлені з 2005 року. Зазначимо, що ще 27 липня 2009 року Урядом було подано на розгляд Верховної Ради законопроект про внесення зміни до статті 5 Закону України «Про податок на додану вартість» (щодо звільнення від ПДВ операцій із ввезення у митному режимі імпорту Біблій релігійними організаціями (реєстр. № 5026), положення якого було враховано в ухваленому Податковому кодексі.

Сприятливим для релігійних організацій стало і надання їм з 2009 року права оренди земельних ділянок і приміщень державної та комунальної форми власності без застосування конкурсних процедур, які раніше ставили релігійні організації в апріорі програшне становище по відношенню до комерційних установ [10].

А в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», ухваленому 2010 року, відродження

духовних цінностей українського народу, створення умов для консолідації суспільства на основі національної системи духовних цінностей, відновлення повноцінного діалогу між представниками різних соціальних та етнічних груп, культур та релігійних конфесій; забезпечення умов для формування толерантного суспільства, гарантування свободи совісті та віросповідання було віднесено до основних засад внутрішньої політики в гуманітарній сфері [12].

Разом з тим, передбачений у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», ухваленому у 2011 році й що набув чинності з 25 грудня 2011 року, порядок перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну з метою проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності за запрошенням релігійних організацій, не лише не покращив можливості для відповідної діяльності священнослужителів-іноземців, але, на думку експертів, ще більш ускладнив порядок їх в'їзду і перебування на території України [13].

16 жовтня 2012 року Верховна Рада ухвалила, а 21 листопада Президент України підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства юстиції, Міністерства культури, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства)» (реєстр. № 10221). Законопроект було внесено представником Президента України у Верховній Раді України Ю. Мірошниченком, хоча, за визнанням останнього, зазначений законопроект було розроблено Міністерством юстиції України, як і низку інших подібних законопроектів, внесених для приведення законодавства і повноважень центральних органів виконавчої влади у відповідність до змін у зв'язку з адміністративною реформою [54]. Зазначеним законопроектом, зокрема, вносяться зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Так, законопроект практично закріплює ситуацію «подвійної реєстрації» релігійних організацій (замість вирішення вказаної проблеми, що виникла з 2004 року – з моменту набуття чинності Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»), передбачаючи момент набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи саме з моменту їх державної реєстрації». Так само законопроект закріплює дозвільний характер проведення релігійними організаціями публічних релігійних заходів, що практично суперечить статті 39 Конституції України, що надає громадянам право на проведення мирних зборів. Погодження релігійної діяльності священнослужителів-іноземців законопроектом віднесено до компетенції державного органу України у справах релігій, що суперечить частині четвертій статті 24 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», яка відносить таке погодження до компетенції органів, що здійснили реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації.

Зазначений законопроект викликав гостру критику як у релігійному, так і в експертному середовищах. Проти його ухвалення виступила Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій [19], а Головне науково-експертне управління та профільний Комітет з питань культури і духовності висловилися за необхідність відправлення законопроекту на доопрацювання [3; 4]. Протягом травня-липня 2012 року відбулась низка консультаційних нарад за участю автора законопроекту – народного депутата України Ю. Р. Мірошниченка, представників Міністерства юстиції, Мінкультури, Всеукраїнської Ради Церков та експертів, за результатами яких було погоджено принципові зміни до тексту законопроекту. Незважаючи на це, вказаний законопроект був проголосований без будь-якого обговорення та за відсутності таблиці поправок до другого читання з боку профільного комітету [54; 55].

Глави конфесій оперативно відреагували на ухвалення вказаних змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» і вже наступного дня звернулися до Глави держави з «рішучим закликом накласти вето на цей закон» в частині внесення змін до базового закону в сфері свободи віросповідання. У свою чергу, В. Ф. Янукович на зустрічі з ВРЦіРО 17 жовтня відповів, що «думка Ради церков матиме велике значення при прийнятті рішення про долю цього закону» [9]. З огляду на це, Президент України доручив Кабінету Міністрів України невідкладно підготувати спільно з релігійними організаціями пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» з метою створення сприятливих умов для діяльності релігійних інституцій.

Разом з тим, Верховною Радою України VI скликання впродовж її каденції було відхилено цілу низку законопроектів, спрямованих на подальшу гармонізацію державно-конфесійних відносин. Навіть попри те, що їх ухвалення підтримувалось Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій, а про доцільність розв'язання окремих питань, яким вони були присвячені, зокрема закріплення за релігійними організаціями права на заснування загальноосвітніх навчальних закладів, йшлося у Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України [21]. Крім того, парламентською більшістю тричі відхилилися проекти постанов Верховної Ради України щодо проведення парламентських слухань за темою «Стан державно-конфесійних відносин в Україні».

Загалом, за предметом регулювання внесені до Верховної Ради законопроекти також можна розділити на кілька груп:

1) присвячені питанням державного управління у сфері державно-конфесійних відносин;

2) спрямовані на гармонізацію державно-конфесійних відносин у сфері освіти;

3) законопроекти з майнових аспектів діяльності релігійних організацій, зокрема з питань повернення релігійним організаціям колишньої церковної власності;

4) присвячені іншим аспектам реалізації в Україні права на свободу совісті, зокрема щодо дотримання таємниці сповіді, релігійної діяльності священнослужителів-іноземців тощо.

Більш узагальнено весь масив законопроектів у сфері свободи совісті та державно-конфесійних відносин, що подавались на розгляд Верховної Ради України VI скликання, умовно можна розділити на три категорії:

1) спрямовані на розв'язання нагальних питань забезпечення свободи совісті та діяльності релігійних організацій, подальшу гармонізацію державно-конфесійних відносин;

2) спрямовані на обмеження свободи совісті;

3) декларативно спрямовані на удосконалення державно-конфесійних відносин, проте такі, що на практиці не досягають цього або є досить дискусійними, зокрема такими, що можуть викликати міжцерковне протистояння.

До першої групи можна віднести законопроекти щодо надання релігійним організаціям права на заснування загальноосвітніх навчальних закладів (реєстр.

№ 2729 від 09.07.2008, автори В. Стретович, В. Марущенко, О. Боднар, В. Малишев та реєстр. № 9580 від 13.12.2011, автори — В. Стретович, О. Боднар, Д. Жванія, О. Білозір, В. Марущенко, С. Харовський) [24; 25]; законопроекти О. Боднар щодо встановлення мораторію на приватизацію майна культового призначення, що перебуває у державній та комунальній власності (реєстр. № 3347 від 10.11.2008 та реєстр. № 9087 від 01.09.2011) [26; 27], спрямовані на забезпечення повернення релігійним організаціям колишньої церковної власності; законопроекти щодо урівнення в соціальних правах студентів і викладачів духовних навчальних закладів з відповідними категоріями інших навчальних закладів (реєстр. № 6123 від 01.03.2010, автор – В. Марущенко та реєстр. № 9237 від 03.10.2011, автори – Д. Жванія, В. Стретович, О. Білозір, В. Марущенко, С. Харовський) [40; 45]; законопроекти В. Марущенка щодо внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу з метою дотримання таємниці сповіді (реєстр № 1308 від 08.01.2008 та реєстр. № 5335 від 10.11.2009) (зазначимо, що ці останні законопроекти двічі приймалися у першому читанні, проте під час другого читання були відхилені, попри позитивну їх оцінку з боку профільних парламентських комітетів та Головного науково-експертного управління. Водночас, їх положення в повному обсязі було враховано в статті 65 нового Кримінального процесуального кодексу України, що набув чинності з 19 листопада 2012 року) [41; 42; 18]; законопроект В. Олійника «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення конституційних прав заарештованих осіб на медичну допомогу та віросповідання)» (реєстр. № 9206 від 22.09.2011) [32], а також законопроект О. Фельдмана «Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (щодо повернення культового майна релігійним організаціям)» (реєстр. № 7299 від 27.10.2010), яким пропонувалось передбачити можливість передачі релігійним організаціям культового майна, яке є документами Національного архівного фонду [34].

До цієї ж групи можна віднести і законопроект В. Марущенка щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (№ 2082 від 15.02.2008), спрямований на подолання негативних для релігійних організацій моментів, закладених у Законі про Держбюджет на 2008 рік [33]: встановлення виключно аукціонного порядку оренди державного та комунального нерухомого майна, а також земельних ділянок, що ставило релігійні організації у нерівне становище порівняно з комерційними структурами, та про збільшення розміру орендної плати за землю. Відповідно, вказаним законопроектом пропонувалось зробити виняток релігійних організацій із передбаченого порядку набуття в оренду державної чи комунальної нерухомості та земельних ділянок, встановити для них пільговий розмір орендної плати за землю та скасувати оподаткування податком на додану вартість операцій із ввезення предметів культового призначення.

Хоча зазначений законопроект не був включений до порядку денного сесійних засідань, його основні положення були враховані Урядом при розробці інших законопроектів. Так, можливість набуття релігійними організаціями в оренду земельних ділянок і об'єктів державної та комунальної власності без застосування конкурсних процедур була встановлена Законом України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» (стаття 73) [10], а звільнення релігійних організацій від сплати податку на додану вартість при здійсненні операцій із ввезення предметів культового призначення передбачено Податковим кодексом України.

Що стосується розгляду Верховною Радою вищеназваних законопроектів, то, як вже було зазначено, лише два законопроекти, спрямовані на забезпечення дотримання таємниці сповіді, були ухвалені у першому читанні. Що ж стосується інших законопроектів, то зазначені законопроекти В. Олійника, О. Боднар (реєстр. № 3347 від 10.11.2008), В. Марущенка (реєстр. № 6123 від 01.03.2010) були відхилені під час розгляду в першому читанні. А законопроект щодо надання релігійним організаціям права на заснування загальноосвітніх навчальних закладів (реєстр. № 2729 від 09.07.2008), законопроект О. Боднар (реєстр. № 9087 від 01.09.2011) та законопроект О. Фельдмана за результатом розгляду у профільних комітетах не були включені у порядок денний сесійних засідань Верховної Ради та зняті з розгляду.

До цієї групи можемо віднести і законопроект В. Грицака «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо реалізації гарантованого державою права на свободу совісті) (реєстр. № 11413 від 09.11.2012), яким пропонувалось доповнити статтю 3 зазначеного Закону частиною третьою, в якій передбачити право особи у зв'язку з її релігійними переконаннями відмовитися від отримання документа з безконтактним електронним носієм або від внесення інформації до такого носія [38]. Необхідність цього була викликана розглядом та ухваленням Верховною Радою Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який передбачає введення документів із електронними носіями інформації, що викликало гостру критику в релігійному середовищі. Хоча законопроект не було розглянуто у зв'язку із завершенням каденції Верховної Ради VI скликання, його положення було враховано в статті 16 зазначеного Закону [11].

Серед законопроектів, спрямованих на обмеження свободи совісті, слід назвати законопроект про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо запобігання діяльності релігійних культів деструктивного типу та тоталітарних сект) (реєстр. № 2419 від 21.04.08; автор – Г. Москаль) [37]. Зазначений законопроект суперечить низці статей Конституції України, Цивільного кодексу України та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

З огляду на це, законопроект отримав обґрунтовану критику з боку Головного науково-експертного управління, Міністерства юстиції України [20], Державного комітету України у справах національностей та релігій, Відділення релігієзнавства Інституту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України та Комітету з питань культури і духовності і врешті-решт 7 липня 2011 року був знятий з розгляду Верховної Ради України.

До цієї ж групи відносяться і аналогічні за спрямованістю законопроекти І. Рибакова та В. Лук'янова (реєстр. № 5473 від 24.12.2009) і абсолютно тотожній останньому законопроект Л. Бірюка (реєстр. № 6493 від 07.06.2010 р.) [36; 39].

До третьої групи можна віднести законопроект Р. Ткача про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (№ 1276 від 25.12.2007), внесений з метою нормативно-правового закріплення набуття статусу юридичної особи релігій-

ною організацією з дня її державної реєстрації, підстав відмови релігійній організації у реєстрації її статуту (положення) та розширення переліку суб'єктів надання висновків, до яких орган, що здійснює реєстрацію, має право звертатися за необхідними роз'ясненнями [35]. Проте, законопроект не розв'язував наявної проблеми «подвійної реєстрації» релігійних організацій. Разом з тим, введення релігійних центрів (управлінь) до переліку органів, до яких має право звертатися за необхідними роз'ясненнями орган, що здійснює реєстрацію статуту (положення) релігійної організації, містило небезпеку порушення принципу рівності релігійних організацій, фактичну легалізацію можливої конфесійної упередженості осіб, відповідальних за реєстрацію статутів релігійних організацій. З огляду на зазначене, Головне науково-експертного управління у своєму висновку висловилось щодо доцільності направлення зазначеного законопроекту на доопрацювання, а Комітет з питань культури та духовності рекомендував відхилити даний законопроект. Враховуючи зазначене, законопроект не було включено до порядку денного сесійних засідань Верховної Ради України.

До цієї ж групи можна віднести і вищезгаданий законопроект Ю. Мірошниченка (реєстр. № 10221 від 16.03.2012), а також законопроект С. Терещука «Про паломництво» (реєстр. № 8792 від 13.07.2011) [46]. Для забезпечення здійснення паломницької діяльності передбачалось створення органами місцевого самоврядування установ, що здійснюватимуть керівництво та координацію заходів з прийому, реєстрації, обліку паломників та забезпечуватимуть перебування паломників на території об'єкта паломництва. Таким чином, релігійні організації, які традиційно займаються здійсненням паломницької діяльності з огляду на те, що паломництво є одним з видів релігійної діяльності, практично усувалися від її забезпечення. Зважаючи на це, законопроект викликав негативну реакцію в релігійному середовищі, внаслідок чого автором законопроекту було прийнято рішення про його відкликання.

Крім того, до вказаної групи відносяться і законопроекти, що потребують всебічного обговорення і діалогу між представниками політикуму та релігійної спільноти для визначення доцільності їх ухвалення. Наприклад, законопроекти щодо надання податкових пільг при будівництві культових споруд. Зокрема, йдеться про проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування під час будівництва Кафедрального собору у м. Києві)» (реєстр. № 7441, автори – О.Єдін, М.Зубець) та проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування під час будівництва Кафедрального собору УПЦ (МП) в м. Києві, Кафедрального собору УПЦ КП у м. Львові, Патріаршого собору Воскресіння Христового УГКЦ в м. Києві, Церкви святої Покрови УАПЦ в м. Тернополі)» (реєстр. № 7441-1, автори – В.Яворівський, Я. Кендзьор, М.Косів) [43; 44]. Вказані законопроекти передбачали встановлення преференцій при будівництві лише окремих храмів. Відтак, вони не відповідають принципу рівності релігійних організацій перед законом. Зазначені законопроекти не були включені до порядку денного сесійних засідань Верховної Ради України.

Так само до цієї групи можна віднести і низку законопроектів, присвячених питанням повернення окремим церквам реквізованих у них у минулому культових споруд або відновлення таких споруд: законопроект Ю. Мірошниченка «Про відродження унікального Символу православ'я – церкви Богородиці (Десятинної) в місті Києві» (реєстр. № 9196 від 21.09.2011 р.) [23], законопроект «Про внесення змін до деяких законів України (щодо передачі об'єктів культурної спадщини релігійним організаціям)» (реєстр. № 9690 від 12.01.2012 р., автори – А. Деркач, В. Горбаль, Д. Шенцев, С. Гриневецький, О. Голуб, І. Рибаков) та аналогічний за назвою законопроект авторства В. Яворівського (реєстр. № 9690-1 від 20.01.2012 р.) [28; 29], що також не були включені до порядку денного сесійних засідань Верховної Ради України.

Окрему групу законопроектів складають проекти правових актів, присвячені вшануванню пам'яті священнослужителів і вірян, постраждалих у часи комуністичних репресій: проекти Постанови Верховної Ради України «Про вшанування пам'яті безневинно загиблих священнослужителів та вірян, які пали в часи правління комуністичного режиму в Україні» (реєстр. № 6704 від 14.07.2010 та № 7216 від 05.10.2010, автор – Л.Бірюк) [47; 48] та проекти Постанови Верховної Ради України «Про надання Українській Греко-Католицькій Церкві статусу репресованої церкви» (реєстр. № 4845 від 17.07.2009 та № 7104 від 08.09.2010, автори – В. Деревляний, І. Денькович, Д.Шлемко) [49; 50]. Проте, жоден з цих проектів не був розглянутий Верховною Радою України.

Висновки. У сфері державно-конфесійних відносин продовжують існувати проблемні питання, які потребують свого розв'язання.

Так, необхідно усунути колізію між Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» у частині подвійної реєстрації релігійних організацій як юридичних осіб.

Необхідно законодавчо визнати релігійні організації суб'єктами права заснування дошкільних, загальноосвітніх і вищих навчальних закладів, законодавчо передбачити можливість державного ліцензування та акредитації духовних (релігійних) навчальних закладів, забезпечити рівність у соціальних правах викладачів і студентів духовних навчальних закладів з викладачами і студентами державних і приватних навчальних закладів.

Важливою є і розробка механізмів державного сприяння соціальній і благодійній діяльності релігійних організацій, опрацювання механізмів співпраці відповідних державних органів і служб з релігійними організаціями у звершенні соціальної та благодійної діяльності.

Вочевидь є необхідним законодавче забезпечення процесу повернення релігійним організаціям колишнього церковного майна і встановлення заборони на приватизацію чи інше відчуження майна культового призначення, що перебуває у державній та комунальній власності.

Формування партнерських відносин між державою і церквою, що передбачає участь церков у освітньому та виховному процесі дітей та молоді, забезпечення можливостей душпастирської роботи у Збройних Силах та інших військових формуваннях України, спільну реалізацію соціальних проектів та всебічне забезпечення свободи совісті мають бути пріоритетними напрямками державної політики у сфері подальшої розбудови державно-конфесійних відносин в Україні.

Існуючі проблемні питання потребують подальшого вдосконалення законодавчої бази на основі Конституції України та з урахуванням положень визнаних Україною міжнародних правових документів. Відтак, вони повинні знайти своє законодавче розв'язання у законотворчій роботі Верховної Ради України VII скликання.

Література.

1. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про відродження унікального Символу православ'я – церкви Богородиці (Десятинної) в місті Києві» (реєстраційний № 9196) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41215.

2. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо передачі об'єктів культурної спадщини релігійним організаціям)» (реєстраційний № 9690) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42300.

3. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства юстиції, Міністерства культури, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства)»

(реєстраційний № 10221) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42856.

4. Висновок Комітету з питань культури і духовності на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства юстиції, Міністерства культури, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства)» (реєстраційний № 10221) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42856.

5. Всеукраїнська Рада Церков заявляє про недоліки Закону про захист персональних даних / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1020%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk.

6. Глава держави може заветувати Закон, яким вносяться зміни до Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/25788.html.

7. Доповідь Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань від 5 жовтня 2005 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/0/6782.

8. Журнали засідання Священного Синоду УПЦ від 26 січня 2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://orthodox.org.ua/article/zhurnali-zasidannya-svyashchennogo-sinodu-upts-vid-26-sichnya-2012-roku.

9. Заєць О. Зустріч Президента України з главами конфесій: чи є насправді діалог між владою та Церквами? / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/analytic/50033/.

10. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-17/page.

11. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17.

12. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2411-17.

13. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3773-17.

14. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації».

15. Їжа М. М., Пахомова Т. І., Різникова Я. О. Організаційно-правові засади державного управління: Навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 100–105.

16. Конституція України.

17. Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року (проект). – Національна академія наук України, 2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nltu.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=295:-2020-&catid=86:2011-12-06-08-20-06&Itemid=114. – С. 19−22.

18. Кримінальний процесуальний кодекс України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

19. Лист Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій «Про необхідність збереження чинної редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.05.2012 р. № 12/41 // Архів автора.

20. Лист Міністерства юстиції України № 3055/0/2-09 від 16.02.2009 р. // Архів автора.

21. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 27−44.

22. Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» № 4-VI від 4 грудня 2007 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4-17/ed20110519.

23. Проект Закону України «Про відродження унікального Символу православ'я - церкви Богородиці (Десятинної) в місті Києві» (реєстр. № 9196) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41215.

24. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо заснування релігійними організаціями навчальних закладів)» (реєстр. № 2729) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32951.

25. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо заснування релігійними організаціями навчальних закладів)» (реєстр. № 9580) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42075.

26. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо мораторію на приватизацію майна культового призначення)» (реєстр. № 3347) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33642.

27. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо мораторію на приватизацію майна культового призначення)» (реєстр. № 9087) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41034.

28. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо передачі об'єктів культурної спадщини релігійним організаціям)» (реєстр. № 9690) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42300.

29. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо передачі об'єктів культурної спадщини релігійним організаціям)» (реєстр. № 9690-1)

/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42375.

30. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо свободи мирних зібрань» (реєстр. № 10569) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=43616.

31. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства юстиції, Міністерства культури, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства)» (реєстр. № 10221 від 16.03.2012) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42856

32. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення конституційних прав заарештованих осіб на медичну допомогу та віросповідання)» (реєстр. № 9206 від 22.09.2011) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41237.

33. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо передачі в оренду земельних ділянок релігійним організаціям) (реєстр. № 2082 від 15.02.2008) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31734.

34. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (щодо повернення культового майна релігійним організаціям) (реєстр. № 7299 від 27.10.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38869.

35. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (реєстр. № 1276 від 25.12.2007) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31166.

36. Проект Закону України “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” (щодо заборони діяльності тоталітарних релігійних сект) (реєстр. № 5473 від 24.12.2009) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36774.

37. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо запобігання діяльності релігійних культів деструктивного типу та тоталітарних сект) (реєстр. № 2419 від 21.04.2008) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32379.

38. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо реалізації гарантованого державою права на свободу совісті) (реєстр № 11413 від 09.11.2012) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=44806.

39. Проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо релігійних сект) (реєстр. № 6493 від 07.06.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37879.

40. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо соціального захисту студентів та викладачів духовних навчальних закладів) (реєстр. № 6123) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37156.

41. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо дотримання таємниці сповіді)» (реєстр. № 1308) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31391.

42. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо дотримання таємниці сповіді)» (реєстр. № 5335) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36510.

43. Проект Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування під час будівництва Кафедрального собору у м. Києві)» (реєстр. № 7441 від 09.12.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39187.

44. Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування під час будівництва Кафедрального собору УПЦ (МП) в м. Києві, Кафедрального собору УПЦ КП у м. Львові, Патріаршого собору Воскресіння Христового УГКЦ в м. Києві, Церкви святої Покрови УАПЦ в м. Тернополі)» (реєстр. № 7441-1 від 22.12.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39322.

45. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо соціального захисту студентів і викладачів духовних навчальних закладів) (реєстр. № 9237 від 03.10.2011) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41344.

46. Проект Закону України «Про паломництво» (реєстр. № 8792) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40933.

47. Проект Постанови про вшанування пам'яті безневинно загиблих священнослужителів та вірян, які пали в часи правління комуністичного режиму в Україні (реєстр. № 6704 від 14.07.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38312.

48. Проект Постанови про вшанування пам'яті безневинно загиблих священнослужителів та вірян, які постраждали в часи антирелігійної боротьби, організованої правлячим комуністичним режимом в Україні (реєстр. № 7216 від 05.10.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38688.

49. Проект Постанови про надання Українській Греко-Католицькій Церкві статусу репресованої церкви (реєстр. № 4845 від 17.07.2009) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35875.

50. Проект Постанови про надання Українській Греко-Католицькій Церкві статусу репресованої церкви (реєстр. № 7104 від 08.09.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38487.

51. Проект Постанови про проведення парламентських слухань на тему: «Державно-церковний діалог як важливий чинник міжконфесійної злагоди в Україні» (6 квітня 2011 року) (реєстр. № 8103 від 14.02.2011) /

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39644.

52. Проект Постанови про проведення парламентських слухань на тему: «Стан та перспективи розвитку державно-конфесійних відносин в Україні» (5 жовтня 2011 року) (реєстр. № 8548 від 19.05.2011) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40450.

53. Проект Постанови про проведення парламентських слухань на тему: «Стан державно-конфесійних відносин в Україні» (14 березня 2012 року) (реєстр. № 9486 від 21.11.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41850.

54. Стенограма 42 засідання (ранкового) Верховної Ради України 5 червня 2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/05061210_42.htm.

55. Стенограма 8 засідання Верховної Ради України 16 жовтня 2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/16101211_08.htm.

56. Указ Президента України «Про передачу іудейським релігійним громадам України сувоїв Тори» від 24.10.2007 р. № 1004/2007 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1004/2007.

57. Янукович підписав зміни до Закону про свободу совісті всупереч думки глав Церков і громадськості / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1158%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk. – Назва з екрану.

УДК 353(4)

Микола Пундик

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

В статті розглядаються теоретичні та інституційно-правові питання розбудови системи демократичного врядування в Україні на регіональному рівні, висвітлено європейський досвід врядування на регіональному рівні та визначено шляхи наближення системи регіонального врядування в Україні до стандартів Європейського Союзу. Встановлено, що стратегічним шляхом наближення ситуації в Україні до міжнародних стандартів є формування інституту регіонального самоврядування, що дозволить чітко визначити питання регіонального значення та відділити їх від питань державного та місцевого значення.

Ключові слова: *європейське врядування, регіональне самоврядування, регіональна влада, публічна влада.*

Постановка проблеми

Закріплене в Конституції України право громадян реалізовувати владу та здійснювати управління публічними справами не реалізується повністю в зв'язку з тим, що найбільшої за масштабом участі населення реально можна досягти лише там, де управління наближене до населення. Навіть з огляду на те, що в Україні протягом останніх років ратифіковано основні документи, які визначають тенденцію розвитку публічного управління в країнах Європейського Союзу, але досі зазначені в цих документах основні стандарти в управлінську діяльність України не імплементовані.

Політика «регіоналізації» зумовила кардинальні зміни майже в усіх країнах світу, що торкаються основ, принципів і філософії врядування – демократизацію управління, адміністративні реформи, структури державної влади, децентралізацію та деконцентрацію повноважень і відповідальності публічних структур. У зв'язку з цим актуальним є дослідження теоретичних та інституційно-правових питань розбудови системи демократичного врядування в Україні на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

При висвітленні європейського досвіду врядування на регіональному рівні було проаналізовано та взято до уваги проекти Європейської Хартії регіональної демократії та Європейської Хартії регіонального самоврядування з метою зіставлення систем регіонального врядування у різних країнах і пошуку уніфікованих підходів до їх подальшого розвитку в Україні. Також дослідження ґрунтувалося на рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Комітету міністрів Ради Європи, конституцій європейських країн й інших нормативних документах Ради Європи та Європейського Союзу в цілому. Загалом же при висвітленні питання європейського досвіду врядування на регіональному рівні автор ґрунтувався на наукових доробках Т. М. Безверхнюк [1], Ван Ж. Каувенберга [2], О. Ю. Оржель [11], С. Є. Саханенка [1] та інших дослідників, які займалися питаннями Європейських стандартів врядування та регіональної демократії.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз вищезазначених нормативно-правових та рекомендаційних актів і наукових здобутків провідних науковців показав, що досі недостатньо уваги приділялось питанням врядування на регіональному рівні, зокрема теоретичному обґрунтуванню необхідності чіткого конституційного визначення інституту регіонального самоврядування з метою унеможливлення ототожнення його з інститутом місцевого самоврядування.

Мета

Мета статті полягає у висвітленні європейського досвіду врядування на регіональному рівні та визначенні шляхів наближення системи регіонального врядування в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу

Термін «врядування», на думку О. Ю. Оржель [11, с. 218], з'явився два-три десятиліття тому і набув у сучасному дискурсі про державне управління вагомого значення. Врядування можна визначити як здійснення управління через взаємодію з багатьма «гравцями», яке з'являється там і тому, що традиційні методи управління не дають бажаних результатів. Це відбувається з таких причин: 1) для досягнення мети необхідно значно більше зусиль та ресурсів, ніж їх має уряд; 2) органи державної влади під тиском громадськості чи обставин готові поділити відповідальність з громадянським суспільством, приватним сектором, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, регіональними або міжнародними структурами.

«Європейське врядування» (European governance) – багаторівневе управління у багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів [10].

© Пундик М.В., 2012.

Врядування як процес, за європейськими традиціями, розглядається як низка правил та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій [4]. Подібне розуміння цього поняття наголошує на тому, що держава є справді невід'ємним елементом громадянського суспільства й реально спрямована на обслуговування прав, свобод та інтересів громадян. А це, в свою чергу, показує, що державне управління у країнах Європи невід'ємно опирається на активну позицію окремого громадянина і передбачає його широке залучення до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики).

Регіональне врядування, поряд з іншими публічними інститутами, може забезпечити реалізацію природного права людини на управління суспільними справами. Завдяки своїй наближеності до громадянина, інститут регіонального самоврядування ефективно забезпечує реалізацію цілого ряду публічних функцій, причому останні повинні формуватися виходячи з принципів субсидіарності – публічні функцій мають реалізовуватися на тому рівні, який є найбільш пристосований до їх виконання. На підставі вищезазначеного формується особливий вид публічної влади – регіональна влада, що належить регіональним спільнотам та обраним ними органам. Регіональний рівень влади, виступаючи елементом єдиного каркасу публічної влади в країні, володіє певною самостійністю від інших її складових – державної влади та місцевого самоврядування. При цьому легітимізація регіонального самоврядування не повинна відбуватися за рахунок останніх, а повинна опиратися на його власні регіональні ресурси. Інститут регіонального самоврядування набуває різних організаційно-правових форм, але принциповим для нього є те, що у будь-якому випадку він не є суверенною владою, а тому не порушує принцип територіальної цілісності держав. Наявність регіональної самоідентичності та відмінності між регіонами не виключає можливості встановлення солідарності між регіонами з метою їх збалансованого розвитку, координації зусиль щодо реалізації власних інтересів.

Розвиваючи зазначені ознаки регіонального врядування, Рекомендація 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі [15] зазначає, що у ряді країн Європи існують націоналістичні, культурно-лінгвістичні, релігійні та прикордонні меншини, що призводить до різноманітних конфліктів у суспільстві. Більшість з цих проблем може бути ефективно вирішена в межах інституціолізованої субдержавної влади з урахуванням принципів субсидіарності, регіоналізації, самоврядування та федералізму.

Загальним принципам функціонування регіонального рівня влади цілком присвячений перший розділ проекту Європейської Хартії регіональної демократії [2]. Принципи регіональної демократії, на думку науковців [1, с. 94], – це обумовлені природою регіоналізму корінні початки й ідеї, що лежать в основі організації і діяльності регіональних спільнот, сформованих ними органів та посадових осіб, що разом й здійснюють управління регіональними справами. У принципах знаходить своє висвітлення об'єктивна вимога закономірностей і тенденцій розвитку регіональної влади. Для них характерно наступне:

- визначення побудови і функціонування регіональної влади;
- допомога в усвідомленні сутності регіональної демократії, її відмінних рис й особливостей;
- роль критеріїв оцінки тієї чи іншої національної моделі регіональної влади, наскільки вона відповідає початкам і ідеям, вираженим у принципах регіональної демократії;
- сприяння збереженню наступності в розвитку регіональних інститутів.

Однак, на жаль, принципи регіонального самоврядування ще не набули свого конституційного закріплення в Україні й здебільшого підміняються або ототожнюються з принципами місцевого самоврядування, що закріплюються у Конституції України та розвиваються у конституційних законах [1, с. 94].

Виходячи з того, що регіональне врядування є одним з системоутворюючих інститутів суспільства, проект Європейської хартії регіонального самоврядування [12] орієнтує на необхідність його визнання у конституційний спосіб. Відповідно до сучасної правової думки Європи, конституція є формалізованим договором між громадянами, коли вони створюють юридичне обличчя суспільства у вигляді держави та передають їй ряд повноважень щодо реалізації належних їм прав. Таким чином, закріплення інституту регіонального самоврядування в конституції означатиме, що він є одним з предметів даного договору, а джерелом його влади є воля народу. Зазначене надає додатковий конституційний захист та гарантії існування і розвитку регіонів. При цьому, категорія «визнаний» свідчить, що конституція не утворює інститут регіонального самоврядування, вона лише його визнає, тобто здійснює правове оформлення вже існуючого порядку речей.

Проте, враховуючи національні правові традиції, політико-правові труднощі щодо внесення змін до вже існуючих конституцій, а в ряді випадків навіть відсутність конституцій як окремого документу, проект Європейської хартії регіонального самоврядування передбачає й інші засоби правового оформлення регіонального самоврядування – статут регіону, окремий закон національного рівня або міжнародно-правовий документ. Декларація щодо регіоналізму в Європі [3] закріплює, що регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій. При цьому зазначені документи також повинні надавати регіонам захист та гарантії самоврядування, що наближаються до конституційних.

Аналіз ситуації щодо визнання інституту регіонального самоврядування в Європі свідчить, що створення регіонального самоврядування в Італії відбулося через Конституцію 1948 р. З іншого боку, закріплення інституту регіонального самоврядування та його повноважень у Франції було здійснено у 1982 р. шляхом прийняття спеціального закону. Відповідно до конституції Іспанії, право на самоврядування виникає після прийняття регіоном свого Статуту та визнання його національним парламентом. Самоврядний статус Аландських островів у складі Фінляндії закріплений Актом про автономію, що прийнятий в якості міжнародного договору в 1921 р.

Відповідно до статті 7 Конституції України [9], в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Проте, відповідно до статті 140 Конституції України під ним розуміється право територіальних громад – жителів сіл, селищ, міст або їх об'єднань самостійно вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, інститут місцевого самоврядування утворюється виключно на поселенському рівні і не поширюється на територіальні одиниці субнаціонального рівня.

В ситуації середини 90-х рр., що характеризувалася нестійким характером політичних інститутів, загострен-

ням політичної боротьби, загрозою сепаратизму в окремих регіонах країни законодавець не закріпив в системі територіальної організації влади інститут регіонального самоврядування, незважаючи на його існування на час прийняття Конституції України [9] відповідно до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [7]. Існуючі органи регіонального самоврядування – обласні ради − були перетворені через конституційну норму, а також через дещо пізніше прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] з органів області в органи спільної компетенції територіальних громад в межах області. Наявність на обласному рівні представницьких органів іноді неправомірно призводить до трактування їх в якості органів регіонального самоврядування. Проте, обласні ради не представляють територіальну спільноту регіону, є органами, створеними в межах інституту місцевого самоврядування, а тому реалізують не регіональні інтереси, а лише ті місцеві інтереси, що не можуть бути вирішені територіальними громадами безпосередньо.

З іншого боку, практика діяльності обласних рад свідчить, що вони здебільшого намагаються представляти власне регіональні, а не спільні місцеві інтереси, що дозволяє їх трактувати як органи квазірегіонального самоврядування. Цьому також сприяє й процедура виборів до обласних рад, що відбувається в межах єдиного багатомандатного округу, що охоплює територію області.

Проте на деяких територіях України інститут регіонального самоврядування представлений повною мірою. Відповідно до спрямованості проекту Європейської Хартії регіонального самоврядування, інших документів Ради Європи, наприклад, Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи 1334 (2003) [13] про позитивний досвід автономних регіонів, інститут автономії може трактуватися як такий, що підпадає під визначення регіонального самоврядування.

Розділ X Конституції України [9] закріплює, що в системі територіальної організації влади України представлена Автономна Республіка Крим (далі − АРК). Конституція АРК [8], яка була затверджена Верховною Радою України у формі закону, закріплює, що автономія утворена з метою реалізації інтересів кримчан, до яких належать громадяни України, що постійно проживають в АРК. Зазначені інтереси не є сукупністю місцевих інтересів, а представляють регіональний публічний інтерес.

Крім цього, в системі адміністративно-територіального устрою України відповідно до статті 133 Конституції України [9] представлені два міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь, правовий режим яких має відзначатися окремими законами. Будучи поселеннями, в їх межах утворюється інститут місцевого самоврядування, що ґрунтується на інтересах територіальних громад цих міст. Але завдяки тому, що вони відносяться до територіальних одиниць верхнього (регіонального) територіального рівня, певною мірою можна вважати, що в їх межах хоча й утворюється інститут місцевого самоврядування, але він є регіональним за своїм статусом, що, зокрема, зазначається у Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 133 (2003) про управління столичними містами [14]. Зазначене знайшло своє закріплення, зокрема, у Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» [5].

Таким чином, в системі територіальної організації влади в Україні відповідно до Конституції України [9], Конституції АРК [8], законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], «Про столицю України – місто-герой Київ» [5] повною мірою регіональне самоврядування представлене на рівні АРК та м. Київ. Елементи регіонального самоврядування – у вигляді представницьких органів – представлені також на обласному рівні та у м. Севастополь.

Для України в процесі конституційних перетворень та втілення європейських стандартів в систему територіальної організації влади слід закріпити в першому розділі Конституції України «Загальні засади» положення про те, що в Україні визнається і гарантується не лише місцеве, але й регіональне самоврядування. В інших розділах Конституції України, а також у відповідних конституційних законах, необхідними є визначені територіальні, організаційно-правові, фінансово-економічні засади регіонального самоврядування, його відповідальність, принципи взаємовідносин регіонального самоврядування з інститутом місцевого самоврядування та державною владою. З метою чіткого визначення статусу АРК слід також закріпити, що автономія є особливою формою регіонального самоврядування, яка характеризується додатковими правами та повноваженнями, особливими гарантіями та відповідальністю у порівнянні з іншими територіальними одиницями, де здійснюється регіональне самоврядування.

Загалом же стратегічним шляхом наближення ситуації в Україні до міжнародних стандартів в частині визначення компетенції регіонального самоврядування є, власне, формування інституту регіонального самоврядування, що дозволить чітко визначити питання регіонального значення та відділити їх, з одного боку, від питань державного значення, а з іншого − від питань місцевого значення.

Слід також змінити ідеологію законодавчого визначення компетенції регіонального самоврядування. Необхідно чітко визначити коло питань регіонального значення – питання, що належать регіональній спільноті. На підставі цього й можуть визначатися повноваження органів та посадових осіб регіонального самоврядування, причому здійснювати це необхідно переважно на регіональному рівні через статутні документи. Зазначене дозволить уникнути розмивання статусу регіонального самоврядування та перенести основні владні функції та відповідальність за регіональні справи від органів до регіональних спільнот.

Органи регіонального самоврядування повинні опікуватися розробкою та реалізацією програм регіонального розвитку, питаннями інвестиційної привабливості регіону, розвитку транспортної інфраструктури, а також питаннями професійної освіти, спеціалізованого медичного обслуговування, культури. Враховуючи сучасний рівень розвитку органів самоврядування на регіональному рівні в Україні, європейський досвід в цій сфері, до питань регіонального значення можуть бути, зокрема, уналежнені:

- прийняття статуту регіону;
- володіння, використання та управління майном, що є у власності регіону;
- регіональні фінанси, затвердження та виконання бюджету регіону, встановлення та скасування регіональних податків і зборів;
- комплексний соціально-економічний та культурний розвиток регіону;
- утворення, реорганізація та ліквідація підприємств, організацій і установ, а також контроль за їх діяльністю;
- організація в межах регіону електро- і газопостачання поселень;
- утримання і будівництво автомобільних доріг загального користування між населеними пунктами,

мостів і інших транспортних інженерних споруджень поза межами населених пунктів у межах регіону, за винятком автомобільних доріг загального користування, мостів і інших транспортних інженерних споруджень загальнодержавного значення;
- створення умов для надання транспортних послуг населенню й організація транспортного обслуговування населення між поселеннями в межах регіону;
- участь у попередженні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на території регіону;
- організація заходів з охорони навколишнього середовища;
- регіональні освітні програми, зокрема освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- спеціалізована медична та санаторно-курортна допомога;
- регіональні програми соціального захисту та соціального забезпечення;
- регіональні культурно-освітні та театрально-видовищні заходи;
- програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- територіальне зонування земель поміж поселень, вилучення земельних ділянок міжпоселенських територій для регіональних потреб, у тому числі шляхом викупу, здійснення земельного контролю за використанням земель на міжпоселенських територіях, ведення кадастру землевпорядної і містобудівної документації;
- створення умов для забезпечення регіону послугами зв'язку, громадського харчування, торгівлі й обутового обслуговування;
- вирівнювання рівня бюджетної забезпеченості поселень, що входять до складу регіону за рахунок коштів бюджету муніципального району.

Регіони повинні не лише приймати рішення в межах зазначених повноважень, але й виконувати їх, що має призвести до зміни статусу місцевих державних адміністрацій та формування виконавчих органів обласних рад.

Отже, за умов визначення в системі публічної влади в Україні регіонального самоврядування має бути забезпечене його право щодо прийняття власних статутів. Було б доцільно визначити це не в якості можливості, а в якості ознаки регіонального самоврядування. В будь-якому випадку, з метою забезпечення єдності правового поля країни зазначені статути мають затверджуватися центральними органами державної влади (Верховною Радою України або Міністерством юстиції України).

Висновки

Регіональне самоврядування, за умови визнання у Конституції України його як інституту, має набути чіткого конституційного визначення з метою унеможливлення ототожнення його з інститутом місцевого самоврядування. Під регіональним самоврядуванням мало б бути визнане право та реальна здатність регіональної спільноти – жителів областей та інших одиниць верхнього територіального рівня, самостійно або під відповідальність органів регіонального самоврядування вирішувати питання регіонального значення в межах Конституції та законів України. Інститут регіонального самоврядування повинен знайти своє закріплення через чітке визначення його територіальної, організаційно-правової, матеріально-фінансової основи.

Література.

1. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : [монографія] / Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. ; За заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

2. Ван Каувенберг Ж. Європейська хартія з регіональної демократії / Ван Каувенберг Ж. : доповідь Конгресу з питань регіоналізму; 11 грудня 2007 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: htpp://www.despro.org.ua/index2.php?option=com_content&task=view&id=128&pop. – Назва з екрану.

3. Декларація щодо регіоналізму в Європі : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/Declaration Regionalism/.dam/l10n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf. – Назва з екрану.

4. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=972. – Назва з екрану.

5. Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV (Редакція станом на 01.01.2011) «Про столицю України – місто-герой Київ» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – zakon.rada.gov.ua/go/401-14. – Назва з екрану.

6. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.

7. Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-XII «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12. – Назва з екрану.

8. Конституція Автономної Республіки Крим / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/350-14. – Назва з екрану.

9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

10. Концепція державного управління процесами європейської інтеграції України з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи / [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-5-euro.rtf. – Назва з екрану.

11. Оржель О. Ю. Особливості Європейського врядування / О. Оржель // Стратегічні пріоритети. – №3 (12). – 2009. – С. 217–223.

12. Проект Європейської Хартії регіонального самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=994_036. – Назва з екрану.

13. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 1334 (2003) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – http://cidct.info/uk/studii/3-4(06)/1.html. – Назва з екрану.

14. Рекомендація Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 133 (2003) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – http://cidct.info/uk/studii/3-4(06)/1.html. – Назва з екрану.

15. Рекомендація 1811 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи про регіоналізацію в Європі / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc08/edoc11626.htm. – Назва з екрану.

УДК 353:331.103.244

Олександр Ракоцило

ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті на основі аналізу інноваційного потенціалу сучасних інструментів управління регіональним розвитком систематизовано зазначені інструменти за їх місцем і роллю в проектній діяльності та обґрунтовано доцільність використання їх сукупності як інституційного механізму проектно-орієнтованого управління регіональним розвитком.

Ключові слова: *агентства регіонального розвитку, державний фонд регіонального розвитку, торгово-промислові палати, державно-приватне партнерство, проектне фінансування, ендавмент.*

Постановка проблеми

Інституційна підтримка впровадження інноваційних підходів до регіонального розвитку в Україні потребує впровадження інноваційних інструментів регіональної політики, зокрема: агентств регіонального розвитку (АРР), фонду регіонального розвитку (ФРР), торгово-промислових палат, публічно-приватного партнерства, проектного фінансування.

АРР та ФРР мають суттєвий інноваційний потенціал, оскільки здатні забезпечити оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території. В країнах ЄС мережі АРР і ФРР ефективно співпрацюють з місцевою і центральною владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводу проектів розвитку територій. Вони виконують роль своєрідних каталізаторів соціально-економічного розвитку регіонів: фонди акумулюють ресурси на реалізацію проектів, які мають значення для регіону, а агентства проводять проектувальну роботу та здійснюють адміністрування виділених коштів.

Невід'ємною складовою успішного розвитку регіонів України є ефективне функціонування соціальної і виробничої інфраструктури, що вимагає розширення фінансових можливостей державних і місцевих органів влади. Тому в якості перспективного інструмента розвитку територій, особливо у період інноваційно-інвестиційних реформ, повинні стати механізми державно-приватного партнерства та проектного фінансування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Механізми державного управління науково-технічними програмами та проектами соціально-економічного розвитку регіону ретельно досліджені вітчизняним науковцем Є. Л. Морозовим, питанням запровадження методології проектного менеджменту в систему муніципального управління присвячено наукові дослідження Ю. П. Шарова, І. А. Чикаренко, П. А. Цегольник, практичні інструменти проектно-орієнтованого управління регіональним та місцевим розвитком розроблено науковою групою під керівництвом В. А. Рача. Основні аспекти використання органами влади проектного підходу як одного з інноваційних механізмів державного управління є об'єктом наукового дослідження О. В. Федорчак. Європейський досвід територіального планування та проектного розвитку регіону досліджений групою науковців під керівництвом Василя Куйбіди.

Незважаючи на достатньо розроблену науково-методичну базу проектного управління розвитком регіонів та міст, несистемними є дослідження питання інституційного забезпечення проектної діяльності, що безпосередньо впливає на кінцевий результат.

Мета

На основі аналізу інноваційного потенціалу сучасних інструментів управління регіональним розвитком систематизувати зазначені інструменти за їх місцем і роллю в проектній діяльності та обґрунтувати доцільність використання їх сукупності як інституційного механізму проектно-орієнтованого управління регіональним розвитком.

Виклад основного матеріалу

Як відомо, інституційно-правовим підґрунтям для створення агенцій регіонального розвитку (АРР), як провідних акторів регіоналізму в Україні, стала Концепція державної регіональної політики [14]. За ідеологією цього документа, агентства регіонального розвитку мали сприяти використанню внутрішнього потенціалу певної території і мати місію узагальнення «колективного інтересу» до розвитку цієї території. З цією метою в 2001 р. було створено Асоціацію агенцій регіонального розвитку України, яка станом на червень 2010 р. об'єднувала 43 агенції регіонального розвитку з усієї України. Проте, загальна оцінка ефективності їх функціонування на сьогодні залишається низькою: діяльність АРР має фрагментарний характер, а рівень їх співпраці з державою та бізнесом є недостатнім для здійснення вагомого впливу на регіональний розвиток. Крім того, окремі регіони України є пасивними в плані використання потенціалу АРР для стимулювання регіонального розвитку.

Європейський досвід свідчить [15; 16]: зосередження компетенції щодо регіонального розвитку у сфері діяльності агентств регіонального розвитку має певні переваги у порівнянні з монопольним збереженням подібних функцій в межах повноважень регіональних органів влади. У тому числі: дозволяє уникнути розпорошення наявних на місцевому рівні ресурсів; позбутися політизації процесу регіонального розвитку (зокрема, покласти край маніпуляції ідеями «регіонального процвітання» як інструменту досягнення електоральних прихильностей (симпатій)); знизити залежність рішень, що приймаються на місцевому рівні, від впливу суб'єктивізму та зміни політичної кон'юнктури тощо. Такі переваги дозволяють АРР сформувати об'єктивне стратегічне бачення розвитку регіону на довгострокову перспективу.

Разом з тим, АРР не є абсолютно самостійними інститутами, оскільки їхня діяльність залежить від політики регіонального та галузевого розвитку, яка здійснюється центральним урядом. Таким чином, легітимність та ефективність функціонування АРР в державі визначається узгодженням із пріоритетами загальнодержавної політики регіонального розвитку та збереженням елементів незалежності від втручання центральної, регіональної чи місцевої влади.

Окрім Концепції державної регіональної політики України та відповідних положень проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстр. № 6462 від 01 червня 2010 р.), діяльність АРР на території держави не регулюється нормативно-правовими актами.

Діючі АРР досить часто створені як громадські організації та, відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» [4], їх засновниками можуть бути лише фізичні особи. Такий підхід, з одного боку, усуває від безпосереднього процесу створення і діяльності АРР юридичних осіб (у тому числі – органи влади), а з іншого – обмежує можливості створення потужного матеріально-фінансового підґрунтя для ефективної діяльності

© Ракоцило О.М., 2012.

цих агентств. Інші випадки створення агентств регіонального розвитку базуються на нормах Закону України «Про благодійництво і благодійницькі організації» [3], що зводить усю діяльність таких інституцій лише до благодійних заходів і не відповідає сучасним потребам соціально-економічного розвитку регіону. Як наслідок, АРР в Україні існують в різних організаційно-правових формах, зберігаючи при цьому статус неприбуткової організації: благодійні організації, громадські організації, дослідницькі організації; комунальні установи чи підприємства тощо.

В умовах відсутності єдиного легітимного підходу до статусу АРР, агенцією регіонального розвитку в Україні вважається мало не кожна громадська організація, що декларує намір працювати на регіональному рівні або досліджувати регіональні процеси.

На думку науковців НІСД [7], самодостатність українських АРР як повноправних інститутів регіонального розвитку викликає сумніви. Реалізовуючи значну кількість соціально-економічних та інших проектів, вони, проте, не мають власних стратегій регіонального розвитку чи інших програмних документів, котрі б визначали пріоритети розвитку регіонів. Відповідно, діяльність АРР має швидше характер оперативного реагування на зміну політико-економічної кон'юнктури всередині країни та на політику міжнародних чи іноземних інституцій, які надають грантову підтримку, що суперечить ідеї агенції регіонального розвитку як самостійного інституту із власним баченням розвитку регіонів на перспективу.

Для того, щоб АРР дійсно стали дієвим інститутом регіонального розвитку, необхідним є унормування правового режиму поняття «агентство регіонального розвитку», підстав та порядку їх створення, участі у формуванні та реалізації стратегічних пріоритетів розвитку регіону тощо.

Серед пріоритетів реформування державного управління регіональним розвитком в Україні визнано створення сучасного інституту, спроможного забезпечувати регіональний розвиток держави – Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР.) На необхідності запровадження ДФРР як дієвого інноваційного інструменту фінансової підтримки регіонального розвитку, у т.ч. фінансування стратегічних проектів регіонального розвитку та міжрегіональної співпраці, наголошував Президент України на засіданні Ради регіонів, що відбулось 24 січня 2011 р.

Пріоритетними завданнями діяльності національного ДФРР мають стати: фінансова підтримка процесів конвергенції (тобто – зміцнення позицій внутрішнього ринку України за рахунок зближення показників соціально-економічного розвитку регіонів на основі вирівнювання регіональних диспропорцій та досягнення стабільного соціально-економічного зростання на регіональному рівні); підтримка регіональної конкурентоспроможності, високого рівня зайнятості та територіальної кооперації (міжрегіонального співробітництва) в Україні. Такі напрями діяльності ДФРР співставні з основними пріоритетами діяльності Європейського Фонду регіонального розвитку (ЄФРР). Це створює реальне підґрунтя для співпраці регіонів України з регіонами ЄС, у тому числі – налагодження міжрегіональної співпраці у економічній сфері з регіонами Європи. Поряд з цим, створення ДФРР дозволяє залучити кошти ЄФРР на потреби регіонального розвитку в Україні.

В Україні ДФРР має відповідати за комплексну фінансову підтримку заходів (проектів), реалізація яких сприятиме збалансованому економічному, соціальному та екологічно безпечному розвитку регіонів. Діяльність ДФРР має бути узгоджена з діяльністю всіх державних та недержавних інститутів, відповідальних за реалізацію державної регіональної політики.

Відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України [1], Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету. При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди ДФРР передбачається в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Кошти ДФРР спрямовуються на фінансування інвестиційних програм (проектів) і заходів, що відповідають пріоритетним напрямам розвитку регіонів, визначеним Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року [10] і стратегіями розвитку регіонів.

Постановою КМУ від 21.03.2012 р. [11] затверджено Порядок використання у 2012 році коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Державний фонд регіонального розвитку» (далі – бюджетні кошти). Постановою КМУ від 04.07.2012 № 656 [9] затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

Таким чином, Державний фонд регіонального розвитку, як бюджетна програма, має забезпечити концентрацію бюджетних коштів на вирішення пріоритетних завдань розвитку регіонів, дотримуючись принципів прозорості в процесі реалізації регіональних та міжрегіональних інвестиційних проектів.

Діяльність торгово-промислових палат в Україні урегульована Законом України «Про торгово-промислові палати в Україні» [6]. Проте, їх участь в активізації регіональної співпраці проявляється спорадично, що й відмічалося у рішенні Ради регіонів від 24 січня 2011 р. З цього приводу актуальним питанням інноваційного розвитку міжрегіональної співпраці є організація торгово-промисловими палатами взаємодії між суб'єктами підприємницької діяльності, координація їх відносин між собою та з державою в особі її органів.

Інституційно-правовим механізмом забезпечення такої взаємодії є цивільно- та господарсько-правові угоди, предметом яких можуть виступати, наприклад: спільне проведення презентацій експортного та інвестиційного потенціалу регіону; участь у міжнародних виставках; організації та проведенні днів регіону (як усередині країни, так і за кордоном); налагодження організації обміну місіями ділових кіл, що представляють регіони країни, між якими укладено міжрегіональні угоди та реалізуються інші, перспективні для співробітництва проекти; сприяння реалізації проектів міжрегіонального та транскордонного співробітництва із залученням фінансової допомоги програм ЄС (у тому числі ресурсів міжнародної технічної допомоги); надання сторонам угоди організаційної, правової, інформаційної підтримки, спрямованої на нарощення ними обсягів експорту.

У контексті розбудови діяльності інноваційних інструментів регіонального розвитку та з огляду на стратегічні пріоритети розвитку земельного ринку держави вбачається доцільним використання можливостей областей, районів, міст та сіл через механізм професійного самоврядування, визначений законом. Цей механізм є одним із принципів європейської демократичної держави (а у сфері аграрних відносин передбачає налагодження ефективної діяльності аграрних палат

шляхом прийняття Закону України «Про аграрні палати в Україні»). Такий підхід сприятиме розвитку аграрного сектору України (та її регіонів), прискорить інтеграцію нашої країни у світову аграрну систему; сприятиме розвитку сучасної інфраструктури; створить сприятливі умови для активізації підприємницької діяльності в аграрній сфері; сприятиме узгодженню економічних інтересів товаровиробників аграрної продукції, мешканців села та представників публічної влади. Практично у всіх європейських країнах статус, повноваження та місце аграрних палат у суспільному та економічному житті країни унормовані законодавчо.

На території України є історичний досвід діяльності аграрних палат (так, до 1939 року такі палати ефективно функціонували на території Західної України). У 1997 році своїм рішенням Львівська обласна рада відновила діяльність палати на території області як представницького органу власників землі та організувала прямі вибори до органів управління цієї палати. У 2005 році створено Всеукраїнську аграрну палату України відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян». Проте, існування цієї Палати у такому статусі не дозволяє їй діяти як органу професійного самоврядування, зокрема, через недостатність повноважень. Характерною ознакою такого самоврядування є сприяння розвитку публічно-приватного партнерства – партнерства влади, громадськості та бізнесу. Починаючи з 2000 року, в Україні було здійснено кілька спроб врегулювати на рівні закону діяльність аграрних палат (законопроекти від 06.07.2000 № 5450; від 12.09.2000 р. № 5450-1; від 18.06.2007 р. № 3665; від 15.02.2008 № 2084), проте жодна з цих спроб не була реалізована на практиці [7].

Невід'ємною складовою успішного розвитку регіонів України є ефективне функціонування соціальної і виробничої інфраструктури, що вимагає розширення фінансових можливостей державних і місцевих органів влади. Тому в якості перспективного інструмента розвитку територій, особливо у період інноваційно-інвестиційних реформ, повинен стати механізм державно-приватного партнерства, легітимізований в нашій державі Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404–VI [2]. Слід підкреслити позитивну тенденцію до інституціоналізації відносин держави з приватними партнерами в питаннях організації здійснення державно-приватного партнерства – Постановою КМУ від 11 квітня 2011 року № 384 (із змінами та доповненнями від 10 серпня 2011 р. № 849) встановлено Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, та Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства.

Як показав аналіз, українським законодавством в цілому врегульовано застосування більшості типів ДПП. Закон «Про державно-приватне партнерство» та низка Постанов КМУ створили інституційні передумови для розвитку проектів ДПП в Україні. Є відчутною зацікавленість органів влади у поширенні механізмів ДПП в житлово-комунальній сфері (Концепція розвитку ДПП у ЖКГ, схвалена розпорядженням КМУ № 1184-р від 16 вересня 2009 р.; 21 жовтня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про особли¬вості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, тепло¬постачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»; запроваджено низку проектів ДПП на концесійних засадах у містах України для вирішення проблем ЖКГ).

За наявності достатньо повної законодавчої бази, яка включає нормативні документи і підзаконні акти, для України важливим питанням є пошук найбільш прийнятної інституціональної структури: органів виконавчої влади, які займатимуться питаннями партнерства державного і при-ватного секторів, фінансово-економічних інститутів, які б забезпечували інвестування і гарантування приватних інвестицій (наприклад, інвестиційного фонду), організацій, які здійснюють експертизу проектів і консалтинг і т. ін.

На сьогодні вже створено «Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства» (www.ukrppp.com); Держінвестпроект наголошує на тому, що більшість «Національних проектів» реалізується на засадах нової моделі державно-приватного партнерства (http://www.ukrproject.gov.ua/page/pro-natsionalni-proekti) та пропонує нову інвестиційну інфраструктуру їх виконання.

Не менш важливим фактором, що визначає розвиток державно-приватного партнерства в Україні, є формування професійно підготовленої пропозиції з боку держави для приватних партнерів, що потребує законодавчо визначеного переліку проектів для партнерства і науково-обґрунтованої методики підготовки та реалізації проектів ДПП у різних сферах використання.

Проектне фінансування – це фінансування інвестиційних проектів, за якого сам проект є способом обслуговування боргових зобов'язань. Кредитори оцінюють об'єкт інвестицій з точки зору прибутковості, яка забезпечить виплату наданих позик. Основним забезпеченням за такими угодами є сам проект і активи, які беруть участь у ньому.

Оскільки проектне фінансування є видом інвестицій, насамперед, уточнимо поняття «інвестиції». Законодавством України визначено, що «інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект» [5].

Основною особливістю проектного фінансування є те, що об'єктом кредиту є конкретний задум, тобто бізнес-ідея, проект (інвестиційний, інноваційний, лізинговий, концесійний тощо), на відміну від комерційного чи інвестиційного кредитування, де об'єктом кредиту виступає фінансово-господарська діяльність позичальника. Сторони, які надають необхідний капітал, передусім оцінюють здатність проекту стабільно генерувати грошові потоки. Саме ці кошти стають джерелом для обслуговування й повернення боргу та виплати доходу на капітал, інвестований у проект. Таким чином, у проектному фінансуванні гарантією для інвестора виступає економічний ефект від реалізації проекту, а оцінка фінансового стану позичальника стає другорядною, що розширює можливості одержання фінансування рентабельними підприємствами, які не мають достатнього забезпечення [8].

Переваги проектного фінансування порівняно з іншими формами фінансування полягають у тому, що воно дозволяє:

- більш достовірно оцінити платоспроможність позичальника;
- розглянути весь інвестиційний проект з точки зору його життєздатності, ефективності, можливостей реалізації, забезпеченості ресурсами, ризиків;
- прогнозувати результат реалізації інвестиційного проекту.

Проблеми й розвиток проектного фінансування державних програм пов'язані з динамікою інвестиційних процесів і роллю банківських інститутів. Для розвитку

механізмів проектного фінансування потрібні: політична стабільність і визначеність політики державного регулювання економіки; створення державної системи підтримки механізмів проектного фінансування; створення державної системи інформування потенційних інвесторів про українські інвестиційні проекти й програми; підготовка менеджерських кадрів і нагромадження ними практичного досвіду; створення спеціалізованих інститутів довгострокового фінансування [13].

Слід зазначити, що механізм проектного фінансування державних інвестиційних проектів в Україні починає формуватися в стабільний фінансовий інститут, зокрема створення ДФРР.

Незважаючи на активізацію процесів формування інституту проектного фінансування в Україні, поза увагою урядовців залишилося питання залучення фінансових ресурсів (у т.ч. приватних, благодійницьких внесків та пожертв) на потреби вирішення нагальних соціальних проблем місцевого (регіонального) розвитку. Обмеженість державної фінансової підтримки медицини, освіти, культури та загострення конкуренції на ринках таких соціальних послуг викликають потребу диверсифікації джерел фінансування цієї сфери, у тому числі – шляхом підтримки спроможностей місцевої влади до мобілізації «прихованих» резервів. Зокрема, йдеться про можливість використання в Україні кращих надбань світової практики, у т.ч. механізмів щодо залучення благодійницької допомоги – «ендавменту».

«Ендавмент» існує досить давно (вперше фонди, створені на засадах ендавменту виникли у Сполучених Штатах Америки). Серед найбільших фондів, що діють на засадах ендавменту – Нобелівський та Гарвардський фонди (Гарвардський ендавмент-фонд станом на 30 червня 2011 року був оцінений у 32 млрд. доларів). Загалом, як свідчить іноземний досвід, доля доходів від використання ендавментів у фінансуванні, наприклад, освітньої діяльності вузів складає від 20 до 40 %.

В Україні практика використання потенціалу ендавмент-фондів не знайшла поширення, хоча необхідність розвитку цього інституту передбачена політичними орієнтирами держави [12].

Органи місцевого самоврядування в Україні, як і саме місцеве самоврядування, зазвичай не користуються цим інструментом, зокрема і через те, що механізм його реалізації пов'язаний з участю фінансових (банківських та (або) небанківських) установ.

Чинне в Україні законодавство під «ендавментом» розуміє суму коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання відсотків (або дивідендів), нарахованих на суму такого ендавменту. При цьому такий набувач не має права витрачати або відчужувати основну суму такого ендавменту без згоди благодійника (п.170.7.5 Податкового кодексу України).

Інституційно-правове забезпечення діяльності ендавмент-фондів в Україні сприятиме залученню місцевою владою додаткових коштів на вирішення соціальних проблем регіонального (місцевого) розвитку, сприятиме покращенню якості соціальних послуг, підвищить рівень життя в регіонах.

Висновки

Як показав проведений аналіз, реалізація заходів, передбачених у межах інституційно-правового забезпечення реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні у напрямку переходу на проектно-орієнтоване управління, у стратегічній перспективі має стати консолідуючою ланкою у розбудові взаємин довіри і підтримки не тільки між державою та регіонами, а також між державою, регіонами та громадянським суспільством. Подальших наукових досліджень потребує питання нормативного регулювання проектної діяльності у сфері регіонального розвитку.

Література.

1. Бюджетний кодекс України: за станом на 08.07.2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456–17/page3.

2. Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404–VI «Про державно-приватне партнерство» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.

3. Закон України від 16 вересня 1997 р. № 531/97–ВР (зі змінами) «Про благодійництво та благодійні організації» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=531%2F97–%E2%F0.

4. Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460–XII (зі змінами) «Про об'єднання громадян» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=2460–12.

5. Закон України від 22 грудня 2011 року № 4218–VI «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon1rada.gov.ua.

6. Закон Украйни від 02.12.1997 р. № 671/97–ВР «Про торгово-промислові палати в Україні» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=671%2F97–%E2%F0.

7. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні – К. : НІСД, 2011. – 47 с.

8. Куриленко Т. П. Проектне фінансування / Т. П. Куриленко. – К. : Кондор, 2006. – 208 с.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 «Про питання Державного фонду регіонального розвитку» / Офіційний вісник України від 30.07.2012 – 2012 р., № 55, стор. 59, стаття 2212, код акту 62671/2012

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 «Про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року» // Офіційний вісник України, 2006 р., № 30, ст. 2132.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 312 «Про Порядок використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/312–2012.

12. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки Комітету з економічних реформ при Президентові України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa _reform_FINAL_1.pdf.

13. Проектне фінансування / А. А. Пересада, Т. В. Майорова, О. О. Ляхова. – К. : КНЕУ, 2005. – 736 с

14. Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001.

15. Regional Development Agency / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/bis.gov.uk/policies/economic–development/englands–regionaldevelopment–agencies.

16. The Case for Abolishing Regional Development Agencies / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : tpa.typepad.com/home/files/structure_of_government_3_the_case_for_abolishing_rdas_e.pdf.

УДК 353:005.35](477

Катерина Ровинська

КОРПОРАТИВНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджується можливість застосування корпоративного підходу в реформуванні системи регіонального управління. Розглядається регіон як «квазікорпорація» із залученням приватних механізмів управління, а також розподілу прав, обов'язків та відповідальності серед його учасників.

Ключові слова: *регіон, регіональне управління, корпоративне управління, квазікорпорація.*

Постановка проблеми

Кризові умови функціонування економіки України посилюють негаразди, пов'язані з процесом державного управління регіональним розвитком та застарілими підходами до формування стратегій соціально-економічним розвитком. Підвищення ефективності регіонального управління щодо забезпечення збалансованого соціального розвитку регіонів України потребує подолання значної міжрегіональної диференціації умов такого розвитку. Наслідками значної диференціації є збільшення кількості регіонів, неспроможних самостійно вирішувати власні соціально-економічні проблеми, їх низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність призводить до пошуку науковцями та практиками нових підходів до регіонального управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сьогоднішній етап державотворення дозволяє і вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління. Бачення регіону виключно як адміністративно-територіальної одиниці, а регіонального управління − як перманентного перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є неконструктивним, не відповідає соціально-економічним та політичним реаліям сьогоднішньої України.

Численні публікації з проблем регіоналістики, наукові та громадські зібрання, що обговорюють зазначені проблеми, як правило, зосереджуються на вивченні та узагальнені зарубіжного досвіду, а також аналізі ролі недержавних організацій у регіональному розвитку.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте, мало хто з них задається питаннями фінансового самозабезпечення регіону як самодостатньої системи та можливості використання корпоративного підходу до їх соціально-економічного розвитку.

Мета

Як завдання цього дослідження вбачаємо спробу обґрунтувати соціально-економічну доцільність і потенційні переваги застосування ідеології корпоративного управління в системі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з позицій розгляду регіону як багатопрофільної соціально-економічної корпорації.

Виклад основного матеріалу

Успішне формування засад регіональної політики і нової структури регіонального управління із використанням корпоративного підходу неможливе без з'ясування категорій «регіон» та «корпорації», які мають науково-теоретичне і практичне значення.

Погоджуючись із думкою В. Кресмана [1, с. 52], сьогодні поняття регіону не може бути звужене до поняття адміністративно-територіальної одиниці.

Регіон – це певна територія в рамках однієї держави чи групи держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними чи іншими), і за цими критеріями дана територія відрізняється від інших територій.

Виходячи з такого розуміння регіону, можна запропонувати різні способи класифікації регіонів, що, в свою чергу, буде визначати зміст регіональної політики, а також складну структуру та взаємодоповнюваність інститутів регіонального управління.

В залежності до існуючих адміністративно-територіальних одиниць, можна виділити такі види регіонів.

1. Регіон – це адміністративна одиниця субнаціонального рівня, яка має чітко визначені кордони, знаходиться в ієрархічній системі державного управління, на неї поширюється дія одного кола нормативно-правових актів. Під це визначення підпадають області України, Автономна Республіка Крим.

2. Регіон – це неадміністративна територіальна одиниця субнаціонального рівня. Мова йде про кілька областей, наприклад, Карпатський регіон, який, на думку більшості регіоналістів, об'єднує Львівську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Закарпатську області. Різновидом такого регіону може бути регіон, який включає частини адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, регіон гірських Карпат, який об'єднував би гірські населені пункти вказаних областей, які підпадають під дію закону «Про статус гірських населених пунктів». В такому розумінні регіон також має чітко визначені територіальні межі, але його кордони не збігаються з кордонами адміністративно-територіальних одиниць (областей та районів).

3. Регіон – це територія, на якій реалізується (чи може бути реалізована) певна програма. Такий регіон має досить нечіткі характеристики, в тому числі територіальні, як правило, вказується тільки на його центр, а кордони можуть бути розмиті. Такий регіон існує в багатьох адміністративно-правових системах, а управління здійснюється в неадміністративних формах. Наприклад, рекреаційний регіон Українських Карпат.

4. Регіон, частина якого знаходиться за межами території, а отже і юрисдикції України (так звані єврорегіони).

Загальноприйнятим у регіоналістиці є також виділення проблемних регіонів, тобто регіонів, які характеризуються тими чи іншими аномаліями. Проблемний регіон – це територія, яка не в змозі самостійно вирішити свої соціально-економічні проблеми чи реалізувати свій потенціал, тому вимагає підтримки з боку держави. Таке розуміння «проблемності» регіону є загальноприйнятим в регіональній політиці європейських країн та наднаціональній регіональній політиці Євросоюзу, до політико-правових і економічних стандартів якого прагне Україна. Проблемний регіон, як правило, не збігається з адміністративно-територіальною одиницею (наприклад, регіон, що постраждав від паводка в Закарпатті). В регіоналістиці склалося декілька підходів до класифікації проблемних регіонів.

1. Визначення проблемних регіонів у залежності від гостроти або кризовості соціально-економічних проблем на основі системи індикаторів, основними з яких є виробничий потенціал, зайнятість продуктивного населення, рівень життя, правопорядок і режим законності, науково-технічний потенціал, екологічна ситуація, демографічна ситуація, бюджет і фінанси, енергозабезпечення, продовольче забезпечення. Кризовими слід вважати ті регіони, в яких системна криза викликає незворотні соціальні й політичні деформації.

© Ровинська К.І., 2012.

2. Регіони, які визначаються через призму регіональної економічної політики: відсталі, депресивні та прикордонні. Визначити відсталий регіон можливо тільки в контексті соціально-економічної ситуації в державі. Відсталими прийнято вважати регіони, які мають традиційно низький рівень життя порівняно з основною масою регіонів країни. Як правило, для таких регіонів властивий тривалий застій, низька ефективність господарської діяльності, недиверсифікована галузева структура промисловості, недостатньо розвинута соціальна сфера. Депресивні регіони принципово відрізняються від відсталих тим, що при недостатніх нинішніх соціально-економічних показниках у минулому ці регіони належали до розвинутих регіонів країни. Як правило, вони мають досить високий рівень виробничо-технічного потенціалу, значну частину промислового виробництва у структурі господарства, кваліфіковані кадри. Але з різних причин (через зниження попиту на основну продукцію чи зниження її конкуренто-спроможності, вичерпаність корисних копалин) такі регіони втратили своє колишнє економічне значення. При цьому тривалість і глибина регіональної депресії визначається складом тих галузей виробництва, криза в яких стала основною причиною поширення депресії на всю економіку регіону. За цією ознакою депресивні регіони можна поділити на старопромислові, аграрно-промислові та видобувні. Як правило, причиною утворення депресивних регіонів є трансформація економіки країни в рамках перехідного етапу. Старопромислові регіони потерпають, зазвичай, від розірвання економічних зв'язків, скорочення державного замовлення на продукцію оборонного призначення, дисбалансу цін. Як правило, старопромислові регіони характеризуються комплексом спільних ознак у різних державах. Виділити в чистому вигляді депресивні аграрно-промислові регіони важко у зв'язку з загальною дерпесією у аграрно-промисловому комплексі країни. Перш за все, такі регіони асоціюються з територіями, де частка сільського населення є відносно великою.

Видобувні депресивні регіони виникають, як правило, у локальних гірничопромислових та лісопромислових зонах, що розташовані у малозаселених територіях держави [1, с. 54].

На наш погляд, така класифікація регіонів є більш статистичної ніж перспективною в контексті реформування регіонального управління з погляду корпоративізму.

В трудах основоположників регіональної економіки регіон виступав тільки як зосередження природних ресурсів та населення, виробництва та споживання товарів, сфери обслуговування та не розглядався як суб'єкт економічних відносин, носій особливих економічних інтересів. В сучасних теоріях регіон досліджується як багатофункціональна та багатоаспектна система. Найбільше поширення отримали чотири парадигми регіону: регіон-квазідержава, регіон-квазікорпорації, регіон-ринок (ринковий ареал), регіон-соціум [3, с. 123].

Так, регіон-квазідержава – відносно відокремлена підсистема держави та національної економіки, яка акумулює все більше функцій та фінансових ресурсів, які раніш належали центру.

Регіон-квазікорпорація крупний суб'єкт власності (регіональної та муніципальної) та економічної діяльності як учасник конкурентної боротьби на ринках товарів, послуг, капіталу (наприклад, захист торгової марки місцевих продуктів, змагання за більш високий регіональний інвестиційний рейтинг та ін.).

Регіон-ринок – ринок, які має межі (ареал), обумовлений загальними умовами економічної діяльності (підприємницький клімат) та особливостями регіональних ринків різних товарів та послуг, праці, кредитно-фінансових ресурсів, цінних паперів, інформації, знань тощо.

Зазначені три парадигми в теорії регіону включають проблему співвідношення ринкового саморегулювання, державного регулювання та соціального контролю. Серед вчених-регіоналістів рідко зустрічаються прихильники крайніх позицій: або повністю ринкова економіка (радикальний лібералізм) − або централізовано-керована економіка. Безліч теоретичних відтінків уміщається на платформі «соціальне ринкове господарство», тому в теоріях економічного регіону значна увага приділяється подоланню фіаско ринку, принципам розвитку неринкової сфери, виробництва та використання громадських благ, регулювання природних монополій, захисту від негативних наслідків приватнопідприємницької діяльності тощо [4, с. 87].

У той же час, регіон-соціум – суспільство людей, які проживають на окремій території, на першому плані якого − відродження соціального життя (населення та трудових ресурсів, освіти, охорони здоров'я, навколишнього середовища та т.і.) та розвиток системи розселення. Вивчення ведеться в розрізі соціальних груп з їх особливими функціями та інтересами. Даний підхід є ширшимза економічний. Він включає культурні, освітні, медичні, соціально-психологічні, політичні та інші аспекти життя регіонального соціуму, синтезу яких регіональна наука з самого початку приділяла велику увагу.

Теорії розвитку регіону спираються на досягнення макроекономіки, мікроекономіки, інституційної економіки та інших напрямів сучасної економічної науки. Подібність регіону і національної економіки визначає можливості застосування для регіону макроекономічних теорій (неокласичних, неокейнсіанських тощо), особливо тих, які ставлять в основу виробничі фактори, виробництво, зайнятість, доходи. Теорії регіональної макроекономіки більше відповідають парадигмі «регіон як квазідержава». Таке застосування більш адекватно для однорідних (гомогенних) регіонів. Мікроекономічні теорії доцільно залучати тоді, коли подання регіону як точки або однорідного простору недостатньо і необхідно брати до уваги внутрішні відмінності (вузловий або поляризований регіон), які, на наш погляд, у регіонах України. Теорія і методологія мікроекономічного аналізу більше відповідають парадигмам «регіон як квазікорпорації» і «регіон як ринок».

Отже, розглядаючи «регіон як квазікорпорацію», необхідно визначити структуру його системи управління з огляду на корпоративний підхід. В основі корпоративного підходу лежить ідея діалогу між усіма зацікавленими учасниками територіального розвитку. Його принциповою вимогою є залучення до процесу розробки програмних документів усіх потенційних стейкхолдерів, що представляють різні групи (бізнес, освіта, охорона здоров'я та ін.). Важливим є і те, що їх ресурси дають змогу істотно впливати на розвиток території. Цей підхід заслуговує на серйозну увагу для вивчення і впровадження в таких умовах, що характеризуються широким спектром соціальних груп, різноманітністю інтересів учасників відносин у великих муніципальних утвореннях − містах.

Необхідно зазначити, що концепція корпоративного управління (Corporate governance) зародилась у менеджменті в зв'язку із проблемами управління корпораціями. Вона охоплює широке коло проблем, таких як відношення між власниками (акціонерами) та менеджментом, радою директорів та іншими носіями

корпоративних інтересів (shareholders). У відношенні державного управління проекція даної концепції торкається цілого ряду важливих проблем, пов'язаних з відношенням народу або суспільства (як акціонерів) та органами управління (boards), які повинні діяти в інтересах народу. В рамках даного напрямку розроблюються рішення в області нагляду, контролю, оцінки діяльності, підзвітності керуючих. Основний зміст концепції – узгодження інтересів об'єктів управління із інтересами суб'єктів управління [5].

У нових умовах регіони зосередили більшу частину владних і господарських функцій. Регіон є основним суб'єктом власності, який делегує функції власника широкому колу господарюючих суб'єктів. В цих умовах природно виникає прагнення до більшої економічної самостійності регіональних і муніципальних утворень.

У той же час, скасування державної галузевої системи управління економікою диктує необхідність формування нових, партнерських відносин в системах: регіон − муніципалітет; муніципалітет − основна виробнича ланка; регіон − основне виробниче ланка.

Основною тенденцією в практиці державного регулювання економіки, починаючи з кінця 90-х років XX століття, став процес перенесення на рівень державної виконавчої влади принципів організації і методів управління, які використовуються в діловому світі і корпораціях. Тим самим адміністрація регіону перетворюється в інноваційну організацію по наданню різноманітних соціально-економічних послуг. Такий досвід вже давно існує в європейських країнах і США, де вони навіть називаються корпораціями.

Виходячи з цього, принципи менеджменту, які застосовуються у корпораціях, підприємствах, переносяться на регіональний рівень, що приводить до виникнення нової категорії регіональний менеджмент.

Проте, для зрозуміння сутності цього досить інноваційного підходу до управління регіоном вважаємо за необхідне звернутися до визначення такої категорії як корпоративне управління, що надасть змогу визначити організаційно-економічні засади такого управління регіоном.

Одні автори розуміють під корпоративним управлінням сукупність внутрішніх управлінських процесів кампанії, інші обмежують це поняття рамками функціонування ради директорів. Часто під корпоративним управлінням розуміють загальний менеджмент, який не точно визначає його сутність. Іноді корпоративне управління визначають як систему органів управління або сукупність організаційно-правових норм. Усі визначення мають право на існування, але складність проблеми потребує більш глибокого дослідження.

Так, з точки зору російських науковців, корпоративне управління – це система відносин між власниками, органами управління акціонерного товариства, його менеджерами, а також іншими зацікавленими особами (працівниками, постачальниками, споживачами, кредиторами, державними та місцевими органами влади, громадськістю, тощо) задля забезпечення ефективної діяльності товариства, інтересів власників та інших зацікавлених осіб. Інші російські вчені визначають корпоративне управління як «взаємостосунки між власниками, менеджерами і працівниками кредитних організацій, а також їх кредиторами» або «комплекс відносин між адміністрацією компанії, її власниками і іншими заінтересованими особами» [6].

Багато науковців-регіоналістів вже концентрували свою увагу на принципах побудови регіональної політики, які мають спільне значення й для принципів корпоративного управління. Так, М. М. Іжа зазначив, що сучасна політика регіонального розвитку базується на принципах, серед яких присутній принцип додатковості (здійснення фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок державного та місцевих бюджетів); субсидіарності (максимальне наближення місця надання адміністративної (управлінської) послуги до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління); партнерства (співробітництво між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі реалізації Стратегії, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань) [2, с. 605].

Проте, якісно по-новому підійти до формування політики регіонального розвитку надають змогу ключові принципи корпоративного управління, а саме інформаційна прозорість, забезпечення фінансової результативності та платоспроможності корпорації врахування ризиків при управлінні корпорацією.

Таким чином, під корпоративним управлінням регіону слід розуміти таке управління економікою регіону, яке базується на корпоративних принципах та обліку територіального розподілу праці. Його основними вимогами є:

- концентрація на досягнутих результатах і розробка заходів для досягнення перспективних цілей регіону;
- визнання управлінцями, що громадяни, які проживають на даній території, є їх потенційними клієнтами, а тому слід розуміти і зважати на їх потреби та інтереси;
- вміння працювати краще, скоріше і дешевше, щоб витримати конкуренцію з приватними компаніями з надання послуг.

Висновки

Сучасний етап розвитку людської цивілізації пред'являє власні вимоги не лише до національних економік, а і до світового господарства у цілому. Ці вимоги витікають із проблем, які пов'язані з виживання мнашої цивілізації.

На перший план висувається проблема гуманізації економіки, розумних потреб суспільства, ефективного використання всіх видів ресурсів.

Якщо взяти за основу корпоративний підхід до національних і регіональних економік, то методологічну основу побудови нової системи управління мають утворювати ті загальні теоретичні принципи, на основі яких розроблювана модель буде:

- відповідати характеру і рівню розвитку суспільного виробництва в країні та її регіонах;
- відображати і максимально реалізовувати цілі розвитку економічної системи, що управляється;
- виражати всі вартісні категорії виробництва в грошовій формі як кінцевій формі відтворювального процесу;
- оптимізувати комбінацію факторів регіонального виробництва і забезпечувати ефективність їх використання.

Вважаємо, що формування регіональної політики, яка буде ґрунтуватися на вищевикладених принципах корпоративного управління частого права, забезпечить стійке управління регіонального розвитку. Перспективами подальших досліджень є визначення регіонального адміністрування в контексті системи корпоративного управління, що надасть змогу визначити ключеві кроки в реформуванні системи регіонального управління.

Література.

1. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління / В. Керецман // Вісник державної служби України. − 2004. − № 4. − С. 51−55.

2. Іжа М. М. Використання теорій регіонального розвитку в Україні / М. М. Іжа // Держава і право: Зб. Наук. праць. Юр. і політ. науки.- Вип. 52. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 602−607.

3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. − Учебник для вузов; Гос. ун-т. − Высшая школа экономики. − 4-е изд. − М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.

4. Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление / А. И. Гаврилов. − Учебное пособие для вузов. − М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. − 239 с.

5. A Theory of Governing the Public's Business: Redesigning the Jobs of Boards,Councils, and Commissions // PUBLICMANAGEMENT REVIEW,VOLUME 3, ISSUE 1, MAR. 2001 / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://media.johnwiley.com.au/product_data/excerpt/41/07879584/0787958441.pdf. − Назва з екрану.

6. Ровинська К. І. Державне регулювання системи корпоративного управління банків в Україні / К. І. Ровинська // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ. – 2010. – № 6 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd /2010-6. – Назва з екрану.

УДК 351:338.246

Оксана Сирота

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВ СТРАТЕГІЧНИХ ГАЛУЗЕЙ ЕКОНОМІКИ

В статті розглянуто механізми здійснення приватизації об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, обґрунтовано необхідність врахування галузевих особливостей при приватизації таких об'єктів, проаналізовано організаційно-правові підходи щодо визначення переліку стратегічних галузей.

Ключові слова: *приватизація об'єктів, що мають стратегічне значення, критерії віднесення об'єктів до таких, що мають стратегічне значення, перелік стратегічних галузей економіки, механізм «секторної» приватизації.*

Постановка проблеми

Необхідність структурних перетворень відносин власності в Україні є очевидною – різноманіття форм власності та господарювання складають фундамент функціонування ринкової економіки. Проведення масової приватизації, інших процесів відчуження державного майна, а також розвиток недержавних форм господарювання призвели до суттєвого зменшення частки державного сектору в українській економіці, відбулися значні зміни його структури.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки планується завершити до 2014 року приватизацію як широкомасштабний соціально-економічний проект трансформації державної власності в Україні. Метою реформ є залучення інвестицій для забезпечення інноваційного розвитку економіки, особливо в стратегічних та інфраструктурних галузях. Скорочення обмежень для включення до приватизації державних об'єктів дозволило залучити до приватизації підприємства паливно-енергетичного комплексу, приватизації підлягатимуть природні монополії, науково-дослідні установи, підприємства інфраструктурних галузей та оборонно-промислового комплексу. Безпечне для національних інтересів функціонування стратегічних галузей при залученні приватних інвесторів вимагає зміни підходів до системи державного регулювання в частині збереження державного впливу у стратегічних галузях після їх приватизації. На даному етапі трансформаційних перетворень, коли продовження реформ в країні вимагає відкриття стратегічних сфер для входження приватного капіталу, особливого значення набуває обґрунтування технології проведення приватизації підприємств в стратегічних та інфраструктурних галузях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження теоретичних та практичних проблем здійснення приватизації стратегічно важливих підприємств знайшли відображення у працях таких науковців: О. Бондаря, О. Пасхавера, Л. Верховодової, К. геєвої, І. Жалніної та ін. В той же час, не зважаючи на значний інтерес науковців до аналізованої проблематики, недостатньо досліджені організаційно-правові механізми здійснення приватизації підприємств стратегічних галузей.

Мета

Метою дослідження є розроблення механізмів врахування галузевих особливостей при приватизації підприємств стратегічно важливих галузей.

Виклад основного матеріалу

Державна програма приватизації на 2000–2002 роки визначила курс на приватизацію стратегічних та великих державних об'єктів виключно за кошти з урахуванням їх індивідуальних особливостей. Це стало початком орієнтації приватизації на реальних інвесторів, які могли забезпечити ефективний розвиток підприємств після приватизації.

В Україні статус стратегічного застосовується тільки для окремих об'єктів, при цьому законодавчо не внормовано поняття «стратегічно важливе підприємство». О. Бондар пропонує під стратегічними підприємствами розуміти підприємства, діяльність яких спрямовано на забезпечення сировинними, енергетичними та іншими виробничими і споживчими ресурсами, а також підприємств експортної орієнтації, які опосередковано доповнюють дефіцит у стратегічних ресурсах [1, с. 4]. Інше за змістом та сутністю визначення, з яким ми цілком погоджуємося, дає І. Жалніна, яка рекомендує вважати стратегічно важливими підприємства, діяльність яких суттєво впливає на безпеку та ефективність національної економіки, її інноваційний розвиток, а також життєдіяльність населення шляхом реалізації науково-технічного, інноваційного, експортного, інфраструктурного потенціалу, виробництва прогресивної, соціально значущої або імпортозамісної продукції завдяки наявності особливих умов функціонування чи стратегічного ефекту як здатності отримувати економічний ефект чи запобігати втратам, зумовленим неможливістю реалізувати інтереси майбутнього розвитку підприємства чи відповідної сфери діяльності [2, с. 6].

© Сирота О.А., 2012.

Кабінетом Міністрів України нормативно затверджено критерії віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави (таблиця 1), та Перелік підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

Перелік підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, станом на жовтень 2012 року, включав 395 підприємств [10]. Починаючи з 2005 року до вищезазначеного переліку додано 29 позицій, 65 об'єктів виключено. Періодичні зміни, які вносяться до переліку, та виключення із переліку, в результаті чого відбуваються звуження кількості підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, дозволяють уникнути під час приватизації особливих вимог, які пред'являються до продажу стратегічних підприємств. Зокрема, відповідно до внесених змін від 23.02.2011, із вищезазначеного Переліку було вилучено 24 енергогенеруючі та енергопостачальні підприємства, які до цього часу проходили процеси приватизації як стратегічні об'єкти. Такі зміни до Переліку можуть призводити до таких негативних наслідків у процесі діяльності підприємств у післяприватизаційний період як зміна профілю підприємств, руйнування кооперацийних зв'язків, навмисне закриття, виведення за кордон нематеріальних активів [12].

Відповідно до Державної програми приватизації на 2000–2002 роки [6], для об'єктів групи Г, до яких відносяться цілісні майнові комплекси підприємств або пакети акцій ВАТ, що на момент прийняття рішення про приватизацію займали монопольне (домінуюче) становище на загальнодержавному ринку відповідних товарів і послуг або мали стратегічне значення для економіки та безпеки держави, було застосовано технологію індивідуальної приватизації. Модель приватизації на індивідуальних засадах полягала у вивченні попиту на конкретний об'єкт приватизації, врахуванні кон'юнктури ринку, на основі цього – визначенні способу продажу, який максимально враховує особливості виробничо-технічного та фінансово-майнового стану кожного підприємства, що підлягає приватизації, проведення передприватизаційної підготовки підприємств, продажу цілісного майнового комплексу або пакетів акцій ВАТ, створених у процесі приватизації та корпоратизації, з установленням спеціальних кваліфікаційних вимог для покупця, у тому числі промисловому інвестору, та умови, яких інвестор повинен дотримуватись для забезпечення ефективного функціонування підприємства у післяприватизаційний період. Крім того, приватизація таких підприємств, здійснюється за погодженням з Антимонопольним комітетом України.

Проте, в період 2000–2004 рр. приватизація почала використовуватися владою як інструмент розподілу

Таблиця 1

Критерії віднесення до об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави (розроблено автором на основі [9])

Ознака критерію	Об'єкти державної власності, що мають стратегічне значення
1. За належністю до відповідних галузей та видів економічної діяльності	• підприємства паливно-енергетичного комплексу, які забезпечують цілісність об'єднаної енергетичної системи; • підприємства, що здійснюють транспортування хімічних продуктів магістральними трубопроводами та обслуговування таких трубопроводів; • підприємства, що здійснюють геологічне вивчення і розробку нафтогазоносних надр, видобування та переробку корисних копалин загальнодержавного значення; провадять топографо-геодезичну, картографічну, гідрометеорологічну діяльність; • підприємства, що провадять діяльність у сфері телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку, державні радіо- і телекомпанії; • підприємства залізничного транспорту загального користування, автомобільного, морського та річкового транспорту, авіаційної та ракетно-космічної промисловості.
2. За місцем, яке займає на ринку	• підприємства – суб'єкти природних монополій, які провадять діяльність на загальнодержавному ринку товарів; • підприємства, частка продукції яких на загальнодержавному ринку товарів, що має важливе соціально-економічне значення, перевищує 35 %.
3. За гарантією захисту громадян	• підприємства, унаслідок до категорій цивільної оборони; • підприємства, контроль за діяльністю яких з боку держави гарантує захист громадян від наслідків впливу неконтрольованого виготовлення, використання або реалізації небезпечної продукції, послуг або небезпечних виробництв; • хлібоприймальні та хлібозаготівельні підприємства, що забезпечують розміщення і зберігання матеріальних цінностей державного резерву, в тому числі мобілізаційних запасів.
4. За кількістю працівників	• підприємства, середньооблікова кількість штатних працівників яких перевищує 5 тис. осіб.
5. За належністю до наукової діяльності	• підприємства, які становлять науковий і науково-технічний потенціал держави та є виконавцями загальнодержавних цільових науково-технічних програм і державних замовлень.
6. За податковими надходженнями	• підприємства, які належать до категорії великих платників податків.

стратегічних державних підприємств між наближеними до неї бізнес-групами. Особливо негативного характеру приватизація набула у 2003–2004 рр., коли в очікуванні президентських виборів з'явились побоювання зміни існуючої влади. Ці очікування спровокували в повному сенсі «ажіотажний» розпродаж державних стратегічних, високоліквідних підприємств. При цьому широко використовувалися легітимні формально, але не по суті способи одержання прав власності [4]. За оцінками фахівців центру економічних реформ CASE, так відбувається приватизація і зараз. І якщо за часів Л. Кучми квітнула роздача одноразових рент – державна власність продавалася за безцінь, але різним покупцям, – то зараз головну небезпеку становить саме монополізація. Ціни продажу дещо зросли, але цілі галузі продаються в одні руки, як, наприклад, енергетичні та газорозподільні компанії. Відверто прихильне ставлення Уряду до утворення монополій є однією з вагомих підстав стверджувати, що відбувається свідома консолідація цього устрою. Тобто, приватизація відбувається успішно, але без жодної конкуренції [11].

Використання «тіньових» схем при приватизації об'єктів групи Г пов'язані з можливістю встановлення кваліфікаційних вимог для відбору покупців таких об'єктів; створився механізм «адресної» приватизації, коли кваліфікаційні вимоги формувалися під конкретного покупця, відсікаючи інших конкурентів.

При переході до індивідуальної приватизації недооцінений рівень складності привабливих об'єктів стратегічних виробничих комплексів (таких, як енергетика, транспорт, природокористування, авіабудування). Діючі технології приватизації за інерцією масової приватизації і на цей час розглядають ізольовано як об'єкт окреме підприємство:

- поза зв'язком цього підприємства з господарським комплексом;
- за відсутності стратегії реформування відносин власності в цих комплексах і в цілому у виробничому секторі економіки;
- при неготовності держави до ринкового регулювання в галузях підприємств-монополістів, у стратегічних виробничих комплексах за умови їх приватизації;
- без яскраво вираженої урядової політики приватизації, особливо стосовно політично чутливих підприємств [5, с. 88].

Для зниження ризиків для безпеки держави, ринкової конкуренції та соціальної системи при здійсненні приватизації стратегічних підприємств необхідно враховувати не тільки індивідуальні особливості таких об'єктів, а також і особливості ринкової трансформації в стратегічних галузях.

При проведенні приватизації підприємств у стратегічних та інфраструктурних галузях в економічно розвинених країнах було використано програмний підхід, коли технологія приватизації визначалася не для окремого підприємства, а з урахуванням особливостей відповідного сектору економіки, загальної стратегії реформування відносин власності в цьому секторі та ризиків від зміни форми власності. Великобританія стала першою країною, в якій було запроваджено механізм «секторної приватизації» стратегічних галузей.

У 2003 році при підготовці нової Державної програми приватизації для переходу до системної приватизації стратегічних та інфраструктурних галузей в Україні вперше було зроблено спробу запровадження галузево-програмного підходу. А. Пасхавером було зазначено, що головне завдання сучасного етапу приватизації полягає у реалізації стратегічних цілей ринкової трансформації найбільших базових господарчих комплексів: оборонного, космічного, енергетичного, суднобудівного, авіаційного, а також транспортної і нафтогазової інфраструктури. При виборі стратегії та технології ринкової трансформації базових комплексів економіки необхідно максимально враховувати політичне значення таких комплексів, досвід ринкової трансформації інших галузей, культурні та соціальні особливості країни, а також можливості, обмеження та ризики, пов'язані з проведенням подібної трансформації українською державною машиною [3, с.15].

Проект Державної програми приватизації на 2003–2008 роки передбачав введення такого підходу, коли планування і реалізація процесу зміни форми власності переходило від рівня окремого підприємства до рівня галузі (економічного сектора, технологічного комплексу) в цілому. Процедура підготовки до ринкової трансформації суб'єктів природних монополій і підприємств секторів, що мають особливе значення для економіки та безпеки держави (було визначено вісім особливо важливих господарських комплексів, зокрема: оборонний, авіабудівний, вугледобувний, залізничний, суднобудівний, електроенергетичний, нафтогазовий, ДАК «Хліб України»), та їх приватизація мала здійснюватися за окремими підпрограмами, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Галузеві підпрограми були повинні визначати особливості приватизації державних підприємств та продажу акцій відкритих акціонерних товариств кожного конкретного комплексу.

У кожній підпрограмі було необхідно визначити: 1) цілі, пріоритети та принципи проведення ринкової трансформації та приватизації підприємств галузі (сектора); 2) межі державної власності: об'єкти, що не підлягають приватизації, казенні підприємства, контрольні пакети акцій, що закріплюються у державній власності; 3) завдання за роками і групами об'єктів щодо обсягів приватизації державного майна; 4) завдання щодо передприватизаційної підготовки підприємств комплексу; 5) заходи щодо залучення покупців, специфічні кваліфікаційні вимоги до покупців; 6) специфічні умови індивідуальної приватизації об'єктів групи Г, які забезпечують збереження після приватизації їх значущих властивостей з точки зору загальнодержавного інтересу; 7) пропозиції щодо продажу консолідованих пакетів акцій технологічних комплексів, що включають групу підприємств (окремих структурних підрозділів), орієнтованих на створення конкурентоспроможного кінцевого продукту; 8) джерела покриття фінансових зобов'язань підприємств; 9) специфічні умови надання державної допомоги, розподілу державних замовлень; 10) особливості участі у приватизації різних груп покупців; 11) прогноз надходження коштів від приватизації та напрями їх використання, включаючи інноваційне оновлення підприємств комплексу [7].

Для надання методичної допомоги у проведенні роботи щодо розроблення програм реформування та розвитку (ринкової трансформації) базових галузей економіки Міністерством економіки України розроблено відповідні методичні рекомендації [8].

Нова приватизаційна стратегія була підтримана Урядом, проте політична конфронтація у Верховній Раді України завадила прийняттю оновленого приватизаційного законодавства.

Протягом 2003–2011 років було зроблено неодноразові спроби нормативного закріплення переліку

стратегічних галузей (через розробку проектів постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, внесення змін до законодавчих актів щодо управління об'єктами державної власності, внесення змін до Господарського кодексу та Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та переходу до приватизації підприємств стратегічних галузей на основі галузевих програм реформування (через Указ Президента України № 200/2008, Програму економічних реформ на 2010–2014 роки, проект Державної програми приватизації на 2010–2014 роки).

В прийнятій новій Державній програмі приватизації на 2012–2014 роки не передбачено обов'язковості приватизації в стратегічних галузях лише за наявності галузевих програм розвитку, однак збережено та підсилено індивідуальний підхід до приватизації об'єктів стратегічних галузей. Законодавчо передбачено, що підготовка та приватизація важливих для економіки та безпеки держави підприємств (група Г) здійснюватиметься виключно на засадах індивідуальної приватизації, коли всі етапи та процедури приватизації передбачають врахування індивідуальних особливостей кожного підприємства, вивчення кон'юнктури ринку та попиту на конкретний об'єкт приватизації, врахування поданих бізнес-планів розвитку підприємства після приватизації, визначення способу продажу, який максимально врахує особливості підприємства з метою ефективного функціонування його у післяприватизаційний період. При цьому рішення про приватизацію та затвердження умов продажу об'єктів групи Г та паливно-енергетичного комплексу приймає Кабінет Міністрів України.

Висновки

Неузгодженість позицій різних гілок влади щодо питання приватизації стратегічних галузей призвели до гальмування в Україні механізму «секторної приватизації».

Оскільки в Україні нормативно не закріплено критерії віднесення галузей до стратегічних та офіційно не затверджено перелік стратегічних галузей, для забезпечення національних інтересів при приватизації стратегічних галузей необхідно максимально враховувати галузеві особливості всіма наявними способами, зокрема через:

- спеціальні закони, які враховують специфіку приватизації в окремих галузях;
- державні цільові програми розвитку галузей, які за своїм значенням для економіки та безпеки держави можна віднести до стратегічних.

Логіка включення паливно-енергетичного, оборонно-промислового, науково-дослідного комплексу, житлово-комунального сектору, галузей транспорту і зв'язку до стратегічних галузей виходить з того, що частка державної власності в цих галузях досить значна, що дозволяє державі мати безпосередній вплив на їх діяльність та існують реальні та потенційні загрози конкурентоспроможності держави, її економічної незалежності, соціальній безпеці при приватизації об'єктів цих галузей.

Залучення інвестицій на інноваційне оновлення підприємств стратегічних галузей одночасно з нейтралізацією ризиків для економіки, безпеки держави, навколишнього середовища, життя та здоров'я населення при їх приватизації можливе лише при подоланні зіткнення політичних інтересів та виробленні узгоджених позицій, які враховують національні інтереси України.

В подальшому доцільно дослідити питання регулювання доступу іноземних інвесторів при приватизації підприємств стратегічних галузей.

Література.

1. Бондар О. М. Організаційно-економічний механізм приватизації стратегічних підприємств(на матеріалах промислових підприємств України) : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук.: спец 08.06.01 / О. М. Бондар. – К., 2001. – 21 с.

2. Жалніна І. О. Науково-методичні основи державного регулювання стратегічно-важливих підприємств: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук.: спец. 08.00.03 / І. О. Жалніна. – К., 2009. – 23 с.

3. Пасхавер О. Й. Політичні, культурні та економічні умови майбутньої приватизації в Україні – формування стратегічних цілей/ Підтримка Уряду України при формулюванні стратегічних завдань Державної програми приватизації на період з 2003 по 2008 рр. та визначенні пріоритетів її реалізації. Консультаційний проект Федерального Уряду Німеччини з питань приватизації в Україні / О. Й Пасхавер. – К.: Альфа-Принт, 2003. – 278 с.

4. Питання легітимізації результатів приватизації в уявленнях широких верств населення. Аналітична довідка/ Центр соціально-економічних досліджень CASE [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.case-ukraine.com.ua. – Назва з екрану.

5. Приватизація та реприватизація в Україні після «помаранчевої» революції / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агеєва // Центр економічного розвитку. – К.: «Міленіум», 2006. – 106 с.

6. Про Державну програму приватизації: Закон України від 18.05.2000 № 1723-III / Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1723-14. – Назва з екрану.

7. Про Державну програму приватизації на 2003-2008 роки: проект Закону України (реєстр. № 3172 від 02.07.2003)/ Сайт Верховної Ради України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14342. – Назва з екрану.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення програм реформування та розвитку (ринкової трансформації) базових галузей економіки: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 12.09.2003 №252 / Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua. – Назва з екрану.

9. Про визначення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 999 / Сайт Кабінету Міністрів України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua.– Назва з екрану.

10. Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: постанова Кабінету Міністрів України від 23.12. 2004 № 1734 / Сайт Кабінету Міністрів України - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua.

11. «Реформи» на півдорозі: консолідація «старого» ладу замість модернізації/ Звіт Центру соціально-економічних досліджень CASE / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=news&act=view&newsid=344&miid=1. – Назва з екрану.

12. Щодо впливу державної політики приватизації стратегічних підприємств на модернізаційні перетворення у промисловості України. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/809. – Назва з екрану.

УДК 332.122

Андрій Стефанович

ТЕХНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ НА ПРИКЛАДІ ПРОЕКТУВАННЯ КУРОРТУ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ З НАЯВНІСТЮ ПРИРОДНИХ ЛІКУВАЛЬНИХ РЕСУРСІВ

В роботі розглядається механізм створення курорту місцевого значення для причорноморських територій адміністративного району. Запропоновано порядок проходження документів для отримання статусу курорту, а також механізми можливої зміни цільового призначення земель. Представлений можливий варіант адміністративного управління курортом.

Ключові слова: *курорт місцевого значення; природні лікувальні ресурси; цільове використання земель, адміністративний район.*

Постановка проблеми

Причорноморські території Криму, Одеської, Миколаївської та Херсонських областей мають однакові природні лікувальні ресурси (ПЛР): море, лікувальні грязі, мінеральні води, оздоровчий клімат. Ці адміністративні райони морем «граничать» з усіма територіями держав Чорноморського басейну, які також мають такі ПЛР. Конкуренція на ринку курортно-туристичних послуг між усіма прибережними територіями існує багато років. Коли при СРСР громадяни відпочивали у себе в країні, їх в більшості задовольняли відношення ціни та якості послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Незалежність України створила реальну конкуренцію нашим курортам від іноземних, де все частіше ми програємо боротьбу за клієнта. Одна з головних причин, з якої українські причорноморські курорти програють боротьбу за покупця своїх послуг, − відсутність державної політики до комплексного освоєння територій з наявністю ПЛР.

Одним з інструментів державного управління розвитком територій з наявністю ПЛР є проектування нових курортів, курортних територій.

Проблемам розвитку розвитку курортної справи в Україні присвячено багато робіт вітчизняних науковців. Вагомий внесок у вирішення проблеми розвитку територій та рекреаційної галузі зробили такі вчені, як І. Валентюк, В. Костицький, О. Лазор, Ю. Молодожен, О. Топчієв, О. Шаптала тощо. Але вирішення проблеми проектування нових курортів через використання інструментів публічно-приватного партнерства ще не стало предметом комплексного наукового дослідження.

Мета

На прикладі проектування курорту в Сакському районі Криму, який має природні лікувльні ресурси, розглянути технологію проектування курортів як важливу складову регіонального управління.

Виклад основного матеріалу

Україна може конкурувати з багатьма державами Чорноморського басейну в курортній сфері, розбудовуючи різного типу курорти, які будуть частинами одного проекту перетворень причорноморських територій адміністративних районів. Проведений аналіз показав, що приморська територія району має великий рекреаційний потенціал, перспективний для організації медичної реабілітації, лікування, оздоровлення та відпочинку не тільки місцевих жителів, а й гостей Криму. Наявний рекреаційний потенціал використовується приблизно на третину, що обумовлено відсутністю відповідної інфраструктури.

Всього близько 300 га земель офіційно отримали статус рекреаційних та оздоровчого призначення (приблизно 0,1 % території Сакського району), розташованих у прибережній зоні Чорного моря, за даними Сакської райдержадміністрації, протягом останніх 5 років дають більше 5 % надходжень до районного бюджету.

Сьогодні землі, що розташовані вздовж берегової зони моря, перспективні для розміщення нових рекреаційних об'єктів, мають статус сільськогосподарських і знаходяться у власності (паї, особисті селянські господарства) і оренді у громадян. При цьому переважна частина прибережних сільськогосподарських земель не використовується за прямим цільовим призначенням через їх низьку продуктивність та відсутність зрошення. Більш ефективне використання прибережних територій, на яких розташовуються природні лікувальні ресурси, неможливо без зміни їх цільового призначення з сільськогосподарського на рекреаційне та оздоровче. Існуюча законодавча база у вигляді Постанови Кабінету Міністрів України (№ 502 від 11.04. 2002 р.) дозволяє змінювати цільове призначення окремих земельних ділянок, але ця процедура тривала (1,5−2 роки) і дорога.

Найбільш ефективним в даній ситуації є системна і комплексна зміна статусу території, що має природні лікувальні ресурси в цілому. Способом такої зміни цільового призначення земель є надання території статусу курорту місцевого значення. Важливою особливістю проектованого курорту місцевого значення є піонерний характер офіційного рекреаційного освоєння, пов'язаний з тим, що раніше і зараз ця територія стихійно використовується для неорганізованої, неофіційної рекреаційної діяльності.

Другою важливою особливістю досліджуваної території є її правовий статус: практично всі земельні ділянки в 2-кілометровій зоні моря належать приватним власникам (особисті селянські господарства, пайові землі, садово-городні кооперативи, житлова забудова). У цих умовах чинне законодавство не дозволяє розвивати дану територію як курортну без згоди власників землі.

Механізмом реалізації таких угод між державою та власниками землі, які розглядаються як внутрішні інвестори розвитку території, є державне приватне партнерство. Власники земель зацікавлені у розвитку території як курортної, оскільки це підвищує капіталізацію їх нерухомості і дозволяє активізувати підприємницьку діяльність у сфері рекреації і галузей, пов'язаних з нею.

Логіка державного приватного партнерства полягає в тому, що держава бере на себе частину зобов'язань з розвитку території (створення управляючої компанії з розвитку та будівництва курорту, розробка планувальної документації, включаючи проектування округу і зон санітарної охорони курорту, створення загальнокурортної інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури). У свою чергу, власники земель, об'єднані у відповідні недержавні структури − асоціації, фонди тощо – беруть пайову участь в розвитку курорту.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про курорти», підставою для оголошення природної території курортною є наявність на ній природних лікувальних ресурсів, необхідної інфраструктури для їх експлуатації та організації лікування людей. Наявність на території проектованого КМЗ в Сакському районі природних лікувальних ресурсів, відповідної інфраструктури для їх використання (в т.ч. і для розвитку на перспективу) об'єктивно встановлено дослідженнями спеціалізованих установ МОЗ України [2; 3].

© Стефанович А.Н., 2012.

Курорт місцевого значення в Сакському районі АР Крим (далі КМЗ) − зона спеціального територіального режиму розвитку, створюється з метою стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, що забезпечує оздоровлення, лікування, медичну реабілітацію відпочиваючих і розвиток туризму шляхом раціонального використання та охорони наявних на території природних лікувальних ресурсів. В даному випадку курорт розглядається не в традиційному сенсі (як місце тільки для лікування та оздоровлення), але і як курортно-рекреаційна зона, яка розглядається на рівні з курортними, і комплексом інших рекреаційних послуг − пляжний, розважальний, пізнавальний та інші види туризму. У цьому сенсі КМЗ в Сакському районі − територія містобудівного освоєння, що характеризується набором відповідних функціональних зон – для забудови житловими спорудами, господарської, транспортної, громадських центрів, зелених насаджень загального та спеціального користування. Для КМЗ в Сакському районі характерно значне переважання (більше 90 %) пляжно-оздоровчого та пізнавального туризму над лікуванням і медичною реабілітацією. Приблизно таке ж співвідношення можна прогнозувати для площ під відповідні функціональні зони КМЗ.

Цілі створення курорту місцевого значення:

- забезпечення оздоровлення, лікування та медичної реабілітації жителів і гостей Криму на базі наявних сполучень природних лікувальних ресурсів і факторів;
- більш ефективне використання ресурсів приморських територіальних громад для збільшення надходжень коштів до бюджетів усіх рівнів від рекреації, розглянутої в якості виду економічної діяльності;
- створення умов для охорони, раціонального використання та відновлення природних лікувальних ресурсів та природних територій курорту. Обов'язковою умовою для досягнення поставлених цілей є системна зміна правового статусу всієї проектованої курортної території (з земель сільськогосподарського − на землі оздоровчого та рекреаційного призначення) та створення механізму управління розвитку курорту.

Максимальна розрахункова одноразова місткість КМЗ в Сакському районі АР Крим може бути оцінена в 117 000 осіб (з розрахунку 39 км пляжів, без урахування 5,3 км обривистих берегів, середньої ширини пляжу 15 м, 0,2 погонного метра берегової лінії моря або 5 м2 пляжу на особу). Для підвищення комфортності відпочинку ця цифра може бути зменшена до 100 000 осіб одноразово. Кількість відпочиваючих за сезон в перспективі може досягти 800−900 тис. осіб. (з розрахунку: пік сезону − 45 днів зі 100 % завантаженням пляжів, 25 днів − з 50 % завантаженням і 30 днів − з 30 % завантаженням, середній час відпочинку однієї людини − 10 днів).

Основою для класифікації курортів служить їх провідний природний лікувальний чинник. Відповідно до цього з цим прийнято виокремлювати [9; 10] бальнеологічні, грязьові та кліматичні курорти, а також змішані − в залежності від комбінації наявних природних лікувальних факторів і ресурсів (бальнеогрязьові, грязекліматичні і т.д.).

Відповідно до результатів курортологічних досліджень [2; 3; 5], проектована для створення КМЗ територія може бути віднесена до бальнео-, грязе-кліматичного курорту. У Законі України «Про курорти» постулюється дві функції курортних територій − організація лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та рекреація. За характером співвідношення цих функцій всі курорти прийнято розділяти на рекреаційні (переважання оздоровчого відпочинку, в т.ч. пляжного туризму, в комплексі з видами пізнавального та розважального туризму) та лікувальні. Як правило, на всіх курортах різною мірою присутня рекреаційна складова.

Проектований в Сакському районі КМЗ відноситься до рекреаційних, тому характеризується значним переважанням пляжно-оздоровчого туризму над лікуванням і медичною реабілітацією. В даний час послуги з лікування та медичної реабілітації пропонуються тільки в двох рекреаційних установах (пансіонати «Береговий» і «Сонячний»). За експертною оцінкою, ці послуги охоплюють близько 2 % від загальної кількості відпочиваючих в Сакському районі протягом курортного сезону. Враховуючи наявність на території проектованого КМЗ розвіданих запасів кондиційних лікувальних грязей (більше 300 000 м3 в озерах Конрад, Ойбургське, Кругле, Галгаське), а також мінеральних вод, лікувальна складова може бути збільшена до 10 % рекреаційного потоку. Звісно, дане збільшення може відбутися тільки за умови будівництва нових лікувальних установ.

Медичний профіль курорту на підставі досліджень, проведених Українським НДІ медичної реабілітації та курортології, Українським НДІ дитячої курортології і фізіотерапії [2; 3], попередньо визначений для хворих з соматичною, неврологічною, ортопедичною патологією, захворюваннями жіночої та чоловічої статевої сфери, а також для загальнооздоровчих видів рекреації.

Офіційне отримання медичного профілю для нового курорту проводиться на підставі отримання медичного (бальнеологічного) висновку, порядок підготовки якого регламентується Наказом Міністерства охорони здоров'я України (№ 243 від 02.06. 2003 р.). Відповідно до вимог ст. 4 Закону України «Про курорти», курорти можуть мати статус державного або місцевого значення. Проведені дослідження [2; 3] показали, що проектована територія по всім вимогами [11; 12] відповідає статусу курортної. За характером і поєднанням природних лікувальних ресурсів і факторів прибережна зона Сакського району може отримати статус курорту місцевого значення.

В даному випадку статус КМЗ для проектованої території є кращим, ніж привласнення державного статусу. Це обумовлено не тільки більш простою процедурою створення курорту (затвердження Верховною Радою АР Крим), а й створенням реального механізму управління територією із спеціальним статусом на місцевому, а не на державному рівні. Крім цього, створення курорту державного значення передбачає фінансування розвитку територій та рекреаційних закладів тільки державної форми власності, а їх на проектованій території немає. У разі створення курорту місцевого значення, фінансування програм розвитку курорту може здійснюватися з республіканського і місцевих бюджетів, а також в рамках створюваного на місцевому рівні державного приватного партнерства (із залученням коштів власників земель).

Комплексне містобудівне освоєння території курорту місцевого значення вимагає прийняття відповідних рішень і погоджень на місцевому (республіканському, обласному) рівні, що значно спрощує процес управління розвитком території.

КМЗ, поряд з містами, що граничать з ним − курортами державного значення (Євпаторія, Саки), є невід'ємною частиною рекреаційних територій Західного Криму, об'єднаних схожими за характером природними лікувальними ресурсами і оздоровчими чинниками.

Проведений аналіз показав, що за характером географічного розташування курортно-рекреаційних ресурсів узбережжя Сакського району природним чином

територіально включає зони, які вже мають офіційний статус курортів − м. Євпаторія та м. Саки (відповідно, як національної дитячої оздоровниці і курорту державного значення).

Спільність ресурсів і характеру їх використання для оздоровлення і відпочинку людей дозволяє говорити про формування в Західному Криму курортополіса узбережжя Каламітської затоки (робоча назва − «Каламітський»).

Під курортополісом розуміється система функціонально і територіально сполучених курортів різного рангу, пов'язаних єдністю процесу використання цілісної системи курортно-рекреаційних ресурсів. Найбільш важливим інтегруючим чинником у даному випадку є замикання всіх структурних елементів курортополіса на берегову зону моря. Концентрація курортної та територіальної інфраструктури в межах прибережних і селібіщних зон Євпаторійської та Сакської міських рад, що розглядаються в якості елементів системи розселення більш високого порядку, дозволяє унаслідувати їх до курортних центрів першого порядку (рис. 1). Курортні центри першого порядку характеризуються високим рівнем господарського освоєння території та високою концентрацією курортно-рекреаційної та соціально-культурної інфраструктури. Їх берегова зона практично повністю освоєна упорядкованими пляжами та об'єктами культурно-побутового призначення.

За рівнем розвиненості курортно-рекреаційної інфраструктури в межах узбережжя Сакського району можна виділити систему існуючих та тих, що формуються, курортних центрів другого порядку, практично рівномірно розміщених уздовж берегової лінії, на різній відстані від неї (рис. 1.). До них можна унаслідувати наступні курортні центри: «Попівка-Мирне», «Штормове», «Вітіно», «Молочне», «Новофедорівка», «Фрунзе» та формується курортний центр другого порядку «Кооператив «Ветеран» (в даний час ще не має статусу населеного пункту).

Наступним ієрархічним рівнем в межах несформованого курортополіса можна визначити рекреаційні зони третього порядку, що розташовуються в межах пляжної зони морського узбережжя та лікувальних озер між пляжними зонами курортів другого порядку. Ці території практично не освоєні в містобудівному відношенні, в їх межах відсутня інженерна інфраструктура та транспортні комунікації. Яскравим прикладом рекреаційної зони третього порядку є частина узбережжя в межах території Лесновской сільської ради (станція «Прибережна», поруч з аквапарком). В останні роки почалася її інтенсивна забудова. Ці приморські території в даний час використовуються неорганізованими рекреантами (автокемпінги, наметові табори як місця короткочасного відпочинку). Неорганізований характер розвитку рекреації призводить до погіршення стану цих територій − вони засмічуються, забруднюються, порушується ґрунтовий та трав'яний покрив. До інших видів впливу тут належать організація несанкціонованих звалищ, гори піску для будівельних робіт (що особливо негативно для озерних Пересип).

За характером використання рекреаційних ресурсів зони третього порядку в системі функціонального зонування території можуть відноситися до зон лікувально-реабілітаційного типу, а також до зон пляжно-оздоровчого та пізнавально-розважального туризму та відпочинку. У процесі подальшого рекреаційного освоєння в межах рекреаційних зон третього порядку повинні виникнути громадські центри, що включають відповідну культурно-побутову інфраструктуру та об'єкти пізнавального та розважального туризму.

Систему зонування курортополіса на локальному рівні замикають елементарні рекреаційні ділянки, однорідні за характером і рівнем рекреаційного навантаження, що тяжіють до певних місць розміщення відпочивальників в курортних центрах першого і другого порядку. Схема їх розподілу, представлена на рис.1, дозволяє кількісно оцінити щільність розподілу відпочиваючих, картувати та оцінити рівень рекреаційних навантажень на узбережжя. За ступенем концентрації відпочиваючих

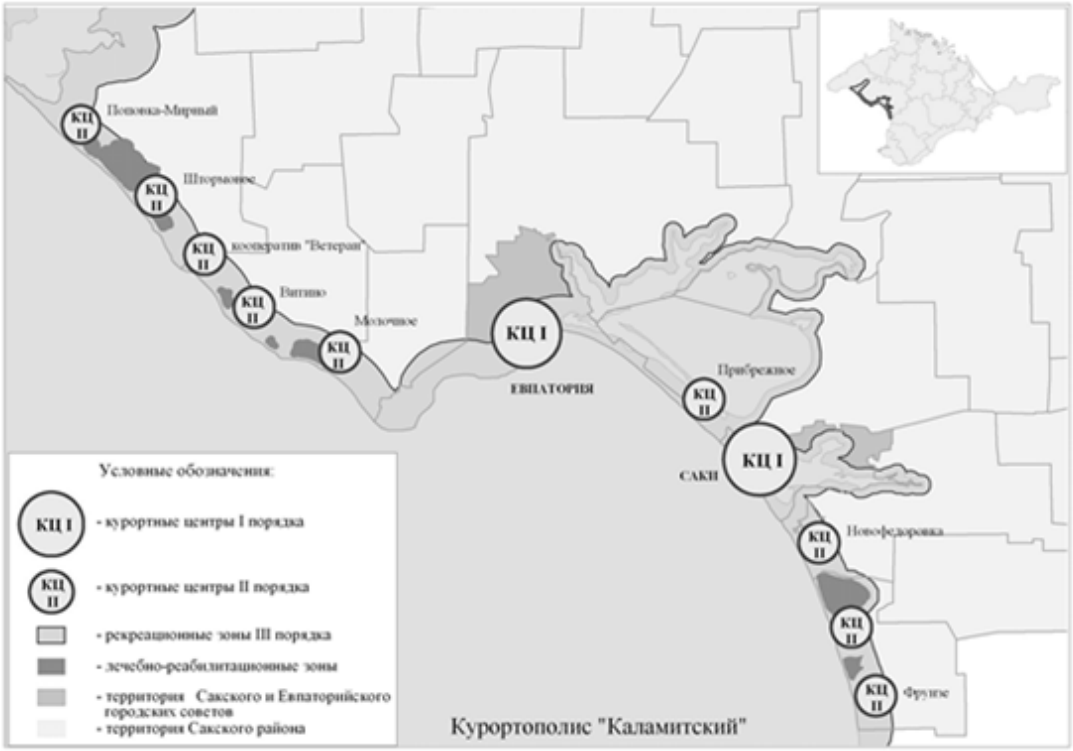


Рис.1. Схема рекреаційного зонування Сакського регіону

та рівнем благоустрою елементарні рекреаційні ділянки можна розділити на декілька категорій:

- селищні та сільські пляжі (максимально облаштовані, наближені до місць масового проживання рекреантів, максимальна концентрація відпочиваючих в пік сезону);
- ближні околиці населених пунктів (примикають територіально до селищних та сільських пляжів, не упорядковані, підвищена концентрація відпочиваючих, наявність, як правило, автокемпінгів, наметових таборів);
- далекі околиці курортних центрів другого порядку (низька концентрація відпочиваючих, повна відсутність благоустрою, можливість автодоступа);
- віддалені зони (дуже низька концентрація відпочиваючих, до 15-20 чол. / км узбережжя в пік сезону, ускладненість пішохідної та автомобільної доступності, як правило, приурочені до обривистих глиняних берегів).

У цілому структурна організація курортополіса передбачає достатньо високий рівень зв'язності та функціональної взаємодії його елементів різного порядку. Так, курортні центри першого порядку (м. Євпаторія та м. Саки як центри системи розселення) виступають експортерами соціально-культурних послуг, забезпечуючи в рамках 45-хвилинної транспортної доступності відвідування театрів, кінотеатрів, концертних залів, об'єктів сфери обслуговування та ін. З іншого боку, рекреаційні зони третього порядку (особливо в околицях міст) можуть служити місцем короткочасного відпочинку рекреантів, що розміщуються в Євпаторії та Саках (враховуючи, що ці міста-курорти підійшли впритул до межі своїх рекреаційних можливостей з розміщення рекреантів та їх забезпечення якісними пляжними ресурсами). При цьому спостерігається спільність інтересів при виробництві та споживанні сільськогосподарської продукції, вирощуваної на прилеглих до курортополісу територіях Сакського району. Система управління створенням та функціонуванням КМЗ може включати:

- органи республіканського (обласного) та місцевого самоврядування (в межах своєї компетенції в частині виконання вимог Законів України «Про туризм», «Про курорти», «Про державне приватне партнерство»);
- координаційну раду при Раді міністрів АР Крим, що включає представників республіканських та місцевих органів виконавчої влади (в т.ч. представників Євпаторійського й Сакського міськвиконкомів (за згодою), а також представників місцевих громад та суб'єктів господарської діяльності на території КМЗ;
- керуючу компанію (орган управління територіальним розвитком КМЗ), створювану Радою міністрів АР Крим;
- різні об'єднання громадян та суб'єктів господарської діяльності, які здійснюють свою діяльність на території КМЗ (Асоціація власників і орендарів земель, Асоціації з надання курортних послуг, Туристично-інформаційні центри, Фонд розвитку території і т.д.).

Функціями керуючої компанії є:

- організація і координація суб'єктів економічної діяльності зі створення, розвитку та функціонування КМЗ, виступаючи Замовником для підрядних організацій з виконання будівельних, проектних та інших видів робіт;
- координація взаємодії суб'єктів КМЗ (представників місцевих громад, об'єднань громадян, власників і орендарів земельних ділянок) з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- організація та координація рекреаційної та інвестиційної діяльності, просування до споживача створюваних на території КМЗ туристичного продукту і послуг;
- забезпечення розробки (в якості Замовника відповідних робіт) науково-методичної та нормативно-правової бази зі створення КМЗ в інших регіонах Криму. Керуюча компанія може існувати у вигляді підприємства комунальної (республіканської) форми власності у сфері управління (Рада міністрів АР Крим, Верховну раду АР Крим, Міністерства курортів і туризму АР Крим) для управління виділеними для створення КМЗ територіями. При організації міжвідомчої координаційної ради при РМ АРК з питань створення та функціонування КМЗ до його складу необхідно включати на паритетній основі представників не тільки Сакського району, але й м. Євпаторія та м. Саки, які представляють всі адміністративні території курортополісу «Каламітський». Джерела фінансування створення і розвитку КМЗ (змішані):
- Місцеві бюджети (в т.ч. Програми місцевого розвитку − земельні та соціально-економічного розвитку);
- Республіканський бюджет (підготовка системи проектних документів на рівні Схеми планування території);
- Держбюджет (фінансування створення інженерної інфраструктури території та санаторно-курортних закладів);
- Кошти власників землі та зовнішніх інвестиційних компаній, що направляються на розвиток території в рамках створення державного приватного партнерства.

Проект створення КМЗ є гарним прикладом того, що при організації державного приватного партнерства держава повинна зробити перший крок, підтвердивши цим серйозність та довготривалі стратегічні інтереси в плані розвитку території. В даному випадку республіканські органи влади вже профінансували більшу частину коштів на проектні роботи − розробку концепції розвитку КМЗ, проектів зон та округу санітарної охорони курорту, підготовку бальнеологічного висновку та силами Міністерства курортів і туризму АР Крим забезпечують експертизу цих проектних документів.

На наступних етапах розвитку та створення КМЗ держава повинна взяти на себе розробку повного комплекту проектних документів для містобудівного освоєння території (Схеми планування території, планів детального планування), а також створення базових об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури (дороги, водопостачання та водовідведення, газ, електрика і т.д.). Питання підготовки кадрів та обслуговуючого персоналу для створюваного курорту є прерогативою держави, та в цьому процесі в якості Замовника повинні виступати суб'єкти господарської діяльності проектованої території. Кошти інвесторів більшою мірою можуть бути використані для будівництва рекреаційних закладів, об'єктів комунально-побутового обслуговування та облаштування їх територій.

Створення КМЗ у Сакському районі АР Крим може бути моделлю для проектів розвитку приморських сільських адміністративних районів України. Великий природний лікувальний потенціал таких територій є запорукою залучення інвестицій. Кожний рік на морському узбережжі будуються нові об'єкти для прийому та надан-

ня послуг відпочиваючим. Цей факт є головним аргументом в наявності інтересу інвесторів до цього бізнесу. Держава повинна розробити умови для залучення ще більшої кількості інвестицій. Одним з таких механізмів з управління адміністративними територіями з наявністю природних лікувальних ресурсів є створення курортів, що по суті є агрорекреаційним кластером, спрямованим на створення територій сталого розвитку.

Література.

1. Стефанович А. Н. Концепция создания курорта местного значения в Сакском районе Автономной Республики Крым / А. Н. Стефанович, С. А. Карпенко – Саки, 2010. – 128 с.
2. Проведение комплексных исследований по определению медицинского профиля курорта местного значения западного побережья Сакского района АР Крым / Отчет о НИР (Заключительный) – Евпатория: ГУ «Украинский НИИ детской курортологии и физиотерапии» МОЗ Украины (№ госрегистрации: 0108U002788), 2008. – 96 с.
3. Оцінити природні лікувальні ресурси західного узбережжя Сакського району АР Крим та перспективи організації курорту місцевого значення / Звіт про НДР (Заключний) – Одеса: Український науково-дослідний інститут медреабілітації та курортології Міністерства охорони здоров`я України (№ держреєстрації 0108U002649), 2008. – 126 с.
4. Подгородецкий П. Д. Крым. Природа / П. Д. Подгородецкий – Симферополь: Таврия, 1988. – 192 с.
5. Сравнительная медико-климатологическая характеристика основных приморских курортных местностей Европы и прилегающих к ней регионов Азии и Африки / Ярош А. М., Солдатченко С. С., Коршунов Ю. П. и др. – Симферополь: СОНАТ, 2000. – 135 с.
6. Программа рационального использования минерально-сырьевых ресурсов / Отчет о НИР – Симферополь: Таврический национальный университет им. В. И. Вернадского (№ гос. регистрации 0104U002119), 2004. – 254 с.
7. Повышение эффективности использования ресурсов территориальной громады Сакского района АР Крым на основе разработки и реализации инновационно-инвестиционных проектов / издание второе, переработанное / Под редакцией Стефановича А. Н., Карпенко С. А. – Саки, 2009. – 144 с.
8. Научное обоснование направлений стратегического развития рекреационно-туристической сферы Сакского административного района Автономной Республики Крым / Научный руководитель д. э. н., профессор И.В. Бережная // Отчет о НИР. – Симферополь, 2008. – Национальная академия природоохранного и курортного строительства (шифр 28309) – 80 с.
9. Бабкин А. В. Специальные виды туризма [Электронный ресурс] / А. В. Бабкин – Режим доступа: http://uamconsult.com/book_158.html. – Назва з екрану.
10. Курорти України державного та місцевого значення / за ред. К. Д. Бабова, О.М. Нікіпелової. – Одеса, ПАЛЬМІРА, 2010 – 220 с.
11. Новодран О. В. До проблеми диференціації курортів державного та місцевого значення / О. В. Новодран, А. В. Мокієнко, С. В. Леонова // Медична реабілітація, курортологія, фізіотерапія, 2008 – № 3 (55) – С. 39−41.
12. Критерії оцінки природних територій курортів. Методичні рекомендації / Міністерства охорони здоров'я України, Український центр наукової медичної інформації та патентно-ліцензійної роботи. – К., 2010 – 6 с.
13. Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів // Кабінет Міністрів України: Постанова від 23 травня 2001 р. − № 562.
14. «Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів» // Кабінет Міністрів України: Постанова від 2 грудня 1997 р. № 1355.
15. Разработка и введение в опытную эксплуатацию геоинформационной системы кадастра рекреационных ресурсов в Сакском районе АР Крым // Отчет о НИР. – Симферополь : Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского (№ гос. Регистрации 0104U01383), 2010. – 97 с.
16. «Про затвердження Порядку проведення державного соціально-гігієнічного моніторингу» // Кабінет Міністрів України: Постанова від 22 лютого 2006 р. № 182.
17. Система экологического мониторинга Автономной Республики Крым / И. В. Глущенко, С. А. Карпенко, А. И. Лычак, А. В. Саутин // Планирование регионального развития. – Вып. № 5. – Симферополь, 2007. – 187 с.
18. Яковенко И. М. Рекреационное природопользование: методология и методика исследований / И. М. Яковенко / Симферополь: Таврия, 2003. – 335 с.
19. Концепція формування національної інфраструктури геопросторових даних України / Затверджена КМУ від 15.05.2006 р.
20. CEN CEN/TR 15449 Geographic information Standards, specifications, technical reports and guidelines, required to implement Spatial Data Infrastructure.
21. Williamson I. P. Developing Spatial Data Infrastructures: From Concept to Reality / I. P. Williamson, A. Rajabifard and M. Feeney (Eds) – Taylor & Francis, U. K., 2003 – 313 p.

УДК 327.3:159.9

Олена Суший

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ТА ПСИХОСОЦІАЛЬНИЙ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

В статті державно-управлінські реформи розглянуто у контексті розуміння психосоціокультурного як системоутворюючого чинника нових соціальних реалій та державного управління. Розкрито основні напрямки перетворень державного управління під впливом цих чинників.

Ключові слова: *державне управління, модернізація, психосоціальна культура, соціокультурна трансформація.*

Постановка проблеми

Складна доля української демократизації віддзеркалює широке коло процесів, в тому числі й об'єднаних поняттям «модернізація», що предстає для України як програма нездійснених в ній реформ. Проте, в XXI ст. це поняття наповнюється новим змістом і стає невід'ємною складовою саморозвитку національної держави і суспільства. Щоправда, наявність

© Суший О.В., 2012.

взаємозв'язків між феноменами «модернізація» і «демократизація» сучасними експертами піддається глибоким сумнівам. Сучасне трактування поняття «модернізація» має звужене та широке розуміння. У вузькому (прагматичному) сенсі модернізація характеризується як процес перетворення суспільства у напрямку підвищення його конкурентоспроможності у світовому господарстві за рахунок нових джерел розвитку, пов'язаних з інноваційною економікою та новими технологіями. Причому ця стратегія однаковою мірою властива як демократичним, так і недемократичним країнам. В широкому розумінні головуючими трендами модернізації визначають зміни системи інституцій, їх спеціалізації та поєднання з системами саморегуляції — представницької демократії, вільної ринкової економіки, незалежної судової системи, автономної науки, незалежної від влади культури та інших інституцій, що забезпечують вільний обмін ідеями, містять механізми проведення відповідальної політики та управління, стверджують права і свободи людини [11, с. 12, 25].

Незавершена фрагментована демократизація українського суспільства і держави породжена амбівалентністю людської самосвідомості та двоїстості інституційної системи суспільства. При цьому «інституційна гіперповноцінність» українського суспільства, що детально описана вітчизняними соціологами Є. Головахою та Н. Паніною, виросла зі згоди людей жити в такому інституційному просторі, де діють старі й нові інституції, які забезпечують своїм суперечливим співіснуванням наявність всіх необхідних для соціальної інтеграції та стабільності атрибутів інституційності [5, с. 15]. «Психосоціальна інфляція» і структурна розмитість важливих сфер колективної психіки спричинила патопсихологічний стан, в якому, зокрема, Україна, за даними моніторингу загальносистемних змін (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко), перебуває з 2006 року [2]. Глибинні процеси суспільно-трансформаційних змін та особливості психосоціальної культури нашої країни багато в чому зумовили характер і динаміку змін у всіх сферах суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В останню чверть XX сторіччя постала низка теоретичних і практичних проблем навколо зв'язків модернізації та культури, зокрема, використання модернізаційного потенціалу культури. Інтерес до цієї проблеми і західних науковців (Л. Вей, Л. Гаррісон, Р. Інглхарт, С. Левицький, Ф. Фукуяма С. Хантінгтон та інші), і науковців постсоціалістичних країн (Е. Афонін, А. Аузан, О. Ахієзер, О. Балакірева, М. Деметрадзе, О. Донченко, С. Кірдіна, М. Козаков, М. Лапін, А. Мартинов, Е. Паін та інші) обумовлювався поширенням нової (глобальної) хвилі демократизації, а відтак, важливістю для країн, що стали на шлях демократичних змін та модернізації, запровадити глибокі системні реформи. Разом з цим осмислення вельми відмінних результатів системних перетворень, що їх зазнали за останні два десятиріччя новостворювані незалежні держави постсоціалістичного ареалу, засвідчили, що суспільно-трансформаційні процеси і модернізація суспільств, що розвиваються, не обов'язково набувають рис, притаманних моделі «західноєвропейського взірця», а подеколи призводять до появи нових, гібридних форм їх організації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Різнобічне теоретичне осмислення окреслених суперечностей виявило глибоку залежність успіху (або невдачі) процесів демократизації та модернізації від рівня розвитку людського потенціалу, суспільного самопочуття, пануючих ідеалів та цінностей, психосоціальних властивостей суспільства і в цілому від суспільних закономірностей. Втім, залишається недостатньо розробленим питання суто психосоціального аспекту як чинника суспільних трансформацій та розуміння соціально-психологічних особливостей перехідної доби. У зв'язку з цим потрібно відзначити наполегливу роботу вітчизняного соціолога, професора Е. Афоніна та його колег, що нині розвивають школу молодого наукового напряму – Українську школу архетипіки[1].

Мета

Таким чином, метою цієї статті визначаємо аналіз державно-управлінських реформ у контексті розуміння психосоціокультурного як системоутворюючого чинника нових соціальних реалій та державного управління.

Виклад основного матеріалу

Нині відбуваються радикальні зміни майже в усіх сферах людської життєдіяльності — національній і міжнародній, політичній та економічній, соціальній і духовній. При цьому сплетіння і взаємозв'язок всіх цих складових в нових умовах надзвичайно ущільнені. Але головне: в нових соціальних умовах кардинально змінюється системоутворюючий чинник життя суспільства, який переводить акценти людської уваги з контексту зовнішнього — соціально-матеріального — на контекст психосоціальний. В нових суспільних умовах психосоціальний чинник (в тому числі архетипи колективного несвідомого) стає системоутворюючим початком для розв'язання суспільних проблем та державного реформування.

Спираючись на уявлення щодо онтогенезу особистісного розвитку, ми дозволили собі дещо пофантазувати щодо моделі суспільного розвитку і таким чином обрали модель універсального епохального циклу. У нашому уявленні цикл складається з чотирьох структурних елементів: революція (стан розвитку, пов'язаний з народженням нового соціального суб'єкта «ми»), інволюція (період розвитку, пов'язаний зі згортанням соціального простору, становленням і функціонуванням соціальних інституцій), коеволюція (становлення соціального суб'єкта «Я»), еволюція (період розвитку, пов'язаний з розвитком соціальних інституцій) [1]. З наведеного видно, що модерн і постмодерн складають цілісний цикл соціально-історичного розвитку. Звідси сучасність немов би розкладається на дві складові: 1) період формування цілей і смислів розвитку, коли сутнісну роль відіграє мораль, ідеологія тощо (власне, модерн), 2) період розвитку засобів розвитку, коли мораль відходить на другий план, поступаючись місцем раціональній свідомості (постмодерн).

Об'єктивний стан сучасних трансформаційних процесів відбувається на фоні загальноісторичних змін, що їх символізує вихід сучасних суспільних систем за межі доби модерну. Зростаючи з природи модерного суспільства й модерної цивілізації, ставши, так би мовити, їх комплементарними частками, постмодерні суспільства й людство в цілому внутрішньо долають характерні їм природні властивості. Адже всі ці зміни органічно пов'язані зі змінами, що їх несе в собі безпосередньо людина, її психосоціальна культура. В умовах суспільно-трансформаційного процесу, що спрямовує зміни від тоталітаризму до демократії, притаманний модерному

1. Відкритий комунікативний майданчик школи – міжнародний теоретико-методологічний семінар «Архетипіка й державне управління», який щорічно об'єднує науковців різних галузей, завдяки своєму незвичайному науковому формату дозволив по-новому подивитися на проблеми сучасного державотворення, публічного управління та державної політики (1-й ТМС – 2010р., м. Феодосія, Україна [6]; 2-й ТМС – 2011 р., м. Шарм-ель-Шейх, Єгипет [7]; 3-й ТМС – 2012 р. м. Барселона, Іспанія [8]).

минулому психосоціальний тип «емоційно чутливої» людини замінюється на психосоціальний тип людини «раціональної», яка, власне, й утворює сучасність в її постмодерному суспільному чи цивілізаційному сьогоденні. Внаслідок такого своєрідного «соціального трансферу» змінюється засадне ціннісне підґрунтя суспільно-цивілізаційної системи: на головуючі позиції виходить окрема особистість та пов'язані з нею ліберальні цінності. Відтак, на зміну соціальній ідентичності, властивій самосвідомості людини модерного суспільства, з її матеріалістичною картиною світу та тотожністю з соціальними групами та класами, приходить нова багатомірна психосоціальна реальність — соцієтальна ідентичність. Обидва вищезазначені модуси ідентичності формуються єдиним кодом соціальної культури, але у формуванні нової соцієтальної ідентичності визначальну роль відіграють нематеріальні культурні цінності. І це створює нові психосоціальні проблеми, зокрема, кризи національної ідентичності.

В сучасному постмодерному світі матриця психічних цеглинок стає основою не лише психічної реальності, а й того, що нею породжується, — соціального символічного світу і його соціально-матеріального втілення [2, с. 30]. Перефразовуючи постмодерністів (З. Бауман, Ж. Бодрійяр), можна сказати, що сучасний цивілізаційний світ розвивається у напрямку ствердження світу симулякрів та симуляцій, які «підмінюють» реальний світ ілюзією реальності, розмивають значення соціально-матеріальних історичних процесів, сприяють втраті соціальної та історичної пам'яті, знищують уявлення щодо нормативності та девіації тощо. «Розчинення» соціального (культурного, етнічного) породжує відчуття загальної самотності людини та постає серйозною перешкодою для інтеграційних процесів у суспільстві. Власне, загроза патопсихологічного стану самопочуття громадян (нації) — психоневроз відкладеної дії (за Б. Зейгарник) — на сьогодні майже не враховується як чинник інтеграційних чи дезінтеграційних процесів.

Психосоціальний потенціал модернізації. Підґрунтям психосоціального потенціалу модернізації є людська ідентичність. Як ключовий елемент суб'єктивної реальності вона знаходиться в діалектичній сполуці з суспільством і його інституціями. Формуючись в певних суспільно-історичних умовах, людська ідентичність підтримується, змінюється і навіть реформується разом з радикальними змінами суспільних відносин. Відповідно, характер соціальних (у тому числі соціально-політичних) процесів є щільно пов'язаним зі станом людської ідентичності та її природою. Тому можна сказати, що суспільство має історію, в контексті якої виникають специфічні ідентичності, і ці історії створюються людьми, наділеними специфічними ідентичностями. Водночас, людська ідентичність відповідальна за становлення соціальних інтересів, інтегральний (національний) характер яких визначається психосоціальною культурою країни, в тому числі її так званим «психосоціальним часом».

Відомий німецький лікар та етик А. Швейцер, переймаючись проблемами кризи європейської культури, бачив її причини у прогресії лише одної — матеріальної сфери, тоді як у двох інших — духовній та етичній — спостерігалася явна регресія. Мабуть тому, будучи автором доктрини «благоговіння перед життям», А. Швейцер виступав проти того, щоб ставити людину в центр всесвіту. «Ми, — говорив він, — маємо зупинити погляд на відкритих вікнах психіатричної лікарні, щоб нагадувати собі жахливий факт: розумове та духовне також підлягає руйнуванню» [4]. Наші дослідження процесів ідентифікації як базового підґрунтя самосвідомості особистості та сталого розвитку суспільства переконливо підтверджують думку А. Швейцера про нелінійний характер психічних процесів і, як висновок, підштовхують серйозно замислитись про вплив цього чинника на досягнення жаданого для всіх нас стану сталого суспільного розвитку.

Здійснюваний «Моніторинг соцієтальних змін українського суспільства, 2002-2011» [3] засвідчує, що основні «досягнення української самості» відбулися напередодні й під час «помаранчевої революції» (2004). Однак, ці здобутки виявилися нестійкими й через нереалізовані очікування людей у постпомаранчеву добу суттєво були втрачені. Тенденції до їх втрати позначилися 2006 року і поширилися на 4 з 6 контрольованих моніторингом аспектів щойно утвореної нової української самості. Зокрема, в контексті зворотних (інверсійних) процесів відтворилися такі психосоціальні засади, як:

- психічна орієнтованість світосприйняття людей на зовнішній — соціально-матеріальний світ (екстраверсія). Саме цим можна пояснити «полівіння» в соціально-політичних орієнтаціях суспільства, прагнення ним «сильної руки», тощо;
- психічне налаштування людей на застосування зовнішніх (державно-політичних) форм соціального контролю (екстернальність);
- емоційно-чуттєвий бік психічної активності людей (емоційність), який дещо загострив проблему соціальної справедливості в суспільстві;
- абстрактно-логічний бік світосприйняття (інтуїтивність), що посилило потребу людей у міфотворчості, в тому числі державної міфотворчості.

Разом з тим, незмінно високими залишилися такі психосоціальні властивості, як раціональність, що відіграє важливу роль у розвитку демократії як процедури[2], та інтенціональність (чоловіча гендерна стать), яка стає ключовою психосоціальною передумовою для здійснення інституційних реформ.

Зрозуміло, що політико-управлінська еліта в нових умовах державотворення має набути психологічної компетентності у сфері нових психосоціальних якостей людини та в цілому набути свідомої ролі і місця психологічного чинника як засадного не лише для реалізації, але й для створення державної політики та планування суспільно-політичних реформ. Конкретна людина-громадянин не за формою, а по суті має стати в центрі сучасної політики української держави — як головна цінність і найбільше багатство країни. Максимально повне розкриття та використання її потенціалу, досягнення кожною людиною сили, досконалості та щастя має стати основною метою діяльності органів державної влади.

Соціальна трансформація та модернізація вимагають соціокультурної переорієнтації політиків і державних службовців на «вирощування суспільства», готового до продукування та сприйняття інновацій. Тож, цільовою стратегією модернізації має стати психосоціокультурна переорієнтація на:

- ствердження гуманістичних стандартів і цінностей в суспільстві;
- розвиток освітнього потенціалу і потреб особистісного розвитку людини упродовж життя;
- стимулювання психологічних орієнтацій молодого покоління на інноваційну активність людини, гендерну рівність, установки особистісної відповідальності та самоконтролю.

---

2. За визначенням американського політолога А. Пшеворського, «*демократія* – це насамперед визначеність процедур при невизначеності результатів» [9].

Важливою в процесах політичної модернізації має бути духовна консолідація суспільства. Майбутнє України можливе лише за умов запропонованої ще академіком Андрієм Сахаровим конвергенції — злиття українців двох цивілізацій у справді єдиний народ, єдину українську політичну націю. Серцевиною механізму такої конвергенції мають стати:

- виокремлення та надання всебічної державної підтримки спільним для Сходу і Заходу України культурним, духовним цінностям як базовим для народного єднання;
- визначення розбіжних цінностей та їх подальша «консенсусна трансформація» у нові, прийнятні для обох частин України ціннісні ідейні утворення.

В контексті політичної модернізації потребує цільової переорієнтації весь комплекс інституційного дизайну. Зокрема, рішуче «ні!» належить сказати застарілим інституційним практикам, адже накопичена доволі значна маса змін, — зазначає російський політик Л. Гудков, — часто натикається на базові структури, передусім на політичну систему країни» [11, с. 25].

Разом з тим, діяльність політико-управлінських структур зумовлює характер залежності держави від суспільства й тим самим визначає певний коридор соціальних можливостей для висування та реалізації стратегічних рішень. У більш вузькому (управлінському) розумінні державні інституції постають, насамперед, як структури політичного режиму, що спираються не на загальносоціальні зв'язки (або систему представництва громадянських інтересів), а на конкретні внутрішньо-елітарні коаліції та альянси. Останні, власне, й контролюють статусні, кадрові, організаційні, фінансові та інші ресурси в державі та суспільстві. По суті, в державі завжди утворюється, умовно кажучи, «командний пул», тобто головна структура, яка володіє фактичною перевагою у створенні управлінського порядку і контролює ці ієрархічні та мережеві зв'язки в системі управління державою. Роль громадськості у даному відношенні проявляється трояким чином, через: 1) групи організованих інтересів, 2) дискурсивні практики, 3) форми прямого тиску на структури влади та управління (у вигляді страйків, пікетів, референдумів тощо) [10, с. 166-167].

Отже, проголошеним новим стратегіям розвитку країни протистоїть двоїстість інституційного дизайну, який характеризує низька сприйнятливість до сучасних викликів, а також стале тяжіння до скорочення потенціалу громадянського суспільства, перекладання управлінських видатків на населення. За таких умов суспільство, навіть прагнучи до стратегічних цілей, на практиці потрапляє в фазу розриву у своєму розвитку, коли його політичний та експертний потенціал витісняється за межі розробки рішень.

Тож, серед найголовніших суспільних цінностей духовного відродження України можна назвати повне очищення від корупції, створення таких «правил гри» у вигляді сталої законодавчої бази, що сприяє детінізації та швидкому розвитку виробництва. Серед таких цінностей — підкріплене дієвими механізмами право простої людини на захист від адміністративного свавілля та маніпулювання. Адже, як зауважив американський президент Рональд Рейган: «Людина не може бути вільною, якщо надмірно вільний уряд».

Практичними наслідками розуміння вищеназваного може стати наступне.

1. Інституційна переорієнтація. Розгортання інституцій державної влади та управління в напрямку нових стратегій, змістом яких ставатимуть якісно нові для суспільства завдання та зміна характеру взаємозв'язку держави і суспільства. Реалізація нових стратегій потребує:

- зміни орієнтирів функціонування та розвитку інституцій державного управління, їх наближення до сучасних викликів та нових стратегічних пріоритетів розвитку суспільства;
- становлення логіки діяльності інституцій влади та управління, спрямованої на посилення їх соціальних залежностей;
- трансформації позицій внутрішньо-елітарних альянсів і коаліцій.

2. Гармонізація політики та управління. Публічна сфера та комунікативні практики, що діють на засадах соціального партнерства та дискурсивної етики, мають стати платформою повсякденних контактів громадян з владою. Адже саме «низові» відносини влади і громадськості часто виявляються вкрай впливовими, якщо не вирішальними в ході глибоких перетворень. Тут міститься вся сфера життєдіяльності суспільства, яка так чи інакше регулюється державою. Розвиток взаємодії держави і суспільства потребує:

- становлення розгалужених «горизонтальних» соціальних інституцій (громадянського суспільства) та «проникаючих» державних інституцій для забезпечення прозорої системи надання державних послуг;
- дієвості механізмів загальної координації, їх національної спрямованості та соціальної повноти (громадського та державного контролю);
- інституціалізації поведінки та взаємодії громадянина і держави як структури об'єктивованої дії, а не індивідуального чиновницького свавілля.

3. Контроль, відповідальність, соціальний діалог. Еволюція демократичних процедур в Україні — це, перш за все, перехід від панування корумпованих професійних політиків і політтехнологів до відкритої політики, у становленні якої активну участь беруть не лише політичні партії й некомерційні громадські об'єднання, а й безпосередньо основна частина самосвідомого населення (через механізми прямого і зворотного зв'язку з владою). При цьому консолідація суспільства та спрямування його розвитку в бік реальних демократичних перетворень вимагає першочергової та прискіпливої уваги влади до:

- створення умов з дієвого державного контролю за виконанням чинних та новоприйнятих законів України;
- розвитку механізмів громадської участі та громадського контролю;
- дотримання службової дисципліни та самовідповідальності громадян;
- створення відкритого інформаційного простору ЗМІ та рівних умов для соціального діалогу.

4. Подолання «відомчого сепаратизму». Оновлення інституцій державної влади і управління полягає не тільки в подоланні властивого командно-адміністративній (авторитарній) вертикалі самовладної дії «зверху вниз». Істотна проблема реформування інституцій державної влади і управління полягає в тому, що небезпечні для бюрократії (державного апарату) політичні ініціативи зверху згасають буквально на наступних поверхах управлінської ієрархії.

Своєрідним поборником демократії і чинником долання «відомчого сепаратизму» стає принцип транспарентності влади, що його втілюють змісти:

- підзвітність;
- відкритість;
- прозорість.

Стереотипний психокомплекс сучасної політико-управлінської еліти віддаляє її від практичного здійс-

нення нею суспільних реформ та вирішення нагальних проблем політичної модернізації. В контексті творення державної політики значна частина керівних кадрів все ще віддає перевагу «глобальним», «універсальним», «інваріантним», «абстрактним» способам мислення та дії. Завдяки цьому загалом до останнього часу подовжувався «міфологічний» стан свідомості керівних кадрів, нарощувалась «реформаторська заборгованість» країни в цілому, зростала вірогідність різноманітних загострень та кризових аномалій. Натомість, зміни психосоціальної культури дедалі гостріше вступають у протиріччя із застарілими засобами регуляції соціальної поведінки. Особливого значення ця обставина набула в контексті реформ державної служби, приведення цього інституту у відповідність до нещодавно прийнятого закону України «Про державну службу» та його адаптації до стандартів Європи.

При цьому оцінювання управлінських кадрів бачиться чи не найслабкішою ланкою державної кадрової служби. І ця проблема, очевидно, загострюватиметься з припливом у державну службу молодого покоління – основних носіїв нової психології людини, яка посилює свій вплив на пострадянському просторі. Нове покоління рішуче відкидає методи командно-адміністративного управління, виявляє психологічну налаштованість на функціональну й інноваційну активність, прихильність до стандартів і установок братися лише за реальні справи, демонструє ґендерну рівність і самоконтроль.

Тож, оцінка компетентностей державних службовців в нових суспільних умовах має здійснюватись на ґрунті визнання унікальності, особистісної неповторності державного службовця та одночасно його професійно-групової приналежності, розуміння особливостей професійної неоднорідності апарату державної служби та відповідності загальним закономірностям особистісного розвитку державного службовця.

Комплекс засобів, що донині практикується для оцінки ефективності діяльності органів державної влади та їх посадових осіб (анкетування працівників відповідних органів, аналіз даних електронних ЗМІ і матеріалів державної статистичної звітності, а також порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них службових обов'язків) в нових умовах не вирішує завдань оцінювання компетентності кадрів державної служби. Останнє потребує використання методик особистісного оцінювання та застосування з цією метою процедур психодіагностичного тестування.

Фахівці Національної академії державного управління при Президентові України (Е. Афонін та його колеги) мають оригінальний, оснований на процедурі «логічного квадрату» (П. Лазарсфельда) досвід створення психодіагностичних методик оцінювання професійного рівня керівних кадрів, їх готовності до ефективного виконання певних управлінських функцій. В Національній академії державного управління з 1996 р. реалізується також блок тестових методик, спрямованих на визначення особистісної готовності вступника до успішного виконання функціональних обов'язків управлінця.

За нинішніх умов вкрай актуальною бачиться ініціація щодо створення сучасного моніторингового інструменту для управління системою державної служби України, який включав би такі предметні визначення, як:

- ставлення державних службовців до змін у різних сегментах суспільного життя та до державно-політичних реформ зокрема;
- соціальні та соціально-психологічні чинники становлення поглядів та переконань державних службовців;
- цінності, освітній потенціал і потреби особистісного розвитку державних службовців.

Застосування підходу, що пропонується, протистоїть колишнім практикам управління «номенклатурними» кадрами державної служби. Замість цього він вводить в обіг «типові посади» державних службовців з відповідними інваріантними функціями, психологічними властивостями, управлінськими стилями тощо, які, власне, й забезпечуватимуть виконання загальновстановлених посадових обов'язків. Даний підхід, будучи поєднаний з переводом системи державного управління на функціональні засади та реалізацією інших елементів сучасного державного управління, найкращим чином стимулює особистісну відповідальність, розвиток управлінського таланту, а також професійний розвиток особистості державного службовця.

Запропоновані Академією інструментальні розробки – психодіагностичний комплекс оцінювання рівня компетентності державних службовців, місцевих і центральних органів влади, а також щорічний моніторинг Інституту державної служби України — спроможні, на думку фахівців Академії, визначити долю інституційних змін в органах державної влади і місцевого самоврядування України.

Висновки

Політико-управлінська еліта нині стоїть перед непростим та відповідальним вибором шляху подальшого розвитку української держави та суспільства, демократичне спрямування якого потребує подолання багатьох проблем. Їх успішне розв'язання залежатиме, передусім, від вирішення таких першочергових завдань, як: переорієнтація стратегії модернізації, зміна інституційного дизайну та подолання стереотипного психокомплексу державної служби. Завдання вироблення нової управлінської концепції з орієнтацією на сучасні європейські стандарти задає широкий спектр проблемних питань, спрямованих на оновлення управлінської культури в суспільних інституціях, які, власне, й стануть предметом подальших досліджень автора.

Література.

1. Афонін Е. А., Бандурка О. М., Мартинов А. Ю. Соціальні цикли: історико-соціологічний підхід / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. – Х. : Вид-во «Золота миля», 2008. – 504 с. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/books/2008/08aeasts.pdf.

2. Афонін Е., Донченко О. Проблема психологічного феномена проекції в політиці / Е. Афонін, О. Донченко // Політичний менеджмент. – 2009. – №4(37). – С. 28–43. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Afonin_Donchenko.pdf.

3. Афонін Е. А, Суший О. В., Усаченко Л. М. Закономірності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні / [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін, О. В. Суший, Л. М. Усаченко // Український соціум. – 2011. – №4. – С. 7–30. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukr-socium.org.ua/stok/Aktual/Afonin_4_2011.pdf.

4. Глузман С. А руки-то помнят! / С. Глузман // L B.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://society.lb.ua/position/2012/08/03/163919_rukito_pomnyat.html.

5. Головаха Е., Панина Н. Основные этапы и тенденции трансформации украинского общества: от перестройки до «оранжевой революции» / Е. Головаха, Н.Панина // Вестник общественного мнения. – 2006. – № 6. – С. 8–21.

6. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 3–4. – 432 с. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2010/2010-34/index.html.

7. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління : Спеціальний випуск. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. – 354 с. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2011-sv_ukr.pdf.

8. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління : Спеціальний випуск. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012. – 312 с. – [Електронний ресурс].

9. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / А. Пшеворский; Пер. с англ. [Алексеева Ю. Г. и др.]; Под ред. В. А. Бажанова. – М. : РОССПЭН, 2000. – 320 с.

10. Соловьев А. И. Государственные стратегии России: институциональные возможности и барьеры / А. И. Соловьев. – Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 8-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова; 26-28 мая 2010 г.: В 3 ч. Часть 1 / Отв. ред. И. Н. Мысляева. – М.: Издательство Московского университета, 2010. – С.164–173.

11. Социокультурные особенности российской модернизации: материалы круглого стола. – М.: Экон-Информ, 2009. – 152 с.

УДК 336.763

Дмитро Тевелєв

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ

У статті, на основі аналізу процесу інституціоналізації ринку цінних паперів в Україні та з урахуванням цілей і регуляторних принципів IOSCO обґрунтовано концептуальні засади розвитку інституціональної структури регулювання: створення можливостей для ефективної діяльності саморегулівних інституцій; приведення в дію системи ефективного регулювання ринку цінних паперів з боку держави; наукове обґрунтування напрямів реформування системи державного регулювання ринку цінних паперів і впровадження відповідних стандартів організації регульованих ринків; встановлення належної комунікації та розроблення регламенту ролей при вирішенні конфліктних ситуацій.

Ключові слова: *ринок цінних паперів, інститут, інституція, інституціоналізація, інституціональна структура, державне регулювання, саморегулівні інституції.*

Постановка проблеми

Інституційна динаміка ринку цінних паперів, будучи відносно автономною у своєму розвитку як від потреб реального сектора економіки, так і від регуляторного впливу з боку держави, одночасно значною мірою залежить від регуляторної політики, яка здатна як сприяти закріпленню позитивних тенденцій інституційного будівництва, так і гальмувати відповідні позитивні зміни на ринку цінних паперів, а через це – і розвитку усієї економічної системи. Пріоритетним напрямком підвищення ефективності функціонування ринку цінних паперів має стати науково-обґрунтована формалізація норм взаємодії його суб'єктів, що потребує розвитку відповідної інституціональної структури.

Адже інститути – це не просто «правила гри», які накладають обмеження на припустимий вибір дій, як підкреслює Д. Норт, їхнє призначення – створювати стійкі й ефективні механізми вибору рішень у будь-яких конфліктах інтересів [5]. Необхідність розвитку інституціональної структури ринку цінних паперів випливає з окреслених завдань ринкових реформ в Україні, зокрема Стратегією розвитку фінансового сектору України на період до 2015 року.

Ефективний розвиток інституціональної структури (інфраструктури) ринку цінних паперів в Україні залежить від належного функціонування інституційного механізму державного регулювання з системним та поетапним вирішенням завдань підвищення результативності ринку цінних паперів. Передумовою розв'язання поставленої проблеми є ефективність інститутів – регуляторів, здатних забезпечити відповідними інструментами та методами регулювання (насамперед, адміністративними) дієвий вплив на розвиток ринку цінних паперів. З цією метою в основу розробки вітчизняної моделі інституціональної структури регулювання ринку цінних паперів доцільно покласти регуляторні принципи, розроблені Міжнародною організацією комісій з цінних паперів (IOSCO).

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вирішення зазначених завдань сприятиме розбудові стійкого, транспарентного й конкурентоспроможного ринку цінних паперів, що забезпечить довгострокове економічне зростання та інтеграцію України у світовий фінансовий простір.

Особливості розвитку ринку цінних паперів у країнах з перехідною економікою ретельно досліджують такі російські та українські вчені, як М. Агарков, М. Алексєєв, Б. Альохін, О. Мозговий, Я. Міркін, С. Оберемок, В. Опришко, Ю. Петруня, Ю. Петрушенко, В. Соболєв І. Шкодіна та ін. В рамках методології інституціонального аналізу для вирішення окресленої проблеми, окрім таких класиків інституціоналізму, як О. Норт і О. Уільямсон, слід зазначити праці С. Архієреєва, В. Базилевича, В. Гейця, А. Гриценка, В. Дементьєва, П. Єщенка, Р. Капелюшникова, Б. Кваснюка, А. Олєйника, В. Тарасевича, Л. Шаститка, О. Яременка та ін. Питанням інституціоналізації, інституціональної диспропорції та інституційної ефективності ринку цінних паперів присвячено праці таких науковців, як : А. Авілов, Б. Андрушків, С. Архієреєв, О. Баула, Н. Бурмака, З. Ватаманюк, Ю. Вовк, М. Голєв, О. Дегтярьова, Б. Дмитрук, Р. Дудяк, Я. Зінченко, Н. Кирич, Ю.Коваленко, Т. Кушнір, С.Лєонов, О. Мендрул, Н. Мільчакова, І. Павленко, В. Павлов, О. Ромашко, Н. Саніахметова, Р. Сіда, М. Солодкий, О. Сохацька, Б. Щукін та інші. Системі державного регулювання ринку цінних паперів присвячено праці вітчизняних вчених: Г. Андрєєвої, С. Лєонова, О. Мозгового, Ю. Ровинського, С. Черничинець та ін.

Не зважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, інституціональна архітектура, структура та ефективність ринку цінних паперів розглядається здебільшого з позиції економічної науки, залишаючи поза увагою державно-управлінський аспект – розвиток регуляторної інфраструктури ринку цінних паперів і адаптація правової бази до міжнародних стандартів, зокрема щодо зниження систематичного ризику інвесторів.

Мета

На основі аналізу процесу інституціоналізації ринку цінних паперів в Україні та з урахуванням цілей і регуляторних принципів IOSCO обґрунтувати концептуальні засади розвитку інституціональної структури ре-

© Тевелєв Д.М., 2012.

гулювання, здатної забезпечити ефективність взаємодії суб'єктів фондового ринку.

З огляду на визначену мету та у зв'язку з різним тлумаченням змісту, суті поняття «інститут» та його похідних (у відповідності з тим, у межах якої науки розроблялися підходи інституціональної парадигми), маємо конкретизувати ключові поняття дослідження.

У загальному сенсі під «інститутами» розуміють правила гри, створені в суспільстві людьми і призначені для організації взаємодії між ними. Поняття «інститут» (від лат. institutum – установлення, установа) запозичене з юриспруденції. Інститут – це усталена форма організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності і поведінки людей. Вони включають також сукупність соціальних норм, зразків поведінки і діяльності, у праві – сукупність норм права, які регулюють будь-які визначені відносини [10].

Виокремлюють економічні, соціальні, політичні, культурні, виховні, владні та інші інститути. Так, усталеними і визнаними в юридичній науці вважаються інститути права, громадянства, наслідування (успадкування прав) тощо. До економічних і соціальних інститутів традиційно відносять інститути власності і контрактних відносин (включаючи трудові відносини), заробітна плата і соціальне забезпечення. Їх роль полягає у виконанні регулятивних функцій суб'єктів господарювання і трудових відносин, пов'язаних з організацією та управлінням процесами життєдіяльності, матеріального і соціального відтворення.

Інститути у своїй сукупності утворюють інституціональну структуру суспільства та економіки. Отже, сутнісними характеристиками даної категорії виступають як юридичні норми, так і порядок установлення взаємозв'язку між ними. Це дозволяє упорядкувати (регламентувати) відносини між суб'єктами права з метою надання їм стійкого характеру, для чого і створюються відповідні організаційні структури і органи контролю. За визначенням А. Шастітко, «під категорією «інститут» слід розуміти низку правил, які виконують функцію обмежень поведінки та впорядковують взаємодію між людьми, а також відповідні механізми контролю за дотриманням цих правил» [11].

Інститути створюються людьми, люди розвивають і змінюють інститути. Інституційні зміни, у свою чергу, визначають те, як суспільства розвиваються в часі, вони є ключем до розуміння історичних змін.

На думку Н. Ільченко, під «інституціоналізацією» слід розуміти становлення нових інститутів, правове та організаційне закріплення тих чи інших суспільних відносин. Доцільним також, у цьому контексті, є узгодження понять «інститути» та «інституції», що зніме питання про відмінність відповідних підходів у дослідженні суспільних процесів. Так, у певний період свого розвитку інститути відокремлюються від організацій (інституцій), оскільки останні є соціальними формами, в яких зрештою закріплюються та реалізуються ті чи інші інститути. Отже, інституції в певному сенсі є продуктом діяльності інститутів [2].

Таке розмежування понять дає змогу чітко розрізняти два наукові підходи під час проведення дослідження: інституціональний та інституційний. Останній визначають як загальний метод дослідження державного управління, який через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови систем органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики [4].

Відповідно до Закону України [6], державне регулювання ринку цінних паперів – здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком цінних паперів та їх похідних та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері.

Таким чином, державне регулювання ринку цінних паперів − це діяльність органів державної влади для досягнення встановлених цілей; технологія реалізації державних, суспільних і приватних інтересів; спосіб забезпечення певних гарантій за допомогою інституціоналізованого контролю над формуванням і використанням суспільних ресурсів тощо. Тобто, систему державного регулювання ринку цінних паперів можна розглядати як певне інституціональне утворення, розвиток якого відбувається в напряму вдосконалення адміністративних, нормативно-правових, фінансово-бюджетних та інших інститутів, що в сукупності визначають характер державно-управлінських реформ.

Проте, слід наголосити на інституціональній особливості ринку цінних паперів, як найвищої форми розвитку товарно-грошових відносин, та багатоаспектної соціально-економічної системи з складною інфраструктурою та потужним механізмом захисту інтересів всіх його учасників – інвесторів, емітентів, посередників − які є зрілими інституціями. Враховуючи зазначене, вважаємо за доцільне, у межах нашого дослідження, під інститутами ринку цінних паперів розуміти не тільки сукупність формальних і неформальних меж (норм, правил), які структурують взаємодію всіх його учасників, але й як сукупність організацій, які генерують, модернізують, розповсюджують норми і правила, а також виконують функції, пов'язані зі спонуканням до примусового їх виконання.

На нашу думку, інституціональна структура регулювання ринку цінних паперів – це склад і система регуляторів (норм, правил і організацій), які здійснюють вплив на фінансові інститути і діяльність суб'єктів фондового ринку, та нагляд за ними.

Інституціональна структура (інфраструктура) ринку цінних паперів – це система регулювання, яка, за обґрунтуванням Г.І. Андрєєвої [1], охоплює:

- законодавчо-нормативну базу (регулятивні норми, що діють на ринку цінних паперів);
- регулятивні органи (державні та саморегулівні);
- регулятивні функції та процедури (законодавчі, реєстраційні, ліцензійні, наглядові);
- етику фондового ринку (правила чесного ведення бізнесу, вироблені саморегулівними організаціями);
- традиції та звичаї.

Розглянемо чинну інституціональну модель регулювання ринку цінних паперів в Україні.

Законодавче регулювання ринку цінних паперів України – це багаторівнева структура, в основу якої покладено конституційні принципи. Основи створення і функціонування фінансового, кредитного та інвестиційного ринків установлюються лише законами України. Базовими нормативно-правовими актами, які діють у даній сфері правового регулювання, є: Закон України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності»; Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»; Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні».

Діяльність на ринку цінних паперів в Україні регулюється відповідно до чинного законодавства і здійснюється у взаємодії двох регуляторів, які органічно поєднуються і взаємодоповнюються:

- регулювання даної діяльності з боку держави;
- регулювання, або, як прийнято називати, регламентація, з боку власне фондового ринку.

Згідно з чинним законодавством [6], державне регулювання ринку цінних паперів здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринку цінних паперів у межах своїх повноважень. Відповідно, розвиток ринку цінних паперів безпосередньо залежить і від низки умов, створених іншими державними органами, зокрема Національним банком України (регулювання діяльності комерційних банків з цінними паперами), Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (регулювання діяльності інститутів спільного інвестування) та від їх взаємодії. Національний банк України виконує своєрідну роль на ринку цінних паперів, він одночасно є як професійним учасником, що активно веде операції з цінними паперами, так і державним органом регулювання фондового ринку.

Необхідно зазначити, що з метою створення ефективної системи регулювання та контролю на ринку цінних паперів за ініціативою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку були утворені саморегулівні організації ринку цінних паперів, які об'єднують професійних учасників ринку цінних паперів за видами діяльності (реєстраторів, торговців, зберігачів та депозитаріїв, а також інвестиційних керуючих):

- Асоціація «Українські фондові торговці» (АУФТ) є відкритим добровільним договірним об'єднанням професійних учасників ринку цінних паперів, які здійснюють торгівлю цінними паперами;
- Професійна асоціація реєстраторів і депозитаріїв (ПАРД) є добровільною недержавною некомерційною організацією, заснованою для сприяння розвитку добросовісної конкуренції між суб`єктами фондового ринку в галузі ведення реєстрів власників цінних паперів, обліку руху цінних паперів та депозитарної діяльності;
- Українська Асоціація інвестиційного бізнесу (УАІБ) є добровільною, недержавною, некомерційною організацією, заснованою в квітні 1995 р. з метою забезпечення високого професійного рівня діяльності учасників ринку цінних паперів, представництва членів СРО та захисту їх професійних інтересів. УАІБ на сьогодні є єдиною в Україні саморегулівною недержавною організацією, якій держава делегувала частку своїх повноважень, визначивши їх в Законі України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)».

На рівень ефективності інституціональної структури регулювання ринку цінних паперів, з урахуванням ступеня розвитку макроекономічного та інституційного середовища, впливає: обрана модель формування ринку цінних паперів, на основі якої визначаються найвпливовіші учасники; рівень конкуренції між суб'єктами ринку; ступінь його інформаційної прозорості. Ці чинники перебувають у тісній взаємодії і взаємозалежності.

Аналіз досліджень вітчизняних науковців щодо зарубіжного досвіду інституціоналізації регулювання ринку цінних паперів [9, 12] дозволяє виокремити моделі інституціональної структури регулювання ринку цінних паперів за критеріями:

- «суб'єкт регулювання»: основна регулююча роль на ринку цінних паперів належить державі (Франція) або регулювання розподілене між державою і саморегулюючими органами (Великобританія);
- «жорсткість регулювання»: моделі, засновані на жорстких, детально розписаних процедурах, контролі за їх дотриманням (США), або базуються на широкому використанні, поряд із жорсткими розпорядженнями, неформальних домовленостей, рекомендацій, погодженого стилю поведінки, переговорів по розв'язанню складних ситуацій (Великобританія).

Залежно від вибору моделі ринку цінних паперів характер інституціональної структури регулювання може бути банківським, небанківським та змішаним. Для регулятивної інфраструктури фондового ринку України, як видно з вищенаведеного, характерна змішана модель з значною роллю держави, що дуже важливо на сьогоднішньому етапі соціально-економічного розвитку України.

Вищенаведений аналіз засвідчив, що інституціоналізація ринку цінних паперів в Україні відбувається за двома напрямами: з одного боку, через інститути прямого державного регулювання фондового ринку, а з іншого – шляхом створення інституціональної основи для діяльності саморегулівних організацій. Враховуючи, що тільки ринок цінних паперів є єдиною сферою ринкової економіки, де існує концепція саморегулювання, важливим концептуальним завданням розвитку інституціональної структури регулювання є створення можливостей для ефективної діяльності саморегулівних інституцій.

Як свідчить світовий досвід, ринок цінних паперів ефективно розвивається, якщо враховується принцип оптимальності державного регулювання. Тобто, держава регулює діяльність учасників ринку тільки в тих випадках, коли це дійсно необхідно, а в інших випадках делегує свої повноваження професійним учасникам ринку, які об'єднуються в саморегулівні організації. Але, в Україні фондовий ринок ще не набув ознак традицій та правил роботи, що зумовлює необхідність реалізації наступного концептуального завдання − приведення в дію системи ефективного його регулювання і насамперед із боку держави. Система регулювання фондового ринку має охоплювати всіх учасників фондового ринку і забезпечувати здійснення ними своєї діяльності відповідно до встановлених правил.

Враховуючи політику держави стосовно розвитку фондового ринку, зокрема положення Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» [8], ще одним концептуальним завданням розвитку інституціональної структури ринку цінних паперів є наукове обґрунтування напрямів реформування системи державного регулювання ринку цінних паперів і впровадження відповідних стандартів організації регульованих ринків фінансових інструментів з огляду на новітні тенденції світових ринків і адаптацію вітчизняного законодавства до європейських норм фінансового та корпоративного права. Важливу роль в цьому аспекті відіграє врахування 30 регуляторних принципів IOSCO, які базуються на 3 основних цілях регулювання фондового ринку: захист інвесторів, забезпечення функціонування справедливого, ефективного та прозорого ринку; зниження ризику.

30 принципів регулювання фондового ринку повинні бути практично запроваджені у відповідній законодавчій структурі таким чином, щоб відповідати визначеним вище трьом цілям регулювання ринку цінних паперів. Принципи об'єднані у вісім категорій: принципи, які стосуються установи, що регулює ринок цінних паперів (регулятора); принципи щодо саморегулювання; принципи щодо правозастосування на ринку цінних паперів; принципи

співробітництва у регулюванні; принципи щодо діяльності емітентів; принципи щодо схем колективного інвестування; принципи щодо діяльності ринкових посередників; принципи, які стосуються вторинного ринку [13].

Комунікація між державними органами, що здійснюють регулювання на ринку цінних паперів, та вирішення конфліктних ситуацій − найважливіший елемент інституціональної структури ринку цінних паперів. Законодавчо «правила» комунікації закріплено в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [7]. Зокрема, стаття 22 прямо присвячена співпраці та координації діяльності між органами, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг (тобто НБУ, НКЦПФР та Нацфінпослуг). Цією статтею закону Національний банк України, НКЦПФР та Нацфінпослуг зобов'язуються співпрацювати згідно з положеннями цього Закону.

Зазначена законодавча процедура передбачає як систематичне інформування один одного, так і оперативне оповіщення про будь-які спостереження та висновки, які є необхідними для виконання покладених на них обов'язків. Але, у органів регулювання відсутній взаємний доступ до баз даних, натомість є укладені меморандуми про обмін інформацією, необхідною для виконання їх функцій. Наявність різних інформаційних платформ та різних часових рамок потоків інформації (наприклад, даних звітності фінансових установ) унеможливлює ефективне використання зазначеної інформації для цілей регулювання.

Комунікації між державними органами є важливою складовою ефективного регулювання ринку цінних паперів. На сьогодні вони скоріше носять формальний характер. Звідси, ще одним концептуальним завданням розвитку інституціональної структури є встановлення належної комунікації та розроблення регламенту ролей при вирішенні конфліктних ситуацій з чітким наданням повноважень щодо прийняття рішень одному з органів з метою уникнення двозначності чи суперечок.

Висновки

На основі аналізу процесу інституціоналізації ринку цінних паперів в Україні та з урахуванням цілей і регуляторних принципів IOSCO обґрунтовано наступні концептуальні засади розвитку інституціональної структури регулювання:

- створення можливостей для ефективної діяльності саморегулівних інституцій;
- приведення в дію системи ефективного регулювання ринку цінних паперів з боку держави;
- наукове обґрунтування напрямів реформування системи державного регулювання ринку цінних паперів і впровадження відповідних стандартів організації регульованих ринків;
- встановлення належної комунікації та розроблення регламенту ролей при вирішенні конфліктних ситуацій.

Подальших наукових досліджень потребує питання відповідності чинної системи державного регулювання ринку цінних паперів в Україні 30 регуляторним принципам IOSCO.

Література.

1. Андрєєва Г. І. Особливості інституціоналізації ринку цінних паперів в Україні / Г. Андрєєва // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2001. − Т. 4. − С. 205−209.

2. Ільченко Н. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід / Н. Ільченко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2011_1/doc/1/06.pdf. – Назва з екрану.

3. Коваленко Ю. М. Ефективність фінансового сектору економіки:інституційний підхід / Ю. Коваленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. − № 6 (120). – С. 11−17.

4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

5. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К.: Основи, 2000. – 198 с. Тарасенко О. В. Методологічні підходи до визначення ефективності інституцій / О. Тарасенко // Научные труды ДонНТУ.– Серия: экономическая.– 2009.– Вып. 37–2. – С. 37–43.

6. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні // Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР, з поточною редакцією від 01.01.2013 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80. – Назва з екрану.

7. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг // Закон України від 12.07.2001 № 2664-III / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/page2. – Назва з екрану.

8. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки Комітету з економічних реформ при Президентові України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. – Назва з екрану.

9. Рак Р. В. Світовий досвід функціонування ринку державних цінних паперів / Р. Рак // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. − № 1(48). – С. 116−122.

10. Словарь иностранных слов / [отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова]. – 6-е изд. – М. : Рус. яз. – Медиа ; Дрофа, 2009. – 817 с.

11. Шастітко А. Є. Нова інституціональна економічна теорія / А. Є. Шастітко. – М. : ТЕИС, 2002. – 273 с.

12. Якушик І. Д., Мацелюк Н. П. Інституціональна структуру регулювання фінансового ринку: адаптація зарубіжного досвіду / І. Якушик, Н. Мацелюк // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2009. − № 2. – С. 400−407.

13. IOSCO Annual Report 1995. – Madrid (Spain), 1996. – 59 p.

УДК 353:332.142.6

Віктор Федорчак

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ СТРАТЕГІЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті на основі авторської моделі механізму координації дій суб'єктів реалізації екологічної полі-

© Федорчак В.В., 2012.

тики розроблено організаційний механізм реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні та запропоновано функціональну структуру Державного інформаційного центру міжпрограмної координації.

Ключові слова: *стратегічне проектування, механізм координації, організаційний механізм, центр міжпрограмної координації.*

Постановка проблеми

Реалізація політики екологічної безпеки відбувається на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому. Це, у свою чергу, визначає відповідний територіальний розподіл суспільних інтересів у сфері екологічної безпеки за територіальним або відомчим принципом. Територіальний принцип передбачає поширення загальнодержавного управління на всіх природокористувачів і всі об'єкти природи. Відомче управління поширюється на користування певним природним ресурсом незалежно від того, на якій адміністративній території він знаходиться.

Реалізація процедури стратегічного проектування як управлінської технології потребує чіткого визначення інституційного середовища – організаційної структури (впорядкованого набору інститутів), функцій суб'єктів управління та рівня їх підпорядкування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Широкий формат вивчення проблеми екологічної безпеки як важливої складової національної безпеки отримав значний теоретичний доробок у наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених: Б. М. Данилишина, М. І. Долішнього, В. С. Кравціва, С. Д. Стеченка при розробці стратегії екологічної безпеки на регіональному рівні; Л. І. Абалкіна, С. Г. Глазьєва, А. М. Ілларіонова, В. М. Некрасова при розробленні моделі сталого розвитку та обґрунтуванні системи управління екологічною безпекою. Питанню організаційного механізму забезпечення екологічної безпеки присвячені дослідження О. О. Веклича, П. М. Голованової, Н. М. Лукьянчикова, А. В. Фролової, В. М. Шмандія. Не зважаючи на значну увагу з боку науковців до питання екологічної безпеки, проблема організаційного забезпечення реалізації управлінських рішень у цій сфері досліджується тільки через організаційно-економічний чи/або організаційно-правовий аспекти, залишаючи поза увагою функціональну складову організаційних заходів.

Мета

Мета запропонованої статті полягає у розробленні на основі авторської моделі механізму координації дій суб'єктів реалізації екологічної політики, структури організаційного механізму реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу

Аналіз координаційної діяльності у сфері екологічної безпеки проявив складність організаційної структури взаємодії суб'єктів реалізації екологічної політики, до складу якої входить також і розгалужена мережа консультативно-дорадчих органів Мінприроди [4].

Як показали результати попередніх досліджень автора (Федорчак, 2012), координаційний метод управління є дієвим інструментом діяльності Мінприроди. Для підвищення ефективності впровадження державної екологічної політики на регіональному рівні також необхідна чітка координація цього процесу. Саме тому на базі Мінприроди доцільним є створення координаційного комітету з планування та реалізації державної політики екологічної безпеки на регіональному рівні. До його складу повинні входити представники урядових структур та інститутів громадянського суспільства. Основне завдання цього комітету – це забезпечення реалізації державної екологічної політики на регіональному та галузевому рівнях. Він повинен мати законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації екологічної політики. Також до впровадження новітньої екологічної політики мають залучаться різні міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, обласна та місцева влада, органи місцевого самоврядування, бізнес, громадськість, науковці та всі зацікавлені сторони.

Серед основних завдань Комітету – координація міжсекторальної взаємодії та залучення зацікавлених сторін при реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні за чотирма основними програмними напрямами.

1. Інтеграція процесу прийняття управлінських рішень. Думка громади не завжди враховується в прийнятті управлінських рішень, а громадські обговорення часто проходять формально й не конструктивно. Враховуючи особливості та складнощі окремих територіальних екосистем і соціальних структур, процеси інтеграції в окремі сектори економіки (наприклад − сільське господарство, транспорт, водне господарство, комунальна сфера тощо) вимагатимуть особливих підходів в різних регіонах та навіть місцевостях. Необхідність застосування диференційованих підходів зобов'язує до тісної співпраці з громадськістю як в організаційному, інформаційному, так і в економічному плані. Стимулювання та сприяння з боку Міністерства екології та природних ресурсів та місцевих органів самоврядування розробки та затвердження місцевими громадами місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища вбачається важливим напрямком розвитку державної екологічної політики на місцях, адже при розробці планів представники органів місцевої влади, бізнесу, науки та громадськості працюють спільно над визначенням пріоритетів подальшого розвитку населеного пункту. На рівні місцевого самоврядування чи місцевих державних адміністрацій можуть ухвалюватись рішення з питань, що входять до самостійної компетенції цих рівнів регулювання, а також з питань реалізації на місцевому рівні законодавства України та рішень центральних виконавчих органів.

2. Розроблення та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища. Координації підлягає системне впровадження: програмно-цільових методів при формуванні й реалізації цільових програм розвитку; екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, урахування вимог Ольборзької хартії під час проведення оцінки регіональних програм соціального та економічного розвитку; розвиток партнерства «громадськість – влада – бізнес» на регіональному рівні. Нагальною необхідністю є зміна підходу до стратегічного планування, виходячи з таких принципів: відповідальність за стан довкілля несе усе суспільство, а не лише держава; розробляється не фіксований план, а система, яка може постійно удосконалюватися; цілі визначаються інтегровано та комплексно; рішення ухвалюються прозоро; здійснюється постійний аналіз результатів для поліпшення екологічного управління.

3. Проведення процедури стратегічної екологічної оцінки (СЕО) на всіх стадіях інвестиційного проекту, починаючи від його проектного задуму до реалізації, що обумовлено наступним. Стратегічна екологічна оцінка використовує всі доступні інструменти планування, прогнозування, оцінки, адаптуючи їх для вимог конкретного проекту та спирається на вихідну доступну на даний час

інформацію. В залежності від зазначеного, координації підлягає два типи процедур: пост-проектна (pre-ante) − у випадку, коли оцінка проводиться по завершенню розробки стратегічного документу, але до прийняття кінцевого рішення про його впровадження; паралельна з процесом проектування (ex-ante), що сприяє прийняттю альтернативних рішень.

4) формування організаційно-економічного механізму управління екологічно орієнтованими інвестиційними проектами. Координація цього процесу за умов поєднання важелів ринкового та державного регулювання забезпечить збалансування інтересів учасників інвестиційного процесу та досягнення цільового еколого-економічного результату з мінімальними витратами інвестиційних ресурсів.

Саме тут доречно наголосити, що механізми координації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні можуть набувати різної процесуальної форми, в залежності від цілі взаємодії суб'єктів досліджуваного процесу. Це обумовлює необхідність обґрунтування організаційної структури управління з конкретизацією функцій виконавців окремих складових процедури стратегічного проектування та визначенням напрямів узгодження дій всіх організацій, що беруть участь у здійсненні проекту.

Адже реалізація процедури стратегічного проектування як управлінської технології потребує чіткого визначення інституційного середовища – організаційної структури (впорядкованого набору інститутів), функцій суб'єктів управління та рівня їх підпорядкування.

За територіальним принципом функції суб'єктів політики екологічної безпеки розподіляються наступним чином [1; 5]:

- національний рівень – розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення політики екологічної безпеки; проведення державної екологічної експертизи; формування економічного механізму природокористування; ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності; державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій; встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів; реалізація міжнародних угод; екологічна освіта та екологічне виховання та інше;
- регіональний рівень – регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів); впровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення та зацікавлених підприємств, установ і організацій з екологічних питань;
- місцевий рівень – проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; організація розроблення місцевих екологічних програм та проектів.

За відомчим принципом функції суб'єктів політики екологічної безпеки розподіляються наступним чином (з урахуванням змін, відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 № 726 [2]):

- Міністерство екології та природних ресурсів України − призначене здійснювати комплексне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення природних ресурсів, забезпечувати належне функціонування державної гідрометеорологічної служби, а також координувати діяльність центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у цій галузі;
- Міністерство охорони здоров'я України − відповідає за забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення в країні;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій − є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;
- Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій − є постійно діючим органом, який координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, пов'язану з безпекою та захистом населення і територій, реагуванням на надзвичайні ситуації природного і техногенного походження;
- Державна екологічна інспекція України − забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;
- Державне агентство екологічних інвестицій України забезпечує реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї.

Відповідно до вищезазначеного, організаційний механізм процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні має наступну інституційну структуру (рис.1).

Важливу роль у забезпеченні функціонування організаційного механізму відіграє Державний інформаційний центр міжпрограмної координації, що обумовлено наступним:

- по-перше, реалізація кожного етапу процедури стратегічного проектування – це реалізація окремого проекту в межах цільової програми, що потребує координації за цілями, ресурсами, термінами. Для цього необхідна спеціальна проектна структура – Програмний комітет;
- по-друге, застосування в управлінській практиці проектного підходу вимагає: знання об'єкта проектування і знання щодо призначення і функціонування сфери діяльності, до якої входять проекти, що перетворюються; знання методик і понятійних засобів проектування як специфічної діяльності;
- по-третє, прийняття управлінського рішення потребує забезпечення системного зв'язку між плануванням і прогнозуванням. Відносно процедури стратегічного проектування, планування – це діяльність, спрямована на оптимізацію регіональної стратегії управління екологічною безпекою. Але, як наголошують вітчизняні вчені [3], через

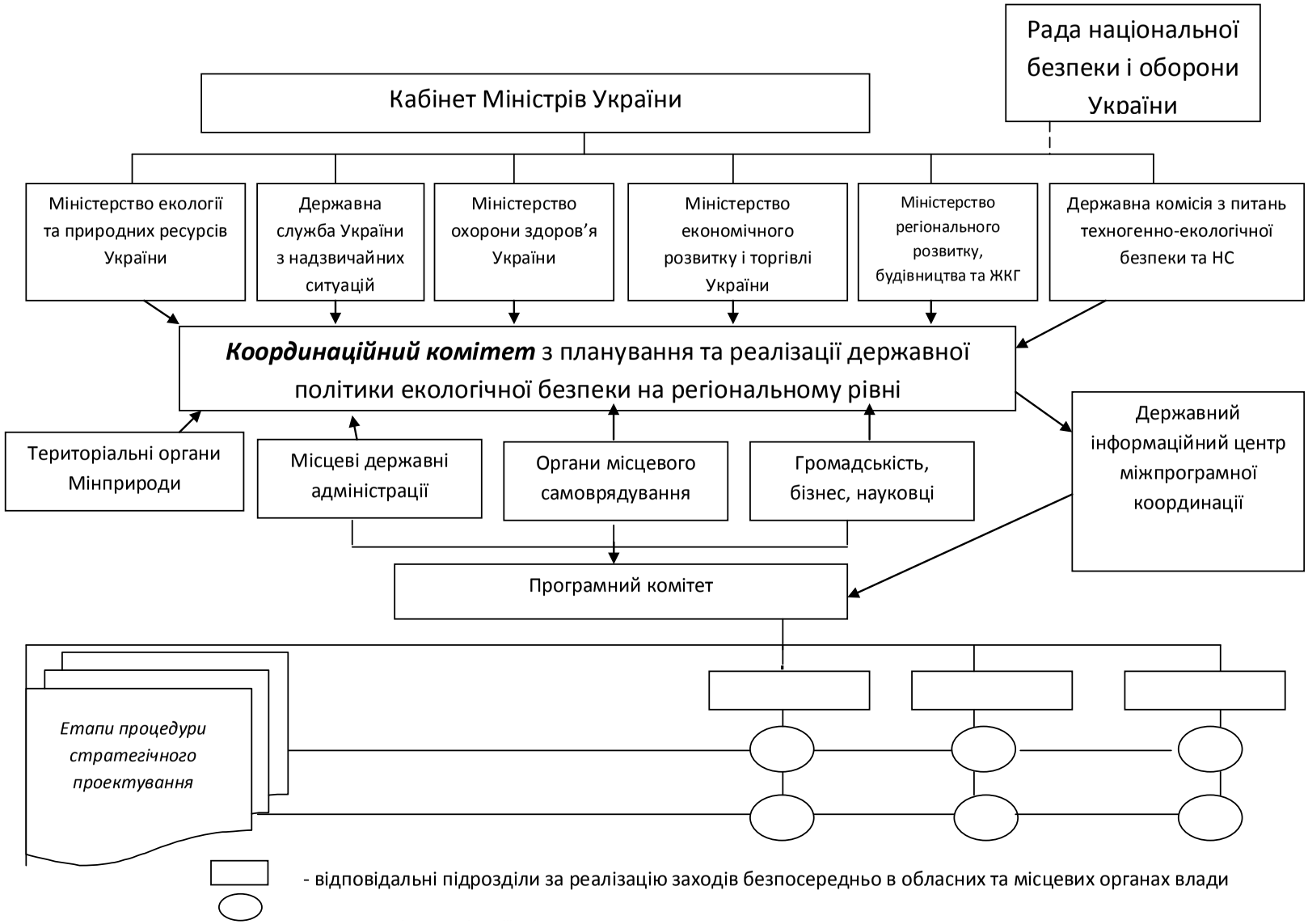


Рис. 1. Організаційний механізм реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні

емерджентність регіональної соціо-еколого-економічної системи не можна обмежуватися простим аналізом її елементів (системні властивості не завжди доступні оперативному вимірюванню в ході планування), процес управління потребує постійного і глибокого описання загальних закономірностей розвитку, тобто прогнозування економічного, екологічного та соціального процесів як єдиного цілого, як системи.

Відтак, функціональна структура Державного інформаційного центру міжпрограмної координації може мати наступний вигляд (рис.2).

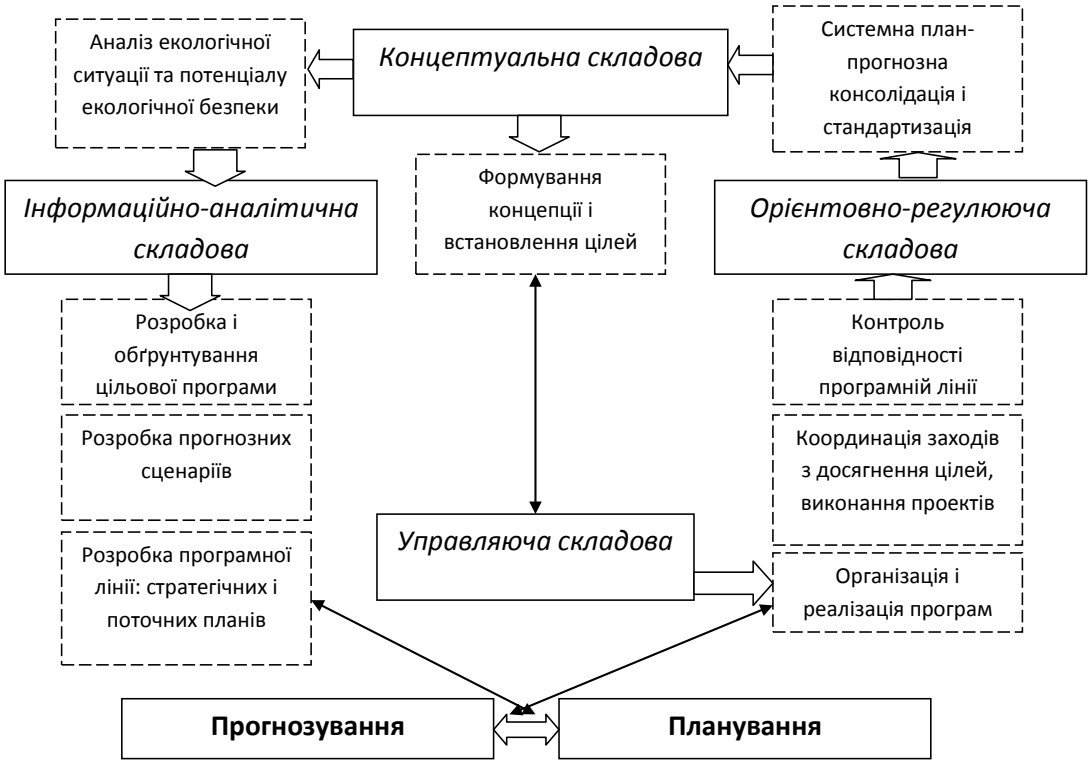


Рис. 2. Функціональна структура Державного інформаційного центру міжпрограмної координації

Запропонований нами організаційний механізм реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні здатний забезпечити системний зв'язок між Державною програмою соціально-економічного розвитку України, державною цільовою програмою екологічної безпеки, макроекономічними показниками та регіональними програмами.

Висновки

Підсумовуючи зазначимо, що до переліку важливих передумов запровадження стратегічного проектування як управлінської технології реалізації політики екологічної безпеки на регіональному рівні відноситься необхідність: виконання Орхуської конвенції; узгодження інтересів держави, регіону, господарюючих суб'єктів і населення; розроблення і запровадження комплексного підходу до проведення оцінки ризиків; визначення критеріїв еколого-ресурсних та еколого-техногенних загроз; залучення значних ресурсів для реалізації природоохоронних заходів, що обумовлює нагальність застосування відповідних інструментів – програмування, узгодження еколого-економічних інтересів, програмно-цільового управління, оцінки екологічних ризиків та стратегічної екологічної оцінки проектів регіонального розвитку, екологічного прогнозування, екологічного аудиту та експертизи, економічних режимів стимулювання екологічно орієнтованих (на «зелену економіку») структурних трансформацій. Подальших наукових досліджень потребує питання інструментального забезпечення реалізації процедури стратегічного проектування.

Література.

1. Данилишин Б. М. Екологічна складова політики сталого розвитку: монографія / Б. М. Данилишин. – Донецьк: Юго-Восток, 2008. – 256 с.

2. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/15236.html. – Назва з екрану.

3. Соловйова Н. І. Системне планування і прогнозування: гносеологічне осмислення / Н. Соловйова // Актуальні проблеми економіки. – 2009. − № 11. – С. 239−250.

4. Федорчак В. В. Механізми координації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні /В. Федорчак // Актуальні проблеми державного управління: ОРІДУ НАДУ. – 2012. − № 3. – С. 75−78.

5. Хлобистов Є. В., Жарова Л. В.. Проблеми інституціоналізації системи раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища / Э. Хлобистов, Л. Жарова // Маркетинг і менеджмент інновацій, 2010. − № 2. – С. 206−214.

УДК 35.08

Світлана Бронікова, Михайло Оганісян

САМОУПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК РЕСУРС РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ ПРОФЕСІЙНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено головні причини страху та його вплив на професійну діяльність державного службовця, розглянуто самоуправління особистості як ресурс розв'язання проблем професійної реалізації.

Ключові слова: *державний службовець, самоуправління особистості, управління станом, страх.*

Постановка проблеми

Актуальність теми дослідження зумовлена низкою гострих проблем державного управління, спричинених процесами динамічних довгострокових складних та енергоємних соціально-економічних перетворень. Рушійною силою їх розв'язання визнано високо¬професійну й відповідальну людину, реалізація творчого потенціалу якої дасть змогу Україні вийти з кризового періоду в новій якості і з високим економічним статусом. Проблемою на шляху практичного потенційного людського вияву є природний страх суб'єкта управління перед змінами, що ускладнює просування реформ. Розуміння природи потужної реакції на небезпеку, опанування та приборкання страху – складний процес самоуправління державного службовця. Усвідомлення ролі самоуправління індивіда в розбудові ефективної держави актуалізує дослідження цього феномену.

Нова якість України передбачає перш за все нову якість особистості, зокрема з управлінської сфери, що передбачає стан її фізичного, психічного і морального здоров'я, рівень її освіченості та самореалізації кращих особистісних рис. Самоуправління особистості державного службовця уможливлює використання своєї професійної діяльності для тілесної й душевної самореалізації, для продуктивного опредметнення своїх особистісних здібностей, одержаних знань і досвіду [8, с. 118].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Спеціальних питань здатності до самоуправління торкалися Г. Габдреєва, Н. Пейсахов, Н. Тутишкин й інші автори, що розглядали взаємозв'язок саморегуляції й самоуправління особистості. Цілеспрямовані дослідження в цій сфері уможливлюють констатування факту того, що вивчення проблеми самоуправління переважно здійснювалося в межах психологічної науки.

Феномен же страху, попри велику кількість ґрунтовних досліджень в різних науках (Ж. Бодріяр, М. Монтень, О. Золотухіна-Аболіна, І. Мальковська, Е. Фром, Д. Джонсон, Дж. Лалл, Г. Вартанян, О. Туренко та ін.), у сфері державного управління малодосліджений, частіше науковці говорять про умови праці та «професійне вигорання» державних службовців, серед них Ю. Александров, С. Безносов, В. Бойко, М. Буриш, Н. Водоп'янова, С. Джексон, Є. Зеєр, Л. Карамушка, Е. Кін, Н. Левицька, Г. Ложкін, М. Лейтер, С. Максименко, К. Маслач, Л. Малець, Е. Махер, М. Мельник, В. Орел, М. Сіцінська М. Смульсон, П. Сорокін, В. Тимофієв, Т. Форманюк та ін. Отже, страх в управлінській діяльності не став об'єктом широкого й детального теоретизування в наукових дискусіях, а такий ресурс як самоуправління особистості не має належного розвитку попри актуальну й велику затребуваність.

Мета

Мета розвідки – з'ясувати головні причини страху та його вплив на професійну діяльність державного службовця, уяскравити прикладами складних метафор, що відбивають інтерпретацію ситуативних поведінкових моделей; розглянути самоуправління особистості як ресурс розв'язання проблем професійної реалізації.

Виклад основного матеріалу

На труднощі адаптації організму до динамічно мінливих умов життя, природну слабкість нервової системи людини звертали увагу ще І. Павлов, І. Мечников, В. Вересаєв. Підвищену професійну шкідливість має управлінська діяльність, особливо адміністративних керівників. Андрологи свідчать про те, що багато з них мають спричинені страхом «мовчазні захворювання» (простатит, радикуліт, гастрит, гіпертонію тощо), що становить серйозну загрозу для їхньої професійної діяльності і для них самих.

Потужний негативний вплив на стан здоров'я засвідчує такий приклад. Солдат, що здійснив парашутний стрибок під час повітряного десантування, втрачає 0,5 кг своєї ваги, який відновлюється після першого прийому їжі. Офіцер, який спостерігав із землі за стрибками своїх солдатів, втрачає більше 2 кг, які відновлюються лише через дві доби [8, с. 117].

Відсутність розгорнутої й ґрунтовної дискусії довкола проблеми страху в державному управлінні пояснюємо тим, що це явище асоціюється з чимось ганебним, позбавленим раціонального, негідним сучасного керівника, особливо державної служби. Переважна більшість працівників власний психічний стан не називають страхом, а частіше сумнівом, тривогою, побоюваннями, занепокоєнням тощо. Відомо, якщо проблему не названо – її не існує, що в свою чергу унеможливлює її розв'язання.

У Національній доповіді «Новий курс: реформи в Україні. 2010−2015» вказано на парадоксальність ситуації, коли такий стан суспільства нікого не задовольняє, і ні в кого немає достатніх сил для змін [5]. Названо й невід'ємну умову здійснення таких перетворень – становлення ефективної системи добору, підготовки і просування кадрів: «Якщо на всі державні посади будуть приходити порядні, професійні, достатньо освічені й досвідчені, культурні, толерантні працівники, … то вирішення завдань державної влади буде гарантованим» [5, с. 11]. Отже, проблеми розвитку держави в умовах модернізації пов'язані з нововведеннями, змінами, зокрема кадровими. Сприйняття людиною змін пов'язують зі страхом перед невідомим завтра, страхом ненастання очікуваного майбутнього. Ще А. Камю писав, що людина без надії, усвідомивши себе такою, більше не належить майбутньому. Це викликає напруження

© Бронікова С. А., Оганісян М.С., 2012.

(тиск, навантаження – англ. stress), що стало типовим явищем у безпосередньо-опосередкованих ситуаціях фахової діяльності й одним із найголовніших факторів ризику професійної реалізації державного службовця у відповідальний період реформ.

Інтенсивність поширення цього явища досягла масштабів, які нагадують небезпечну й неконтрольовану епідемію із значними руйнівними наслідками як для службовця, так і для суспільства в цілому: суттєво знижується працездатність, професійна надійність працівників державного сектору, погіршується здоров'я, збільшується вірогідність прийняття помилкових рішень, провокуються конфліктні ситуації [1, с. 429], отже, створюється порочне коло: початкова причина підсилюється її наслідками.

Академік П. Анохін стверджував, що емоційна основа для будь-яких дій людини, й особливо для реалізації мети й намірів, є найсуттєвішим «топливом», без якого всі починання людини розбиваються від перших перепонів. Перманентні ж негативні переживання можуть навпаки спричиняти ввімкнення суб'єктивних механізмів захисту людського організму. Наприклад, психічна перевтома, небажання займатися деякими видами діяльності, стереотипне відношення до якихось проблем, підвищена обережність у спілкуванні. На думку В. Шепеля, ці захисні механізми допомагають простіше реагувати на службові неприємності, індиферентно сприймати успіхи своїх колег, не мучитися докорами сумління, не сприймати чуже страждання. Насамкінець, у керівника можуть з'явитися вельми небажані особистісні якості, що негативно впливають на його службову поведінку [8, с. 117].

Теоретики неодноразово описували моделі реакцій на страх у публікаціях про психологічне вигорання службовців. Пропонуємо таблицю, що узагальнює й структурує дослідження рівнів та форм прояву страху (див. табл. 1).

Розглядаючи самоуправління як процес, в межах якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, вищевказані наукові узагальнення та системні емпіричні дослідження управлінця-суб'єкта уможливлюють розуміння конкретної особистісної специфіки об'єкта спостереження. Така скрупульозна пізнавальна робота, зокрема вивчення динаміки власного стану зумовлена необхідністю грамотно управляти об'єктом, тобто собою. Справжнє т.зв. наукове знання за Ф. Беконом проясняє причини. Про це говорив і К. Юнг, коли розглядав факт, пов'язаний з реакцією обивателя і вченого на звичайну калюжу. Якщо перший стурбований лише тим, як її обійти, то другого цікавить питання – чому вона виникла. Думки відомого філософа і не менш відомого психолога збігаються в тому, що наукове знання – це знання, що виводить людей на виявлення причинно-наслідкових залежностей у функціонуванні конкретного явища. Пізнавши їх, можна виявити умови, за наявності яких ці залежності спрацьовують. Достовірні знання таких умов та відповідних причинно-наслідкових залежностей – методологічна основа управління (самоуправління, зокрема – С.Б.) [8].

Відомо, що ключові вміння людини «вбудовуються» на основі рефлексії її власного минулого, соціально-професійного й особистого досвіду, засвоєння навичок відбувається як «нарощування» здібностей у різноманітних сферах діяльності. Ідея самоуправління в тому, що найбільш досконалою моделлю управління розвитком є управління людини собою, її усвідомлене й осмислене саморегулювання. Опановуючи вміння, суб'єкт самоуправління визначає сам об'єкти управління: це може бути комунікація, стан, діяльність тощо (А. Печчен).

Управління станом зокрема, передбачає з'ясування причин внутрідискомфорту. Головними причинами страхів на робочому місці називають організаційні страхи: страх втратити роботу, страх не впоратися з роботою, страх допустити помилку, страх бути обійденим іншими, страх втратити власне «Я».

Страх втратити роботу в сучасних умовах є дуже сильним спонукальним мотивом до високої інтенсивності роботи. Однак людина, що знаходиться під постійним тиском цього страху, не може відчувати високої задоволеності від роботи; страх паралізує активність, і продуктивність може різко знижуватися. У професійній діяльності державного службовця він трансформується в «страх втратити посаду» і в державних структурах використовується як навмисний і достатньо сильний засіб тиску на керівників нижчої та середньої ланки. Створюється й культивується атмосфера перманентної ротації управлінського персоналу, нестабільності посадового становища, постійної загрози заміни. Така залежність від керівника державної служби знаходить різні форми «виживання», зокрема реалізується в таких поведінкових моделях, опис яких відбито в стародавніх рукописах:

«Тахмасі Кулі-хан вечеряв з одним із своїх улюбленців. Йому подали блюдо з якимись новими овочами.

• Немає нічого кращого й здоровішого цієї страви, сказав государ.

• Немає нічого кращого й здоровішого, – сказав царедворець.

Після обіду Кулі-хан занедужав і не міг заснути.

• Немає нічого, – сказав він вранці – гіршого й шкідливішого цих овочів.

Таблиця 1

Рівні та форми прояви страху

Рівень прояву	Форми прояву (моделі реакції)
Фізіологічний	Зміна секреції адреналіну, тироксину, статевих гормонів тощо. Зміна частоти серцевих скорочень, тонусу судин, артеріального тиску. Частішає дихання, окремі м'язи напружуються, на шкірі виступає піт і починає турбувати шлунок.
Когнітивний	«Електрична картина» головного мозку показує надмірне збудження, що активізує / паралізує розумову діяльність. Важко зосередитись. Відчуття втрати контролю над собою та ситуацією. Образ сприйнятої реальності нагадує тунель, з якого не видно, що відбувається навколо, і яка визначає лише напрям бігу. Залишаються лише сподівання побачити її кінець («ефект тунелю»).
Комунікативний	Комунікативній взаємодії притаманні озлобленість, розчарування, спротив, гнів. Розчарування позначається на рівні відповідальності та участі в діяльності структури. Поширені й такі форми реакції, що виражаються в комунікативних моделях випереджальної погоджувальної покори, цинізму.
Поведінковий	Поведінка стає пасивнішою, атрофується цікавість, допитливість, унеможливлюється будь-який ризик чи ініціатива. Можливі зловживання алкоголем, курінням, їжею. Розвивається настороженість і замкнутість. Для завищеної потужності страху характерні напруга, пригніченість, скутість, загострене прагнення до пошуку опори.

- Немає нічого гіршого й шкідливішого – сказав царедворець.
- Але ж учора ти не думав так, – зауважив государ. – Що змусило тебе змінити свій погляд?
- Відчуття поваги й страху – заперечив улюбленець. – Я можу безкарно ганьбити це блюдо: я – раб твоєї високості, а не раб цих овочів».

Після викриття брехливості висловлювань царедворець спритно імпровізує. Навмисна демонстрація страху перед повелителем є захисною маніпуляцією царедворця, який підкреслюючи, що безпека його цілком залежить від налаштування государя, підігрує його самовдоволенню й упованню владою.

Страх не впоратися з роботою тією чи іншою мірою пов'язаний з будь-якою професійною сферою, але особливо характерний для управлінської діяльності, якій властиво «накопичення» справ і обов'язків. Всебічний тиск (людський та часовий фактори) ще більше погіршує ситуацію, провокуючи емоційно нестабільний стан, що перетворюється в хронічний, тому вже сама по собі велика кількість справ сприймається загрозливо. Страх перед невпорядкованим хаосом екстраполюється в народну творчість, яка «легітимізує» відсутність порядку й виконує захисну функцію: «Будь-які справи проходять п'ять стадій: галас, плутанина, пошук винних, покарання невинних, нагородження тих, хто не має до цього жодного відношення».

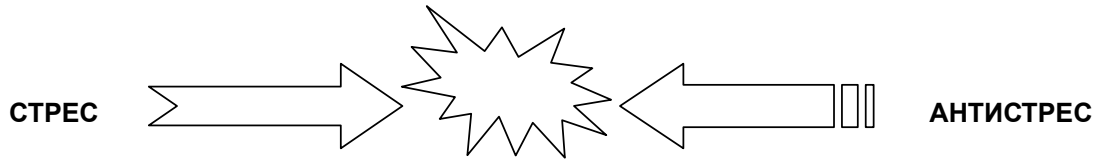
Страх допустити помилку за необхідності постійно «бути на висоті», бездоганно виконувати свою роботу й бути кращим, ніж всі інші члени організації – все це властиво позиції керівника. Йому важче, ніж іншим, визнавати свої помилки, оскільки це шкодить авторитету, позначається на статусі й впливі, тому виникає сильна емоційна напруженість через страх допущення помилок. Безпомилковість та велич керівництва – міф, який з одного боку, сприяє його завищеній самооцінці і нарцисизму, а з іншого боку, – розвитку у підлеглих інфантильної тенденції перекладати відповідальність за власні кроки на керівників вищої ланки. Ці два невіддільні боки ієрархічного симбіозу (керівника й підлеглих) є стабільними через фальшиві уявлення, що постійно повертаються до реальних дійових осіб через історії, фільми тощо [7, с. 144]. До того ж, потужне устремління до слави, влади й визнання… значною мірою стимульовані страхом [7, с. 26].

Страх бути позаду інших властивий більшості людей, що прагнуть просунутися вгору по службових сходах. Однак не всі мають можливість для цього і по-різному реагують на невдачі. Для переважної більшості людей, особливо – керівників, типовою є настанова «бути не гіршим, а бажано – кращим, ніж інші», і якщо вона не реалізується, виникають стійкі й негативні емоційні стани й реакції. Отже, будь-яка потенційно загрозлива для цієї настанови ситуація провокує виникнення страху відповідного типу.

Страх втратити власне «Я» пов'язуємо з відсутністю бачення результатів професійної діяльності державного службовця, що призводить до втрати почуття реалізації себе, відчуття безглуздості роботи, феномен «порожнечі». Хоча для державних службовців цей вид страху менш типовий, він все ж спостерігається у свідомих керівників, яким важко з'ясувати сенс свого функціонування в системі й зрозуміти свій особистий внесок в результати роботи.

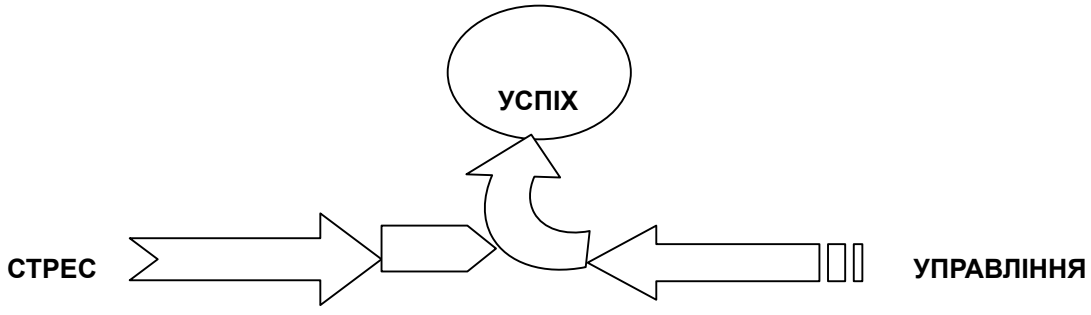
Забезпечення комфортних умов професійної діяльності державних службовців залежить, звичайно, насамперед від стабілізації загальної політико-економічної атмосфери, але вже сьогодні слід подбати про виробленння у державних службовців, які інтенсивно працюють у несприятливих умовах, навичок управління власним станом, навичок самозбереження, адже той, хто не має влади над собою, не може мати влади над іншими.

Зважаючи на актуальну необхідність в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентові України розроблено й апробовано комплекс авторських тренінгів, скерованих на розвиток навичок самоуправління державного службовця. Серед популярних – «Експрес-методи управління стресом», в якому автор використовує різні апробовані методики, зокрема нейролінгвістичного програмування (НЛП), що уможливлюють розуміння й оволодіння службовцями новітньою технологією управління стресом, в основі якої не боротьба з ним (див. рис.1), а продуктивне використання потужної енергії стресу у власних інтересах (див. рис. 2), адже «коріння, що живить стрес, росте із нас самих, а протиборство з самим собою не має переможця» [1, с. 429].



Антистресова технологія

Рис. 1.



Управлінська технологія

Рис. 2.

Комплекс різноманітних відомостей переважно представлено у вигляді п'ятьох покрокових технологій. Перший крок скеровано на розпізнавання стресу (страху) з метою своєчасного пошуку його причини. Як правило, виокремлюють лише два джерела стресу: факт і його значення, тобто подія і наше до неї ставлення. «Запуститься» чи ні закладений природою механізм мобілізуючого реагування залежить не тільки й не стільки від зовнішнього стимулу, скільки від його інтерпретації, яка може бути виключно гіпотетичною. Другий крок – виявити причину стресу з метою знайдення можливостей її зміни. Головним фактором надійності управлінця вважають гнучкість його поведінки та спроможність до змін, адже негнучкість – антитеза життя – вона блокує вибір. Давня східна мудрість говорить: м'яке і гнучке сильніше твердого й жорсткого, бо все, що жорстке – зламається й засохне, все, що гнучке, – буде рости і процвітати [1, с. 445]. Третій крок містить вибір оптимальної поведінки. Мета – опанувати стресову ситуацію. Основоположник вчення про стрес Г. Сельє зазначав, що стресу не варто боятися. Його не буває лише у мертвих. Стресом треба управляти. Керований стрес несе в собі аромат і смак життя. Отже, перетворювати щось негативне у щось позитивне є кульмінацією вмінням контролювати стрес [6]. Четвертий крок – використання прийомів антистресового захисту з метою перетворення стресу із руйнівної у творчу силу. Якщо в ситуації нічого не можна змінити, то для уникання стресових факторів варто вдатися до спеціальних вправ, що змінюють ставлення до проблемних зон: відволікання, заниження значущості події, дієвість, розслаблення. П'ятий крок скеровано на відтворення витраченого ресурсу, протидії хронічній втомі з метою профілактики стресу. Доводячи єдність розуму й тіла в людській системі спеціалісти з НЛП наголошують, що позитивне мислення – найголовніший інструмент забезпечення здоров'я: «Здоров'я – це не предмет власності, це процес. Це те, що ми робимо, результат наших думок і відчуттів. Це спосіб існування» [4].

Під час заняття управлінці знайомляться з набором актуальних для самоконтролю НЛП-технік: логічні рівні стресу, позиції сприйняття, рапорт (зокрема з власним ego), калібрування (зокрема себе), лінія часу, рефреймінг, ресурсне якоріння, генератор нової поведінки тощо [3].

Висновки

Отже, явище страху державних службовців не може залишатися табуйованою темою у відповідальний час розвитку державної служби й служби в органах місцевого самоврядування в умовах реалізації адміністративної реформи, її варто ставити, професійно аналізувати й обговорювати.

Самоуправління державних службовців розв'язує широкий спектр професійних проблем і максимально сприяє особистісній реалізації. Усвідомлення суб'єктом управління наявності таких об'єктів управління, як власні процеси мислення, емоційне налаштування, комунікація, по-перше, уможливлює розтотожнення себе з цими процесами, сприяючи контролю над ними, по-друге, підвищує відповідальність за вибір рішення, комунікативної стратегії тощо. Державні службовці, маючи навички самопізнання, самоконтролю, відкривають доступ до внутрішніх ресурсів, володіють відновлювальними техніками, арсеналом індивідуальних способів регуляції емоційного й фізичного стану, що максимально сприяє оптимізації їх професійної діяльності.

Література.

1. Бакштанский В. Л., Жданов О. И. Менеджмент жизни. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Беловодье, 2003. – 528 с.

2. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / Пер. с нем. В. Седельникова и Н. Федоровой; послесл. А. Филиппова. – М. : Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с.

3. Бронікова С. А. Соціокомунікативний механізм державного управління: теорія і практика моделювання : [монографія] / С. А. Бронікова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 346 с.

4. МакДермотт Я., О'Коннор Дж. НЛП и здоровье. Использование НЛП для улучшения здоровья и благополучия. – Челябинск : Библиотека А. Миллера, 1998. – 240 с.

5. Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.

6. Селье Г. Стресс без дистресса / Пер. с англ. – М. : Прогресс, 1979. – 123 с.

7. Фраймут Й. Страх в работе менеджеров / пер. с нем. – Х. : Гуманитарный Центр, 2005. – 416 с.

8. Шепель В. М. Человековедческая компетентность менеджера. Управленческая антропология. – М. : Народное образование, 1999. – 432 с.

УДК 351:17

Світлана Газарян

ЗНАННЯ, МИСЛЕННЯ І СВІДОМІСТЬ – НАЙВАЖЛИВІША УМОВА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ГІДНОСТІ ОСОБИ, УПОВНОВАЖЕНОЇ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Обґрунтовано технологію інтерактивного навчання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, керуватися відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях для забезпечення належної інституціональної спроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Критеріями технологічності виступають: гуманістична концептуальність; системність; алгоритм управління; ефективність; відтворюваність; візуалізація.

Ключові слова: *технологія інтерактивного навчання, людська гідність, посадова особа, суспільство, державне управління, місцеве самоврядування.*

Постановка проблеми

Завдання підвищення потенціалу всього людства, визначене основоположними принципами захисту і заохочення прав і свобод, проголошених універсальними міжнародними інструментами в області прав людини, ставить у центр поняття гідності кожної особистості [4]. У зв'язку з цим, у перспективі розвитку державної кадрової політики в Україні [10] актуалізується питання рівня вмотивованості в ці процеси осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Адже сьогодні є очевидним, що як ніколи зростає значення цінності саме цієї особи як унікальної і неповторної особистості, готової взяти на себе відповідальність за спрямований ним самим розвиток суспільства.

© Газарян С.В., 2012.

Сучасні засади професійно-посадового розвитку персоналу державної служби визначено Концепцією Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [11], Законом України «Про державну службу» [8] і Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [9]. Зокрема, однією із новацій Закону України «Про державну службу» є застосування управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом, що покладено в основу кадрової політики в державних службах Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії та ін. На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): 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) та рівень професійної компетентності особи (характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками).

Проте, в рамках затверджених державних ініціатив при визначенні інформаційно-пізнавальних потреб посадових осіб не приділено належної уваги питанню розвитку та розширенню зони їхніх життєвих інтересів за рахунок рівня сформованості знань, мислення і свідомості як найважливіших умов визначення поняття гідності людини [4]. За таких обставин, для забезпечення належної інституціональної спроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в системі управління посадовою кар'єрою за компетентнісним підходом особливе місце повинні посідати технології формування гідності посадової особи. Поняття гідності займає першу позицію у пропонованій нами концепції зростання потенційних можливостей осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Поняття «гідність» вживається в контексті різних наук та напрямів – психології, філософії, етики, юриспруденції, релігії та багатьох інших, в кожній з яких воно розглядається з різних точок зору протягом вже багатьох років.

Ретроспектива поняття гідності пов'язана з представниками римського стоїцизму – Сенекою, Епіктетом і Марком Аврелієм, які перші, розробляючи цю багатогранну категорію, стверджували, що честь і гідність – це вищі людські цінності, без яких життя втрачає значення. Зокрема, Епіктет говорив: Не «те жаль, що людина народилася або померла, що вона позбавилася своїх грошей, боргу, саме все це не належить людині. А те жаль, коли людина втрачає істинну власність – свою людську гідність» [14, с. 102]. Мірою розвитку цивілізації йшов природний процес трансформації цінностей, але в цілому поняття «гідність» для «державної людини» зберегло свою основу – самовіддане служіння правителю, державі, суспільству; професійне виконання службового обов'язку і суворе дотримання норм відповідного кодексу, залежно від професійної належності.

Великий інтерес до даної проблеми виявляли такі вчені: І. Кант, А. Маслоу, Дж. Мід, І. С. Кон, К. Роджерс, Е. Еріксон, Т. Шибутані, Б. Паскаль, Л. Фейєрбах, Д. Юм, О. Леонтьєв, Л. Виготський, Б. Ананьєв, С. Рубінштейн, М. Бахтін, О. Вейнінгер, Є. Ісаєв, Г. Тульчинський, Г. Банзеладзе, В. Слободчиков, Ю. Орлов, В. Столін та багато інших. Наслідком цих досліджень є безліч суперечок серед вчених різних галузей знань щодо поняття «гідність» і, водночас, його недостатня вивченість.

Сучасні підходи до категорії «гідність» розкривають її як поняття моральної свідомості, яка виражає уявлення про цінність всякої людини як моральної особистості, а також як категорію етики, яка означає особливе моральне ставлення людини до самої себе і ставлення до неї з боку суспільства, в якому визнається цінність особистості [13]. Необхідно зазначити: фахівці, які займаються даною темою, наголошують на обов'язковій конкретизації при окремому розгляді категорії «гідність», що саме дослідник має на увазі. Так для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, як для кожного громадянина України, поняття «гідність» визначально впливає на соціальну спрямованість їх професійної діяльності, задає ті норми соціальної поведінки, які не дозволяють їм втратити свою гідність. Разом з тим, специфіка діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, політичні й соціальні умови, в яких вона здійснюється, методи діяльності часом не відрізняються гуманізмом, накладають істотний відбиток на трактування поняття «гідність» стосовно будь-якого управлінця.

Підводячи підсумок аналізу останніх досліджень і публікацій, стає очевидним, що коренева суть поняття «гідність», у тому числі і осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування практично залишилася незмінною протягом століть. Ця категорія виступає як еталон, за допомогою якого визначається цінність людини як представника соціальної групи, класу або всього людства. Разом з тим, розвиток суспільства, практичне втілення в життя проголошених принципів гуманізму, справедливості, законності вимагає розроблення концепції гідності для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, конкретизації цієї категорії в сучасних умовах відповідно до названих загальноприйнятих принципів, а також запровадження технологій навчання посадовців керуватися відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях. Цим міркуванням зумовлена актуальність запропонованого дослідження.

Мета

Мета статті – обґрунтувати технологію навчання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, керуватися відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях для забезпечення належної інституціональної спроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу

Виходячи з того, що обрана проблематика дослідження залишається на сьогоднішній день відкритою і практично не розробленою, важко визначити класифікацію відповідних технологій навчання фахівців управлінського профілю.

Загалом, технологія навчання є науковим підходом до того, як учити, тобто сукупністю способів взаємодії викладача і тих, хто навчається, які гарантують оптимальний результат. Слід звернути увагу на різновиди технологій навчання [5; 12]. Разом з цим, цілий ряд авторів вважає, що будь-яка технологія повинна відповідати деяким основним методологічним вимогам: концептуальність; системність; можливість управління; ефективність; відтворюваність; візуалізація [5, 6, 7].

Проте, серед сучасних технологій навчання, враховуючи, що в основу професійно-посадового розвитку персоналу державної служби України покладений компетентнісний підхід, на нашу думку, є досить перспективним виокремлення технології інтерактивного навчання (від анг. inter (взаємний), act (діяти), адже сучасне

життя потребує активної творчої особистості. До того ж, соціальне замовлення не тільки України, а й світового співтовариства вимагає перш за все людей, здатних самостійно самовдосконалюватися. Інтерактивні технології навчання стимулюють пізнавальну діяльність і самостійність.

Криза українського суспільства має перш за все світоглядний і духовний характер. Без віднайдення духовної основи для суспільного життя будь-які реформи зазнають поразки. В якості духовної основи представники інтелігенції запропонували «людину». Людська гідність є одним з ключових понять Конституції України (ст. 3, 21, 28, 41, 68, 105). В ній, зокрема, визнано гідність однією з «найвищих соціальних цінностей» в Україні (ст. 3), задекларовано, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» (ст. 21) та що «кожен має право на повагу до його гідності» (ст. 28). Поняття гідності вживається у державному управлінні в контексті підвищення довіри населення до органів влади, авторитет яких значною мірою залежить від авторитету людей, що виконують функції держави або органів місцевого самоврядування, від їх професійної майстерності й етичних якостей, знання професійного етикету і вміння виявити такт, поважне відношення до громадян, до людей взагалі. У зв'язку з цим, на підставі аналізу великого літературного матеріалу, з нашої точки зору, технології інтерактивного навчання управлінців керуватися відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях (далі «технології інтерактивного навчання гідності»– ТІНГ) має бути притаманна опора на наукову концепцію гуманізму [1], яка виходить із самоцінності особистості, її духовності та суверенності (гасло гуманізму –»Людина – міра усіх речей») та містить філософське, психологічне, дидактичне та соціально-педагогічне обґрунтування досягнення мети – задавати той масштаб змін, який шикується з (1) визнанням гідності кожної посадової особи, що базується на пошані до самої себе, у поєднанні із (2) захистом її гідності, відношенням до неї з боку суспільства та держави, в якому виражається моральна оцінка та самооцінка особистості, пов'язані головним чином з потребою особи в усвідомленні своєї цінності і (3) визнанням гідності людей, що користуються послугами, результатами праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, при верховенстві права, що дає солідарне суспільство, правову державу та демократію.

Ця технологія системно, логічно взаємозв'язує наукове знання, управлінські потреби та інтереси суспільства, цілі й функції державного управління, можливості й елементи управлінської діяльності, самоцінність управлінця як особистості, його духовність та суверенність, що дозволяє розуміти її цілісну сутність. Це навчання діалогу, під час якого відбувається формування посадової особи як неповторної особистості, творця самої себе і своїх обставин в повсякденних і професійних діях, сприяння лідерству, виховання самоповаги, а також підтримка глобального діалогу про гідність і залучення управлінців в обговорення значущості цієї категорії.

При цьому ТІНГ притаманні можливості управління у формі алгоритму, що представляє послідовне проходження мотиваційної, орієнтаційної, контрольної, виконавчої дії. На етапі мотивації і формування необхідної бази для навчання (формування базових знань і вмінь) відбувається усвідомлення управлінцем мети та способів, а головне – бажання її досягнення, вибір типу поведінки й активізація діяльності. Викладачу, в свою чергу, слід звернути увагу на формування емоційних дій у тих, хто навчається, контроль базових знань і формування початкових умов навчання, формування мотивів майбутньої діяльності.

Етап формування інформаційної бази шляхом ознайомлення тих, хто навчається, із діяльністю та її орієнтовною основою передбачає первинне сприйняття інформації, реагування, розуміння, усвідомлення логіки виконання дій. Задля цього викладач повинен представити різними способами орієнтовну основу діяльності, показати процеси, операції і прийоми.

Щодо наступного етапу – виконання дій у різних формах, – то тут особлива увага звертається на усвідомлення особами, які навчаються, умов завдань і вправ, виконання розумових, психомоторних, вольових та ін. дій, тренування пам'яті. Роль викладача полягає в організації й управлінні процесом виконання дій, контролі і корекції правильності виконання, формування необхідних якостей особистості: волі, акуратності, уваги тощо.

На останньому етапі – контроль і корекція діяльності – відбувається самоаналіз, самооцінка та коригування своєї діяльності тими, хто навчається. До характеристики дій викладача можна віднести контроль і оцінку сформованих дій.

Оскільки ТІНГ повинна будуватися як модель реальної діяльності підстави для діагностичного цілепокладання, планування, проектування процесу навчання, поетапної діагностики, варіювання засобами та методами з метою корекції результатів виявляються у Державній цільовій програмі розвитку державної служби, а також відповідних галузевих програмах через визначення, зокрема, профілю професійної компетентності, який розширює критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень та стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

Складовими ТІНГ є велика кількість форм і методів їх організації. Ось приклади деяких з них: проблемна/парадоксальна лекція, еврістична бесіда, пошукова лабораторна робота, ситуативне моделювання, колективно групове навчання: «Мозковий штурм», «Дерево рішень», «Громадські слухання», «Оксфордські дебати», «Спільний проект», «Карусель» тощо [7]. Звичайно, це не все, що можна використовувати. До того ж, на основі цих методів можна будувати інші або придумувати щось принципово нове, у цьому і полягає перевага ТІНГ. Крім того, ТІНГ як спеціальна форма організації пізнавальної активності може бути використана на різних етапах заняття: під час первинного оволодіння знаннями, під час закріплення й удосконалення, під час формування вмінь та навичок. Як систему способів і засобів досягнення цілей управління процесом навчання її можна застосовувати також у якості фрагменту заняття для досягнення певної мети, що відображає рівень засвоєння поняття гідності (наприклад, в рамках викладання тем навчальної дисципліни 3.05 – «Управління людським розвитком» освітньо-професійної програми підготовки магістра за спеціальністю 8.15010 – «Регіональне управління» напряму підготовки 1501 «Державне управління») або ж проводити ціле заняття (зокрема, в контексті пропонованої нами принципово нової наукової та навчальної дисципліни – «Технології розвитком людського потенціалу»[3, с. 11–19]). Важливо те, що вона створює шлях, комфортні умови, за яких кожна особа відчуває свою успішність та інтелектуальну спроможність.

Ефективність ТІНГ полягає у гарантуванні в конкурентних умовах досягнення стандарту освіти, забезпечення за результатами й оптимальними за витратами внутрішніх стандартів та процедур роботи державних і самоврядних органів, державної кадрової політики й управління персоналом. Унаслідок реалізації ТІНГ на практиці з'являється ефект у навчанні, оскільки вона дозволяє забезпечити правильну постановку професійної підготовки кадрів і формування посадової особи як неповторної особистості, творця самої себе і своїх обставин; гарантоване засвоєння знань, формування вмінь і навичок, і, зокрема, безпомилкове оволодіння поняттям гідності для впевненого і свідомого виконання професійних дій; інтенсифікацію навчального процесу; побудову відкритої системи навчання, що забезпечує кожній особі власну траєкторію самоосвіти; системну інтеграцію споріднених галузей знань; розвиток творчого потенціалу посадової особи, її здібностей до комунікативних дій; розвиток вмінь експериментально-дослідницької діяльності та формування культури.

Відмінністю ТІНГ є те, що елемент суб'єктивності доведений до мінімуму. Це дає можливість її перенесення з одного навчального закладу до іншого ідентичного, при цьому в руках різних викладачів вона дає подібні результати, що свідчить про її відтворюваність. Наприклад, ТІНГ сприяє організації спеціальних 2-х годинних заходів, відомих під назвою День Гідності, де зовнішні куратори/волонтери представляють концепцію гідності й організовують обговорення цієї теми з учасниками з метою навчити людей керуватися відчуттям власної гідності в своїх діях.

Для ТІНГ характерна візуалізація, яка, з нашої точки зору, повинна передбачати використання таких сучасних засобів цілеспрямованої передачі посадовим особам накопиченого соціального досвіду керуватися відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях, як: програмно-методичні (навчальні, робочі програми, програми семінарів, тренінгів тощо); навчально-методичні (навчальні, методичні та оригінальні наочні посібники, організаційно-інструктивні матеріали тощо), апаратні (аудиторії навчально обчислювальної техніки, локальні і глобальні навчальні комп'ютерні мережі, електронне демонстраційне обладнання тощо).

Результатом ТІНГ є зміна поведінки посадової особи, яка зберігається протягом тривалого часу, у бік впевненого і свідомого користування відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях для забезпечення належної інституціональної спроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Висновки

Оскільки праця осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, важлива для всіх, ці особи все частіше постають перед певними обов'язками по відношенню до себе і людей, що користуються їх послугами. Тому одним з найважливіших стратегічних завдань на сьогоднішньому етапі модернізації державної служби України є забезпечення якості підготовки спеціалістів на рівні міжнародних стандартів.

Це вимагає вироблення інноваційних технологій навчання цих осіб керуватися відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях, формування у них здатності підтримувати моральний престиж державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як професійних груп в суспільстві, вселяти до них довіру, позитивне ставлення. Розв'язання цього завдання можливе, у тому числі, за умови впровадження інтерактивної технології навчання, принципова відмінність якої – у залученні абсолютно всіх у спільну активну роботу щодо засвоєння поняття гідності і вироблення навичок поведінки та спілкування відповідно до цієї позиції. Труднощі полягають в умінні привчити управлінців до постійного, впевненого і свідомого користування відчуттям власної гідності в своїх повсякденних і професійних діях. Тому технологія навчання реалізується через розроблення та використання жорского алгоритму, компонентами якого є мотиви, принципи гуманізму, справедливості та законності, методи та форми активізації пізнавальної діяльності, цілий ряд сучасних засобів візуалізації тощо.

Звісно ж, формування гідності не вичерпує усіх вимог щодо зростання потенційних можливостей особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Зокрема, без поваги до культурних цінностей, що забезпечує свободу виразу думок, жодне суспільство неможливе апріорі. Свобода виразу думок є гарантією життєздатності зв'язків, які об'єднують громадян в певному суспільстві. Саме це питання формує перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Література.

1. Газарян С. В. Гуманістичний аспект технологій розвитку людського потенціалу / С. В. Газарян // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. праць]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – № 4.

2. Газарян С. В. Концепція зростання потенційних можливостей особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування / С. В. Газарян // Теорія та практика державного управління : [Зб. наук. праць]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. – № 1.

3. Газарян С. В. Технології розвитку людського потенціалу як нова наукова та навчальна дисципліна / С. В. Газарян // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. праць]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – № 3 (38). – С. 11–19.

4. К обществам знания: Всемирный доклад ЮНЕСКО. – М. : ЮНЕСКО, 2005. – 229 с.

5. Коваленко О. Е. Методика професійного навчання: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. Е. Коваленко. – Х. : Вид-во НУА, 2005. – 360 с.

6. Ликова І. П. Інтерактивні технології навчання / І. П. Ликова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yrok.at.ua/publ/interaktivni_tekhnologiji_navchannja/8-1-0-462. – Назва з екрану.

7. Пометун О. Енциклопедія інтерактивного навчання / О. Пометун. – К. : СПД Кулінічев Б. М., 2007. – 144 с.

8. Про державну службу: Законом України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. – № 26. – Ст. 273.

9. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40. – Ст. 404.

10. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012. – Назва з екрану.

11. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 року № 411-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80. – Назва з екрану.

12. Селевко Г. К. Сучасні освітні технології / Г. К. Селевко. – М. : Народна освіта, 1998. – 256 с.

13. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.

14. Хрестоматия по философии / сост. Г. А. Усачев. – М. : Знание, 1978.

УДК 35.082

Юліанна Нечухрана

ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ТА ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ ПРИ ВІДБОРІ КАНДИДАТІВ ДЛЯ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію ставить на перший план завдання зі створення високопрофесійної державної служби як ключового елемента ефективної системи державного управління. Саме тому проблема оцінки кандидатів на державну службу, якій присвячена стаття, є дуже актуальною. У роботі розглянуто деякі аспекти оцінки кандидатів на державну службу, проаналізовано найбільш проблемні питання в цій сфері, надано пропозиції щодо удосконалення управління персоналом у системі державної служби України.

Ключові слова: *державна служба, державні службовці, європейська інтеграція, кадрова політика, кадрова служба, кадровий менеджмент, кадри, кандидат, оцінка, персонал, управління персоналом.*

Постановка проблеми

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в нашому суспільстві, вимагають нових підходів у вирішенні кадрових завдань, пред'являють нові вимоги до кадрів. Це можливо лише за умови ефективної державної кадрової політики, спрямованої на використання сучасних і дієвих інструментів кадрової роботи.

Саме тому, з метою приведення системи державної служби України до європейського рівня, питання оцінки кандидатів на державну службу є у даний час дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти оцінки державних службовців досліджуються в наукових працях та публікаціях В. М. Анісімова, Т. Ю. Базарова, Т. Л. Желюк, Г. Г. Зайцева, С. А. Кіндзерського, Л. І. Лукачової, Т. В. Мотренка, Н. Р. Нижник, Ю. О. Оболенського, В. М. Олуйка, П. Т. Павленчика, Л. А. Пашко, О. І. Турчинова, В. В. Черепанова, Д. Боссарта, К. Деммке, Ж. Зіллера, А. Клесс, Ж. Пено та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналізуючи публікації із зазначеної теми, можна зробити висновок, що деякі актуальні проблеми оцінки персоналу державної служби недостатньо розроблені. Зокрема, ще немає узагальнюючих наукових праць з питань оцінки кандидатів на державну службу, що вкрай необхідне для її ефективного функціонування та високого авторитету службовців.

Мета

Мета статті – дослідження сучасного стану оцінки кандидатів на державну службу, визначення найбільш проблемних питань в цій сфері, а також обґрунтування необхідності удосконалення механізму такої оцінки у системі державної служби в контексті європейської інтеграції України.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- розглянути загальні тенденції оцінки кандидатів для вступу на державну службу України;
- проаналізувати основні проблеми, які виникають під час оцінки кандидатів на державну службу, що потребують найшвидшого вирішення;
- надати пропозиції щодо можливості покращення процедури оцінки кандидатів на державну службу в системі вітчизняної кадрової політики для успішного здійснення кадрового менеджменту на державній службі.

Виклад основного матеріалу

Для колишнього тоталітарного режиму не було ніякої потреби в захисті прав людини на державну службу, оскільки державне будівництво здійснювалось на засадах ідеологічної доцільності і робота на посадах в державних органах та його апараті, передусім, розглядалась у площині партійних принципів добору та розстановки кадрів. Професіоналізм поступався в цілому перед ідеологічними міркуванням, коли мова йшла про кадри державних органів та їх апаратів, про висування на більш високу посаду, перехід з однієї роботи на іншу тощо [4, с. 124].

Розбудова української демократичної, соціальної, правової держави пов'язана з усуненням цих напластувань, виходячи з інтересів і чіткого проведення в життя завдань та функцій держави. Тому одним із основних напрямків державної політики у сфері державної служби має стати створення умов для прийняття на державну службу осіб, які відповідають сучасним вимогам, і виключення будь-яких непрофесійних мотивів добору кадрів державних службовців.

Перш за все, забезпечення конституційного принципу рівного права доступу громадян до державної служби вимагає вдосконалення порядку публікацій про вакантні посади та більш відкритого доступу до відповідної інформації для зацікавлених осіб. Процес набору на державну службу має бути максимально прозорим для широких верств населення. Пунктом 10 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 [1], передбачено, що інформація про конкурс на заміщення вакантних посад та умови конкурсу підлягають публікації в пресі та поширенню через засоби масової інформації. Як правило, до значної частини зацікавлених осіб публікації в різних періодичних виданнях та інформація через засоби масової інформації не доходять. Це питання потребує більш чіткого правового регулювання з метою поширення систематизованої та доступної для усіх зацікавлених осіб інформації про вакантні посади та умови конкурсів на ці посади (наприклад, в спеціальних центральних і регіональних виданнях).

В даний час термін прийому документів від кандидатів складає 1 місяць. Вважаємо, що для успішного впровадження конкурсної технології в нормативній правовій базі доцільно закріпити інший термін. Такий термін має бути гнучким − від 2 тижнів до 2 місяців в залежності від рівня посади і спеціалізації держслужбовця, а також від ситуації на ринку праці.

Стосовно прийняття на державну службу в більшості країн світу в основному є один шлях до вступу на державну службу. Цей шлях передбачає призначення на по-

© Нечухрана Ю.Г., 2012.

саду на основі конкурсу або професійного екзамену [8, с. 12]. В Україні інститут конкурсного заміщення посад державних службовців вперше був запроваджений Законом України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу».

Конкурсний відбір вимагає проводити оцінку конкурентоспроможності кандидатів на ту або іншу державну посаду, культивувати змагальність на всіх етапах професійно-службового просування, організовувати рекламу вакантних посад, здійснювати профвідбір, атестацію і кар'єрне просування. Конкурс є єдино можливим механізмом відбору кадрів, який дозволяє громадянам, що не працювали на державній службі, реалізувати своє конституційне право на рівний доступ до державної служби, право вибору сфери діяльності і обіймання тієї або іншої посади виключно на професійній основі. Крім того, конкурс усуває недоліки, властиві патронажній системі прийому на державну службу.

У зв'язку з цим значно зростає роль і значення кадрових служб держорганів. Саме у завдання кадрової служби входить відбір такого працівника, який в змозі досягти очікуваного організацією результату.

Використання конкурсних процедур сприяє:

- підйому престижу посади;
- залученню більшої кількості кандидатів;
- підвищенню об'єктивності рішення про прийом на роботу;
- демократизації і відвертості сфери управління персоналом;
- впровадженню нових технологій кадрової роботи;
- інтенсифікації збору персональної інформації для планування роботи з прийнятими на роботу кандидатами;
- формуванню команди [7, с.18].

Конкурсний відбір – це процес, коли крім усього іншого державний орган може розповісти про себе, сформувати до себе інтерес, певне відношення з боку доки потенційних працівників, спонукати їх до участі в конкурсному відборі і проходженню цього конкурсу. Від того, як відбуваються перші зустрічі з державним органом, залежить не лише готовність кандидатів прийняти пропоновані умови роботи увійти до колективу і закріпитися в ньому, але і їх схильність поширювати сприятливий образ команди і рекомендувати його іншим: і потенційним працівникам, і потенційним споживачам, і потенційним партнерам.

Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу має сприяти виключенню непрофесійних мотивів добору кадрів. Це певною мірою може досягатися, як свідчить зарубіжна практика, шляхом особливих правил формування конкурсних комісій, коли завдяки їх складу вони стають більш-менш незалежними від впливу керівників даного органу управління, їхніх особистих зв'язків і знайомств та сторонніх протекцій [10].

З цією метою доцільно розробити спеціальний нормативний документ, який би визначав порядок формування складу конкурсної комісії з урахуванням необхідності підвищення вимог до кандидатів і виключення непрофесійних мотивів добору кадрів.

Вважаємо, що необхідне запровадження різніх форм конкурсу для вступу на державну службу. Для зайняття посад, які відносяться до нижчих в ієрархічній системі, можливе проведення конкурсу документів та співбесід, для зайняття більш високих посад − розгляд документів та конкурсні іспити, наприклад, на базі відповідних навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

На наш погляд, в новому законодавстві про державну службу необхідно передбачити можливість проведення разом з відкритим конкурсним відбором також і внутрішнього конкурсного відбору. Вакансія може бути заміщена співробітниками усередині якого-небудь державного органу за допомогою внутрішнього конкурсу, тобто насамперед можна розглядати кандидатів, які вже працюють в цьому ж держоргані. Даний підхід допомагає підтримувати моральний дух колективу, оскільки за допомогою підвищення однієї людини, ряд інших співробітників усередині того або іншого державного органу також можуть мати шанс кар'єрного зростання, оскільки можуть відкриватися вакансії далі по ланцюжку [7, с. 29].

Всі дані про вакансії в державних органах мають концентруватися і регулярно поновлюватися в органі управління державною службою, який має контролювати порядок створення та формування конкурсних комісій, впливаючи на співвідношення різних представників в цих комісіях, але не впливаючи на підбір осіб, що мають включатися до їх складу.

Вважаємо за необхідне закріпити на законодавчому рівні використання кадровими службами державних органів для оцінки кандидатів наступних методів відбору:

- Заява на ім'я керівника державного органу з викладом причин участі в конкурсі;
- Анкета кандидата встановленого зразка;
- Автобіографічні відомості;
- Відгуки колишніх працедавців;
- Співбесіда;
- Групові завдання (при обов'язковій наявності посадових інструкцій);
- Робочі тести (при обов'язковій наявності посадових інструкцій).

У деяких державних органах практикується проведення попередньої відбіркової бесіди. Бесіда може проводитися різними способами. Для деяких видів діяльності переважно, аби кандидати приходили на майбутнє місце роботи, тоді її може проводити або керівник відділу, або фахівець кадрової служби [3, с. 11]. Основний напрям бесіди − оцінка освіти кандидата, його зовнішнього вигляду і визначальних особових якостей.

Заява − використовується в багатьох європейських країнах і розглядається як один з методів конкурсного відбору [9, с. 47] . Зазвичай, кандидат в заяві розповідає про свій досвід роботи в тій сфері, яка відноситься до вакантної посади. Кандидат вказує причини, чому він подає документи і обґрунтовує, чому він є найбільш відповідним кандидатом на цю посаду.

Анкета кандидата – цей документ допомагає вже на першому етапі – вивченні документів кандидатів – зібрати першу необхідну інформацію про рівень освіти, досвід роботи, навики і уміння кандидата [2]. Вже на цьому етапі можна визначити, які сильні і які слабкі сторони є у даного кандидата.

Автобіографічні відомості служать іншим джерелом інформації. Інколи складно відібрати кандидатів до списку осіб, запрошених на співбесіду на підставі їх автобіографії, оскільки взагалі кожен державний орган надає кандидатові можливість представити автобіографію у вільній формі. Вважаємо за необхідне стандартизувати формат автобіографічних відомостей. Єдиний формат набагато полегшить роботу персоналу кадрових служб і допоможе легко і швидко зібрати потрібну інформацію про кандидата.

В даний час, окрім тих документів, які традиційно може зажадати кадрова служба, можна закріпити на законодавчому рівні отримання характеристик з колишнього місця роботи і освітньої установи. Ці характеристики

сприятимуть підвищенню відповідального відношення до роботи і навчання. Відгуки колишніх працедавців щодо кваліфікації та досвіду кандидатів перевіряються для того, щоб отримати повнішу картину про кандидатів від тих, хто їх рекомендує. Найшвидшим способом провести таку перевірку буде, якщо зв'язатися з тими, хто дає рекомендації по телефону, факсу або електронній пошті для підтвердження даних про кандидата:

- дати спільної роботи;
- виконувані обов'язки;
- обов'язки, які добре були виконані;
- обов'язки, які були виконані незадовільно;
- причини звільнення кандидата з попередньої роботи;
- хотіли б вони, аби кандидат залишився або повернувся для роботи з ними.

Будь-які розбіжності з тим, що кандидат вказав в своїй заяві і тим, що говорить той, хто дає рекомендації, можуть послужити причиною для дискваліфікації кандидата.

Характеристики широко поширені в багатьох країнах. У Германії, наприклад, фірми зобов'язані дати працівникові рекомендації, які по суті є тими ж характеристиками. У цьому документі організація не має права вказувати недоліки працівника. У той же час в деяких рекомендаціях містяться як би між рядків визначені непрямі вказівки на негативні риси працівника, відмічені кадровими службами [6, с. 265].

Співбесіда – найбільш ефективний метод відбору в державних органах, оскільки набагато легше оцінити кандидата, коли зустрічаєшся з ним віч на віч [3, с. 12]. Найважливіше пам'ятати, що метою співбесіди є відбір найбільш відповідного кандидата на вакантну посаду. Члени конкурсної комісії повинні продемонструвати такт і ділову етику при проведенні співбесіди. Дуже поважно підкреслити пошану і інтерес до кандидата, навіть якщо члени конкурсної комісії бачать, що він не відповідає вакантній посаді.

Тести − джерело інформації, яке може дати відомості про професійні здібності і уміння кандидатів на посаду. Тести можуть допомогти швидше оцінити кандидатів, якщо на вакантну посаду подала заяви велика кількість людей, які за підсумками перевірки документів на відповідність кваліфікаційним вимогам мають бути включені в список осіб, запрошених на співбесіду. Тести економічніші й ефективніші, ніж співбесіда зі всіма кандидатами. Тести повинні відображати ті особливості діяльності, які необхідні для даної посади і дають можливість переконатися, наскільки кандидат підходить на дану вакансію [3, с. 13]. Необхідно врахувати, що без посадових інструкцій і кваліфікаційних вимог такі тести не можна розробити.

Тести зазвичай розбиті по структурі, вони є систематичними процедурами, які використовуються для оцінки того, як люди справляються зі стандартними завданнями або як вони реагують на різні ситуації. Необхідно провести спеціальне навчання для тих, хто проводитиме тестування, підраховуватиме бали й оцінюватиме тести. У європейських країнах більшість тестів можна купити лише у дипломованих фахівців, або в тих, хто має ліцензію, тому необхідний досвід в їх використанні.

Групове завдання − це цілеспрямована діяльність, що стосується певної теми або проблеми. Учасники групи повинні обмінюватися ідеями, відкриттями, досвідом і проблемами з тим, аби всі могли внести свій вклад, вивчити тему і показати свої навики і здібності. Обговорення в групах показують, які кандидати можуть приймати ідеї інших, вчитися у них і використовувати їх у вирішенні проблем. Обговорення дозволяють також оцінити різні точки зору і конфліктні ситуації. Вони можуть послужити в творчому використанні конфліктної ситуації для групи і окремих учасників [5, с. 542]. Як і тести, групові завдання розробляються для того, щоб відобразити тип виконуваної роботи, і можуть надати хороші докази того, чи підходить кандидат на дану посаду. Недоліком групового завдання є те, що на нього потрібно багато часу.

Міжнародна практика показує, що організація процедури оцінки кандидатів на державну службу – трудомісткий, відповідальний процес і люди, що займаються його підготовкою і проведенням, мають бути не лише професійно навчені цій процедурі, але, що важливо, мають бути зацікавлені в здобутті позитивних результатів проведеного відбору. Процедура оцінки не терпить людей байдужих, механічно виконуючих свої обов'язки. Тому керівникам державних органів рекомендується ретельніше обмірковувати питання підбору і призначення відповідальних осіб, яким необхідно буде займатися питаннями організації і проведення конкурсного відбору. У справі по відбору кандидатів на вакантні посади державної служби немає дрібниць, всі етапи цього процесу мають бути заздалегідь продумані й ретельно підготовлені, а персонал, що займається цим питанням, повинен пройти відповідне навчання.

Оцінна технологія має бути побудована так, аби кандидат був оцінений:

- об'єктивно – незалежно від чиєїсь приватної думки або окремих думок;
- надійно – відносно вільно від впливу ситуативних чинників (настрою, погоди, минулих успіхів і невдач, можливо, випадкових);
- достовірно відносно діяльності – оцінюватися повинен реальний рівень володіння навичками – наскільки успішно людина справляється зі своєю справою;
- з можливістю прогнозу – оцінка повинна давати дані про те, до яких видів діяльності і на якому рівні особа здатна потенційно;
- комплексно – оцінюється не лише потенціал даного кандидата, але і те, як його можливості допоможуть в розвитку державного органу в цілому [5, с. 432].

Процес оцінювання і критерії оцінки повинні бути доступні не вузькому кругу фахівців, а зрозумілі й оцінювачам, і спостерігачам, і самим оцінюваним (тобто володіти властивістю внутрішньої очевидності). Проведення оцінних заходів не лише не повинне дезорганізовувати роботу колективу, але вбудовуватися в загальну систему роботи з кадрами в державному органі так, щоб реально сприяти його розвитку і вдосконаленню.

Ми повинні добитися тієї ситуації, коли кандидати, що подали документи на конкурс, упевнені, а персонал кадрової служби державного органу гарантує, що:

- конкурсний процес буде проведений без упереджень, дискримінації, кумівства або патронажу;
- рішення конкурсної комісії будуть відкритими і кожен кандидат може дізнатися про них;
- весь процес відбору і призначення на вакантну посаду державної служби проходить строго відповідно до існуючого Положення про порядок проведення конкурсного відбору;
- будуть використані лише критерії відбору, відповідні кваліфікаційним вимогам і посадовим інструкціям вакантної посади;
- кінцева мета − це відбір кваліфікованих, підготовлених фахівців, які нададуть необхідні послуги суспільству.

Предметом подальших досліджень в цьому напрямку вважаємо відповідні наукові теоретичні та практичні розробки стосовно оцінки кадрів. Професійний відбір і прийом громадян на державну службу несуть значне навантаження в практиці становлення ефективної і життєздатної вітчизняної системи державного управління. Подальше вдосконалення цих кадрових технологій і механізмів − застава наявності високопрофесійного складу державних службовців.

Література.

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» // [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http: //www.zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрану.
2. Артеменко Н. Ф. Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців // [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http: //www.nbuv.gov.ua. – Назва з екрану.
3. Джордж М. Аттестация государственных служащих в Англии // Государственная служба. Карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. − М.: РАГС, 1996. − № 4. − С. 10−14.
4. Егоршин А. И. Основы управления персоналом: Учеб.пособие для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.:Инфра-М, 2006. – 356 с.
5. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процесі реформування державної служби. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 552 с.
6. Комментарии к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законадательству о государственной службе зарубежных государств. – М.: Юридическая фирма Контракт; ИНФРА. М, 2001. – 369 с.
7. Конкурсный отбор на государственную службу в условиях Таджикистана. / Д. Давлатов, Ф. Эргашева. – Душанбе, ООО «Контраст», 2009. – 100 с.
8. Михненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. – 2005. – № 1. – С 9–13.
9. Профессиональная ориентация, подготовка и оценка персонала: Обзорная информация / Сост. В. И. Яровой; Под ред. Г. В. Щекина. К.: МАУП, 1999. – 120 с.
10. Performance Management Guidance 2008/09 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service. Cabinet Office, UK. 2008. − [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.paservices.qinetiq-tim.com. – Назва з екрану.

УДК 35.086

Ольга Шерстюк

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОЕКТНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті автором досліджено поняття та основи структурних компонентів проектної компетентності державного службовця та основні принципи моделі проектної компетентності.

Ключові слова: *проектна компетентність, державна служба, державне управління.*

Постановка проблеми

Динамічні процеси у розвитку країн світу в кінці минулого та на початку нинішнього сторіччя зумовили хвилю модернізації державного управління, вжиття заходів щодо підвищення його ефективності. Серцевиною цього процесу стало реформування механізму державного управління − систем державної служби. Так, підвищення ефективності діяльності органів державної влади і надання якісних управлінських послуг було лейтмотивом проведення реформ державної служби у Великій Британії, Канаді, Росії, США, Франції та інших країнах. Відомо, наскільки актуальною ця проблема є сьогодні для України. Це зумовлює необхідність пошуку нових, адекватних сучасним реаліям методологічних підходів та кадрових технологій у побудові державної служби. Йдеться не про копіювання зарубіжних технологій, а про адаптацію інноваційного досвіду до вітчизняних умов з метою підвищення результативності діяльності органів державної влади та їх апаратів у цілому і кожного державного службовця зокрема, формування корпоративної філософії і корпоративної культури державної служби, прискорення процесу адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти проблеми розглядаються у публікаціях А. Вишневського та О. Хмельницької [2, с. 41], О. Оболенського та В. Сороко [8, с. 23]. Певні дослідження з питань компетентності та оцінки діяльності державних службовців здійснено останнім часом під егідою Головного управління державної служби України. За проектом модернізації системи професійного навчання державних службовців, що реалізується в Національній академії державного управління при Президентові України, досліджується проблема запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, в межах якої однією з робочих груп розглядалося питання стандартів компетенції посад державної служби та стандартів компетентності державних службовців [7].

Мета

Метою статті є обґрунтування передумов впровадження компетентнісного підходу у галузі державної служби. Для реалізації поставленої мети у статті необхідно вирішити такі завдання: узагальнити поняття проектної компетентності та виділити основні структурні компоненти проектної компетентності державного службовця.

Виклад основного матеріалу

Наявність науково визначеного, загальновизнаного, принципово погодженого понятійного апарату доцільно розглядати як важливий фактор прискорення впровадження компетентнісного підходу в державній службі України, який є більш продуктивним для оцінки професійного розвитку державного службовця, дає змогу більш глибоко оцінити його професіоналізм. Не зупиняючись на аналізі множинних вітчизняних і зарубіжних трактувань термінів «компетенція» і «компетентність», відзначимо, що стосовно до системи вищої професійної освіти, компетентність може розглядатися як комплекс професійно-особистісних якостей працівника, що забезпечують за рахунок постійного оновлення результативність у вирішенні професійних завдань на рівні вимоги суспільства, ринку, професійного середовища. Окрема компетенція як елемент локальної ком-

© Шерстюк О.І., 2012.

петентності передбачає наявність знань, що постійно оновлюються, умінь і навичок, що дозволяють вирішувати конкретні проблеми у сферах організації професійної діяльності та виконання професійних функцій [5, с. 427].

Вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, вказані в статті 16 закону України «Про державну службу» [3]. Але професійна компетенція, як практична реалізація професійних здібностей і ділових якостей працівника в їх синергетичному взаємозв'язку і взаємозалежності, є лише складовою проектної компетентності. Під проектною компетентністю державного службовця ми розуміємо інтегративну характеристику, а саме сукупність особистісних рис державного службовця, що зумовлюють рівень управлінських, економічних, політологічних, етичних, соціально-психологічних та інших знань та вмінь державного службовця, включаючи його здатність творчо мислити, готовність брати на себе відповідальність, передбачати результати своєї діяльності й критично оцінювати її наслідки, грамотне володіння інноваційними управлінськими технологіями в умовах ринкових відносин, готовність до самоосвіти, які працівник може ефективно застосовувати в різних ситуаціях та адаптувати до змінюваних умов роботи.

Разом з тим, питання термінологічного визначення та розкриття суті й значення, взаємозв'язків таких понять, як «проектна компетенція посадової особи (державного службовця)» і «проектна компетентність посадової особи (державного службовця)», «профілі проектної компетенції» і «профілі проектної компетентності», «стандарти компетенції» і «стандарти компетентності» тощо відносять до слабко науково розроблених. Сьогодні вони не знайшли ще свого відображення навіть у словникових виданнях з питань державного управління [6, с. 20]. Не відображені вони також і в тексті проекту нової редакції Закону України «Про державну службу» [4] .

Сучасна наука проектного менеджменту розглядає три складові проектної компетентності: фахову, методичну та соціальну. У науковій літературі трапляються обґрунтування щодо існування комунікативної, соціально-культурної, психологічної компетенції тощо.

Основними компонентами проектної компетентності є мотиваційно-регуляторний компонент, когнітивний компонент, операціонально-практичний компонент та рефлексивний компонент.

Мотиваційно-регуляторний компонент проектної компетентності державного службовця передбачає [1, с. 152]:

- наявність мотивації до проектної діяльності;
- наявність особистісних якостей, що забезпечують реалізацію пізнавальних потреб у проектній діяльності;
- аналіз і поточний контроль своєї діяльності
- орієнтація на творчість в діяльності.

За результатами анкетування встановлено основні мотиви діяльності адміністративного персоналу місцевих державних адміністрацій. Так, 62,3 % опитаних свою діяльність консолідують з бажанням принести користь суспільству і людям, 48,4 % бажають реалізувати себе в системі державного управління, для 33,2 % основним мотивом є перспектива професійного росту і службової кар'єри.

Частину працівників органів місцевої влади визначили для себе такі мотиви, як престиж статусу державного службовця – 27,4 %, стабільність свого соціального положення – 25,9 % та відчуття влади та поваги до себе зі сторони інших людей – 20,8 %. Найменше, що заохочує до діяльності в системі державної служби – це заробітна плата (12,3 %) та ще 10 % вказали, що вступили на державну службу тому, що не було іншого вибору.

З урахуванням віку та стажу державних службовців спостерігається певна тенденція щодо мотивації роботи на державній службі. Працівники ОДА і РДА, які мають стаж державної служби до 5-ти років, більшою мірою, ніж інші державні службовці, керуються такими мотивами, як перспективи професійного росту та бажання зробити кар'єру; від 5 до 15 років – відчуття влади та поваги до себе з боку інших людей; від 15 і більше років – престиж статусу державного службовця та бажання реалізувати себе в системі державного управління.

За результатами опитування встановлено, що мотив: «бажання принести користь суспільству і людям» найбільш важливий для службовців віком 50-59 років (73,9 %) і менш важливий для 19−29 (50,5 %) років.

Така ж тенденція зберігається і при вивчені мотиву: бажання реалізувати себе в системі державного управління (державні службовці 19-29 років 43 % та 60 % вік

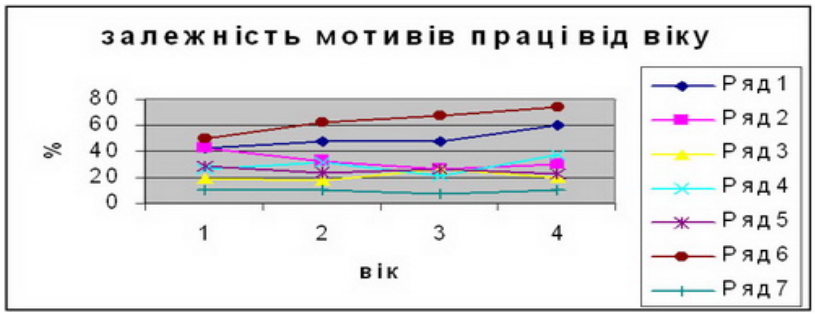


Рис. 1 – Залежність мотивів праці від віку [9]

50−59 років). І навпаки, коли мова йде про перспективи професійного росту та бажання зробити кар'єру, то цим мотивом керуються 43% державних службовців віком 19−29 років та 30% − віком 50−59 років.

Решта мотивів: відчуття влади та поваги до себе з боку інших людей, престиж статусу державного службовця, забезпечення власного добробуту, стабільність свого положення відіграють незначну роль в професійній діяльності державних службовців і майже рівною мірою характерна для всіх державних службовців незалежно від віку і стажу державної служби. Крім того, 10 % державних службовців вказали про свій випадковий прихід на державну службу як результат неможливості влаштуватися на бажану роботу [9].

Очевидно, що в сучасних умовах розвитку державної служби проходить психологічна переорієнтація службовців, де соціальна компетенція, як основна умова їх діяльності з визначальним мотивом «бажання принести користь суспільству і людям», узгоджується з мотивами власної реалізації в системі державної служби та з прагматичним підходом зробити кар'єру.

Не менш важливою складовою проектної компетентності державного службовця є когнітивний компонент. Він передбачає [1, с. 121]:

- володіння системою знань про проектну діяльність;
- самостійність мислення;
- інтелектуальна активність;
- прояв креативності в проектній діяльності.

Вивчення когнітивного стилю в галузі державного управління становить для наукової галузі надзвичайний

інтерес у зв'язку з тим, що, з одного боку, саме від цієї діяльності залежить не тільки соціальний, але й економічний розвиток суспільства та держави, з іншого – спостерігається безпосередній вплив на формування тих чи інших складових стилю конкретного управлінця.

Отже, когнітивний стиль – це індивідуально-особистісні способи переробки інформації, які зумовлені ментальними структурами управлінця та виявляються на мовному рівні у вигляді оцінки, категоризації, аналізу подій і фактів, що актуалізують у свідомості певну модель мовної поведінки та спрямовують на певні мисленнєві та фізичні дії [1, с. 51].

Тисячі державних службовців задіяні в управлінській діяльності, відповідно, як і в будь-якій професії, вони мають власні особливості, характеристики, когнітивний стиль. Сучасний управлінець – професіонал своєї справи. Це передбачає прийняття ним професійних рішень, які гарантують успішний результат; наявність професійних якостей, які відповідають поставленим вимогам; уміння управляти колективом, а також здатність створювати професійну команду однодумців – людей подібних за менталітетом і когнітивними якостями.

Серед універсальних принципів управління виділяють принцип стратегічного мислення, що передбачає формування комплексного мислення з елементами орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності; чіткого визначення мети та пріоритетів; раціонального розподілу завдань та визначення відповідальності; ефективної організації робіт і контролю, здатності до змін [1, с. 53].

Сучасний управлінець мотивований на досягнення позитивного результату; спирається на колектив, за стилем мислення – спирається на власні знання, професіоналізм, досвід; цінує освіту як запоруку кар'єрного зростання. Мотивацією для здобуття професійної освіти є усвідомлення наявності прогалини в знаннях, бажання бути обізнаним у проблемі детально, престижність тощо.

Однак, когнітивний стиль державного управлінця – явище не статичне. Він може змінюватися під впливом інтелектуального навантаження (у процесі навчання, спілкування, самоосвіти, ЗМІ). Відповідно, можна стверджувати, що зміна професійного статусу (підвищення), а також рівня професійної освіти спричиняють зміни когнітивного стилю державного службовця [1, с. 67].

Аналіз складових когнітивного стилю дає можливість стверджувати, що в кожного керівника формується свій специфічний підхід до проблеми чи завдання, спосіб дії для досягнення конкретних цілей і здійснення контролю. Когнітивна парадигма може перерости в креативну, тобто творчу парадигму, яка використовуватиме когнітивні структури для вироблення нових знань, розв'язання важливих прикладних проблем.

Операціонально-практичний компонент проектної компетенції державного службовця передбачає [3, с. 21]:

- інформаційно-аналітичні уміння;
- комунікативні вміння й навички;
- методичні вміння та навички;
- інструментальні уміння і навички;
- досвід творчої проектної діяльності;
- прогностичні вміння;
- презентаційні уміння.

Цей компонент виражається у їх вмінні застосувати наукові методи управління, сучасні технології прийняття управлінських рішень. Критерії, які характеризують операціонально-практичний компонент, можна розділити на критерії вміння застосувати науково-обґрунтовані методи управління та критерії, що характеризують здатність керівників використовувати нові технології прийняття управлінських рішень.

При аналізі використання наукових методів управління пропонуємо розглядати такі групи методів: адміністративні, економічні, правові або технологічні та соціально-психологічні. Знання і застосування наукових методів управління державними службовцями можна оцінити за такими критеріями [3, с. 16]:

- доцільність організаційно-розпорядчих (адміністративних) дій;
- вміння застосувати дисциплінарні заходи;
- впровадження економічного планування;
- використання економічних стимулів;
- дотримання правових норм, правил, процедур;
- повне виконання покладених обов'язків;
- обґрунтоване застосування моральних стимулів;
- застосування наукових принципів формування колективів та соціально-психологічного клімату в них.

Із технології прийняття управлінських рішень виділяють такі критерії: здатність об'єктивно оцінити ситуацію, виявити і проаналізувати проблему, визначити цілі та завдання для вирішення проблеми, розробити стратегію, спланувати ресурси, організувати роботу та вирішення питання, оцінити результати.

Операціонально-практичний компонент містить у собі, крім антиципації, саморегуляції і вміння приймати рішення, професійну творчість, комунікативну компетентність і адекватну професійну самооцінку. Остання безпосередньо пов'язана з інтелектуальною, особистісною та міжособистісною рефлексією. Інтелектуальна рефлексія спрямована на осмислення державним службовцем руху в змісті проблемної ситуації, на організацію дій, що перетворюють елементи цього змісту. Особистісна − спрямована на самоорганізацію через осмислення фахівцем себе і своєї розумової діяльності в цілому як способу здійснення свого «Я». Міжособистісна − спрямована на самоорганізацію своєї діяльності через осмислення особистості і дій партнера по спільній діяльності.

Отже, операціонально-практичний компонент проектної компетенції державного службовця пов'язаний із наступним компонентом проектної компетенції – рефлексивним компонентом. Цей компонент виражає [2, с. 31]:

- готовність і здатність до особистісного та професійного самовдосконалення та самореалізації;
- рефлексію проектної діяльності.

Рефлексивний компонент проектної компетентності державного службовця спрямований на розвиток самосвідомості, виявлення перспектив, професійної самореалізації особистості й містить рефлексію особистісного досвіду, об'єктивну оцінку проектної діяльності в цілому, отриманий результат її продукту та готовність державного службовця до проектної діяльності.

Дослідження показало, що результатом є остаточний, кінцевий підсумок діяльності, розвитку тощо. Результат також може виступати показником ефективності здійсненої діяльності.

У контексті нашого дослідження рефлексію як важливу структурну складову організації проектної діяльності державних службовців можна розглядати у трьох основних аспектах: у процесі вивчення теоретичного мислення (інтелектуальний аспект); під час вивчення процесів комунікації і кооперації, пов'язаних із необхідністю розуміння основ сумісних дій та їх координації (комунікативно-кооперативний аспект); у процесі вивчення самосвідомості особистості (особистісний аспект).

На наш погляд, інтелектуальний аспект рефлексії розглядається як уміння виділяти, аналізувати і співвідносити з предметною ситуацією власні дії як спрямованість мислення на себе, на власні процеси й одержані результати проекту.

Комунікативно-кооперативний аспект означає, що породження рефлексивних процесів, з'ясування умов їх виникнення і функціонування найефективніше демонструється саме під час колективного розв'язання проблем [8, с. 21].

Особистісний аспект рефлексії проектної діяльності державного службовця полягає в активізації принципу саморозвитку особистості, згідно з яким культивується рефлексія, що забезпечує самоорганізацію і самомобілізацію державного службовця [8, с. 24].

Отже, проаналізувавши чотири компонента проектної компетентності державного службовця, можна сказати, що проектна компетентність державного службовця може трактуватись як сукупність їх загальної та професійної підготовки, знань та досвіду, бажання їх використовувати у реалізації власних повноважень та повноважень установи, в якій вони працюють, для досягнення індивідуальної та групової відповідальності, дієвості та ефективності.

Для формування інноваційної системи безперервної професійної освіти, що відповідає вимогам компетентнісного підходу, повинна бути розроблена модель проектної компетентності, яка задовольняє наступним принципам:

1) модель компетентності повинна носити системний характер: найбільш повно відображати основні елементи професійної готовності службовця до участі в розробці та ефективній реалізації соціально-економічних, організаційних та інших проектів;

2) модель компетентності повинна відображати взаємозв'язок і взаємодію елементів професійної готовності службовця до проектної діяльності;

3) модель компетентності повинна бути операціональною. Це означає, що вона повинна не тільки теоретично уявляти готовність працівника до проектної діяльності, але й служити інструментом практичного регулювання процесу професійної освіти.

Висновки

Компетенція і компетентність в державній службі України є суттєвою науково-практичною проблемою. Чітке визначення компетенції органу державної влади (державної організації, підприємства) та компетенції посад державної служби, профілів компетентності державних службовців слід розглядати як важливу складову в системі стратегічних напрямів модернізації державної служби, а впровадження компетентнісного підходу − одним із впливових чинників у підвищенні її ефективності, зростанні рівня надання державних послуг юридичним і фізичним особам. Ефективна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є основним чинником підвищення ефективності їх праці. Саме «інвестування в людський капітал» принесе державі найвищі доходи, формування та розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, високий рівень проектної компетентності персоналу органів державної влади обумовлений наявністю ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Враховуючи актуальність проблеми розроблення стандартів компетенцій посад державної служби та стандартів компетентностей державних службовців, подальші дослідження будуть здійснюватися у цьому напрямку.

Література.

1. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.

2. Вишневський А., Хмельницька О. Застосування моделі та профілів компетентності для управління персоналом в системі державної служби. − Вісн. держ. служби України. − 2004. − № 4. − С. 39−44.

3. Головне управління державної служби України: Методичні рекомендації щодо побудови механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців. − К., 2006. − 29 с.

4. Закон України. Про Державну службу від 16.12.1993 № 3723-XII із змінами і доповненнями // [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12. – Назва з екрану.

5. Іванова І. В. Професіоналізація менеджменту: Монографія. − К.: Нац. торг.-екон. ун-т, 2006. − 695 с.

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

7. Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики / стратегії дій з реалізації пріоритетного напряму «Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». − Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/reform/priorit1.html. – Назва з екрану.

8. Оболенський О., Сороко В. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування // Вісн. держ. служби України. − 2005. − № 1. − С. 20−27.

9. Ярмистий М. В. Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців // [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.cppk.cv.ua/124.php. – Назва з екрану.

УДК 353:352.07(477.74)

Юлія Молодожен, Ірина Лашкул

ВІДПОВІДНІСТЬ ПРИНЦИПАМ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ: РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНКИ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

У статті описана європейська методика оцінки органів місцевого самоврядування, що використовується для отримання Європейської відзнаки інновацій та доброго врядування. Наведені результати оцінки діяльності Одеської обласної ради на відповідність принципам доброго врядування.

Ключові слова: *добре врядування, обласна рада, результати оцінки діяльності.*

Постановка проблеми

Пошуки шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування характерні для більшості європейських країн. Україна, обравши європейський вектор розвитку, намагається під час реалізації реформ системи влади орієнтуватися саме на європейські цінності та принципи демократичного врядування. Зрозуміло, що успішна реалізація реформи місцевого самоврядування сприятиме більш ефективному впровадженню Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з європейськими інституціями тощо. Низка проектів нормативно-правових актів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування (проект Закону «Про місцеве самоврядування», проект Концепції реформування системи місцевого самоврядування»…), в своїх статтях спираються на європейський досвід та намагаються максимально враховувати положення Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших документів Ради Європи. Проте, наскільки сьогодні стан управління в громаді відповідає європейським стандартам, сказати дуже важко.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В Україні інтерес науковців та практиків до адаптації та правового врегулювання європейських стандартів почав підвищуватися з моменту вступу до Ради Європи, коли Україна взяла на себе низку зобов'язань, зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії. Основні напрямки досліджень були орієнтовані на імплементацію європейських принципів доброго врядування в діяльність органів влади в правовому, організаційному, інституціональному аспектах тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Зокрема, питання можливості впровадження європейських стандартів місцевої демократії в Україні знайшли відображення в працях В. С. Куйбіди, В. В. Толкованова, А. Ф. Ткачука [4]; аналіз правового забезпечення європейських стандартів регіонального врядування здійснювали С. Є. Саханенко [1], Т. М. Безверхнюк [1], Е. Х. Топалова [1], З. В. Балабаєва, М. О. Лендьєл [6]; стандарти публічного управління на місцевому рівні досліджували Ю. П. Шаров [10], І. А. Чикаренко.

Водночас, питання оцінки сучасного стану якості управління в окремих органах влади мають поодинокі випадки і здійснюються переважно громадськими організаціями в рамках грантових проектів Ради Європи. Не зважаючи на наявну україномовну законодавчу базу документів Ради Європи, досить мало досліджень здійснюється щодо адаптації європейських методик до оцінки органів місцевого самоврядування на відповідність принципам демократичного врядування.

Мета

Метою цієї статті є висвітлення результатів оцінки відповідності Одеської обласної ради принципам Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Основним завданнями статті є:

- висвітлення основних положень методики з оцінки органу влади відповідності стандартам європейської відзнаки;
- представлення результатів оцінки Одеської обласної ради на відповідність принципам доброго врядування.

Виклад основного матеріалу

В рамках реалізації проекту «Підсилювання українських експертів: європейські методики для оцінювання та дослідження місцевих органів влади» було проведено пілотне дослідження органу місцевого самоврядування за запропонованою методикою на предмет відповідності європейським стандартам «доброго врядування». Методика оцінки органу місцевого самоврядування [2] формувалася на моделі з оцінки громад для відзначення європейською відзнакою інновацій та доброго врядування. Ця модель містить 12 принципів доброго врядування, під кожний з яких прописані відповідні види діяльності та сформовані індикатори результатів діяльності. Оцінка здійснюються за рівнем впровадження принципу в органі влади і має наступні стадії (табл.1).

Таблиця 1

Оцінка впровадження принципів доброго врядування в органі влади

Обізнаність	Розробка	Впровадження	Досягнення
Ми обізнані про ключові проблеми, але на сьогодні не маємо або маємо дуже обмежені можливості для їх вирішення	Ми розуміємо ключові проблеми та розробляємо підходи для їх вирішення, хоча до сьогоднішнього дня такі підходи на практиці майже не впроваджувалися	Ми маємо добре розроблений план для вирішення ключових питань з конкретними прикладами впровадження	Ми можемо навести чіткі докази щодо багатого досвіду у цій галузі, яким можна поділитися з іншими, а також ми постійно удосконалюємо свої підходи задля забезпечення довгострокового та сталого розвитку

Стосовно оцінки кожного принципу, то різні категорії респондентів ступінь відповідності кожного принци-

© Молодожен Ю.Б., Лашкул І.Ю., 2012.

пу в діяльності організації мали оцінити за наступною бальною шкалою:

- відповідає дуже добре (4);
- відповідає досить добре (3);
- відповідає досить погано (2);
- відповідає дуже погано (1).

Об'єктом дослідження виступала Одеська обласна рада.

Оцінка об'єкта здійснювалася наступними категоріями: співробітниками апарату обласної ради; депутатами обласної ради; громадянами; експертами.

Цей підхід дав можливість комплексно підійти до оцінки органу влади, оскільки обласна рада оцінювалася як «внутрішніми», так і «зовнішніми» клієнтами.

Під час проведення оцінки Одеської обласної ради необхідно було врахувати наступні фактори, які певним чином вплинули на підсумкові результати.

1. Одеська обласна рада не є класичним зразком органу місцевого самоврядування. Згідно з законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Також в цьому законі будь-яка рада має як власні, так і делеговані повноваження, але у випадку з радами обласного рівня ситуація ускладнюється тим, що делеговані повноваження виконує не виконавчий комітет ради, а обласна державна адміністрація. Це певним чином не дає можливості застосовувати запропоновану методику оцінки до об'єктів подібного рівня.

2. Одеська обласна рада восени 2010 року суттєво оновила депутатський корпус, оскільки в Україні відбулися вибори до місцевих рад. Також було оптимізовано структуру апарату та визначено нову політику діяльності. Таким чином, певні критерії оцінки у запропонованій методиці були не заповнені через відсутність підтвердження фактів діяльності нового складу ради, хоча існує ймовірність наявності таких фактів у старому складі ради.

3. Дослідження охоплювало період, регламентований рамками проекту (травень – серпень), що не дозволило оцінити діяльність обласної ради хоча б за перший рік діяльності.

Незважаючи на вказані вище об'єктивні фактори, дослідження дозволило сформувати відносно цілісну картину відповідності управління в Одеській обласній раді стандартам європейської відзнаки.

Серед основних інструментів оцінки використовувалося анкетування та безпосередня робота зовнішніх експертів з документами (положення, рішення, цільові програми), представленими на сайті Одеської обласної ради [8]. Це такі документи, як Регламент Одеської обласної ради [там само], Положення про апарат Одеської обласної ради, структура апарату Одеської обласної ради, Положення про структурні підрозділи Одеської обласної ради та інші. Також оцінювався рівень висвітлення діяльності обласної ради на сайті.

Результати анкетування апарату.

Апарат обласної ради входить до виконавчого апарату обласної ради. Апарат утворюється обласною радою і підпорядковується голові обласної ради. Основними завданнями Апарату є здійснення організаційного, правового, документального, інформаційного, аналітичного, кадрового, фінансово-господарського, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності обласної ради, її органів, депутатів, депутатських фракцій, сприяння взаємодії обласної ради з територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, іншими органами державної влади.

Структуру, граничну чисельність та фонд оплати праці посадових осіб Апарату затверджує своїм рішенням обласна рада, а штатний розпис – відповідним розпорядженням голова обласної ради. Апарат утримується за рахунок коштів обласного бюджету. До складу Апарату входять: юридичне управління; управління з питань природокористування; управління документального забезпечення; відділ організаційної та кадрової роботи; відділ із забезпечення діяльності керівництва обласної ради; відділ з питань економіки та бюджету; відділ з питань міжнародного, міжрегіонального, прикордонного співробітництва та євроінтеграції; відділ фінансового забезпечення, бухгалтерського обліку та звітності; відділ господарського забезпечення; прес-служба. Структурні підрозділи Апарату здійснюють свої повноваження на підставі відповідних положень, затверджених розпорядженням голови обласної ради.

В оцінці Одеської обласної ради на відповідність 12 принципам належного (доброго) врядування взяли участь 60 працівників апарату Одеської обласної ради, або 100 відсотків працюючих. За віком респонденти розподілилися наступним чином: від 20 до 30 років – 20 осіб; від 30 до 40 років – 18 осіб; від 40 до 50 років – 7 осіб; понад 50 – 9 осіб; найстаршому працівнику апарата – 64 роки, наймолодшому – 22. Серед опитуваних 71% жінок та 29 % чоловіків. Всі працівники апарату мають вищу освіту. Партійність зазначили лише 6 респондентів [2].

Аналізуючи результати анкетування слід відзначити наступне. Практично всі принципи переважною кількістю респондентів були оцінені на рівні «досить добре» і «дуже добре». В той же час за окремими принципами існують суттєві диспропорції в оцінці працівників апарату. Найбільш високі оцінки ставили працівники старшого віку, найбільш низькі оцінки за окремими показниками – люди молодшого віку. Найвищу оцінку «дуже добре», яку поставило майже 63,3% респондентів отримав, принцип 4 «Відкритість та прозорість», наступним принципом з такою високою оцінкою став принцип 3 «Дієвість та ефективність» (51,7 % респондентів). Оцінкою «досить добре» більшість респондентів (60,0%) оцінила реалізацію в обласній раді принципу 7 «Компетентність і спроможність», принципу 8 «Інновації та відкритість до змін» (55,4%). Майже чверть опитаних (25,4 % та 22,4%) поставила оцінку «досить погано» принципам 5 «Верховенство права» та принципу 6 «Етична поведінка». Середня оцінка принципів становила 182 бали [2].

Результати анкетування депутатів.

Одеська обласна рада складається з депутатів, які обрані жителями Одеської області у багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками від обласних організацій політичних партій, що отримали виборчу квоту, та за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах відповідно до виборчого законодавства, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку. Загальний склад обласної ради визначено обласною радою попереднього скликання відповідно до чинного законодавства і складає 132 депутати. Участь в опитуванні взяли лише 53 депутати.

Оцінку «досить добре» майже половина з опитаних депутатів (52,8%) присудила принципу 3 «Дієвість та ефективність», принципу 6 «Етична поведінка» та принципу 8 «Інновації та відкритість до змін». 52,8 % депутатів поставили оцінку «дуже добре» принципу 1 «чесне

проведення виборів, представництво та участь». Загальні результати анкетування засвідчили, що оцінка діяльності обласної ради депутатами в цілому коливається в межах «досить добре» та «дуже добре» і середній бал становить 168 [2].

Результати опитування громадян.

Опитування громадян здійснювалося за методом репрезентативної вибірки шляхом телефонного та особистого інтерв'ювання жителів міста Одеси та районів області. Всього було опитано 250 громадян, з них жителі міста Одеси становили 70 %, жителі районів області – 30 %.

Порівняння результатів оцінки громадян з результатами оцінки співробітниками апарату та депутатами обласної ради засвідчило, що переважна частина громадян оцінює роботу обласної ради в межах оцінок «досить погано» та «досить добре». Так, найбільша кількість громадян (42%) оцінила «досить добре» лише два принципи, а саме принцип 12 «Підзвітність» та принцип 7 «Компетентність та спроможність». Враховуючи, що в анкетах для громадян було впроваджено шкалу оцінки принципу «не знаю», то за окремими принципами майже 12% громадян засвідчили свою необізнаність про наявність таких принципів в діяльності обласної ради. Водночас слід відзначити, що результати оцінки обласної ради співробітниками апарату і депутатами мають більш рівну динаміку оцінки принципів, в той час коли оцінки громадян мають суттєві розбіжності в оцінках одного і того ж принципу. Так, майже п'ята частина опитаних громадян відзначила оцінкою «не знаю» принцип 1 «Чесне проведення виборів, представництво та участь» та принцип 12 «Підзвітність». В той же час, відповідно, 33,3% та 42,8 громадян поставили за ці принципи оцінку «досить добре». Також п'ята частина громадян «дуже погано» оцінила принципи 3 «Дієвість та ефективність», принцип 4 «Відкритість та прозорість», принцип 5 «Верховенство права», принцип 6 «Етична поведінка», принцип 10 «Надійний фінансовий менеджмент» [2].

Результати експертної оцінки.

Робота експертів передбачала оцінку принципів доброго врядування за індикаторами, розробленими європейськими експертами. Індикатори оцінювалися на підставі аналізу сайту органу влади, оскільки методика передбачає наявність необхідних для оцінки документів у відкритому доступі. Якщо депутати, співробітники апарату, громадяни переважно оцінювали принципи через призму питань, орієнтованих на якість надання послуг та безпосереднє спілкування, то експертна оцінка полягала у визначенні рівня впровадження принципів доброго врядування. Зокрема, рівні бали виставлялися за таки рівні впровадження, як «обізнаність», «розробка», «впровадження», «досягнення». Це свідчить про те, на якому етапі впровадження принципу перебуває орган влади, що оцінюється. Загальна сума балів розраховується шляхом складання балів за кожним з 12 принципів, і максимальна сума балів становить 400, а мінімальна − 100. При цьому, якщо загальна сума балів перевищує 300 (75%), такої суми достатньо для того, щоб претендувати на отримання Європейської відзнаки інновацій та доброго врядування [4].

Оцінюючи рівні впровадження принципів на прикладі Одеської обласної ради, слід відмзначити, що на підставі аналізу індикаторів загальна сума балів за кожним з принципів і кожним з рівнів має суттєві відмінності (табл.2). Так, не зважаючи на те, що найбільше балів припадає на рівень «впровадження», це забезпечено лише за рахунок високих оцінок по принципам 4, 11, 7, 9. На рівні «досягнення» майже вісім принципів не набрали жодного балу. Майже однакова сумарна кількість балів засвідчує факт реалізації принципів на рівнях «обізнаність» та «розробка», а найменша – на рівні «досягнення» [2].

Результати експертної оцінки про стан впровадження принципів доброго врядування з коментарями та пропозиціями представлені в зведеній формі (див. додатки). За результатами експертної оцінки було визначено, що загальна сума балів Одеської обласної ради становить 196, що поки що не дозволяє претендувати на отримання Європейської відзнаки «доброго врядування».

Найбільшу кількість балів отримали такі принципи, як «Відкритість та прозорість» (31 бал), «Етична поведінка» (25 балів), «Компетентність та спроможність» (19 балів), найменшу – «Верховенство права» (4 бали).

Низка об'єктивних та суб'єктивних факторів вплинула на отримані результати оцінювання рівня впровадження принципів доброго врядування в Одеській обласній раді, але й засвідчила факт того, що процес удосконалення діяльності триває і аналогічна оцінка у майбутньому за певний проміжок часу дозволить побачити зовсім іншу картину.

Висновки

Таблиця 2

Зведені результати експертної оцінки Одеської обласної ради

Принципи Good Governance	Суть принципу	Рівень впровадження принципу, бали				∑
		Обізнаність (1)	Розробка (2)	Впровадження (3)	Досягнення (4)	
Принцип 1	Чесне проведення виборів, представництво та участь	7	8	3	0	18
Принцип 2	Зворотний зв'язок	3	0	9	0	12
Принцип 3	Дієвість та ефективність	7	0	3	4	14
Принцип 4	Відкритість та прозорість	0	4	15	12	31
Принцип 5	Верховенство права	4	0	0	0	4
Принцип 6	Етична поведінка	2	6	9	8	25
Принцип 7	Компетентність і спроможність	1	6	12	0	19
Принцип 8	Інновації та відкритість до змін	1	8	3	0	12
Принцип 9	Сталий розвиток та довгострокове планування	7	4	3	0	14
Принцип 10	Надійний фінансовий менеджмент	9	0	3	0	12
Принципи 11	Права людини, культурне розмаїття та соціальне вирівнювання	0	2	15	0	17
Принципи 12	Підзвітність	0	8	6	4	18
Загальна сума балів		**41**	**46**	**81**	**28**	**196**

Література.

1. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 325 с.

2. Звітні матеріали проекту «Підсилювання українських експертів: європейські методики для оцінювання та дослідження місцевих органів влади», Одеса, 2011р.,120 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php ?option=com_content&view=article&id=385&Itemid=229&lang=uk. – Назва з екрану.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. − № 24, ст. 170.

4. Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». Під редакцією В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – Київ, 2010, 274 с.

5. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – К.: НАДУ. – 2006. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf. – Назва з екрану.

6. Лендьєл М.О. Теорія «доброго врядування» як інструмент оцінки рівня демократичності управління в регіонах України /М.О.Лендьєл [Електронний ресурс] − Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Polit/2006_57/09_lendel_mo.pdf. – Назва з екрану.

7. Мамонова В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: імплементація в Україні / В. В. Мамонова // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення дальності органів влади: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Полтава, 11 листопада 2010 року). – Полтава: ПолтНТУ, 2010. – Ч. 2. – С. 85−87.

8. Одеська обласна рада // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.oblrada.odessa.gov.ua. – Назва з екрану.

9. Утрехтська Декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін (м. Утрехт, Нідерланди, 16-17.11.2009 року) // Кур'єр місцевого самоврядування. – 2010. – № 1. – С. 11−14.

10. Шаров Ю. П. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 1 (4). – С. 295–304.

УДК 352:342.553

Євген Сенюшкін

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ: ДОСВІД УКРАЇНИ

У статті аналізуються проблеми реформування системи публічного управління на місцевому рівні в умовах демократичного транзиту на прикладі України. Розглядаються політико-правові засади та реальна практика реформування місцевого самоврядування, основні проблеми управління на місцевому рівні в умовах демократизації суспільства.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державне управління, адміністративна реформа, демократичний транзит, народовладдя.*

Демократичний транзит, який є характерним для сучасного українського суспільства, актуалізує дослідницький інтерес до наукових досліджень різних аспектів проблеми реформування системи управління державою на всіх рівнях – від загальнонаціонального до місцевого. Місцеве самоврядування – це один з потужних ресурсів демократизації суспільства та підвищення ефективності та результативності державного управління, саме завдяки цьому ресурсу великою мірою формується демократична політична культура та реальна практика народовладдя.

Необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади викликана низкою причин. Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Проблематика, пов'язана з реформуванням місцевого самоврядування, досліджується в рамках різних дисциплін – державного управління, політології, конституційного права, соціології та ін. На сьогоднішній день за цією темою існує величезна кількість публікацій, оглядової літератури, ведуться міждисциплінарні та порівняльні дослідження.

Для вивчення реформування місцевого самоврядування в умовах демократичного транзиту в країнах Центральної та Східної Європи використовуються ресурси міжнародних організацій, експертних і дослідницьких центрів. Зокрема, у рамках спеціального проекту «На шляху до демократичної децентралізації: перебудова регіональних і місцевих органів влади в Новій Європі», починаючи з 1992 р. в Україні, Росії, Казахстані, Вірменії та Молдові було здійснено відповідні програми, досвід яких узагальнено у спеціальному виданні [1].

В Інституті Відкритого Суспільства (OSI) діє Програма реформування місцевого самоврядування і державного управління (LGI). Її мета – сприяти створенню демократичних і ефективних систем управління в країнах Центральної, Східної Європи і колишнього СРСР шляхом підтримки дослідницької і практичної діяльності в таких галузях, як децентралізація, формування державної політики і реформування системи управління на державному і місцевому рівнях. Проекти LGI здійснюються в країнах, що розташовані у регіоні між Чехією і Монголією. Крім того, реалізуються великі регіональні ініціативи, спрямовані на підтримку реформ на внутрішньонаціональному рівні, які підтримуються міжнародними організаціями, такими як Рада Європи, Департамент міжнародного розвитку Великобританії, Агентство Міжнародного розвитку США, ПРООН, Всесвітній банк [2].

В Україні проблемам реформування місцевого самоврядування приділяється значна увага як з боку органів державної влади, так і у сфері наукових досліджень.

© Сенюшкін Є.О., 2012.

Активно функціонують Національна Рада узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціація агентств регіонального розвитку України, Асоціація демократичного розвитку та самоврядування України, Всеукраїнське об'єднання місцевого і регіонального розвитку «Міжрегіональний Союз», Асоціація сільських і міських рад України, Інститут місцевої демократії, розроблені концептуальні основи Програми ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку.

У теоретичну розробку сучасних проблем місцевого самоврядування вирішальний внесок було зроблено М. Афанасьєвим, Л. Болтенковою, В. Гельманом, Л. Гильченком, О. Ейхельманом, В. Куйбідою, О. Кутафіним, Л. Лаптєвою, Г. Марченко, С. Мітрохіним, О. Молодцовим, П. Надолішнім, С. Риженковим, В. Рубцовим, С. Саханенком, І. Умновою, В. Фадєєвим, А. Широковим та ін.

Мета

Метою даної статті є виявлення проблем реформування системи публічного управління на місцевому рівні в умовах демократичного транзиту на прикладі України. Задля цього в статті розкриваються такі питання: політико-правові засади реформування місцевого самоврядування в Україні; реальна ситуація у системі місцевого самоврядування; основні проблеми управління місцевими спільнотами в умовах демократизації суспільства.

Виклад основного матеріалу

Місцеве самоврядування – один з інститутів народовладдя в Україні. Правовий статус цього інституту визначається Європейською Хартією місцевого самоврядування 1985р., ратифікованою Україною в 1997 р., а також національним законодавством – зокрема, Конституцією України і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятим у травні 1997 року. Питання про організацію місцевого самоврядування було одним з найгостріших політико-правових питань конституційного процесу, який передував прийняттю української Конституції в 1996 році.

Українська держава надає велике значення розробці політико-правових механізмів реалізації основних функцій місцевого самоврядування. Це виявляється в тому, що його гарантування включене в перелік основних принципів конституційного ладу України (стаття 7 Основного Закону). Крім того, у Конституції України міститься окрема глава «Місцеве самоврядування» (розділ XI, статті 140−146) [3]. Відповідно до конституційно-правових норм, викладених в цьому розділі, місцеве самоврядування є правом територіальної громади, мешканців села або добровільного об'єднання мешканців декількох сіл, або селища-міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України. Органами місцевого самоврядування є обласні й районні ради. Депутати в органи місцевого самоврядування обираються загальним голосуванням терміном на чотири роки.

Територіальні громади, відповідно до статті 141, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на чотири роки, відповідно, сільського, селищного і міського голову, що очолює виконавчий орган ради. Статус їхньої діяльності визначається законом.

Голови районної й обласної рад обираються відповідною радою й очолюють виконавчий апарат ради. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування (стаття 5). Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст тощо.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджету місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою (стаття 142). Відповідно до Конституції, органи місцевого самоврядування поділяються на дві частини: територіальні громади села, селища, міста, а також обласні та районні ради. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відповідно до закону й підконтрольні існуючим органам виконавчої влади, а також виконують закони Президента України і Верховної Ради. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (стаття 145). Рішення місцевого самоврядування можуть бути припинені, якщо вони не відповідають Конституції та законам України.

На дискусійному рівні сьогодні знаходиться питання про необхідність визначення єдиної державної політики щодо реформи місцевого самоврядування. Ця реформа має стати водночас і двигуном муніципального розвитку, і складовою більш загальної програми – адміністративної реформи в Україні.

На сьогодні реформа місцевого самоврядування ще далека від того, щоб вважати її результативною. Фактично другий її етап після прийняття Конституції започаткував Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. [4], який конкретизує правові норми, викладені в Конституції. Цей закон визначає систему та гарантії місцевого самоврядування, способи організації і діяльності, а також правовий статус і відповідальність органів і керівних осіб місцевого самоврядування. Стаття 3 даного закону закріплює право громадян України на реалізацію свого права на участь у місцевому самоврядуванні. В цій же статті забороняється обмеження цього права в залежності від раси, кольору шкіри, статі, політичних, релігійних і інших переконань, етнічного і соціального походження, майнового положення, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.

Відповідно до закону, місцеве самоврядування в Україні будується на наступних принципах: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, єдності місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і керівних осіб, державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Закон регламентує проведення місцевого референдуму як способу волевиявлення членів місцевої спільноти (стаття 7). Відповідно до цієї статті, місцевий референдум визначається як форма рішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, що стосується ведення місцевого самоврядування відповідно до Конституції і чинного законодавства. Рішення, прийняті на референдумі, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Закон закріплює положення про загальні збори громадян згідно з місцем проживання, що є однією з форм особистої участі в рішенні питань місцевого значення. Члени територіальної громади мають право на місцеві ініціативи (стаття 9). Відповідно до закону, місцева іні-

ціатива повинна бути розглянута в Раді. Рішення Ради, прийняте щодо питання, внесеного на розгляд шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюється в порядку, установленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Стаття 15 закону регламентує положення, пов'язані з формами добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування. З метою ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав і інтересів територіальних громад, органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації. Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації можуть входити у відповідні міжнародні асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування. Асоціаціям й іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

У перспективі реформа місцевого самоврядування в Україні буде розвиватися відповідно до таких напрямків:

- законодавче забезпечення самостійного розвитку регіонів при суворому контролі держави за дотриманням законів у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- фінансова й організаційно-методична підтримка системи місцевого самоврядування.

Як свідчить досвід впровадження реформи місцевого самоврядування, цей процес в Україні супроводжується гострими проблемами та складностями. Зокрема, занадто багато з його функцій усе ще здійснюються органами виконавчої влади.

Умов для того, щоб структури місцевого самоврядування заробили в повну силу, поки що не достатньо. Одні тільки формуються (такі, як законодавча база), інші (умови фінансової самостійності, психологічної готовності населення до участі в самоврядуванні) − відсутні зовсім. Одне з проблемних питань – співвідношення і можливість балансу між місцевими інтересами і загальнодержавними пріоритетами. При цьому навряд чи можна заперечити той факт, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування залежить від того, наскільки оптимально в організації місцевої влади збігаються інтереси держави й інтереси громад, державна виконавська вертикаль й ініціатива знизу.

Одна з проблем полягає в тому, що повноваження, надані законом органам місцевого самоврядування, дотепер належали і значною мірою продовжують залишатися у віданні і керівників виконавчої влади, які звикли вирішувати багато питань, виходячи з уявлень та інтересів, що відрізняються від інтересів місцевих спільнот. У результаті починаються спроби керувати органами місцевого самоврядування з боку структур виконавчої влади, порушувати закони, які регламентують діяльність місцевих рад та їхніх органів. Це нерідко призводить до виникнення протиріч між виконавчою і представницькою владою на місцевому рівні.

На думку Р. Балабана, розвитку місцевого самоврядування в Україні перешкоджають три обставини: відсутність розвинутого громадянського суспільства, консервативна (номенклатурна) еліта на місцях, а також слабкість малого і середнього бізнесу [5, с. 25]. Більш того, слід погодитися з цим автором в тому, що сьогодні в Україні склалася така ситуація, коли правове поле (саме по собі) не забезпечує розвиток самоврядування, а популярні розмови про нього не впливають на реальну ситуацію.

Відсутність розвиненого громадянського суспільства нерідко призводить до того, що механізми, які використовуються у розвинутих демократичних суспільствах, в умовах слабкості демократії не спрацьовують, а й нерідко призводять до нових проблем. Наприклад, стосовно впровадження такої демократичної інституції як референдум, деякі автори стверджують, що «занадто багато питань, які намагалися розв'язати референдуми, залишилися невирішеними навіть після їх проведення» [6, с. 151].

Багато дослідників, а також представників органів місцевого самоврядування відзначають недосконалість існуючого українського законодавства. Особливо це актуально стосовно до питання про державне регулювання різнорідної в національно-культурному змісті місцевої спільноти. П. І. Надолішній відзначає у зв'язку з цим: «Конституція України (розділ XI «Місцеве самоврядування») не містить жодних норм, які б вказували на необхідність врахування етнокультурних традицій та менталітету етнічних спільнот в організації місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве врядування в Україні» хоча й не компенсує цього, як нам здається, принципового упущення, усе-таки відкриває певні можливості. У ньому сказано, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах даного Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (ст.19, ч.1). Територіальні громади сіл, селищ, міст, можуть мати власну символіку (герб, прапор, тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції (ст.22, ч.1) з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджена символіка відповідного району, області (ст.22, ч.2) [7, с. 183].

Як показує досвід, місцеві ради не повною мірою реалізують свої права, гарантовані конституцією і законом. З іншого боку, виконанню ряду повноважень заважає недостатнє фінансування. Одна з проблем полягає у відсутності чіткого розмежування в бюджеті засобів на виконання органами влади на місцях власних і делегованих повноважень. До того ж, нерідко на місцях не дотримуються деяких положень Конституції і Закону про місцеве самоврядування. Так, органи місцевого самоврядування часом приймають неправомірні рішення, оскільки не знають, які питання відносяться до виняткової компетенції сесії місцевої ради, як розмежовуються повноваження між радою, головою і виконкомом, за яким принципом має будуватися робота у виконавчому комітеті.

У контексті попередніх міркувань приведемо думку Д. Візганова, експерта Фонду «Інститут економіки міста», який вважає, що «місцеве самоврядування − це явище громадського життя, а не державної влади. Дуже багато хто, і навіть самі мери міст, і регіональні влади, і самі мешканці сприймають місцеве самоврядування як черговий рівень влади. Здавалося б, усе дуже логічно: центральна влада, регіональна влада і місцеве самоврядування. Це зовсім не так. Місцеве самоврядування – це якісно інше явище. Можна навіть сказати – соціальний феномен» [8].

Аналіз потенціалу реформування місцевого самоврядування в Україні показує, що органи місцевого самоврядування мають великі можливості для власного розвитку. Великою мірою цей потенціал сьогодні не використовується, тому що існує традиційна орієнтація на вертикаль державної влади. Спостерігається очікування вказівок, рекомендацій, у той час як реальні механізми

розвитку місцевої спільноти багато в чому визначаються якісними і своєчасними управлінськими рішеннями.

З метою вирішення існуючих проблем у цій галузі, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України, у 2012 році було затверджено Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Реалізувати Концепцію планується двома етапами: перший етап − підготовчий (2012 рік); другий етап − формування соціально-політичної бази реформи та її проведення (2013−2015 роки).

Досягнення мети реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає створення правових умов добровільного об'єднання територіальних громад, в яких утворюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні, а також делеговані державою повноваження; недопущення дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів; максимальне залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень, сприяння подальшому розвиткові сучасних форм безпосередньої демократії на місцях; забезпечення відкритості та підзвітності населенню територіальних громад діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб; розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню адміністративних, соціальних та інших законодавчо визначених послуг; оптимізацію розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [9].

Таким чином, першочергово реформування місцевого самоврядування має здійснюватися на рівні територіальних громад на основі чинної Конституції України, далі реформа здійснюється на рівні районів та областей, де має відбутись перерозподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами на користь останніх, що потребує внесення змін до Конституції України.

Які ж результати слід очікувати від реформи місцевого самоврядування? Насамперед, це формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, створення умов для економічного та соціального розвитку територіальних громад та їх об'єднань. Не менш важливим результатом реформи має бути чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Вкрай необхідними результатами є забезпечення організаційної та матеріальної автономії територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення якості їхньої діяльності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, наближення надання адміністративних та соціальних послуг до жителів територіальних громад та їхніх об'єднань, підвищення якості цих послуг; формування системи контролю з боку держави та населення за наданням адміністративних послуг. А вже на цій основі буде можливим покращення якості життя людини в українських містах, селищах та селах.

Висновки

Підсумовуючи, сформулюємо наступні висновки.

1. Аналіз нормативно-правової бази, відповідно до якої в Україні здійснюється реформування системи місцевого самоврядування, свідчить про те, що українська держава формує єдину політику щодо реформи місцевого самоврядування, основні завдання якої націлені на законодавче забезпечення самостійності регіонів, а також фінансову й організаційну підтримку системи місцевого самоврядування.

2. Реальний стан місцевого самоврядування в Україні, як і в більшості пострадянських країн, не відповідає завданням, які сформульовані в нормативно-правових документах. Великою мірою це пов'язано з системною кризою, що виявляється в усіх сферах суспільства − економіці, політиці, праві, соціально-культурному житті. Усе це обумовлює неефективність реформування системи місцевого самоврядування та породжує протиріччя в управлінні на місцевому рівні.

3. Суперечність процесу реформування місцевого самоврядування підтверджується дискусіями, які виникають в ході адміністративної реформи в Україні, а також впровадженням у життя правових основ місцевого самоврядування.

4. Найскладнішими питаннями у зв'язку з цим є співвідношення і можливість балансу між місцевими інтересами і загальнодержавними пріоритетами, а також психологічна готовність населення до участі в самоврядуванні. Низка проблем обумовлена протиріччями між виконавчою і законодавчою владою на місцевому рівні.

5. Подальша розробка даної проблематики бачиться нам у контексті зростання ролі міждисциплінарних досліджень, які мають запропонувати нові, цінні з евристичної точки зору методи дослідження вказаної теми.

Література.

1. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер. – Брюссель, 1995. – 248 с.

2. http: // lgi.osi.hu.

3. Конституция Украины. – Харьков: Фолио, 2001. – 48 с.

4. Закон України про місцеве самоврядування // Голос України. – 1997. − № 102 (1602). –12 червня.

5. Балабан Р. До питання про діалектику самоврядування в Україні / Р. Балабан // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАНУ/ Збірник − К.: ІПІЕНД, 2003. «Політологія і етнологія». – Вип. 22. – С. 20−28.

6. ЛеДюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці / Лоуренс ЛеДюк. / Перекл. з англ. Р. Ткачук. – Харків: Центр освітніх ініціатив, 2002. – 160 с.

7. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз): Монографія / П. І. Надолішній. – К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.

8. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні: матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради «Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку». − Київ, 10 листопада 2001 р.; науково-методологічного семінару «Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади», Київ, 27 листопада 2001 року / Упорядники: М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. – К.:Логос, 2002. – 308 с.

9. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2034. – Назва з екрану.

УДК 352(1-100+477)

Сергій Снігур

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СВІТОВОГО Й ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ З ПРОБЛЕМ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах проголошеного курсу на інтеграцію нашої держави до Європейського Союзу особливої ваги набуває питання вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин між центром та регіонами. Актуальність дослідження цієї проблеми визначається слабкою розвиненістю в державі системи інституцій, здатних у взаємодії і координації проводити ефективну реалізацію завдань місцевого та регіонального розвитку в умовах здійснення системних реформ в державі. В цьому контексті одним із важливих чинників зміни ситуації на краще має стати ефективне інституційне забезпечення процесу реформи місцевого самоврядування з урахуванням світового досвіду.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, органи державного управління, громадські організації, система інституцій.*

Постановка проблеми

В умовах проголошеного курсу на інтеграцію нашої держави до Європейського Союзу особливої ваги набуває питання вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин між центром та регіонами. Актуальність дослідження цієї проблеми визначається слабкою розвиненістю в державі системи інституцій, здатних у координації і взаємодії проводити ефективну реалізацію завдань місцевого та регіонального розвитку в умовах здійснення системних реформ в державі. В цьому контексті одним із важливих чинників зміни ситуації на краще має стати ефективне інституційне забезпечення процесу реформи місцевого самоврядування з урахуванням світового досвіду, чіткого розподілу функцій та координації діяльності органів державного управління у сфері територіального розвитку та громадських організацій як обов'язкової передумови функціонування громадянського суспільства.

Окремі аспекти політико-інституційного впливу на розвиток місцевого самоврядування вивчали вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, М. Пірен розглядає проблему демократизації суспільства в контексті розвитку української політичної еліти [1], В. Куйбіда вивчав принципи й методи діяльності органів місцевого самоврядування, їх сучасний стан і визначив можливі напрями покращення їх роботи [2]. Ю. Ключковський зробив істотний внесок у розробку концепцій реформування місцевого самоврядування [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанню ролі й місця регіонального управління в процесі становлення, вдосконалення та реалізації положень, що визначають європейське управління в цілому та формування регіонального рівня управління в європейських державах, присвячені наукові розробки таких західних вчених, як Д. Ален, Г. Волес, М. Келлі, І. Корте-Реаль, Т. Ларссона, К. Номден, Ф. Петітвілль, Л. Дж. Шарп та ін. Питання, що адекватно відображають вплив процесів євроінтеграції на систему державного управління в Україні, зокрема на регіональному рівні, постійно перебувають у центрі уваги вітчизняних вчених: В. Бакуменка, З. Балабаєвої, В. Вакуленка, В. Воротіна, І. Грицяк, М. Долішнього, В. Керецмана, М. Лендьел, В. Мамонової, С. Романюка, В. Чужикова. Дослідження методологічного характеру щодо європейських принципів державного управління та принципів регіонального управління в країнах ЄС відображені в працях російських та вітчизняних вчених: Г. Атаманчука, А. Гранберга, Е. Коваленка, В. Козбаненка, В. Лексіна, С. Максименка, Ю. Наврузова, П. Надолішнього, Н. Нижник, Ю. Сурміна, Г. Райта та ін.

Попри зусилля науковців невивченим залишається вплив окремих політичних інститутів та інституційної підсистеми політичної системи загалом на процес реформування місцевого самоврядування, без якої неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному і політичному житті України.

Мета

Мета статті полягає в тому, щоб на основі порівняльного аналізу розвитку та функціонування інституцій, що дозволяють у взаємодії і координації проводити ефективну реалізацію завдань місцевого та регіонального розвитку Швеції, Німеччини та України, визначити такі європейські принципи державної політики розвитку регіонів та громад, що є прийнятними до їх адаптації у вітчизняній системі регіонального управління.

Виклад основного матеріалу

Одним із документів, який регулює діяльність місцевого самоврядування, є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі.

В Декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни. 28 червня 1996 року Верховна Рада України схвалила Конституцію України як нової незалежної європейської держави.

В ст. 7 Конституції було проголошено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування і цілий XI розділ Конституції присвячено конституційним основам місцевого самоврядування. Відтоді було відкрито конституційні можливості широкого розвитку місцевого самоврядування в Україні як одного з дуже важливих і необхідних елементів демократичної держави.

Місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. Отже, головним призначенням місцевого самоврядування є створення та підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг.

Місцеве самоврядування являється специфічною формою реалізації природного права народу на владу та має особливого суб'єкта − територіальну громаду, тобто жителів села, селища та міста чи добровільного об'єднаних у територіальну громаду жителів кількох сіл. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, яке займає окреме місце в політичній системі держави. Воно саме, його органи, згідно з Конституцією України, не входять до механізму державної влади, хоча це не означає його повної автономності від держави та державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і проявляється у тому, що і державна влада, і місцеве самоврядування мають єдине джерело влади – народ, крім того,

© Снігур С.П., 2012.

органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну форму публічної влади − публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Європейською Хартією місцевого самоврядування, що була схвалена Комітетом Міністрів країн Ради Європи у 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р., основоположним принципом якої є автономія та Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Об'єктом управління місцевого самоврядування є питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Багато органів місцевого самоврядування у Західній Європі [4] ведуть свою історію від князівств, герцогств, графств, міст, приходів та інших місцевих форм урядування, що з'явилися за феодальної доби ще до появи держав-націй. З розвитком торгівлі та урбанізацією міські поселення зростали. Деякі більші міські громади дістали статус напівсуверенних одиниць і таким чином заклали основу місцевої автономії. Ці процеси призвели до запровадження центральної адміністрації, яка передбачала загальнодержавну систему надходжень, чиновницький апарат і армію. Розбудова суверенної держави-нації впродовж цього періоду призвела до підпорядкування державі міст. У результаті заходів, спрямованих на реформування центрального уряду, місцева влада почала набувати форм адміністративних підрозділів центрального уряду. Такий розвиток був найбільшою мірою виражений у Великій Британії, де впродовж XX століття центральний уряд міцно утвердив своє домінування, підкресливши тим самим роль органів місцевого самоврядування як органів з надання місцевих послуг. Хоча у кожній країні були свої відмінності, за цей період масштаби й функції центральних урядів у Європі зросли, збільшивши таким чином центральний чиновницький апарат, помноживши мережу своїх органів на місцях та істотно збільшивши кількість директив, субсидій та інших форм зв'язків з органами місцевої влади. У результаті міські муніципалітети різко розширили обсяги послуг, які вони надають, свій апарат та бюджет. Однак, хоча по всій Європі у XVI−XVII століттях держави-нації консолідувалися, автономний розвиток у міських районах заклав підґрунтя для місцевих прав. Упродовж XIX століття реформування місцевого самоврядування розширило й зміцнило роль місцевих виборних рад, тим самим підвищивши роль місцевого самоврядування як «самоврядних громад». Одночасно із зростанням числа чиновників у центрі і розпоряджень, які від них надходили, органи місцевого самоврядування встановлювали сфери місцевої автономії. Таким чином, урівноваження вимог центральної влади з правом на місцеву автономію залишається незмінною темою стосунків між центром та місцевою владою. Хоча ця загальна схема властива більшості держав-націй Західної Європи, особливості історичних шляхів у межах загальної тенденції призвели до виникнення великої кількості різноманітних систем місцевого самоврядування. Приклади Швеції та Німеччини слугують ілюстрацією різноманітності систем місцевого самоврядування у Західній Європі.

Основні принципи місцевої автономії Швеції викладені в «Урядовому Акті», одному з трьох головних документів шведської Конституції 1975 року. У цьому документі зазначено, що муніципалітети й округи мають право встановлювати податки в межах своїх територій, а повноваження на прийняття рішень мають виборні представники у муніципальних та окружних радах. Закон про місцеве самоврядування 1977 року проголошує, що місцеві ради «самі керують власними справами». Це означає, що місцеві органи влади наділені повноваженнями діяти в інтересах місцевих жителів. Але рішення повинні стосуватися питань, що становлять громадський інтерес у межах сфери повноважень, мають бути пов'язаними з веденням неприбуткової діяльності, не посягати на права особи і не робити утисків. До того ж вони мають трактувати всіх громадян однаково. Періодично Риксдаг, парламент Швеції, ухвалює рамкові закони, що регулюють надання окремих послуг на місцевому рівні. Базова структура Швеції має два базові рівні врядування й адміністрації: центральний уряд і субнаціональні органи влади, а також систему комбінованої ієрархії, за якої субнаціональні органи влади діють на окружному й місцевому рівнях. Муніципалітети не підпорядковані округам; правильніше буде сказати, що кожна з цих одиниць має окремі відносини з центральним урядом. Територією кожного округу керує окружна рада й окружна адміністративна рада. Такі ради існують у кожному окрузі, крім острова Готланд і міст Готенбург і Мальмьо, які мають як окружний, так і муніципальний статус. Окружні адміністративні ради очолюють губернатори, яких центральний уряд призначає на шестирічний термін. Окружна рада обирається раз на три роки і обирає свого голову і виконавчі органи. Крім призначених членів адміністративної ради до неї входять також 14 членів, які обираються на три роки окружною радою. Окружні ради й окружні адміністративні ради насамперед відповідають за управління державною системою медичних клінік і шпиталів. Кожна окружна територія поділяється на дрібніші території, якими керують муніципальні ради. Муніципалітети є незалежними юридичними особами, чию автономію, як зазначено вище, закріплено шведською Конституцією. Муніципалітети мають монопольні права на прийняття рішень на субнаціональному рівні у містобудуванні й плануванні розвитку сільських районів, забезпеченні житлом, наданні комунальних послуг і в соціальному забезпеченні. Ці послуги не надаються окружними органами, тому дублювання відсутнє; крім того, муніципалітети не підпорядковані ні окружній раді, ні окружній адміністративній раді.

Головним принципом центрального уряду в його відносинах з місцевою владою було обмеження ролі міністерств центрального уряду прийняттям рішень загальнодержавного характеру та розподілом ресурсів. Тому у наданні послуг на місцевому рівні центральний уряд повинен довіряти субнаціональним органам влади й покладатися на них. Втім, присутність центрального уряду на окружному рівні є дуже відчутною завдяки призначенням до адміністративних рад; крім того, захист своїх інтересів на місцевому рівні він здійснює і через переговори та укладання угод з муніципальними службовцями. Таким чином, функції загальнодержавних та місцевих виборних органів настільки переплелися, що важко визначити кордони між центральними та місцевими інтересами.

Зовсім недавно центральний уряд розпочав децентралізацію, передаючи більше відповідальності за здійснення функцій на місцевий рівень та обмежуючи

свій контроль над цими функціями. Внаслідок цього місцева автономія розширилася, оскільки Риксдаг ухвалює рамкові закони, які покладають вирішення питань місцевого рівня на місцеві ради.

У Німеччині стаття 28 Конституції проголошує, що в кожній з німецьких одиниць урядування – землях, округах та громадах – жителі повинні бути представлені органом, який обирається на загальних, вільних, прямих, рівних і таємних виборах. Громади, що є основними одиницями місцевого самоврядування у Німеччині, мають гарантоване право порядкувати всіма справами місцевої громади в межах, установлених законом. Об'єднання громад також мають гарантоване право на самоврядування в рамках закону. Джерела й розподіл податкових надходжень визначаються Конституцією. Статус місцевих органів дістає додаткову підтримку в конституціях земель, які також передбачають місцеве самоврядування. Згідно з ними місцеві органи влади наділені загальними повноваженнями на порядкування всіма громадськими справами на своїй території до тих пір, поки федеральне чи земельне законодавство не скасує їх.

Базова структура Німеччина має чотири основні рівні урядування: федеральна влада, 16 земель, округи й громади. Система місцевого самоврядування, що розвинулася в Німеччині, являє собою систему регіонального підпорядкування. Розв'язання місцевих проблем федеральний уряд покладає на землі, останні, у свою чергу, – на органи місцевого самоврядування. Землі наділені суверенними правами вирішувати більшість внутрішніх питань. Повноваження, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі, належать місцевим органам влади, які мають право на самоврядування, наприклад у сфері охорони порядку, пожежної охорони і транспорту. У шести найбільших землях Західної Німеччини адміністративні функції істотно децентралізовані і передані адміністративним районам, створеним у межах цих земель на чолі з чиновниками районних органів. Головним обов'язком адміністративних районів є координація ведення справ у межах своєї юрисдикції. Їхні функції визначаються вже згаданим принципом (розумної) підпорядкованості: тобто вони вирішують питання, які вимагають ширшого контролю і більших ресурсів, ніж їх мають громади, а також питання, які не мають такого масштабу, як у земельних адміністративних одиницях. Проведення внутрішньої політики здійснюють разом землі і місцева влада, але остання виконує тут більшу роль. Хоча, як здається, законодавством і закладений високий ступінь розмежування повноважень між територіальними рівнями, на практиці існує значна взаємозалежність між федеральною владою, землями та місцевою владою. Окрім взаємозалежності між рівнями урядування існує широка взаємодія у горизонтальному плані, коли, наприклад, асоціації громад чи земель опікуються певними сферами суспільного життя, такими як освіта, автошляхи та пожежна охорона.

Висновки

Отже, процес реформування місцевого самоврядування в країнах Заходу має характер поступових інновацій, імплементації дрібних змін. Останні відбуваються в межах практики функціонування органів управління місцевого самоврядування та формування їхніх представницьких органів. Значну роль у теоретичному та прикладному дослідженні політико-інституційних чинників реформування місцевого самоврядування відіграє концепт взаємодії політичної системи та зовнішнього середовища. Якщо під політичними системами вчені традиційно розуміють структурно-функціональний блок політики, в якому приймаються політичні рішення і який реагує на зовнішні імпульси, то до зовнішнього середовища належать окремі соціальні групи та соціальна структура суспільства загалом. Названі компоненти здійснюють багатовекторний, різноспрямований вплив на політичну систему. До чинників зовнішнього середовища, які можуть впливати на процес реформування місцевої влади, належать також громадські самодіяльні організації.

Громадська активність може бути чинником, що спонукатиме до активнішого реформування місцевого самоврядування. Реформа місцевого самоврядування є процесом постійним, що відбувається відповідно до розвитку процесів у суспільстві загалом.

Література.

1. Пірен М. І. Українська політична еліта і проблеми демократизації суспільства // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжн. наук. конф., Київ, 29 верес. – 1 жовт. 2000 р. – К., 2001. – С. 411–420.

2. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004.

3. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні // Голос України. – 2005. – 29 липня.

4. А.Ткачук, Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід, 1997

5. Конституція України.// Відомості Верховної Ради України. − 1996. − №30. − Ст. ст.141, 142, 143.

6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Урядовий кур'єр.- 1997.- № 107. – С.108.

7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Урядовий кур'єр. − 1999. − № 107.

8. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч.посіб. / М. Пітник, В. Кравченко, Е. С. Моньйо, Б. Фонтер, В. Черніков та ін. − К.,2000. − С. 136.

9. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; відпов. ред. – проф. Н. Р. Нижник. // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 1997. – 448 с.

10. Кравченко В. Розмежування повноважень за чіткими критеріями. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 5. – С. 42. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К.: Заповіт, 1997. – 189 с.

11. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: Моногр. / В. В. Корженко, Г. С. Одінцова та ін.; За заг. ред. В. В. Корженка. – Х.: Вид–во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. – 216 с.

12. Аналітична записка «Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/234. – Назва з екрану.

УДК 352:35.078.3

Наталія Тимошенко

ПРОЗОРІСТЬ ЯК ПРИНЦИП МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ПАРАМЕТРИ, ДЕТЕРМІНАНТИ ЯКОСТІ

Мета даної публікації полягає у спробі здійснити аналіз поняття «прозорість» та елементів концептуальної основи для оцінки якості прозорості. У роботі базову увагу зосереджено на питаннях дефініції двох вимірів прозорості, які супроводжують первинне буквальне та фігуральне значення слова: видимість і виводимість. На думку автора, ці первинні виміри є необхідними умовами прозорості.

Ключові слова: *прозорість, видимість, виводимість інформації.*

Постановка проблеми

Сьогодні одним з пріоритетних напрямків розвитку місцевого самоврядування в Україні є забезпечення більшої відкритості і прозорості його діяльності. Свого часу один із засновників Конституції США Джеймс Медісон стосовно «відкритого врядування» заявив: «Врядування народу без оприлюдненої інформації чи надання засобів щодо її отримання є тільки прологом до фарсу чи трагедії, а можливо – й того, й іншого. Знання завжди зменшує невігластво, а народ, який вважає себе самоврядним, повинен мати ту силу, яку дає знання» [20]. Актуальність запропонованої теми публікації зумовлена недостатнім станом реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної влади. На жаль, очевидним є факт, що від старої системи правління нам у спадок залишилися неповна прозорість влади, досить високий рівень корупції, залежність засобів масової інформації, проблематичність доступу громадян до повної, всебічної і об'єктивної інформації та інші проблеми, які поки що не дозволяють остаточно стверджувати, що країна знаходиться на шляху сталого і незворотного демократичного розвитку.

Останніми роками в Україні прийнято низку нормативно-правових актів щодо забезпечення відкритості і прозорості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тож нормативна база є досить значною, але її аналіз свідчить про те, що деякі документи носять декларативний характер, а інколи й суперечать один одному. Неунормованість загальних підходів до врегулювання питань стосовно окремих аспектів принципу прозорості місцевого самоврядування може призвести до появи не тільки обмеженого, але й деформованого їх бачення через застосування термінології з неадекватним змістом. Таким чином, в умовах адміністративної реформи, яка наразі триває в Україні й ставить собі за мету зробити публічну владу відкритою, прозорою та підконтрольною громадянам, принцип прозорості щодо її діяльності впроваджується переважно інтуїтивно, що перешкоджає його застосуванню на практиці, в науково-аналітичному опрацюванні. На думку автора, стан реалізації принципу прозорості є одним з основних показників ефективності системи місцевого самоврядування, а вироблення об'єктивних критеріїв його оцінки має реальне практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У теорії місцевого самоврядування проблематиці забезпечення принципу прозорості присвячені публікації таких вітчизняних дослідників, як Е. Афонін, О. Суший, Н. Гудима, В. Серьогін, Є. Тихомирова, О. Хмара та інших. Серед закордонних авторів цьому питанню приділяли увагу К. Худ, Л. Броз, Д. Холліер, П. Розендорф, Д. Кауфман й інші дослідники. Аналізуючи праці науковців, спостерігається усвідомлення значущості принципу прозорості, на якому має базуватися ефективна діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення подальшої імплементації загальносуспільних цінностей реальної демократії. Водночас, саме поняття прозорості, дефініції його вимірів, параметри та детермінанти якості прозорості є практично малодослідженими.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Стосовно дефініції поняття прозорості − чимало авторів почали аналізувати його на власний розсуд як залежну змінну, проте чітко сформульованих визначень цього параметра все ще слід очікувати. Так, у своєму дослідженні професор державного управління Оксфордського університету Крістофер Худ зазначив, що «прозорість скоріше за все буде використана, ніж визначена» [12, с. 193]. На сьогоднішній день вчені не дійшли єдиної думки щодо терміна «прозорість» з наміром встановити його параметри чи виміри. Цей факт не тільки створив значну прогалину в науковій літературі, але й залишив прозорість відкритою для концептуального «розтягування», непередаваних та неточних неологізмів (так званих модних виразів у політиці) і значної кількості аналітичних білих плям.

Мета

У статті ставиться завдання на основі робіт вчених і дослідників здійснити аналіз поняття прозорості, елементів концептуальної основи для оцінки її якості, зосередити увагу на двох вимірах прозорості – видимості й виводимості, які, на думку автора, є необхідними її умовами.

Виклад основного матеріалу

Поняття прозорості місцевого самоврядування як ознака адміністративної та політичної комунікації між публічною владою та населенням було розроблено в англо-американській соціальній науці, де прозорість перед об'єктом державного управління визначалась поняттям transparency, а відкритість влади для участі в державному управлінні та місцевому самоврядуванні членами суспільства – поняттям openness. Етимологічно воно утворилось від латинських trans – прозорий, наскрізь та pareo – бути очевидним [1, с. 7]. Як зазначено вище, поняття прозорості у даному контексті має іноземне походження, у зв'язку з цим, у роботі питому вагу приділено аналізу саме іноземних, в першу чергу американських і англійських джерел. Генезис поняття прозорості в організаційній теорії часто пов'язують з працями нобелівських лауреатів Д. Акерлофа, М. Спенса та Й. Штігліца. Вчені застосовують прикметники для опису поняття прозорості, описують його метафорами або корелюють з соціальними цінностями. Сучасні іноземні та вітчизняні науковці також по-різному визначають зазначене поняття у сфері місцевого самоврядування (local government, local self-government або public administrion). Так, за визначенням Уоррена Г. Беніса (почесного професора бізнес-адміністрування, засновника та голови інституту лідерства університету Південної Каліфорнії (США), голови консультативної ради центру громадського лідерства школи державного управління імені Д. Кеннеді при Гарвардському університеті), прозорість – це вільний потік інформації всередині організації, а також між організацією та її численними зацікавленими сторонами, включаючи громадськість [6, с. 3]. У спільному дослідженні професора політології університету Нью-Йорка П. Розендорфа та професора політичних наук Єльського університету Д. Раймонда Вріланда

© Тимошенко Н.В., 2012.

«Демократія та поширення даних: вплив політичного режиму на прозорість» прозорість є громадським благом; її визначення – вільний доступ до інформації, тобто, що саме і як уряд здійснює на поточний момент [17, с. 12]. Професор політичних наук університету штату Орегон (США) Р. Мітчелл у своїй праці [16, с. 112] визначає прозорість як поширення регулярної та достовірної інформації.

Щодо вітчизняних джерел, великий тлумачний словник сучасної української мови значення слова «прозорість» визначає як властивість і стан, що характеризується доступністю для сприйняття, зрозумілістю, ясністю, дохідливістю, можливістю легко розгадати, збагнути, явністю, неприхованістю [3, с. 971]. На думку вітчизняних вчених Е. Афоніна і О. Суший, транспарентність − це інструмент, який налаштовує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством:

- «зверху» − через забезпечення відкритості та прозорості державної влади, доступності управлінської інформації як для суб'єкта, так і для об'єкта управління, що набуває свого законодавчого закріплення як право на доступ до інформації − законодавче положення, яким забезпечується ознайомлення громадян з інформацією про діяльність органів влади та можливість участі в державному управлінні;
- «знизу» − як зворотний зв'язок, шляхом рівності прав на отримання інформації, участі громадян у суспільно-політичному житті, їх контролю над діяльністю органів державної влади та управління [1, с. 9].

У сучасній науковій літературі [2, с. 22] прозорість визначають як систематичне висвітлення діяльності органу державної влади, роз'яснення цілей, змісту і механізму реалізації державної політики. Таким чином, значення поняття прозорості найчастіше пов'язано з інформаційною відкритістю соціальних, економічних і політичних процесів. Зарубіжними вченими, які намагалися визначити прозорість, запропоновано широкий діапазон визначень, які відповідають різноманітним цілям їх досліджень (табл. 1).

Таблиця 1

Приклади визначень поняття прозорості

№ з/п	Визначення терміна прозорості	Автор визначення терміна, джерело
1	«Відкритий потік інформації»	Буркарт та Леслі Хольцер [10, с. 12]
2	«Збільшений потік своєчасної та надійної економічної, соціальної та політичної інформації, яка доступна для всіх»	Тара Вішванат і Даніель Кауфман [19, с. 3] та Енн Белвер і Даніель Кауфман [5, с. 5]
3	«Оприлюднення інформації інституціями, які мають відношення до її оцінки»	Анн Флоріні [8, с. 5]
4	«Бажання уряду щодо розповсюдження відомостей стосовно політики»	Джеймс Холліер, Пітер Розендорф та Джеймс Раймонд Вріланд [9, с. 3–4]
5	«Прозорість є тим, з якою легкістю громадськість може контролювати уряд»	Лоуренс Броз [7, с. 861]
6	«Точність суспільної інформації»	Хуі Тонг [18, с. 3]
7	«Уряд з фіксованими та опублікованими правилами, на підставі інформації і процедур, які доступні громадськості, та (в деяких випадках) в чітко розмежованих сферах діяльності»	Крістофер Худ [11, с. 83]
8	«Прозорість − це протидія корупції»; «Прозорість − це відкритий уряд та організації»; «Прозорість як складова, як «елемент правильної політики»	Керолін Бол [4, с. 297]
9	«Процедури, механізми та інструменти, спрямовані на гарантування оприлюднення і публікацію відповідної нормативної та інституційної інформації, участь зацікавлених сторін у нормативних рішеннях агенції та процесі прийняття рішення, а також застосування правил, спрямованих на регулювання цілісності та поведінки посадових осіб агенції»	Луіс Андрес, Хосе Луіс Гуаш, Себастьян Азуменді [15, с. 8]
10	«Характеристика відкритості урядів, компаній, організацій та індивідуумів у зрозумілій демонстрації інформаційних правил, планів, процесів та дій»	Мовний посібник боротьби з корупцією неурядової громадської організації Transparency International [21, с. 44]

Таким чином, з наведених вище визначень випливає, що значення, які приписуються прозорості, демонструють високу ступінь дисперсії. Первинне значення прозорості має на увазі стан або якість. На відміну від цього, наведені вище визначення і не передають ці основні параметри, і не погоджуються одне з одним. Між іншим, вони по-різному означають, що прозорістю є «воля» [9, с. 3-4], «жива метафорична субстанція, яка тече» [10, с. 12; 19, с. 3; 5, с. 5], «точність» [18, с. 3] та «здатність» [7, с. 861; 4, с. 297]. Отже, розходження у використанні концепції прозорості сигналізує про відхилення від загального розуміння визначення, іншими словами, про концептуальне розтягнення, яке поступово знищує здатність слова до комунікації в аналітично корисний спосіб. Крім того, що існують різні тлумачення поняття прозорості, науковці не дійшли згоди у питанні, чи є прозорість внутрішньою величиною-самоціллю, чи лише інструментом для досягнення більш фундаментальних цілей публічного управління.

З метою більш детального вивчення поняття прозорості розглянемо його складові. Саме базове слово прозорий має два значення: одне буквальне, вбудоване в семантику світла і зору, та інше − фігуральне, яке означає те, що «легко виводиться». З цих первинних значень виникають два параметри прозорості – видимість та виводимість. Видимість являє собою ступінь інформації щодо її повноти та легкого доступу. Виводимість показує стан інформації стосовно її використання для створення точних висновків, що, в свою чергу, залежить від того, яким чином інформація передається. Отже, поняття представлені як континууми. Оскільки видимість та виводимість являють собою складові прозорості, вони також є поняттями, що перекриваються. Очевидно, що елементи видимості мають безпосереднє відношення до виводимості.

Слід зазначити, що прозорість є властивістю інформації, і якщо інформація не є видимою, то, ймовірно, перше та головне значення базового слова прозорий втрачає власний сенс та значення. Тобто не можна вважати інформацію видимою лише тому, що вона є публічною. Таким чином, знання стосовно того, чи є інформація повною, чи ні − є дилемою. Крім того, видимість інформації містить в собі й іншу характеристику: вірогідність її знаходження (доступ), адже бути видимою не завжди означає бути легко знайденою. Тож, видимість інформації демонструє одну з двох необхідних умов прозорості. Іншою не менш важливою умовою прозорості інформації є виводимість, іншими словами – використання інформації для створення точних висновків (як видимої, так й інформації, про яку невідомо). Зауважимо, що термін виводимість має численні інтерпретації, наприклад: «процес використання фактів, які нам відомі, для отримання фактів, які невідомі. Невідомі факти є предметом досліджень, теорій та гіпотез. Факти, що відомі, отримані з кількісних і якісних відомостей або спостережень» [13, с. 46]. На думку автора, саме виводимість дає змогу працювати з якістю інформації або відомостей. У разі, якщо відомості є недостатньо точними чи приховують вихідну інформацію, ставиться під сумнів здатність дійти з такої інформації висновків, яких можна перевірити, та, в свою чергу, ставиться під сумнів достовірність того, що було зроблено видимим. Неповну, незрозумілу, неточну інформацію не можна перевірити й використати. Тобто, для того, щоб інформація вважалася прозорою, вона повинна бути не тільки видимою, а й виводимою.

Кілька слів щодо опосередкування даних. Оцінка опосередкування є питанням розгляду постачальника та типу інформації, яку надано. Вихідними вважають відомості, які є дійсними та близькими до джерела інформації, в найбільш гранульованому вигляді (розрізнені). Поряд з цим опосередкованими є відомості (з джерела інформації), які стали результатом процесу прийняття рішення, технічного чи політичного, або стали єдиним цілим перед тим, як бути наданими громадськості. Доречно зазначити, що забезпечення деяких форм вихідних відомостей є найважливішим атрибутом виводимості. Оскільки вихідні відомості нерідко є недостатньо опосередкованими, це дає змогу посадовим особам «грати» з ними через професійні або політичні мотивації. Так, вихідні відомості легше використовувати повторно, що дає змогу фахівцям і прибічникам відкритих даних трансформувати інформацію у візуалізовані образи та веб-інструменти для представлення більш широкій аудиторії. Звичайно, первинна інформація має недоліки, основним з яких є упередженість відбору, внаслідок чого лише упереджена вибірка інформації стає видимою, спотворюючи загальну виводимість набору даних. Помилки у введенні даних та прогалини у відомостях також зменшують виводимість результатів. Врешті-решт, маніпулювання інформаційними даними є загрозою, яка існує повсюди.

Щодо детермінант якості прозорості, розглянемо динаміку та масштаб прозорості інформації, після чого перейдемо до обговорення того, як якість прозорості визначається силами попиту та пропозиції, що діють на видимість та виводимість. Політична спільнота та науковці популяризували дві концепції прозорості: з боку попиту та пропозиції. Прозорість, яку пропонує уряд та інші організації, є інформацією, оприлюдненою або добровільною, або як засіб дотримання правових зобов'язань. Так чи інакше сьогодні уряди, бізнес-структури та інші типи організацій намагаються відповідати зростаючим вимогам щодо прозорості інформації з боку пропозиції. Для опису прозорості з боку пропозиції використовують термін упереджувальна прозорість [14]. Зазначимо, цей термін фундаментально суперечить факту, що більшість постачальників інформації юридично зобов'язані забезпечувати її прозорість. Йдеться про те, що оприлюднення інформації є добровільною діяльністю, а не питанням відповідності нормативним документам.

Чимало сучасних науковців у своїх працях здійснили спробу проаналізувати якість прозорості інформації через призму пропозиції та попиту, а також евристично використати результати досліджень в області обговорення цього суспільного блага. На нашу думку, інформація, як правило, стає більш видимою, коли попит на неї зростає. Зазвичай найбільшим попитом користуються відомості стосовно гострих поточних проблем пересічних громадян, а саме охорони здоров'я чи безпеки життя, фінансів тощо. Отже, видимість є необхідною умовою для прозорості інформації, але не є достатньою сама по собі. Оцінювання виводимості інформації включає спостереження щодо пропозиції та оцінку того, як саме інформація передається (табл. 2).

Таблиця 2

Якість прозорості

Видимість	Виводимість
Керована переважно попитом	Керована переважно пропозицією
Ступінь повноти та простота пошуку інформації (доступ)	Посередництво інформації: без змін, перевірена, спрощена

Зрозуміло, що прозорість видимої інформації обмежена її виводимістю. Видимість і моніторинг інформації довели власну недостатність, саме тому сьогодні здійснюється пошук загальних стандартів для забезпечення ефективної виводимості інформації. На сучасному етапі важливим прибічником прозорості є рух за відкриті дані (open-data movement), який ставить акцент на вихідних даних, підтверджених та спрощених. Його метою є створення візуалізації та додатків, базованих на відомостях, та їх масове розповсюдження. Уряди багатьох країн світу почали приєднуватися до цієї тенденції, забезпечуючи набір відомостей та засобів аналізу. Таким чином, прозорість еволюціонує від попиту на видимість інформації до попиту на її виводимість.

Висновки

На закінчення публікації сформулюємо такі висновки. Доступна інформація є головним будівельним матеріалом демократій, тобто прозорість розсіює непрозорість – перший притулок корупції, неефективності та некомпетентності. Якість прозорості інформації є однією з основ, на яких демократичні системи та їх розвиток існують або занепадають. На думку автора, необхідними умовами прозорості інформації є видимість і виводимість. Видимість представляє собою наявність максимально повної інформації та легкий доступ до неї. Виводимість демонструє стан інформації щодо її використання з метою створення точних висновків для подальшого її постачання громадськості. Формування в органів місцевого самоврядування здатності належним чином відображати у своїй діяльності суспільні інтереси, потреби та настрої об'єктивно постає одним із пріоритетів подальшого удосконалення публічного врядування в сучасній Україні.

Література.

1. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад.: Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.
2. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
4. Ball Carolyn. What is Transparency // Public Integrity: 11 (4), 2009. − P. 293−307.
5. Bellver Anne and Daniel Kaufmann. Transparenting Transparency: Initial Empyrics and Policy Applications. Initial Draft, 2005. – 73 p.
6. Warren G. Bennis, Daniel Goleman, James O'Toole with Patricia Ward Biederman. Transparency: How leaders create a culture of candor // Jossey-Bass A Wiley Imprint. − San Francisco, 2008. – 144 p.
7. Broz J. Lawrence. Political system Transparency and monetary Commitment Regimes // International Organization: 56 (04), 2002. − P. 861−887.
8. Ann M. Florini. Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency // In Annual World Bank Conference on Development Economics. − Washington: D.C., 1999. – 42 p.
9. Hollyer James R., Peter Rosendorff and James Raymond Vreeland. Democracy and Transparency. Journal of Politics. Volume 73, Issue 04. October, 2011, 1191−1205 p.
10. Burkart Holzner and Leslie Holzner. Transparency in Global Change: The Vanguard of the open Society // University of Pittsburg Press, 2005. – 330 p.
11. Hood Christopher. Transparency. In Encyclopedia of Democratic Thought, ed. P. B. Clarke and J. Foweraker. London: Routledge, 2001.
12. Hood Christopher. What happens when trasparency meets blame-avoidance? Public Management Review 9 (2), 2007. − P. 191−210.
13. King Gary, Robert O. Keohane, Sidney Verba. Designing Social Inquiry // Princeton University Press, 2001. – 300 p.
14. Michener Greg, Bersch Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency // Public Administration Research and Theory, July, 2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://transparentar.org/wp-content/uploads/2011/09/Michener-Bersch-Transparency.pdf/.
15. Andres Luis, J. Luis Guasch and Sebastian Lopez Azumendi. Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1089265.
16. Mitchell Ronald B. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes // International Studies Quarterly 42 (1), 1998. − P. 109−130.
17. D. Peter Rosendorf, James Raymond Vreeland. Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency // Version 7, June, 2006. – 46 p.
18. Tong Hui. Disclosure standards and market efficiency: Evidence from analysts' forecasts // Journal of International Economics, May. 2007. − P. 222−241.
19. Vishwanath Tara and Daniel Kaufmann. Towards Transparency in Finance and Governance // Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999. – 30 p.
20. Weybright Ch. James Madison and open government // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://berrystreetbeacon. wordpress.com/2007/12/31/james-madison-and-open-government.
21. Trasparency International. The Anti-Corruption Plain Language Guide / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tischool.lt/wp-content/uploads/2011/02/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

УДК 352:332.122

В'ячеслав Шарий

СТРАТЕГІЯ САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

У статті здійснено порівняння алгоритмів муніципального стратегічного планування у США та Канаді. Проаналізовано особливості вироблення та впровадження у практику місцевого самоврядування методики стратегічного самоврядного управління розвитком територій в Україні.

Ключові слова: *територіальна громада, стратегічне планування, розвиток території, методика стратегічного управління.*

Постановка проблеми

Стратегічне планування є обов'язковою складовою системного підходу до місцевого самоврядування. Територіальна громада (територіальне утворення) як

© Шарий В.І., 2012.

складна соціально-економічна система має одночасно бути стійкою до несприятливих зовнішніх впливів і спрямованою на досягнення сприятливих змін (стійкого розвитку). Самоуправління станом територіального утворення дозволяє підтримувати на досягнутому рівні всі системи його життєзабезпечення, обсяги та якість самоврядних послуг. Управління розвитком спрямоване на підвищення цього рівня та ґрунтується на стратегічній цілі муніципальної політики – підвищенні якості життя населення. За відсутності перспективного плану розвитку, управління перетворюється в реагування на зміни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Актуальність дослідження зазначених проблем. Досягнення стійкого розвитку територіальної громади (територіального утворення) передбачає облік перспективних факторів, що можуть бути оціненими та реалізованими в межах поточного планування, а також прогнозування. Це актуалізує необхідність стратегічного планування на місцевому рівні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Слід зазначити, що дослідженням з вироблення методики стратегічного управління розвитком територіальної громади приділяли увагу канадські вчені П. Сміт та П. Мур [4], а також американський науковець Л. Ріс [3], запропонувавши для систем муніципального управління своїх держав відповідні алгоритми муніципального стратегічного планування. Російські дослідники А. Н. Широков [2], а також В. В. Іванов і А. Н. Коробова [1] проаналізували можливість застосування для російської системи муніципального управління алгоритму стратегічного планування розвитку територіальної громади на прикладі міста Тольятті.

Специфіка функціонування та розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування суттєво відрізняється від західних і американських моделей. В Україні досі не вирішеною залишається проблема планування стратегічного розвитку територіальних громад, а також управління його виконанням.

Мета

Мету дослідження становить вироблення методики стратегічного самоврядного управління розвитком територій в Україні шляхом порівняння алгоритмів муніципального стратегічного планування США та Канади.

Виклад основного матеріалу

Доцільність розроблення стратегічного плану розвитку територіальної громади виникає тоді, коли регіони, поставлені в ситуацію самовизначення, обумовлену вимогами економічної самодостатності та самозабезпечення, прагнуть сформувати власну тактику поведінки на національному ринку для здобуття максимальної соціально-політичної стійкості. Як і будь-яка підприємницька структура, регіон усвідомлює необхідність формування власного господарського «портфеля», максимально диверсифікованого та соціально привабливого для місцевого населення. Виходячи із цього, кожний суб'єкт господарювання формує відповідну стратегію у вигляді плану на довгострокову перспективу розвитку.

Канадські вчені Ч. Сміт та П. Мур визначають сучасне планування як механізм, за допомогою якого суспільство намагається здійснювати зміни та розвиток міст відповідно до певних суспільних або колективних цілей. Отже, планування є складовою наукоємного процесу управління містом. Мета планування полягає в тому, щоб міський розвиток якнайкраще задовольняв прагнення відповідної територіальної громади або був найефективнішим у поточних умовах [4, с. 32].

У системах місцевого самоврядування західних держав застосовуються декілька алгоритмів стратегічного планування [1, с. 65−67].

Так, американський дослідник Р. Бейлі виділяє шість щаблів стратегічного планування, що застосовуються як у приватних фірмах, так і в державних структурах:

- визначення цілей організації;
- опис і прогноз тенденцій динаміки чисельності населення, економічного розвитку та інших факторів, що впливають на діяльність відповідної організації. На цьому етапі у плановиків місцевих структур виникають труднощі з пошуком необхідної інформації. Їх власні можливості збору інформації досить обмежені. У зв'язку з цим, доводиться ґрунтуватися на даних Держкомстату, а також експертних оцінках. Ці дані не завжди відповідають вимогам стратегічного планування на місцях;
- оцінка внутрішніх активів відповідної організації. У цій технології слід виділити небезпеку недооцінки значення якості людських ресурсів як потенціального джерела підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування;
- адаптація структури відповідної організації до плану. Структура місцевого самоврядування відрізняється меншою гнучкістю, ніж приватних фірм, оскільки вона відображає баланс політичних сил, що склався;
- реалізація плану. Якщо місцева влада застосовує певні важелі впливу на приватні фірми, то здійснення плану перетворюється на політичний процес;
- оцінка впливу плану на економічні та соціальні процеси і внесення до нього корегувань. Якщо цілі плану не були досягнуті, то слід визначити, які ж зміни мають бути передбачені, щоб їх реалізувати.

Багатоступеневе планування застосовується у США агенціями міського розвитку [2, с. 162]:

- проведення інвентаризації ресурсів і аналіз тенденцій;
- прогноз попиту, оцінка того, що відбудеться за певних умов (метод сценаріїв, побудова імітаційних моделей);
- визначення цілей і завдань. Має враховуватися думка не лише керівництва, а й місцевих жителів, а також представників бізнесу;
- співставлення та оцінка альтернативних планів з урахуванням таких показників, як фінансові можливості, ступінь відповідності цілям територіальної громади, підтримка місцевими жителями, правові та соціальні перепони здійсненню плану, додаткове навантаження на обмежені потужності місцевої інфраструктури;
- вибір найбільш оптимального плану;
- підготовка детальних планів для реалізації складових загального плану, потужностей місцевої інфраструктури та програм;
- постійна оцінка всього процесу в цілому.

Після цього відбувається власне процес виконання плану, спостереження за результатами його виконання, а також їх оцінка; аналіз результатів та їх співставлення з цілями, які було поставлено планом розвитку.

У Канаді набула популярності методологія метрополітенського планування, запропонована Ф. Хейвудом, що складається з шести етапів: суспільна та політична дискусія про цілі; професійний аналіз цілей та можливостей; вироблення суспільного та політичного методів оцінки; вибір цілей та можливостей; прийняття обраної політики; спільне (політиками та спеціалістами з планування) виконання плану розвитку. Цю схему можна сформулювати як «огляд-аналіз-план». Наслідком прийняття такої методології є триєдиний процес діалогу,

в якому беруть участь політики, які визначають цілі та пріоритети, населення, на життя якого стратегічні плани чинять безпосередній вплив, а також фахівці-професіонали, які збирають, аналізують інформацію та роблять відповідні рекомендації.

Наприклад, на відміну від Р. Бейлі, департамент розвитку житлового будівництва та міст США застосовує таку послідовність етапів: пуск або ініціація процесу (організація ініціативної групи, початок збору даних, аналіз потреб і ресурсів, допомога в утворенні учасників); розуміння територіальної громади або навчання один-одного (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і тенденцій); конструювання майбутнього (формування цілей, досягнення злагоди); бізнес або розроблення стратегічного плану (формування стратегії, проектів, програм, побудова структури територіальної громади, вироблення системи вимірюваних показників і результатів); спільні дії або структура для впровадження (створення організаційної структури, процес прийняття рішень, визначення стратегічних партнерів); «від плану до дії» або реалізація (план змін і поліпшень, забезпечення гнучкості, мотивація, забезпечення суспільства інформацією про намір впровадження плану) [1, с. 66].

Алгоритм стратегічного планування, розроблений експертами РНЦГМ та Інституту соціально-економічного проектування РАН і реалізований під час оформлення стратегічного плану міста Тольятті Самарської області Російської Федерації, становить таку послідовність [3, с. 178]: аналіз внутрішніх закономірностей розвитку міста (причини виникнення міського населення і традиційних функцій, які воно виконує, дослідження комплексу галузей спеціалізації, економічних зв'язків міста; виявлення та усвідомлення причинно-наслідкових зв'язків, що обумовили соціально-економічний розвиток міста); аналіз стартових умов розвитку міста, обумовлених факторами місцевого значення: якість життя населення (тривалість життя та стан суспільного здоров'я, рівень і спосіб життя); обсяг і ефективність використання накопиченого на території соціально-економічного потенціалу: базові ресурсні потенціали розвитку (природно-ресурсний, економіко-географічний, демографічний); потенціали, що забезпечують розвиток міста (трудовий, виробничий, науково-інноваційний, соціально-інфраструктурний, бюджетний, інвестиційний, експортно-імпортний); потенціали готовності до соціально-економічних перетворень (соціально-психологічний, нормативно-правовий, науково-методичний); екологічна ситуація на території міста; економічна ситуація (структура економіки, інституціональні перетворення в економічній сфері, функціонування ринкових механізмів та інфраструктурне забезпечення, формування конкурентного середовища і сприятливого господарського клімату; виявлення основних тенденцій у вказаних напрямах розвитку економічної галузі); стан системи міського самоврядування (правове забезпечення діяльності, диспропорції в організаційних структурах управління, рівень професійної підготовки персоналу, регламентованість взаємодії структурних підрозділів міської влади, а також окремих ланок апарату виконавчої влади); аналіз зовнішніх факторів, що визначають перспективний соціально-економічний розвиток міста (класифікуються за ієрархічними рівнями управління: міжмуніципальний, регіональний, міжрегіональний, федеральний; передбачає виявлення інтересів у суб'єктів управління різних рівнів до ролі конкретного міста в системі територіального розподілу праці, дослідження впливу нової геополітичної та геоекономічної ситуації на процеси розвитку міста); розроблення системи державних мінімальних соціальних стандартів та їх оцінку становлять: система мінімальних муніципальних соціальних стандартів; пропозиції щодо системи муніципальних стандартів якості життя (цілей соціального розвитку); інтегральна оцінка вихідної соціально-економічної ситуації (загальна таблиця, що включає основні внутрішні фактори, які характеризують ситуацію у відповідних галузях і сферах життєдіяльності міста; виявлення та систематизація складових перспективного розвитку міста; генерація варіантів стратегічного вибору міста; комплексна оцінка варіантів стратегічного вибору міста (експертна оцінка); визначення варіанту (варіантів) стратегічного вибору міста.

Отже, на нашу думку, порівняльний аналіз вивчених алгоритмів свідчить про те, що вони корелюють між собою і, в цілому, відображають етапи прийняття управлінських рішень. Незалежно від послідовності кроків з планування, всі дослідники вважають, що для успішного стратегічного планування необхідне залучення громадськості. Проте, слід зауважити, що для планування розвитку необхідні спеціальні знання та навички.

Водночас, розробити стратегічний план ще не означає, що його можна реалізувати. У зв'язку з цим, доцільно проаналізувати процедури та інструменти стратегічного управління.

Пропонуємо застосовувати для цього таку методику стратегічного управління: моніторинг соціально-економічного стану територіальної громади, що є системою спостереження, оцінки, аналізу та прогнозу, підготовки проектів управлінських рішень, спрямованих на підтримку позитивних тенденцій та послаблення негативних. Завданнями соціально-економічного моніторингу є: організація отримання об'єктивної та достовірної інформації про соціально-економічний стан територіальної громади; оцінка та системний аналіз інформації, виявлення причин, що викликають соціально-економічні зміни; інформування органів державного управління, підприємств, установ і організацій, а також громадян про одержані результати; розроблення прогнозів соціально-економічного розвитку та рекомендацій з подолання негативних і підтримки позитивних тенденцій.

Під час проведення соціально-економічного моніторингу слід керуватися такими принципами: цілеспрямованість інформації (система моніторингу має бути спрямованою на вирішення конкретних управлінських завдань; системність (орієнтація на сприйняття територіальної громади як підсистеми більшої суспільної системи, та дослідження зв'язків з іншими відповідними об'єднаннями громадян); комплексність (передбачає моніторинг окремих сфер соціально-економічного розвитку територіальної громади з їх взаємозв'язками). При цьому, моніторинг має бути спрямованим на послідовні рішення всієї сукупності завдань, закінчуючи рекомендаціями; безперервність аналізу; періодичність моніторингу та інформування; співставність застосовуваних показників моніторингу в часі; розвиток моніторингу шляхом удосконалення методології, технічного оснащення, розширення досліджуваних процесів і збільшення кількості об'єктів.

У процесі соціально-економічного моніторингу слід проводити кількісну оцінку: економічного потенціалу територіальної громади (відповідного регіону, виробничої спеціалізації); стану ринку праці (рівень безробіття та його характеристика, навантаження на працездатне населення); інвестиційного клімату (стан банківської та парабанківської інфраструктури, діяльність потужних кредитних ліній, в тому числі міжнародних і бюджетних,

структура інвестицій, бюджетна самостійність територіальної громади); стану інфраструктури (транспортна мережа, проблеми житлово-комунального господарства); рівня життя (динаміка чисельності населення, співвідношення доходу та прожиткового мінімуму на душу населення, індекс концентрації доходів, індекс споживчих цін для досліджуваної територіальної громади).

З метою аналізу привабливості муніципального утворення для інвестицій, на цьому етапі слід оцінювати його конкурентний статус, що є функцією від двох похідних − конкурентоздатності та конкурентного потенціалу. Конкурентоздатність передбачає наявність доступних земельних ресурсів, стан інфраструктури, рівень життя тощо. Конкурентний потенціал вимірюється величиною «вхідного бар'єру на територію муніципального утворення», що виражається через рівень орендної плати, оподаткування, пільг тощо.

На наступному етапі доцільно здійснити ресурсний аналіз територіальної громади. При цьому слід зібрати інформацію про ресурси та їх рух (власники, балансоутримувачі тощо); вибудувати організаційні моделі управління муніципальним господарством. Як свідчить досвід, житлово-комунальне господарство є основною статтею витрат місцевих бюджетів, а також джерелом резервів для економії. У зв'язку з цим, слід приділити особливу увагу аналізу, організації, руху фінансових потоків у цій галузі господарства територіальної громади.

На третьому етапі необхідно визначити проблеми та поставити цілі. Наприклад, спільною проблемою місцевих бюджетів є обмеженість ресурсів та їх слабка диверсифікованість і, як наслідок, обернена кореляція доходів з макроекономічною ситуацією на території муніципалітету. Структурно концепція соціально-економічного розвитку територіальної громади має включати такі розділи: стартові умови та оцінка вихідної соціально-економічної ситуації; стратегічний вибір та цілі стратегічного розвитку; стратегічні цілі економічного розвитку територіальної громади; стратегічні цілі містобудівельного розвитку; основні напрями місцевої соціально-економічної політики; ресурси для реалізації концепції та механізм їх використання.

На четвертому етапі слід виділити центри фінансової відповідальності за ознаками спрямованості та обсягом витрат. На п'ятому етапі необхідно проаналізувати можливі напрями застосування спеціальних фінансово-економічних засобів для досягнення вироблених цілей. На шостому етапі доцільно скласти консолідований бюджет територіального утворення. На сьомому етапі буде відбуватися реалізація стратегічного плану: оперативне управління проектами; бюджетування; управління за відхиленнями тощо. На наступних етапах здійснюється автоматизація методів вирішення управлінських проблем, що класифікуються за функціями управління, функціональними підсистемами, а також за етапами та стадіями прийняття управлінських рішень. Для цього необхідна інтегрована поліфункціональна автоматизована система стратегічного та оперативного управління бюджетом територіальної громади, підрозділами органу місцевого самоврядування.

Висновки

Завдання стратегічного управління на муніципальному рівні можуть бути вирішені лише спільно зі стратегічними завданнями держави. Важливою складовою стратегічного управління є цілеспрямована діяльність щодо узгодження інтересів територіальних громад з інтересами державної влади, а також господарюючих суб'єктів.

Стратегічний підхід до муніципального управління означає скоординоване управління станом і змінами на підвідомчих територіях. Стратегічний підхід є антиподом існуючому в багатьох органах місцевого самоврядування пріоритету вирішення поточних щоденних завдань.

Застосування запропонованої методики під час прийняття рішень в умовах нестабільності дасть можливість органам місцевого самоврядування управляти залученням ресурсів, а також формувати поліваріантну систему ресурсного забезпечення виконання покладених на них функцій.

Перспективи подальших досліджень доцільно зосередити на виробленні стратегії залучення інвестицій до розвитку відповідних територіальних громад.

Літерутара.

1. Иванов В. В. Муниципальное управление: Справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – 2-е изд., доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 718 с.

2. Широков А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление) / А. Н. Широков. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 358 с.

3. Reese L. A. The use of planning methodologies in local economic development decisionmaking // Environment a. Planning. C. Goverment a. Police / L. A. Reese . − L, 1997. – Vol. 15, № 3. – P. 14.

4. Smit P. Cities as social responsibility: Planning and urban form // The changing social geography of Canadian cities / P.Smit, P. Morre. – Montreal, 1993. – P. 32.

УДК 352:323.29

Лілія Гиренко

РЕАЛІЗАЦІЯ ЕЛІТОГЕНЕЗНОЇ МІСІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано здобутки та прорахунки державної ювенальної політики та молодіжної політики органів місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні. Виявлена однобока зосередженість на проблемах соціального захисту вразливої частини молоді від витискування на периферію суспільної стратифікації і недостатня увага щодо сприяння піднесенню її найбільш перспективних представників на рівень регіональної та національної еліти.

Ключові слова: *молодіжна політика, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, молодь, еліта, елітогенез.*

Постановка проблеми

Молодіжна політика у загальній структурі державної політики останніми десятиліттями стала відігравати надзвичайно важливу роль, про що постійно декларується у виступах державних діячів. Нагальні проблеми розвитку молоді, аналіз їх причин та пошук шляхів подолання привертають також увагу і всього суспільства.

© Гиренко Л.А., 2012.

Все очевиднішим стає, що розбудова України як демократичної, соціально-правової держави, інтеграція її у світове співтовариство, формування суспільства є неможливим без вдосконалення взаємовідносин держави, суспільства і молоді.

Водночас, все частіше можна прочитати та почути констатації, що модель як державної молодіжної політики, так і моделі молодіжної політики органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства, що сформувалися в сучасній Україні, все виразніше не відповідають завданням і викликам, що постають перед державою і суспільством на нинішньому рівні державотворення та суспільного розвитку. Тому підвищення ефективності молодіжної політики органів публічної влади розглядається як одне з першочергових завдань теорії і практики державного управління. Адже вдосконалення та ефективна реалізація молодіжної політики є підґрунтям довгострокової дієвості, фактично всіх інших різновидів політики, оскільки від якості соціалізації молоді, її громадянського становлення залежить майбутнє не лише самого молодого покоління, але й суспільства і держави в цілому.

Пошук шляхів підвищення ефективності молодіжної політики за часів незалежного українського державотворення ведеться у напрямку становлення демократичної моделі молодіжної політики, яка є принципово відмінною від політики попередніх часів. Однією з таких відмінностей є те, що відходить у минуле монополія держави на формування й реалізацію політики щодо молоді. Так, у сучасних умовах, все активнішими суб'єктами молодіжної політики стають органами місцевого самоврядування, яким раніше відводилася виключно роль виконавця державної волі. Однак, перехід від слухняного виконавця до ініціативного співтворця держави у сфері молодіжної політики ставить на порядок денний пошук органами місцевого самоврядування власних підходів, які б адекватно відповідали новій ролі муніципального управління в системі публічної влади.

Через молодіжну політику органи місцевого самоврядування отримують можливість визначати статус, місце і роль підростаючого покоління у структурі територіальної громади, що разом з тим впливає на майбутнє її людського потенціалу. Органи місцевого самоврядування стають також впливовим чинником, який прямо та опосередковано буде селектувати, хто із представників нинішньої молоді буде у складі еліти громади, а то й суспільства, хто в складі середнього класу, а хто опиниться на периферії соціальної стратифікації.

Економічні негаразди суспільних трансформацій, які пережило українське суспільство упродовж часів незалежного державотворення, створили загрозу для значної частини молодого покоління бути витиснутими в маргінес. За таких умов в Україні домінантного значення набули соціально-захисні функції молодіжної політики органів публічної влади і увага була сфокусована, насамперед, на найбільш соціально вразливих групах молоді. Проблеми ж формування майбутньої еліти були відсунуті на задній план перед складнощами сьогодення. Тому, віддаючи належне важливості завдань соціальної підтримки молоді, хотілося б акцентувати увагу на актуальності визначення та сприяння розвитку особливо перспективної частини молодого покоління, які стануть завтра елітою територіальних громад та суспільства і за якими буде, зрештою, найбільш вагома роль у вирішенні всіх пріоритетних проблем суспільного життя.

Тематика молодіжної політики є досить популярною в розвідках гуманітарних наук, а особливо в державному управлінні [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 17; 20; 23]. Але, навіть побіжний аналіз публікацій дає можливість констатувати, що за наявності численних досліджень державної молодіжної політики у вітчизняній науці недостатньо проаналізованими поки що залишаються особливості формування та реалізації молодіжної політики місцевого самоврядування.

Ще однією тенденцією наукових розвідок є аналіз проблем захисту молоді від соціальних негараздів, а проблемам розвитку молоді, особливо питанням сприяння формуванню з нинішніх представників молоді майбутньої еліти приділяється непропорційно менше уваги. Більше того, наукові дослідження, які досліджують процеси елітогенезу [9; 16; 21; 22 ; 24; 25], осягнення впливу на них молодіжної політики також лишаються на узбіччі уваги науковців.

Мета статті полягає у виокремленні особливостей елітогенезної функції молодіжної політики органів місцевого самоврядування та обговоренні шляхів поліпшення регіонального елітогенезу через вдосконалення муніципальної ювенальної політики.

Державна політика стосовно забезпечення практичної реалізації прав, свобод і потреб молоді є порівняно молодим історичним феноменом. У розвинутих країнах – починає формуватися лише у другій половині XX століття. Ускладнення суспільного життя наприкінці розвитку індустріального суспільства й розгортання інформаційної хвилі цивілізаційного розвою, становлення суспільства знань кардинально ускладнили проблеми соціалізації підростаючого покоління та включення молоді до структури суспільства, яка стає все більш динамічної і все більш важко прогнозованою, зумовили в Україні та світі потребу розробки й реалізації принципово нової державної молодіжної політики.

Окрім ускладнення суспільного життя та прискорення соціальних змін, у країнах перехідного періоду відчутний вплив на молодь почало чинити нарощування масштабів інтеграційних, глобалізаційних процесів, загострення багатьох соціально-економічних і політичних процесів, криза усталених духовних ідеалів і світоглядних орієнтацій громадян тощо. Все це зініціювало пошук нових моделей молодіжної державної політики в пострадянських країнах, до яких належить і Україна.

Пошук української моделі молодіжної політики спирався з одного боку на радянські традиції ювенальної політики, а з іншого боку українські державці та науковці стали звертати пильну увагу на досвід молодіжної політики країн з розвинутою демократією, з-поміж яких вирізняють дві домінуючі моделі. Одна з них, яка у найбільш яскравому вигляді втілена в США, отримала назву неоконсервативної, коли держава найперше надає соціальну допомогу тим категоріям і групам молоді, що її потребують. Друга, або соціал-демократична модель, яка практикується в більшості європейських країн, полягає тому, що держава бере на себе відповідальність за розв'язання майже всіх проблем молоді [11; 20].

Саме модель молодіжної політики в європейських країнах і стала взірцем на теренах України для розбудови вітчизняної системи ювенальної державної політики. Українська держава, її органи поставили собі за мету розв'язувати практично всі актуальні проблеми молоді в соціально-економічній, культурно-духовній сфері та у сфері молодіжного руху і розробляти у цьому напрямку ювенальне законодавство, започатковувати систему державних і регіональних програм, а також створювати певні гарантії, умови для розвитку й самореалізації молоді. Однак втілення європейської моделі державної

молодіжної політики фактично одразу стикається з істотно меншими економічними ресурсами України, порівняно з розвинутими європейськими країнами.

Далася взнаки ментальна відмінність українського суспільства та української молоді, порівняно з європейською. Адже за європейською моделлю формування й реалізації молодіжної політики як на національному, так і місцевому рівнях сама молодь повинна брати активну участь у розробці молодіжної політики, без чого вся розбудова системи молодіжної політики за європейським зразком буде зведена нанівець.

Проте й до сьогодні є відчутною інерція пострадянських традицій молодіжної державної політики, коли молодь майже цілковито розглядалася як об'єкт впливу, особливо ідеологічного, виховного й реалізації заздалегідь запрограмованих ідей, що сформувало відчуження значної частини молоді від політики і культури, від безпосередньої участі в управлінні усіма соціальними і громадськими справами у суспільстві. Як слушно зауважує відомий український фахівець в галузі державної молодіжної політики М. Ф. Головатий: «Нині стоїмо перед необхідністю найперше з боку держави визнати, що молодь – активний суб'єкт державотворення, а не лише об'єкт ідейного, виховного впливу. А відтак має принципово змінюватися і статус молоді взагалі» [5, с. 56].

У тому аспекті, що соціально-демократична модель досить мало ставить вимог до особистості в реалізації життєвих планів і програм, ґрунтуючись на патерналістських засадах турботи про всіх з боку держави, що, власне, й існувало в колишньому СРСР, імпонує українській ментальності. Однак, апелювання до активної життєвої позиції, яку малоуспішно намагалися формувати у молоді ще в останні часи радянської влади, і яка є характерною підвалиною європейської молодіжної політики поки що непросто приживається у свідомості молоді. Більше того, активізація останнім десятиліттям соціально-захисної складової молодіжної державної політики відчутно розширила серед молоді коло осіб з утриманською ментальністю, що нерідко переростає в настанови до соціального паразитування.

Остання тенденція явно суперечить цілям, визначеним у державних документах щодо молодіжної політики в Україні, яка розглядається у вигляді системної діяльності держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України [18; 19].

Отже, молодіжна політика як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, зберігаючи соціально-захисну функцію щодо соціально вразливої частини молоді, повинна удосконалювати її в тому аспекті, щоб максимізувати розвивальний потенціал соціальної підтримки і мінімізувати породження утриманських, соціально-паразитарних настанов. Одним із шляхів вирішення такої проблеми є визначення серед соціально-вразливої молоді обдарованих її представників і сприяння їх навчанню та професійному становленню.

Загалом робота з обдарованою молоддю повинна бути піднята на якісно новий рівень і з боку держави, і з боку органів місцевого самоврядування, і з боку інституцій громадянського суспільства. Початки такої роботи є у формі призначення преставникам обдарованої молоді спеціальних стипендій, грантів тощо. Відомий дослідник і практик в галузі державної молодіжної політики Є. І. Бородін, узагальнюючи досвід її формування й розвитку у 1991–2009 рр., констатує наявність такої позитивної тенденції в українському державотворенні: «Виникла можливість здійснювати моральне та матеріальне стимулювання найбільш обдарованих представників молодого покоління. Можна стверджувати, що визначення категорій володарів грантів відповідало вимогам часу. Молоді науковці, митці, депутати, фахівці з різних сфер, активісти молодіжного руху потребували особливої підтримки з боку держави. Завдяки знов створеним грантам та преміям вони їх отримали. На наш погляд, питання про відзначення молодіжної наукової, творчої еліти та активу молодіжних організацій було розв'язано найбільш вдало порівняно з усіма іншими видами державної підтримки юнаків і дівчат» [4, с. 288].

Згаданий вище позитивний досвід цілком є достойним і для його поширення з державного рівня у контекст діяльності органів місцевого самоврядування. З боку органів місцевого самоврядування повинна вестися робота щодо пошуку, переконання та заохочення спонсорів на виділення грантів, премій та стипендій для обдарованої молоді серед територіальної громади, стимуляція елітарних домагань молоді та сприянню розвитку їх елітарного потенціалу.

Окрім того, формуванню майбутньої місцевої управлінської еліти може сприяти й залучення лідерів молодіжних рухів та організацій до конструктивної співпраці. Не слід також забувати, що значна частина посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та їх помічники належать до категорії молоді. Тому вже сама кадрова політика в органах місцевого самоврядування істотно впливає на процеси елітогенезу в місцевій громаді.

Висновки

Розвиваючи соціально-захисну функцію молодіжної політики щодо соціально-вразливої частини молодого покоління, органи місцевого самоврядування повинні істотно посилити увагу до управління процесами елітогенезу в територіальній громаді, відбору та підтримці обдарованої молоді, розвитку та реалізації їх елітарного потенціалу, що буде сприяти накопиченню соціального та людського капіталу місцевої спільноти. Без врівноваження соціально-захисної функції молодіжної політики соціально-розвивальною місією, і в тому числі орієнтованою на неухильне поліпшення якості місцевої еліти, розвиток масової свідомості територіальної громади може бути деформований у бік розвитку настанов пасивності, утриманства та соціального паразитизму.

Перспективою подальшого дослідження може бути визначення критеріїв діагностування, підтримки та розвитку елітарного потенціалу молоді, діапазону та технологій впливу органів місцевого самоврядування на процеси елітогенезу в місцевій громаді.

Література.

1. Андрєєва Д. Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис... канд. юрид. Наук : 12.00.07 / Д. Є. Андрєєва ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2009. – 18 с.

2. Антикризова стратегія регіональної молодіжної політики. Регіональна молодіжна політика як шлях розбудови української державності (3 нагоди XX-річчя незалежності України) : матеріали Четвертої всеукр. наук.-практ. конф., 2011, Донецьк / МОНМС України, Донец. ін-т залізнич. трансп., Донец. нац. техн. ун-т, МОЗ України, Донец. нац. мед. ун-т ім. М. Горького / ред. : В. І. Поддубняк, В. М Александровська, П. Г Давидов. – Донецьк : Донбас, 2011. – 176 с.

3. Бородін Є. І. Державна молодіжна політика в Україні: процес формування та розвитку (1991 – 2004 рр.) : автореф. дис... д-ра іст. наук / Є. І. Бородін ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2007. – 34 с.

4. Бородін Є. І. Державна молодіжна політика в Україні: процес формування та розвитку (1991 – 2004 рр.) : монографія / Є. І. Бородін. – Д. : Пороги, 2008. – 429 с.

5. Головатий М. Ф. Державна молодіжна політика як феномен суспільного розвитку і нова парадигма державотворення у країнах перехідного стану // Український соціум. – 2002. – № 1. – С. 55 – 63.

6. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення. – К. : Наук. думка, 1993. – 325 с.

7. Головатий М. Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз) : автореф. дис. … докт. політ. наук. – 1999. – 15 с.

8. Державна молодіжна політика в Україні : довід. термінів та понять законодавства / упоряд. : Є. І. Бородін. – 3-є вид., доповн. і переробл. – Д. : Днепррост, 2006. – 348 с.

9. Кремень В. Г. Еліта: витоки, сутність, перспектива : монографія / В. Г. Кремень, В. В. Ільїн, С. В. Пролеєв [та ін.] ; НАПН України, Ін-т обдар. дитини. – К., 2011. – 527 с.

10. Кривачук Л. Ф. Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект) : монографія / Л. Ф. Кривачук ; Львів. держ. фін. акад. – Л., 2009. – 240 с.

11. Лазос К. Д. Молодежная политика в Европейском Сообществе: структуры и подготовка молодежных работников / пер. с англ. ; под ред. А. А. Яременко, Н. Ф. Головатого. – К. : Укр. НИИ проблем молодежи, 1994. – 295 с.

12. Молодіжна політика: проблеми та перспективи : зб. наук. пр. / Львів. облдержадмін., Дрогоб. держ. пед. ун-т ім. І. Франка / ред. : С. А Щудло. – Дрогобич, 2010. – 438 с.

13. Найдич М. А. Концепт державної молодіжної політики / М. А. Найдич // Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. Міжнар. відносини. – 2011. – № 21. – С. 31–33.

14. Ничипоренко С. В. Молодіжна сімейна політика в Україні : монографія / С. В. Ничипоренко. – Умань : Сочінський, 2011. – 218 с.

15. Опрятний С. М. Культура влади представників еліти, зокрема тих, хто претендує на право вважати себе історичною особистістю / С. М. Опрятний // Держава та регіони. Сер. Держ. упр. – 2011. – Вип. 1. – С. 92–96.

16. Остренко Є. І. Політичний клас як чинник державотворення в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Є. І. Остренко ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2011. – 20 с.

17. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. П. Перепелиця ; Укр. ін-т соц. дослідж., Укр. центр політ. менедж. – К., 2001. – 242 с.

18. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні : декларація від 15 грудня 1992 р. № 2859 / Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – С. 9.

19. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : закон України від 5 лютого 1993 р. № 2998 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – С. 409–417.

20. Сторожук Р. П. Державна молодіжна політика в контексті європейського вибору України: механізми реалізації : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. / Р. П. Сторожук ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – О., 2007. – 20 с.

21. Траверсе О. Українська політична еліта: vice versa / О. Траверсе // Сучас. укр. політика. Політики і політологи про неї. – 2011. – Вип. 24. – С. 105–113.

22. Україна і світ: гуманітарно-технічна еліта та соціальний прогрес : тези доп. Міжнар. наук.-теорет. конф. студ. і асп. (Харків, 4 – 5 квіт. 2012 р.) : у 3 ч. Ч. 1 / Нац. техн. ун-т «Харк. політехн. ін-т» / ред. : Л. Л. Товажнянський, О. Г. Романовський, Є. І. Сокол. – Х. : НТУ «ХПІ», 2012. – 337 с.

23. Цибін С. Г. Витоки та еволюція ідеологічних засад молодіжної політики в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / С. Г. Цибін ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2011. – 20 с.

24. Шевчук О. А. Еліта як домінанта розвитку людського капіталу : монографія / О. А. Шевчук. – К., 2012. – 248 с.

25. Щербина С. С. Генеза політичних еліт в Україні: сутність, структура, особливості : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.04 / С. С. Щербина ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

УДК 331.103.244:502

Наталія Порожнякова

ВИСТАВОЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОЕКТУ «АРТ-ТУРИЗМ» У КОНТЕКСТІ ЗАДАЧ СОЦІАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЇ

У статті розглядається концепція виставочної діяльності проекту «Арт-туризм» в порівнянні з завданнями сучасної соціальної екології.

Ключові слова: *«Арт-туризм», екологія, пленер, природа, пейзаж.*

Постановка проблеми

Час рубежу XX–XXI століття визначають як кризовий. Криза торкнулася всіх сфер людської діяльності, у тому числі й образотворчого мистецтва. Сучасні відкриття в галузі науки й техніки підштовхують нас до зміни способу мислення та переходу до іншої, у порівнянні з попередньої, філософської моделі світосприймання, до нового осмислення образу людини та світу. Подібна проблема стояла й перед майстрами початку XX в. У свій час М. Реріх писав: «В жизни нашей многое сбилось, спутались многие основы. Наше искусство наполнилось самыми извращенными понятиями» [8, с. 66]. Сучасник знаменитого російського художника, М. Бердяєв говорив про кризу «свідомості у всіх сферах» [2, с. 275].

Криза означає дисгармонію. Гармонію же визначають як цілісність, стрункість, погодженість, закономірну зв'язаність всіх частин і елементів форми [3, с. 33]. За словами В. Власова «гармония выражает закономерности эстетической организации формы, а композиция – художественной. Одушевлённую гармонию, наполненную человеческим чувством, теплотой и смыслом, мы называем Красотой» [3, с. 37]. Той же автор розглядає гармонію як позачасове поняття, а красу як історично-конкретний, особливий ідеал художньої форми. Поняття краси (по В. Власову) – це «почуттєве, земне», а гармонія «выше красоты, она <…> удел Божественного» [3, с. 38]. Ось цієї цілісності, стрункості й погодженості як образу Вищої закономірності так не вистачає зараз! У сучасному мистецтві (як і в сучасному суспільстві) намітився різкий розподіл і протистояння руйнівних (антіестетичних) і творчих (естетичних) тенденцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проект «Арт-туризм» зайняв III місце на Всеукраїнському екологічному конкурсі «До чистих джерел» (2007). Окремі кроки виставочної діяльності проекту «Арт-туризм» були розглянуті в газетних і журнальних публікаціях Б. Устіменко (2002) [11], О. Антонової (2008) [1], І. Голяєвої (2011) [4] і О. Лагутенко (2012) [6], але цілісна концепція виставочної діяльності проекту «Арт-туризм» у контексті завдань соціальної екології розглянута не була.

Мета

Мета даної статті – розкрити концепцію виставочної діяльності проекту «Арт-туризм» у контексті завдань соціальної, а також глибинної екології.

© Порожнякова Н.Є., 2012.

Формування екологічної свідомості – одне з головних завдань останнього десятиліття. Цьому сприяють спроби з'єднання екології як основи фізичного життя людини та мистецтва як основи духовної.

Проект «Арт-Туризм» існує вже 15 років, п'ять із них – як міжнародний. Його автором і генератором ідей є член НСХУ Г. Лєкарева-Нікітіна. Ідея виникла під час одного спільного з членами Союзу мариністів пленеру на Червоній косі. Надихнувшись природними мотивами, група художників проїхала по всій Одеській області, зафіксувавши у своїх етюдах і картинах види Чорноморського узбережжя та близьких до нього лиманів. Було поставлене завдання за допомогою художньої творчості показати людям, що вони живуть у незвичайних місцях і як важливо їх зберегти в недоторканому природному виді. В процесі розвитку проекту розширювалися й завдання та методи їхнього рішення. Художники не обмежуються однією лише виставковою діяльністю. Ними влаштовуються майстер-класи різних художніх технік з метою перетворення людини-споживача в людину-творця.

Творчий метод художників проекту «Арт-туризм» спрямований на відновлення зв'язку між людським розумінням краси й Краси як втілення Божественної ідеї (тобто гармонії). Коли потрапляєш на природу, саме краса дає натхнення й емоційний настрой. Хочеться, щоб глядач міг бачити красу й життя навколо себе та дбайливо до неї ставився. Природа – це не салон безкоштовних послуг! Сумно спостерігати, коли відпочиваючі залишають за собою випалену пустелю або сміттєву купу. Знищуючи красу навколо, людина знищує себе саму. Так мислять художники...

Щодо цього ставлення задачі майстрів проекту «Арт-туризм» прямо пов'язані із завданнями сучасної «Екології» як комплексного наукового напрямку й екологічним вихованням. Світоглядні основи та діяльність проекту «Арт-туризм» особливо близькі до сучасних концепцій соціальної екології й до нової течії у філософії – інвайронменталізмом. Сформульовані в авторефераті «Джерела й ціннісні орієнтації інвайронменталізму» О. Науменко особливості екологічної свідомості виражають відношення художників проекту «Арт-туризм» до проблеми взаємини природи та людини, а саме:

«1) Вищу цінність представляє гармонічний розвиток людини та природи. Природне визнається споконвічно самоцінним, що має право на існування «просто так», поза залежністю від корисності або марності й навіть шкідливості для людини. Людина не власник природи, а рівний член природного співтовариства.

2) Відмова від ієрархічної картини світу. Людина не зізнається, що володіє якимись особливими привілеями на тієї підставі, що вона має розум, навпаки, його розумність накладає на неї додаткові обов'язки стосовно навколишньої природи. Світ людей не протистоїть світу природи, вони обидва є елементами єдиної системи.

3) Метою взаємодії з природою є максимальне задоволення як потреб людини, так і потреб усього природного співтовариства. Вплив на природу змінюється взаємодією.

4) Характер взаємодії з природою визначається свого роду «екологічним імперативом» – правильно та дозволено тільки те, що не порушує існуючу в природі екологічну рівновагу.

5) Природа та все природне сприймається як повноправний суб'єкт взаємодії з людиною.

6) Етичні норми та правила так само поширюються як на взаємодію між людьми, так і на взаємодію зі світом природи.

7) Розвиток природи та людини мислиться як процес коеволюції, взаємовигідної єдності.

8) Діяльність з охорони природи продиктована необхідністю зберегти природу заради її самої» [7, с. 24–25].

Зпроектувавши вищевикладені принципи інвайронмєнталізму на творчу діяльність художників проекту «Арт-туризм», можна позначити наступні позиції:

- для художників, також як і для екологів, природа є самоцінністю гідною замилування;
- взаємодія художників та природи є завжди взаємовигідною. Природа дає майстрам натхнення, а вони втілюють природну красу в матеріалі;
- фіксуючи на полотні різноманітні прояви в Природі, художники зв'язують себе з потоком Єдиного Життя. Їхні роботи є щаблями пізнання себе через гармонічні природні ритми;
- залучаючи до краси природних мотивів і до художньої творчості глядачів, художники посувають їх до усвідомленого сприйняття прекрасного й прагненню це берегти.

Більшість із представлених робіт художників проекту «Арт-туризм» – або безпосередньо пленерні, або створені на основі пленерних вражень, що співзвучно одеській школі живопису. Ще в 1902 році викладачами художнього училища Суспільства Образотворчих мистецтв в Одесі була здійснена перша спроба виїзноїпленерної практики в Криму. З тих пір пленерні практики стали обов'язковою частиною програми навчання й ця традиція не переривалася.

Пленер, по суті, – це живий діалог художника з природою, а використовувана при цьому мальовнича техніка «alla-prima» зберігає свіжість емоцій. Даний метод ріднить більшість представлених на виставці робіт з імпресіонізмом, якому властиве відображення динаміки природних стихій і багатство кольорусприйняття.

Пленер – це, насамперед, пейзаж і натюрморт, що приналежать до вічних тем в образотворчому мистецтві. Представлені на виставці картини, в основному, виконані саме в цих двох жанрах. Це знаково для Одеси, тому що наше місто багатонаціональне, полікультурне та не любить політичних суперечок. Деякі намагаються обвинувачувати одеську мальовничу школу у відсутності яких-небудь батальних тим, виконаних у монументальному форматі або політичних маніфестаціях. На це можна відповісти, що політика – явище минуще, а Природа вічна. Щоб розуміти творі батального жанру, потрібно знати не тільки зображену подію, але і її трактування сучасними істориками. Таким чином, по закінченні навіть двох десятиліть тема перестане бути такоюактуальною й зрозумілою для нового покоління. Пейзаж і натюрморт – універсальні жанри, вони зрозумілі всім і завжди. Ці жанри були в основі одеської школи живопису, вони живі та розвиваються сьогодні, продовжуючи славні традиції.

Пейзаж в образотворчому мистецтві – це не фотографія якого-небудь ландшафту, що сподобався. Пейзаж – це, насамперед, внутрішня (щиросердечна та духовна) робота художника, про що говорили та писали майстри всіх часів. Наприклад, Каспар Давид Фрідріх – німецький художник епохи романтизму – говорив: «Не только достоверные изображения воздуха, воды, скал и цветов являются задачей творца, но в них должна отражаться и его душа, его ощущения. Познавать дух природы, проникать в него всем сердцем и душой, воспринимать его и воссоздавать – в этом задача художественного произведения» [12]. За словами видатного російського художника Б. О. Смірнова-Русецького, пейзаж може виражати «слияние внешних впечатлений и духовных образов природы в гармоническое единство» [10, с. 21]. Тобто, такі, здавалося б, повсякденні жанри здатні передати Красу Вищого духовного світу.

Звертання до цього жанру варто розглядати в контексті проблеми гармонії взаємин людини та природи, тимчасового й вічного. Сучасне мистецтво прагне знайти цю втрачену гармонію, що робить пейзаж особливо актуальним у наші дні.

Діапазон творчих вишукувань сучасних художників надзвичайно широкий – від традицій класичного мистецтва, імпресіонізму – до абстракціонізму, авангардизму та постмодернізму. Почасти це можна бачити й на виставці проекту «Арт-туризм». У деяких творах можна відзначити сполучення роботи на пленері з пошуком композиційного та пластичного рішення в майстерні, що дозволяє створювати цілісний художній образ.

Твори художників проекту «Арт-туризм» мають яскраву індивідуальну характеристику, що відповідає творчому сприйняттю авторів. Кожна людина може побачити незвичайні пейзажі, не їдучи в закордонні подорожі. Ця непомітна краса живої природи радує око та душу. Споглядання гармонічних пейзажів викликає стан умиротворення, яким ділиться із глядачем художник.

Взаємодія твору й глядача торкається ще однієї проблеми, пов'язаної з екоетикою і глибинною екологією – це відповідальність художника не тільки за те, що він робить, але й за те, у якому емоційно-ментальному настрої він це робить. Сторіччя назад про шляхи розвитку мистецтва, про роль художника у творчому процесі міркував великий новатор, що жив якийсь час в Одесі – Василь Кандинський. У програмній праці «Про духовне у мистецтві» він писав про те, що «художник есть рука, которая посредством того или иного клавиша целесообразно приводит в вибрацию человеческую душу» [5, с. 45]. Тобто в процесі створення картини для художника важливо, чим наповнена його душа, тому що це наповнення буде схованим змістом твору. Ті ж думки ми знаходимо у Святослава Реріха: «Творения искусства – кристаллизация мыслей и эмоций художника, его стремлений и переживаний. <…> Творения искусства как бы живые существа, живая история аккумулированных художником опыта и мыслей» [9, с. 21–22].

Мистецтво – дзеркало часу й дзеркало душі (цю думку висловлюють багато художників і навіть суха мова словника із цим погоджується). Кожна епоха асоціюється в нас з іменами видатних людей, а їхні імена – з творами. Наприклад, епоха Відродження – це, насамперед, Леонардо да Вінчі і його вічна «Джоконда». Російський реалізм – це І. Шишкін («Ранок у сосновому лісі»), І. Айвазовський («Дев'ятий вал»), І. Рєпін («Запорожці пишуть лист турецькому султанові»), В. Васнецов («Богатирі»). Але чомусь на сьогоднішній момент сучасним мистецтвом називаються чиї-либо потворні або навіть зовсім божевільні витівки. Це пов'язане із тім, що поширилася (не без допомоги й підтримки інтернету й ЗМІ) тенденція: прагнення до слави за будь-яку ціну. Не важливо, що іноді ця слава порівнянна зі «славою» Ге-

рострата (що спалив храм Артеміди Ефеської – одне із чудес світу) або Іуди (що зрадив Христа). Обидва імені стали загальними в століттях і вираженням самих огидних якостей. Деякі сучасні діячі сказали б про те, що це колосальний успіх. Адже про них же говорять! Неважливо що, головне, щоб говорили, й саме це вважається мірилом успіху та слави. Прикладом може служити витівка Тер-Оганьяна, який привселюдно порубав ікони, прикриваючись модним словом «перформанс» (подання, виступ). Незадовго до відкриття виставки «Арт-Манеж-98» він сповістив знайомих про проведення в Манежі своєї акції «Юний безбожник». Художник мав намір вивісити на тлі картин ікони, що представляють собою освячені репродукції відомих ікон. За словами куратора виставки Олени Романовій, у такий спосіб він «збирався протиставити своє бачення світу ортодоксальному християнству» ... Потім Тер-Оганьян, розвісивши ікони, оголосив глядачам, що, заплативши по 10–20 рублів, вони можуть їх опоганити. Бажаючих не знайшлося, і тоді авангардист став сам рубати ікони сокирою. Акцію припинили охоронці Маніжу, яких викликали обурені відвідувачі. У відвідувачів виявилося більше здорового глузду, чим у так званого «художника».

Не менш «знаменна» щодо цього виставка Оксани Мась із вівтарем націй. По суті, вона не створила нічого нового, тільки у своєму божевільному прагненні до слави опоганила дійсно прекрасний оригінал. Лик Христа викладений з яєць із написами всіляких гріхів?! Причому, художниця не розуміє суті протиріччя, а якщо розуміє, то тоді чим вона краще Тер-Оганьяна? У Христа гріхів не було. Якби Оксана Мась зробила б з «гріхів» свій автопортрет або портрет свого чоловіка, це, можливо, було б цікаво, але не викликало б такої хвилі збурювання й відповідно «слави» у її розумінні.

Далі – більше. Берлінський гомосексуаліст і дворянин Мартін фон Островські намалював калом на полотні Гітлера та свій екскрементальний автопортрет, що цілком знаменно. Або Юра «Людожер» Пріматов з Одеси наприкінці 1980-х займався тим, що заправляв літні салатики олійними фарбами, їв їх під портвейн, а потім, плював всім цім на полотно. Це ж ново?! Цього ж ніхто не робив?!

Невже наша епоха буде асоціюватися з божевільними витівками рубання ікон або з розтиранням калу на полотні? Було б дуже смутно... Всі ці витівки, що посилено мусуються в пресі, дійсно виявляють собою діагноз нашому часу. Це свідчення культурного здичавіння та крайнього ступеня бездуховності. Не тільки художник, але й глядач втрачає орієнтири в поясненні мистецтва.

Більше століття назад російський письменник Ф. Достоєвський сказав, що «Краса врятує світ», але в нашій сьогоднішній реальності саму Красу потрібно рятувати. Інший великий художник М. Реріх сказав, що усвідомлення Краси врятує світ. Тому сучасним майстрам, що стоять на позиціях краси й гармонії доводиться активно відстоювати ці фундаментальні категорії мистецтва, поліпшуючи своєю творчістю екологію духу. Краса є тією основою, на якій базується творчість художників проекту «Арт-туризм». Всупереч антіестетичним тенденціям сучасності, учасники виставки своїми творами затверджують цей базисний принцип.

Виставочна діяльність проекту «Арт-туризм» є своєрідним вираженням історичної багатонаціонального обличчя Одеси, що увібрало в себе риси культур багатьох епох і народів. Вільне від політики мистецтво несе позитивні емоції й дарує живе щиросердечне тепло, яке нам так потрібно сьогодні! Роботи одеських художників, що представляються на виставках, дають можливість глядачеві, подібно мозаїчисту, скласти цілісне уявлення про пластичні пошуки та творчі можливості сучасного мистецтва.

Майстри проекту «Арт-туризм» хочуть ще раз нагадати глядачеві про цінність навколишньої краси життя та дбайливе до неї ставлення. Їхнє завдання – показати різноманітні прояви Єдиного Життя, привернути увагу глядача до найпростіших мотивів і вловити гармонічні природні ритми.

Висновки

Концептуальні принципи й практичну діяльність художників проекту «Арт-туризм» можна співвіднести з сучасними концепціями соціальної екології й з інвайронменталізмом.

Література.

1. Антонова Елена. Дремлющий дворец // Юг. – 2008. – № 74 (от 1 ноября).
2. Бердяев Н. А. Смысл творчества // Философия свободы. Смысл творчества. – М. : Правда, 1989. – С. 254–580.
3. Власов Виктор. Новый энциклопедический словарь изобразительного искусства. – СПб. : Азбука-классика, 2005. – Т. III. – 752 с.
4. Голяева Ірина. Україна та світ – мистецтво без меж // Одесские известия. – 2011. – № 105 (4232) от 24 сентября.
5. Кандинский В. О духовном в искусстве. – М. : Архимед, 1992. – 110 с.
6. Лагутенко Ольга. «Арт-туризм» у маловідомих світах України // Образотворче мистецтво. – 2012. – № ½. – С. 82–83.
7. Науменко О. А. Истоки и ценностные ориентации инвайронментализма: Автореф. дис... канд. философских наук: 09.00.11 – Ташкент, 2011. – 33 с.
8. Рерих Н. К. По старине // Рерих Н. К. Глаз добрый. – М. : Худож. лит., 1991. – С. 53–66.
9. Рерих С. Н. Творческая мысль // К беседе с художниками. – М. : МЦР, 2006. – С. 21–31.
10. Смирнов-Русецкий Б. А. Творческий путь // Борис Смирнов-Русецкий. Письма художника (1980–1992) / Сост., оформ., предисл., вступ. ст. Е. Петренко. – Одесса : Астропринт, 2008. – С. 19–29.
11. Устименко Борис. В рамках проекта «Арт-туризм» // Одесские известия. – 2002. – № 2012 (от 12 ноября).
12. Цит. по: Вальтер Анджело. Каспар Давид Фридрих / Пер. с нем. С. Данильченко. – Берлин : Хеншель. Искусство и общество, 1989. – 72 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Баровська Анастасія – старший консультант відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, к.держ.упр.

Берюх Олег – здобувач Донецького державного університету управління.

Бєдєлєва Наталія − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Бронікова Світлана – професор кафедри україністики НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент.

Васюк Юрій − аспірант НАДУ при Президентові України, заступник начальника відділу контролю з розрахунковими операціями управління податкового контролю юридичних осіб ДПА в Київській області.

Вовченко Сергій − начальник головного управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи Вінницької обласної державної адміністрації.

Воловник Валентина − доцент кафедри менеджменту організацій ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Газарян Світлана – професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент.

Гиренко Лілія − здобувач ДРІДУ НАДУ при Президентові України.

Гордієнко Олександр − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Гурковський Володимир – професор кафедри інформаційної політики та технологій НАДУ при Президентові України, д.держ.упр.

Данилова Ірина − здобувач Національної академії внутрішніх справ.

Жарая Світлана − професор кафедри методології та управління освітою Вінницького обласного інституту післядипломної освіти педагогічних працівників, д.держ.упр., доцент.

Заболотна Наталя − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Зуєв Павло − слухач ОРІДУ НАДУ, командир ПвК «Південь».

Іжа Микола − директор ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.політ.н., доцент.

Капінос Микола – завідувач відділу Апарату Ради національної безпеки і оборони України, к.держ.упр.

Карпенко Олександр – докторант НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Коваль Зіновій – старший викладач ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Ковальська Наталя – докторант НАДУ при Президентові України, к.пед.н., доцент.

Колісніченко Наталія – доцент кафедри регіональної політики і публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент.

Крупник Андрій − доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н., доцент.

Куліков Андрій − доцент кафедри фінансів Буковинського державного фінансово-економічного університету, к.держ.упр.

Лазарєва Леся – аспірант ДРІДУ НАДУ при Президентові України.

Ландсман Вадим − директор ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.п.н.

Лашкул Ірина − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Левицький Артур − начальник управління персоналом ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Линник Сергій − директор державної установи «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України», к.держ.упр.

Литвинова Лариса – доцент кафедри інформаційної політики та технологій НАДУ при Президентові України, к.психол.н., доцент.

Ляшенко Ольга − методист кафедри права і законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Максименко Олексій − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Маленко Ганна − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Марзак Іван − голова Комінтернівської районної державної адміністрації Одеської області.

Мироненко Марк − докторант НАДУ при Президентові України, к.е.н.

Михно Петро − аспірант НАДУ при Президентові України.

Молодожен Юлія − доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент.

Молоканов Юрій − здобувач Академії муніципального управління, головний консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму**.**

Наконечний Володимир – докторант ХРІДУ НАДУ, к.політ.н.

Науменко Раїса − начальник відділу державного управління та аналізу державної політики ІПДУМС НАДУ при Президентові України, к.пед.н., с.н.с.

Нечухрана Юліана − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Ничта Наталія − аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України.

Новак-Каляєва Лариса – старший науковий співробітник ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, к.і.н., доцент.

Овчаренко Юрій − доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.психол.н.

Оганісян Михайло – доцент кафедри державного управління ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Олійник Денис − аспірант ХРІДУ НАДУ при Президентові України, заступник директора ХРІДУ НАДУ при Президентові України.

Орлов Микола – доцент кафедри оперативного застосування внутрішніх військ Академії внутрішніх військ МВС України, докторант ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.військ.н., доцент.

Піддубна Дар'я − здобувач Національного університету «Одеська юридична академія».

Піроженко Наталія − доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент.

Попок Андрій − віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, д.держ.упр., професор.

Порожнякова Наталія – викладач Одеського художнього училища ім. М.Б. Грекова й Інституту мистецтв Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К. Д. Ушинського, к.мист., член Національної спілки художників України.

Пундик Микола − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України, голова Одеської обласної ради.

Ракоцило Олександр − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Решетніков Юрій − докторант НАДУ при Президентові України, к.філос.н.

Ровинська Катерина − докторант ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Сенюшкін Євген − доцент кафедри політичних наук і міжнародних відносин Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського, к.політ.н.

Сирота Оксана − аспірант НАДУ при Президентові України.

Снігур Сергій − аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України, заступник голови Чечельницької районної державної адміністрації Вінницької області.

Стефанович Андрій − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Суший Олена – докторант НАДУ при Президентові України, к.філос.н., доцент.

Тевелєв Дмитро − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Тимошенко Наталія − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України, заступник начальника управління документального забезпечення – начальник відділу по роботі з розпорядчими документами апарату Одеської обласної ради.

Толпиго Ольга − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Федорчак Віктор − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Шарий В'ячеслав – доцент кафедри державного управління і менеджменту НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Шерстюк Ольга − старший викладач кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

ДО УВАГИ АВТОРІВ !

Шановні автори! При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

√ матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;

√ текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською, російською та англійською мовами;

√ назва статті, прізвище, ім'я та по батькові також дублюються російською та англійською мовами;

√ анотація має складати 8–10 рядків (4–6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;

√ у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;

√ обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):

– текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле – 2 см, ліве – 2,5 см, праве – 1,5 см;

– в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;

√ в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог ВАК України, ГОСТ 7.1-84, ГОСТ 7.1.2-9-3, ДСТУ 3582-97:

– список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;

– кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;

√ матеріали мають бути:

– набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;

– електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диски і тексти не повертаються;

√ якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;

√ редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;

√ відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;

√ матеріали мають подаватися з рецензіями фахівців або рекомендаціями до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;

√ всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;

√ відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 №7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:

1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;

3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;

4) формулювання цілей статті (постановка завдання);

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу №36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I–IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

– для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, – 3 статті;

– для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги» від 7 квітня 2010 р. №41.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Izha Nikolay, Krupnik Andrey.

Transformation of public administration under socio-political modernization of Ukraine. 3

This article contains the characteristics of contemporary socio-political situation in Ukraine in the global and local dimensions, the essence of the transformation processes that accompany this modernization, their influence on the society and the state. The main challenges and problems are defined which appear before public authority. On the basis of retrospective analysis of the reform of the national government and in the light of contemporary realities are scientifically grounded the approaches to the formation of a new paradigm of public administration in conditions of modernization.

In particular, the concept of «Democratic Governance», «New Public Management» and «Policy Networks» are defined as the theoretical and methodological foundations for the transformation of public administration. The measures to promote the reform of public administration in order to bring it closer to the standards of the European Union are proposed.

Keywords: *public administration, public authority, transformation, modernization, public service, democratic governance, new public management, political networks, the strategy of political and social solidarity, administrative and social services.*

Barovska Anastasiya.

EU founding fathers myth in the official discourse of Community:
theoretical and methodological grounds of research. 7

The emotional dimension of community foundation and its analysis based on discursive and communicative approach – are actual tasks of nowadays, which are solved by politicians and scientists of the European Union. The myth of the EU founding fathers is considered as the first serious work on the formation of myths in the official community discourse. Definition of theoretic and methodological framework of its formation research is a priority task. The analysis of myth methodology as a scientific problem, capabilities of the contextual constructionism methodology while analyzing myth, mythologizing history as a process, peculiarities of father's function according to psychoanalytic theory and theirs interpretation in the context of political life of society – are considered in the article issues.

Keywords: *myth, European integration, founding fathers, contextual constructionism.*

Gurkovskiy Vladimir.

Formation of image of the Ukrainian state in the conditions
of information antagonism: theoretical aspects. 11

The publication conducted theoretical understanding of image formation of the Ukrainian state in the information confrontation, identified important problems that currently exist in the field of combating the dangers, it is proved that the country's image abroad is closely associated with the events inside the country.

Keywords: *information society, information security, image of the state, information globalization.*

Danilova Irina.

Scientific development approaches in the study
of public administration in the sphere of science. 14

This article is devoted to the need to carry out an analysis and systematization of well-known scientists treatises in order to create new theories and recommendations for improvements the current legislation of Ukraine. This aspect requires an examination, research and synthesis variety points of view of well-known scientists in the sphere of administrative and legal regulation.

Keywords: *science, public administration, analysis, systematization, scientific development.*

Zharaia Svitlana.

Government regulation: theoretical approaches and evolution of scientific thinking. 17

The article systematizes the main theoretical approaches domestic and foreign scholars within science of public administration and related sciences about the nature of government regulation and traced the evolution of scientific views related to the problem of regulation.

Keywords: *government regulation, governance, deregulation, theoretical approaches.*

Zabolotna Natalia.

Youth community organizations in Ukraine: genesis of scientific thought. 20

The approaches of the national, foreign scientists to the youth organizations study are investigated, the youth organizations` particular specific of their place and role vision are highlighted in the process of state policy formation and realization in relationship to the certain historic period.

Keywords: *youth, youth community organizations, youth movement, state youth policy, public administration.*

Kolisnichenko Natalya.

Preparation and development of human capitals in the field of political activity and political management. 22

A concept of «human resources» is highlighted in the system of public administration, politics and political management. Different approaches to the perception of human resources in the politics of politics are studied. Resource approach is justified in the system of training of human resources in the sphere of political activity and political management.

Keywords: *human resources, human resources in the sphere of political activity and political management.*

Litvinova Larisa.

Scientific communication as constituent of science of public administration. 26

The concept of scientific communication is analyzed in the scientific article, etymology of this concept is considered from philosophical, sociological and informative positions. The necessity of analysis of scientific communication is grounded in the field of public administration and the criteria of estimation of methods of this type of communications are selected in public administration.

Keywords: *scientific communication, methods of scientific communication, scientific communication in the field of state administration, methods of scientific communication and criteria of their analysis.*

Maksymenko Oleksiy.

Interaction between the state and institutes of civil society: sociocultural aspect. 30

The paper is analyzed the modern theoretical and methodological basis of interaction between the state and civil society institutions including sociocultural situation. Are generalized works of foreign theorists of multiculturalism, new approaches to the implementation of the principles of equality and freedom and widening the sphere of activity civil society, social interaction, taking into account ethnic and confessional composition and ensure the rights of minorities.

Keywords: *interaction, governance, institutes of civil society, sociocultural situation, multiculturalism, ethnic and religious communities.*

Nakonechniy Vladimir.

Managing Change in Public management area. 33

The article analyzes the methodology of «change management» by which attempt to solve the problem of dynamic coverage of issues of public-sector management, models are the «big three» for the anthropological analysis of changes properties models list «8» J. Cotter, characterized the period of chaos, entropy and their impact on the public-administrative sphere, made of spontaneity and chance correlation with the dynamics of changes in society and their impact on management strategies, shows how four (ideal, regulatory, interactional and possible) measurements interpersonal field on the dynamics of changes clarified the mechanism change management in the state-administrative sphere

Keywords: *governance, change management, public management area model of transformational change.*

Novak-Kalyaeva Larisa.
Metamorphosis of social determinants
in the public administration concepts: human rights context. 36

Transformation of social determinants in the public administration concepts in the dynamics of their practical implementation was investigated in the article. This piece analyses theoretical principles and features of the «states of commonwealth» and the «social state» concepts in the context of human rights. Also the relationship and interdependence of economic and political power concepts in the society based evolution based on the experience of European countries in the twentieth century was revealed.

Keywords: *theory of governance, social state, good governance, human rights.*

Pirozhenko Natatya, Tolpigo Olga.
Institute of the public purchasing: teoretiko-methodological aspect. 41

Revealed the problems of institutional reforms and especially the formation of the Institute of public procurement. Done theoretical and methodological basis of its nature in the context of ensuring the effectiveness and efficiency of public funds. Outlines the issues and further research.

Keywords: *public procurement, public order public funds, public administration institute.*

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bedeleva Natalia.
Professional standards are in the increase of professionalism of civil servant. 45

Within the limits of this article a problem is analysed from development and application of professional standards of civil servants, and also intercommunication of professional standards is shown with a competence, national system of qualifications and on-line tutorials.

Keywords: *professional standard, professionalism, knowledge, ability, skills, professional competence, qualifying levels, national scope of qualifications.*

Beruh Oleg.
The problem of appplication the «pollutant pays» principle
in the government control area of wastes formation. 48

The problems of application the «pollutant pays» principle are considered in the article. It is established that pollutant identification is often a difficult task, especially while analyzing cumulative influence of commodities, which are ecofriendly enough on the making and use stage. On the example of polymeric packing life circle analysis is shown that the most effective measure for cutting down on the amount of wastes is governmental influence on range and the price of the package adjustment.

Keywords: *governmental control, «pollutant pays principle», wastes, ecological balance, cumulative pollution, consistent pollution.*

Vasyuk Yuriy.
Tax control in Ukraine in terms of the tax code:
realities, practical problems and modernization. 51

The essence and the meaning of the tax control according to the Tax Code of Ukraine are concerned. The features of tax control, methods and forms of its implementation responsibilities supervisory bodies are defined. Specified practical problems and modernization of tax control in Ukraine are indicated.

Keywords: *tax control, financial control, tax control methods, forms of tax control, the controlling authority.*

Vovchenko Sergey.
Basic directions of improvement of functioning of management organs are
in relation to warning and liquidation of extraordinary situations at regional level. 56

In the article grounded, that in the modern theory of making decision in relation to providing of defence of population and territories from extraordinary situations large attention must be spared such factor of choice, as a risk account.
It will be that efficiency of counteraction extraordinary situations in a decision degree depends on the complex of timely measures which are used at all stages of extraordinary situation. Development of such measures, their realization, co-ordination of actions of plenty of organizations and people, process control of liquidation of extraordinary situation, and by a rescue operation on the whole impossible without the created and adjusted system managements.
Offered recommendations in relation to organization of work, planning and guidance, by management organs and forces at a threat and origin of extraordinary situations of technogenic and natural character.

Keywords: *extraordinary situation, management, management organs, control system, wrecking, risks.*

Volovnik Valentina.

Modern approaches to providing the effectiveness of regional development. 61

In the article the logistic and personality oriented scientific and methodological approaches to assurance the control system of the regional development effectiveness are considered. Theoretical justification for these approaches is represented. The look-and-feel of the regional logistic centers in the capacity of the applied enginery for logistic management of the regional development are recovered, including LEAN- technology-based.

Keywords: *regional development, logistic approach, personality oriented approach, control system effectiveness, LEAN- technology.*

Gordiyenko Aleksandr.

Administrative decision making analysis and its effectiveness
in the process of budget resources adaptation. 65

In the article the effectiveness of budget sources using was investigated. The data auditing of the Accounts Chamber of Ukraine have been presented in the dynamics of years and drops of state budget were proved based on unfounded administrative decisions.

Keywords: *administrative decisions, effectiveness of budget sources using, state budget drops.*

Kapinos Mykola.

The mechanisms of influence of public administration on extremism as a social system. 69

The extremism as a social system and the impact of mechanisms of public administration to the causes and conditions of its spread are considered. The subsystem of extremism are analyzed also. The complex and measures to prevent extremist manifestations by public authorities are suggested.

Keywords: *public administration, extremism, social system, the process of social control.*

Karpenko Alexander.

Portal technologies as basic means of reengineering public administration. 73

Analyzed scientific approaches using technology restructuring of business processes in public administration. Proved the feasibility of reengineering in public administration processes. The necessity of portal technology in the reorganization services by public authorities.

Keywords: *open system, reengineering, public administration processes, portal technology, public administration services.*

Koval Zinoviy.

Mechanisms of public administration of forming Ukrainian nation strong i
mmunity to destructive external and internal informational-psychological pressing. 76

This publication is devoted to actual theme of providing state governing of forming strong Ukrainian society immunity against destructive external and internal informational-psychological influence in case of conducting informational warfare against Ukraine. Author makes an attempt to describe generalities of mail approaches to process of forming Ukrainian nation's immunity against

destructive informational-psychological influence, its rapid and correct reaction on informational challenges, threats and role of state governing in this process.

Keywords: *state governing, destructive external and internal informational-psychological influence, informational-psychological immunity, national idea, state informational-psychological security, political culture, civilian society, public moral, role of teacher.*

Kovalskaya Natalia.

Problematic aspects of training in modern Ukraine. 83

The national labor market requires a knowledgeable, able to quickly and adequately respond to the economic crisis in Ukraine and worldwide. Over the last decade at the state level attempts to outline the task of preparing a competitive specialist for national and international labor markets. In the article the possibility of strategic planning in the personnel policy of the state. An legislative and regulatory basis of training and employment specialists in the labor market. Analysis of statistical data on the employment and duration of unemployment in the labor market.

Keywords: *state personnel policy, training, labor market, education quality.*

Kulikov Andrey.

Public-private partnership as a mechanism of public administration. 86

In the article the author established that in the formation of partnerships active role should be given to state in compliance with accepted rules and principles of partnership with business. The actual implementation of public-private partnership at various levels of government can promote economic growth and support of national security. A significant factor in actively implementing public-private partnerships at the national or regional level may be studying foreign experience.

Keywords: *free competition neoclassical model, monetarism, economic policy, public-private partnership.*

Lazarieva Lesya.

European Ombudsman and European Network of Ombudsmen
as institution of perspective cooperation for Ukraine. 90

The article deals with the basic aspects and principles of activity of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen as institutions in a format of which the Ukrainian ombudsman will work in a case if Ukraine gets the status of a candidate country for EU membership and direct entry into the EU. The factors that need to conform to European standards in order to improve the effectiveness of the Ombudsman and prepare it to collaborate with relevant institutions at a high level.

Keywords: *European Ombudsman, European Network of Ombudsmen, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights.*

Landsman Vadim.

Features of forming of human capital market in the conditions of innovative economy. 94

Features of forming of human capital market open up in the conditions of innovative economy, certainly principal reasons of destabilization of development of society, his competitiveness, is analysed in the conditions of globalization. Directions of state regulation for development of human capital Ukraine.

Keywords: *state regulation, human capital, human capital, investment market, is in a human capital, intellectual capital, innovative development.*

Levickiy Arthur.

Concordance of interests of the interested parties during realization
of social projects: analysis of the problem field. 98

In the article the existent methodical going is investigational near forming technologists of management the interested parties with an accent on the selection of the problem field of concordance of interests and prevention of conflicts during realization of social projects and programs.

Keywords: *interested parties, project, program, social responsibility, social policy, concordance of interests.*

Linnik Sergey.

Regulatory support implementation in Ukraine WHO strategy
«Health−2020» standardization in health care. 101

The analysis of the national legal framework of Ukraine concerning standardization in health care. Priorities and development standards in the health sector in Ukraine. Grounded public tasks for further development of standardization in the field of Health of Ukraine in accordance with international WHO strategy «Health−2020».

Keywords: *health of the population, strategy, WHO, standardization.*

Lyashenko Olga.

Transport as object of government control. 105

The article is devoted a transport, as object of government control. A single transport system of Ukraine adjusting of which public authorities are engaged in on facilities of normative-legal acts is considered in it, basic problems, with which it clashes because of absence of an effective transport policy, as lever of government control, are similarly considered.

Keywords: *single transport system, transport policy, government control, dualism of plenary powers, Ministry of infrastructure, normative-legal acts.*

Malenko Ganna.

Vector of modern ecological policy of Ukraine
in the conditions of the European integration. 108

Article gives us analysis of the main trends in modern environmental policy of Ukraine. It also contains research of the compliance of chosen vector with the European integration processes; identification of main problems of introducing of the green economy and revelation of the most effective mechanisms of solving environmental problems.

Keywords: *environmental policy, ecological safety, green economy, the greening of the economy, sustainable development, European integration.*

Marzak Ivan.

The best practices of implementation of the program of economic reforms
of the Odessa area: to the innovation in the fiscal policy of the Kominternovo area. 111

In the article are highlighted the successes of the realization of social initiatives and economic reforms, implementation of positions of Program of economic reforms, on 2010–2014 years «Well-to-do society, competitive economy, effective state», and position papers of economic and social development of district, area, country.

Keywords: *«Folk budget», economic potential, local budgets, fiscal policy, investments.*

Mironenko Mark.

Intergovernmental transfers as instrument
of balancing socio-economic development region. 114

The article systematized theoretical aspects of intergovernmental transfers. The analysis of the dynamics and structure of intergovernmental transfers, allocated to local budgets Vinnytsia region of the state budget.

Keywords: *intergovernmental transfers, state regulation, local budget, state budget, grants, subsidies, local governments.*

Mykhno Petr.

Public administration by political risks a way of minimization
of the system crisis phenomena in Ukraine. 117

In article the concept of management by political risk in system of the government is investigated and the directions of minimization of these risks for overcoming of the system crisis phenomena in Ukraine are offered.

Keywords: *risk, political risks, uncertainty, managements of risk, government.*

Molokanov Yuriy.
Modern tendencies of development of the state youth policy
in the Russian Federation: experience for Ukraine. 121

This paper is about of the development of the state youth policy in the Russian Federation, in particular its legal (Federal laws and laws of subjects of the Federation), organizational (implementation of the Federal targeted program «Youth of Russia», national projects promoting youth self-realization) and institutional (creation of the departmental system of bodies of state authority, responsible for the implementation of the youth policy) providing..

Practical recommendations to public and management of Ukraine authorities in relation to introduction of effective mechanisms of realization of public youth policy, including the amendments in legislation, improvement of the management system, reforming the system of promotion of social formation and development of youth, are proposed.

***Keywords:** the state youth policy, legislative support, organizational support.*

Naumenko Raisa.
Mechanisms to improve the training, retraining and advanced training
of managerial staff for the extracurricular education system in Ukraine. 124

The article is devoted to solving pressing issues of state regulation of extracurricular education staffing. The author presents his views on the modernization of postgraduate managerial form of government and local authorities to improve the training of professionals in the field of extracurricular education.

***Keywords:** mechanisms to improve, the system of extracurricular education, administrative staff, advanced training, professional development, modernization.*

Nychta Natalia.
Psychological resources of optimization a cooperation
the local bodies of state authority with a public. 128

In the article the features of psychological resource of optimization the state − management activities are investigated. Basic attention is given to coverage of the psychological components in the interaction of local authorities with the public. A structural model of psychological resources and ways of actualization its components as part of state- management activities are offered.

***Keywords:** psychological resource, interaction with the public, competence, personal potential, human capital, personal identity, human resources management, organizational psychology, social activity, social consciousness.*

Ovcharenko Yuriy, Zuyev Pavel.
Priority directions of building and development of Military Powers
of Ukraine are in the context of European integration. 131

Problems are certain in the article, on the decision of which reformation of Military Powers of Ukraine will be directionally. The basic tasks of Military Powers are certain on the modern stage of development. Perspective directions of development of battle possibilities of Military Powers of Ukraine as system creating of military organization of the state are grounded.

***Keywords:** military organization of the state, Military Powers of Ukraine, National safety, defensive of the state, System of military safety.*

Oliynyk Denis.
Legal principles of estimation of efficiency
of activity of executive bodies are in Ukraine. 135

In the article, becoming of the system of estimation of efficiency of executive bodies is analyzed in Ukraine: the basic normative acts sent to hallmarking of effectiveness of activity of administrative structures are considered, progress of existent methodologies of estimation trends are certain.

***Keywords:** estimation, methodology, efficiency, effectiveness, executive power, Cabinet of Ministers, President.*

Orlov Nikolay.
Role of hypothesis in case of forming a cooperation system
between regional executive institutions in a field of law enforcement. 139

Defined role and place of hypothesis as a powerful scientific tool that allows to «view beyond horizon» of possible events flow in different fields of life, including state management which includes cooperation between regional executive institutions. Described the structure of the model for evaluating hypothesis for analysis by regional executive institutions of possible events in case of improving cooperation between regional subjects.

Keywords: *hypothesis, cooperation system, regional executive institution, influencing factors.*

Piddubna Darya.

Legal frameworks of defence of organic products
are an element of permanent conception of ecological safety. 142

The article is devoted the analysis of normative acts which operate in European Union and to the bill «About a production and appeal of organic agricultural produce and raw material», accepted to the first reading Verkhovna Rada of Ukraine. By the legal settlement of process of production of organic goods – a step is carried out to providing of ecological safety.

Keywords: *organic products, production, ecological safety, genetically modified organisms, legal frameworks.*

Popok Andrey, Reshetnikov Yuriy.

Legislative initiatives in the field of right of conscience
and state-confessional relations of Verkhovna Rada of Ukraine (2007−2012). 145

The article is sanctified to the analysis of legislative work of Verkhovna Rada of Ukraine (2007−2012) in the context of the normatively-legal providing of development of state-confessional relations in Ukraine.

Keywords: *state-confessional relations, religious organizations, legislative work.*

Pundyk Nikolay.

The European experience of management at regional level. 151

In the article theoretical and institutional-legal questions of development of system democratic management in Ukraine at regional level are considered, the European experience of management at regional level is displayed and ways of approach of system of regional government to Ukraine to standards of the European Union are defined. It is proved that formation of institute of regional self-management that will allow to define accurately questions of regional value is a strategic way of approach of a situation to Ukraine to the international standards and to separate them from questions of the state and local value.

Keywords: *the European management, the regional self-management, the regional power, the public power.*

Rakocilo Aleksandr.

Institutional support of project activity in the field of regional development. 155

In the article on the basis of analysis of innovative potential of modern instruments of management regional development these instruments are systematized on their place and role in project activity and expedience of the use of their aggregate is grounded as an institutional mechanism of the project-oriented management regional development.

Keywords: *agencies of regional development, state regional growth fund, commercial and industrial chambers, state-private partnership, project financing, endowment.*

Rovinskaya Yekaterina.

Corporate approach to the formation of regional policy in Ukraine. 159

The possibility of applying the corporate approach to reforming the system of regional management. We consider the region as «kvazikorporatsiya» involving private management mechanisms, and distribution rights, duties and responsibilities among its members.

Keywords: *Region, regional management, corporate governance, kvazikorporatsiya.*

Sirota Oksana.

Organizational and legal mechanism of state administration
in the field of privatization of strategic sectors of the economy. 162

The paper deals with the mechanisms of privatization objects that are of strategic importance to the economy and national security, the necessity of taking into account sectoral characteristics in the privatization of such facilities, analyzed the organizational and legal approaches to determine the list of strategic industries.

Keywords: *privatization of objects of strategic importance, the criteria for such objects that are of strategic importance, the list of strategic sectors of the economy, the mechanism of "sectoral" privatization.*

Stephanovic Andrey.

Technological aspects of management territories are on example of planning of resort of local value with presence of natural medical resources. 166

The mechanism of creation of resort of local value is in-process examined for territories of administrative district. The order of passing of documents is offered for the receipt of status of resort, and also mechanisms of possible changes of the having a special purpose setting of earths. The possible variant of administrative management a resort is presented.

Keywords: *resort of local value; natural medical resources; having a special purpose use of earths, administrative district.*

Sushyi Elena.

State building reforming: institutional and other aspects. 170

In this article the state-administrative reforms are examined from the perspective of understanding of psychologycal and sociocultural as a new social realities and public administration. There are exposed main directions of state governance transformations under the influence of these factors.

Keywords: *public administration, modernization, psychosocial culture, sociocultural transformation.*

Tevelev Dmitriy.

The institutional structure of adjusting of market of equities in Ukraine. 175

In the article, on the basis of analysis of institutionalizations process of market of equities in Ukraine, and also taking into account aims and regulation principles of IOSCO, conceptual bases of development of institutional structure of adjusting are reasonable: creation of possibilities for effective activity of independently guided organization; starting going of the system of the effective adjusting of market of equities from the side of the state; scientific ground of directions of reformation of the system of government control of fund market and introduction of corresponding standards of organization of the managed markets; establishment of corresponding communication and development of regulation of roles at the decision of conflict situations.

Keywords: *market of equities, institute, organization, institutionalization, institutional structure, government control, independently guided organization.*

Fedorchak Victor.

Organizational mechanism of the strategic projecting of the system of ecological safety at regional level. 178

In the article on the basis of author model of mechanism of co-ordination of actions of subjects of realization of ecological policy the organizational mechanism of realization of procedure of the strategic projecting of ecological safety is developed at regional level and the functional structure of the State informative center is offered between programmatic co-ordination.

Keywords: *strategic projecting, mechanism of co-ordination, organizational mechanism, center is offered between programmatic co-ordination.*

CIVIL SERVICE

Bronikova Svetlana, Oganisyan Mikhail.

Self-management of a public servant as a resource for solving problems of professional realization. 183

The article examines the main causes of fear and its impact on the professional career of a civil servant, it considers self-management of a personality as a resource for solving problems of professional realization.

Keywords: *civil servant, self-management of a personality, condition control, fear.*

Gazarian Svitlana.

Knowledge, thought and consciousness − the most important condition of determination of notion of dignity of the person authorized on implementation of functions of the state or organs of local self-government. 186

The grounded is Technology of the interactive teaching of the person authorized on implementation of functions of the state or organs of local self-government. They must follow self-respect in the everyday and professional actions for providing of the proper institoutsionalnoi possibility of government service and service in the organs of local self-government. Its criteri: humanism conceptual; system; algorithm of management; efficiency; reproduced; visualization.

Keywords: *technology of the interactive teaching, still human dignity, posadov person, society, state administration, local self-government.*

Nechuhranaya Yulianna.

National practice and problems of evaluation during the selection of candidates to the public service. 190

The European integration policy, proclaimed by Ukraine highlights the task to create the highly professional public service as the key element of an effective system of the public administration. That is why the problem of the evaluation of the candidates to the public service, this article is devoted to, is very topical. The article deals with some aspects of the evaluation of the candidates to the public service, gives the analysis of the most problematic issues in this field, and makes suggestions on the improvement of the personnel management in the system of the public service of Ukraine.

Keywords: *public service, public servants, European integration, personnel policy, personnel department, personnel management, personnel, candidate, selection, evaluation, staff, human resource management.*

Sherstyuk Olga.

Preconditions of formation and development of design competence of the civil servant. 193

In this article the author examines the concept and the basic structural components of project competence of public officer and the main principles of the model of project competence.

Keywords: *project competence, public service, public administration.*

LOCAL GOVERNMENT

Molodozhen Yulia., Lashkul Irina.

Accordance principles of good management: results of estimation of the Odessa regional soviet. 197

The European method of estimation of organs of local self-government is described in the article, which is used for the receipt of the European difference of innovations and good governance. The results of estimation of activity of the Odessa regional council of accordance principles of good governance are resulted.

Keywords: *good governance, regional council, the results of the appraisal of activity.*

Senyushkin Yevgen.

Reforming of local government in the conditions of democratic transition: the experience of Ukraine. 200

The problems of public administration reform at the local level in the context of democratic transition on the example of Ukraine is analyzed at the article. The political and legal framework and the real practic of local government reform, the basic problems of management by local communities in the democratization of society are investigated.

Keywords: *local government, public administration, administrative reform, democratic transition, democracy.*

Snigur Sergey.
Comparative analysis of world and domestic experience
from the problems of institucional development of local self-government. 204

The issue of addressing regional development, establishment of local government and improving relations between center and regions becomes particularly important in accordance with proclaimed policy of integration of our country into the European Union. The necessity of research of this problem is defined by the undeveloped state of institutions capable due to cooperation and coordination to carry out effectively the tasks of local and regional development in the context of systemic reformation process in Ukraine. And one of the important factors of the situation changes for the better must be an effective institutional support of local government reform, taking into account international experience.

Keywords: *organs of local self-government, organs of state administration, public organizations, system of instituciy.*

Tymoshenko Natalia.
Transparency as a principle of public administration:
the concept, parameters, determinants of quality. 207

This publication is an attempt to analyze the concept of "transparency", elements of the conceptual framework for evaluating the quality of transparency. The paper focuses on the issues of the definition of the two dimensions of transparency that accompany primary literal and figurative meaning of the word: visibility and inferability. According to the author, these initial measurements are necessary conditions of transparency.

Keywords: *transparency, visibility and inferability.*

Sharyi Viacheslav.
The strategy of self-governing management development of territories in Ukraine. 210

In the article the comparison of algorythms of strategic municipal planning in the USA and Canada is held. The features of producing and introduction in the practice of local goverment the methodology of strategic management of development of local community in Ukraine are analysed.

Keywords: *local community, strategic planning, the development of territory, the methodology of strategic management.*

Gyrenko Liliya.
The implementation of elitogeny mission
of youth policy in activities of local governments. 213

Advancement and failures of state juvenile policy and youth policy of local governments at the present stage of state formation were analyzed. The one-side focus on the problems of social protection from the exclusion of its the most vulnerable part to the periphery of social stratification and lack of attention to the promotion of its the most promising representatives to the regional and national elite level was revealed.

Keywords: *youth policy, bodies of state power, local governments, youth, elite, elitogeny.*

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

Poroznyakova Natalya.
Exhibition activity of project «Art-tourism»
in the context of tasks of social ecology. 217

In the article conception of exhibition activity of project «Art-tourism» examined by comparison to the tasks of modern social ecology.

Keywords: *«Art-tourism», ecology, painting on nature, nature, landscape.*

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ижа Николай, Крупник Андрей.

Трансформация публичного управления в условиях
социально-политической модернизации Украины. 3

В статье дана характеристика современной социальной и политической ситуации в Украине в глобальном и локальном измерениях, раскрыта сущность трансформационных процессов, проанализированы их влияние на социум и государство. Определены основные вызовы и проблемы, которые предстают перед публичной властью. На основе ретроспективного анализа реформирования отечественной системы власти и с учетом современных реалий научно обоснованы подходы к формированию новой парадигмы публичного управления в условиях модернизации.

В качестве теоретико-методологической основы трансформации публичного управления определены, в частности, концепции «демократического управления», «нового государственного менеджмента» и «политических сетей». Предложены мероприятия, способствующие реформированию публичного управления с целью приближения его к стандартам Европейского Союза.

Ключевые слова: *публичное управление, публичная власть, трансформация, модернизация, государственная служба, демократическое управление, новый государственный менеджмент, политические сети, стратегия политической и социальной солидарности, административные и социальные услуги.*

Баровская Анастасия.

Миф про отцов-основателей ЕС в официальном дискурсе Сообщества:
определение теоретико-методологических основ исследования. 7

Эмоциональное измерение формирования сообщества и его анализ на основе дискурсивно-коммуникативного подхода являются актуальными задачами настоящего, которые решаются политиками и учеными в пределах Европейского Союза. Миф об отцах-основателях ЕС считают первой серьезной работой над формированием мифов в официальном дискурсе Сообщества. Определение теоретико-методологических основ исследования процесса его конструирования является первоочередной задачей. Методология анализа мифа как научная проблема, возможности методологии контекстуального конструкционизма при анализе мифа, мифологизация истории как процесс, особенности роли отца согласно теории психоанализа и их интерпретация в контексте политической жизни общества – вопросы, рассмотренные в статье.

Ключевые слова: *миф, европейская интеграция, отцы-основатели, контекстуальный конструкционизм.*

Гурковский Владимир.

Формирование имиджа украинского государства
в условиях информационного противоборства: теоретические аспекты. 11

В публикации проведено теоретическое осмысление формирования имиджа украинского государства в условиях информационного противоборства, определены важные проблемы, которые сегодня существуют в сфере противодействия информационным угрозам; доказано, что имидж страны за рубежом тесно связан с событиями внутри страны.

Ключевые слова: *информационное общество, информационная безопасность, имидж государства, информационная глобализация.*

Данилова Ирина.

Состояние научной разработки подходов
в исследовании публичного администрирования в сфере науки. 14

Статья посвящена необходимости проведения анализа с целью создания новых теорий и рекомендаций относительно усовершенствования действующего законодательства

Украины. Этот аспект требует изучения, исследования и обобщения разнообразия научных точек зрения известных учёных-юристов.

Ключевые слова: *наука, публичное администрирование, анализ, систематизация, научная разработка.*

Жарая Светлана.

Государственное регулирование: теоретические подходы и эволюция научных взглядов. 17

В статье систематизированы основные теоретические подходы отечественных и зарубежных ученых в пределах науки государственного управления и смежных наук в вопросах сути государственного регулирования.

Ключевые слова: *государственное регулирование, государственное управление, дерегулирование, теоретические подходы.*

Заболотная Наталья.

Молодежные общественные организации в Украине: генезис научной мысли. 20

Исследованы подходы отечественных, зарубежных ученых к изучению молодежных общественных организаций, выделены характерные особенности их видения места и роли молодежных организаций в процессе формирования и реализации государственной политики в соответствии с определенным историческим периодом.

Ключевые слова: *молодежь, молодежные общественные организации, молодежное движение, государственная молодежная политика, государственное управление.*

Колисниченко Наталия.

Подготовка и развитие человеческих ресурсов
в сфере политической деятельности и политического управления. 22

Анализируется понятие «человеческие ресурсы», выделяются их особенности в системе государственного управления, политической деятельности и политического управления. Рассматриваются различные подходы к восприятию человеческих ресурсов в сфере политической деятельности. Обосновывается ресурсный подход к рассмотрению системы подготовки людских ресурсов в сфере политической деятельности.

Ключевые слова: *человеческие ресурсы, человеческие ресурсы в сфере политической деятельности и политического управления.*

Литвинова Лариса.

Научная коммуникация как составляющая науки государственного управления. 26

В научной статье проанализировано понятие научной коммуникации, рассмотрена этимологию этого понятия с философских, социологических и информационных позиций. Обоснована необходимость анализа научной коммуникации в сфере государственного управления и выделены критерии оценки способов этого вида коммуникаций в государственном управлении.

Ключевые слова: *научная коммуникация, способы научной коммуникации, научная коммуникация в сфере государственного управления, способы научной коммуникации и критерии их анализа.*

Максименко Алексей.

Взаимодействие государства и институтов
гражданского общества: социокультурный аспект. 30

В статье анализируется современная теоретико-методологическая основа взаимодействия государства и институтов гражданского общества с учетом социокультурной ситуации. Обобщены труды иностранных теоретиков мультикультурализма, новые научные подходы к реализации принципов равенства и свободы, расширения сферы деятельности гражданского общества, социальной интеракции, учета этнического и конфессионального состава и обеспечения прав меньшинств.

Ключевые слова: *взаимодействие, государственное управление, институты гражданского общества, социокультурная ситуация, мультикультурализм, этнические и религиозные сообщества.*

Наконечный Владимир.
Управление изменениями в государственно-управленческой сфере. 33

В статье осуществлен анализ методологии «управления изменениями», с помощью которой предпринята попытка решить проблему динамического изучения проблематики государственно-управленческой сферы, приведены модели «большой тройки» относительно анализа антропологических изменений, характеристики модели «списка 8» Дж. Коттера, охарактеризованы период хаоса, энтропии и их влияние на государственно-управленческую сферу, сделана корреляция спонтанности и случайности с динамикой изменений в социуме и их влияние на управленческие стратегии, показано влияние четырех (идеального, нормативного, интеракционного и возможного) измерений межличностного поля на динамику изменений, выяснен механизм управления изменениями в государственно-управленческой сфере.

Ключевые слова: *государственное управление, управление изменениями, государственно-управленческая сфера, модель изменения.*

Новак-Каляева Лариса.
Метаморфозы социальной детерминанты в концепциях
государственного управления в контексте соблюдения прав человека. 36

Исследованы трансформации социальной детерминанты в концепциях государственного управления в динамике их практического воплощения. Проанализированы теоретические принципы и особенности реализации концепций «государства общего благосостояния» и «социального государства» в контексте обеспечения прав человека. Обнаружены взаимосвязи и взаимозависимости экономических и политических концептов власти в поступательном развитии общества на примере опыта европейских стран в XX ст.

Ключевые слова: *теория государственного управления, социальное государство, надлежащее управление, права человека.*

Пироженко Наталья, Толпиго Ольга.
Институт государственных закупок: теоретико-методологический аспект. 41

Рассмотрены проблемные вопросы институциональных преобразований и особенности формирования института государственных закупок. Осуществлено теоретико-методологическое обоснование его сущности в контексте обеспечения эффективности и рациональности расходования государственных средств. Определены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: *государственные закупки, государственный заказ, государственные средства, государственное управление, институт.*

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Беделева Наталья.
Профессиональные стандарты в повышении
профессионализма государственного служащего. 45

В пределах данной статьи проанализирована проблема разрабатывания и применения профессиональных стандартов государственных служащих, а также показана взаимосвязь профессиональных стандартов с компетентностью, национальной системой квалификаций и учебными программами.

Ключевые слова: *профессиональный стандарт, профессионализм, знание, умение, навыки, профессиональная компетентность, квалификационные уровни, национальная рамка квалификаций.*

Берюх Олег.
Проблемы применения принципа «загрязнитель платит»
в сфере государственного регулирования образования отходов. 48

В статье рассмотрены проблемы применения принципа «загрязнитель платит». Установлено, что идентификация загрязнителя нередко является сложной задачей,

особенно при анализе кумулятивного воздействия достаточно экологичных на стадиях изготовления и использования товаров. На примере анализа жизненного цикла полимерной упаковки показано, что наиболее эффективной мерой для снижения количества отходов является воздействие со стороны государства на регулирование ассортимента и цены упаковки.

Ключевые слова: *государственное регулирование, принцип «загрязнитель платит», отходы, экологическое равновесие, кумулятивное загрязнение, последовательное загрязнение.*

Васюк Юрий.

Налоговый контроль в Украине в условиях действия
налогового кодекса: реалии, практические проблемы и пути модернизации. 51

В статье рассмотрен смысл и содержание налогового контроля в соответствии с Налоговым Кодексом Украины. Определены особенности налогового контроля, способы и формы его осуществления, обязанности контролирующих органов. Указаны практические проблемы и пути модернизации налогового контроля в Украине.

Ключевые слова: *налоговый контроль, финансовый контроль, методы налогового контроля, формы налогового контроля, конролирующий орган.*

Вовченко Сергей.

Основные направления усовершенствования функционирования органов управления
по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на региональном уровне. 56

В статье обосновывается, что в современной теории принятия решений относительно обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций большое внимание должно уделяться такому фактору выбора, как учет риска.
Доказывается, что эффективность противодействия чрезвычайным ситуациям в решающей степени зависит от комплекса своевременных мероприятий, которые употребляются на всех стадиях чрезвычайной ситуации. Разработка таких мероприятий, их реализация, координация действий большого количества организаций и людей, управления процессом ликвидации чрезвычайной ситуации и спасательной операцией в целом невозможны без созданной и налаженной системы управления.
Предложены рекомендации относительно организации работы, планирования и руководства органами управления и силами при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Ключевые слова: *чрезвычайная ситуация, управление рисками, органы управления, система управления, аварийно-спасательные работы.*

Воловник Валентина.

Современные подходы к обеспечению эффективности
управления региональным развитием. 61

В статье рассматриваются логистический и личностно-ориентированный научно-методологические подходы к обеспечению эффективности системы управления региональным развитием. Представлено их теоретическое обоснование. Выделены принципы построения региональных логистических центров как практических инструментов логистического управления региональным развитием, в том числе с использованием ЛИН − технологий.

Ключевые слова: *региональное развитие, логистический подход, личностно-ориентированный подход, эффективность системы управления, ЛИН-технология.*

Гордиенко Александр.

Анализ эффективности принятия управленческих решений
в процессе освоения бюджетных средств. 65

В статье рассматриваются вопросы эффективности использования бюджетных средств. Представлены данные аудиторских проверок Счетной Палаты Украины в динамике лет и показаны потери государственного бюджета от принятия необоснованных управленческих решений.

Ключевые слова: *управленческие решения, эффективность использования бюджетных средств, потери государственного бюджета.*

Капинос Николай.

Механизмы влияния государственного управления
на экстремизм как социальную систему. 69

В статье рассмотрен экстремизм как разновидность социальной системы, а также влияние органов государственного управления на причины и условия распространения экстремизма. Проанализированы подсистемы экстремизма. Предложен комплекс мероприятий для органов государственной власти с целью предупреждения эктремистских проявлений.

Ключевые слова: *государственное управление, экстремизм, социальная система, процесс социального контроля.*

Карпенко Александр.

Портальные технологии как базовый инструмент
реинжиниринга государственного управления. 73

Проанализированы различные научные подходы относительно возможности использования технологий перестройки бизнес-процессов в государственном управлении. Доказана целесообразность применения реинжиниринга не к административным, а к государственно-управленческим процессам. Обоснована необходимость внедрения портальных технологий в процессе реорганизации предоставления услуг органами государственной власти.

Ключевые слова: *реинжиниринг, государственно-управленческие процессы, портальные технологии, управленческие услуги.*

Коваль Зиновий.

Механизмы государственного управления формированием стойкого иммунитета
населения Украины к деструктивному внешнему и внутреннему
информационно-психологическому влиянию. 76

Публикация посвящена актуальной теме обеспечения государственного управления формированием стойкого иммунитета населения Украины к деструктивному внешнему и внутреннему информационно-психологическому влиянию в условиях ведения против Украины информационной войны. Автор делает попытку в общих чертах охарактеризовать основные подходы к процессу формирования иммунитета населения к деструктивному информационно-психологическому влиянию, его правильному и своевременного реагирования на информационно-психологические вызовы, угрозы и роль в этом процессе государственного управления.

Ключевые слова: *государственное управление, деструктивное внешнее и внутреннее информационно-психологическое влияние, информационно-психологический иммунитет, национальная идея, информационно-психологическая безопасность государства, политическая культура, гражданское общество, общественная мораль, роль учителя.*

Ковальская Наталья.

Проблемные аспекты подготовки специалистов в условиях современной Украины. 83

Национальному рынку труда необходим компетентный специалист, способный быстро и адекватно реагировать на кризисные явления в экономике Украины и мира. За последнее десятилетие на государственном уровне сделана попытка поставить задачи по подготовке специалиста, способного конкурировать на национальном и международном рынках труда. В статье изучены возможности стратегического планирования в кадровой политике страны. Представлена законодательная база подготовки и трудоустройства специалистов на рынке труда. Проанализированы статистические данные показателей занятости и длительности безработицы на рынке труда.

Ключевые слова: *государственная кадровая политика, подготовка специалистов, рынок труда, качество образования.*

Куликов Андрей.

Государственно-частное партнерство как механизм государственного управления. 86

В статье автором выяснено, что в формировании партнерства активная роль должна отводиться государству при соблюдении ею принятых правил и принципов партнерства с бизнесом. Реальное внедрение государственно-частного партнерства на различных уровнях власти может способствовать экономическому росту и поддержке национальной безопасности страны. Существенным фактором активного внедрения государственно-частного партнерства на государственном или региональном уровне может стать изучение зарубежного опыта.

Ключевые слова: *свободная конкуренция, неоклассическая модель, монетаризм, экономическая политика; государственно-частное партнерство.*

Лазарева Леся.

Европейский Омбудсмен и Европейская сеть омбудсменов
как институции перспективного сотрудничества для Украины. 90

Рассматриваются основные аспекты и принципы деятельности Европейского Омбудсмена и Европейской сети омбудсменов как институций, в формате которых будет осуществлять свою деятельность украинский омбудсмен в случае получения Украиной статуса страны-кандидата на вступление в ЕС и непосредственного вступления в ЕС. Анализируются факторы, которые требуют приведения в соответствие к европейским стандартам с целью повышения эффективности деятельности омбудсмена и подготовки его к сотрудничеству с соответствующими институциями на высоком уровне.

Ключевые слова: *Европейский Омбудсмен, Европейская сеть омбудсменов, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.*

Ландсман Вадим.

Особенности формирования рынка человеческого капитала
в условиях инновационной экономики. 94

Раскрыты особенности формирования и функционирования рынка человеческого капитала в условиях инновационной экономики, определены основные причины дестабилизации развития общества, его конкурентоспособности в условиях глобализации. Предложены направления государственного регулирования развития человеческого капитала Украины.

Ключевые слова: *государственное регулирование, человеческий капитал, рынок человеческого капитала, инвестиции в человеческий капитал, интеллектуальный капитал, инновационное развитие.*

Левицкий Артур.

Согласование интересов заинтересованных сторон
при реализации социальных проектов: анализ проблемного поля. 98

В статье исследованы существующие методические подходы к формированию технологии управления заинтересованными сторонами с акцентом на выделение проблемного поля согласования интересов и предотвращения конфликтов при реализации социальных проектов и программ.

Ключевые слова: *заинтересованные стороны, проект, программа, социальная ответственность, социальная политика, согласование интересов.*

Линник Сергей.

Нормативно-правовое обеспечение внедрения в Украине стратегии ВОЗ
«Здоровье−2020» относительно стандартизации в здравоохранении. 101

Проведен анализ отечественной нормативно-правовой базы Украины относительно стандартизации в сфере здравоохранения. Определены приоритетные направления развития стандартизации в сфере здравоохранения Украины. Обоснованы государственные задачи по дальнейшему развитию стандартизации в сфере здравоохранения Украины в соответствии с положениями международной стратегии ВОЗ «Здоровье−2020».

Ключевые слова: *здравоохранение населения, стратегия, ВОЗ, стандартизация.*

Ляшенко Ольга.

Транспорт как объект государственного регулирования. 105

Статья посвящена транспорту как объекту государственного регулирования. В ней рассмотрена единая транспортная система Украины, регулированием которой занимаются органы государственной власти по средствам нормативно-правовых актов, также рассмотрены основные проблемы, с которыми она сталкивается вследствие отсутствия эффективной транспортной политики как рычага государственного регулирования.

Ключевые слова: *единая транспортная система, транспортная политика, государственное регулирование, дуализм полномочий, Министерство инфраструктуры, нормативно-правовые акты.*

Маленко Анна.

Вектор современной экологической политики Украины
в условиях европейской интеграции. 108

В статье проанализированы основные тенденции развития современной экологической политики в Украине, исследована актуальность избранного вектора процессам европейской интеграции, обозначены главные проблемы внедрения экологизации экономики и определены наиболее эффективные механизмы решения экологических проблем.

Ключевые слова: *экологическая политика, экологическая безопасность, зеленая экономика, экологизация экономики, устойчивое развитие, европейская интеграция.*

Марзак Иван.

Лучшие практики выполнения программы экономических реформ
Одесской области: инновации в бюджетной политике Коминтерновского района. 111

В статье освещены успехи реализации социальных инициатив и экономических реформ, выполнения положений Программы экономических реформ, на 2010–2014 года «Зажиточное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство», и программных документов экономического и социального развития района, области, страны.

Ключевые слова: *«Народный бюджет», экономический потенциал, местные бюджеты, бюджетная политика, инвестиции.*

Мироненко Марк.

Межбюджетные трансферты как инструмент сбалансирования
социально-экономического развития региона. 114

В статье систематизированы теоретические аспекты использования межбюджетных трансфертов, проведен анализ динамики и структуры межбюджетных трансфертов, которые выделены местным бюджетам Винницкой области из государственного бюджета.

Ключевые слова: *межбюджетные трансферты, государственная регуляция, местный бюджет, государственный бюджет, дотации, субвенции, местное самоуправление.*

Михно Петр.

Государственное управление политическими рисками − путь
минимизации кризисных явлений в Украине. 117

В статье исследуется понятие управления политическим риском в системе государственной власти и предлагаются направления минимизации данных рисков для преодоления системных кризисных явлений в Украине.

Ключевые слова: *риск, политические риски, неопределенность, управления риском, государственная власть.*

Молоканов Юрий.

Современные тенденции развития государственной молодежной политики
в Российской Федерации: опыт для Украины. 121

Исследовано развитие государственной молодежной политики в Российской Федерации, в частности ее правовое (федеральные законы и законы субъектов Федерации), организационное (реализацию федерально-целевых программ «Молодежь России», национальных проектов содействия самореализации молодежи) и институциональное (построение ведомственной системы органов государственной власти, отвечающих за реализацию молодежной политики) обеспечения.

Предложены практические рекомендации отечественным органам государственной власти по внедрению эффективных механизмов реализации государственной молодежной политики в Украине, в том числе при внесении изменений в законодательство, совершенствовании системы управления, реформировании системы содействия социальному становлению и развитию молодежи.

***Ключевые слова:** государственная молодежная политика, законодательное обеспечение, организационное обеспечение.*

Науменко Раиса.

Механизмы усовершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров для системы внешкольного образования в Украине. 124

Статья посвящена решению актуальных вопросов государственного регулирования кадрового обеспечения внешкольного образования. Автор излагает свою точку зрения на модернизацию системы последипломного образования управленческих кадров органов государственного управления образованием и органов местного самоуправления для совершенствования подготовки профессионалов в сфере внешкольного образования.

***Ключевые слова:** механизмы усовершенствования, система внешкольного образования, последипломное образование, управленческие кадры, повышение квалификации, модернизация.*

Ничта Наталья.

Психологический ресурс оптимизации взаимодействия местных органов государственной власти с общественностью. 128

В статье исследованы особенности психологического ресурса оптимизации государственно-управленческой деятельности. Основное внимание сосредоточено на освещении психологических составляющих в процессе взаимодействия местных органов власти с общественностью. Предложена структурная модель психологического ресурса и пути актуализации его составляющих в рамках управленческой деятельности местных органов государственной власти.

***Ключевые слова:** психологический ресурс, взаимодействие с общественностью, компетентность, личностный потенциал, человеческий капитал, личностная идентичность, кадровый менеджмент, организационная психология, общественная активность, общественное сознание.*

Овчаренко Юрий, Зуев Павел.

Приоритетные направления строительства и развития Вооруженных Сил Украины в контексте Европейской интеграции. 131

В статье определены проблемы, на решение которых будет направлено реформирование Вооружённых Сил Украины. Определены основные задания Вооружённых Сил на современном этапе развития. Обоснованы перспективные направления развития боевых возможностей Вооружённых Сил Украины как системосоздающего компонента военной организации государства.

***Ключевые слова:** военная организация государства, Вооружённые Силы Украины, Национальная безопасность, оборона государства, Система военной безопасности.*

Олейник Денис.

Правовые основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в Украине. 135

В статье проанализировано становление системы оценки эффективности органов исполнительной власти в Украине: рассмотрены основные нормативные акты,

направленные на установление критериев результативности деятельности управленческих структур, определены тенденции развития существующих методик оценки.

Ключевые слова: *оценка, методика, эффективность, результативность, исполнительная власть, Кабинет Министров, Президент.*

Орлов Николай.

Роль гипотез при формировании системы взаимодействия
региональных органов исполнительной власти в сфере охраны правопорядка. 139

Обоснована роль и место гипотез как мощного научного инструмента, который позволяет «заглянуть за горизонт» возможного развития событий в той или иной сфере жизнедеятельности человечества, в том числе и в сфере государственного управления, составляющей которого является взаимодействие региональных органов исполнительной власти. Приведена структура модели, которая учитывает выдвинутые гипотезы для анализа органами исполнительной власти возможного развития событий в случае усовершенствования организации взаимодействия субъектов регионального уровня.

Ключевые слова: *гипотеза, система взаимодействия, региональный орган исполнительной власти, факторы влияния.*

Поддубная Дарья.

Правовые основы защиты органической продукции – элемент
устойчивой концепции экологической безопасности. 142

Статья посвящена анализу нормативных актов, которые действуют в Европейском Союзе, и законопроекту «О производстве и обращении органической сельскохозяйственной продукции и сырья», принятого к первому чтению Верховной Радой Украины. Путем правового урегулирования процесса производства органической продукции осуществляется шаг к обеспечению экологической безопасности.

Ключевые слова: *органическая продукция, производство, экологическая безопасность, генетически модифицированные организмы, правовые основы.*

Попок Андрей, Решетников Юрий.

Законодательные инициативы в сфере свободы совести
и государственно-конфессиональных отношений
Верховной Рады Украины VI созыва. 145

Статья посвящена анализу законотворческой работы Верховной Рады Украины VI созыва в контексте нормативно-правового обеспечения развития государственно-конфессиональных отношений в Украине.

Ключевые слова: *государственно-конфессиональные отношения, религиозные организации, законотворческая работа.*

Пундык Николай.

Европейский опыт управления на региональном уровне. 151

В статье рассматриваются теоретические и институционо-правовые вопросы развития системы демократического управление в Украине на региональном уровне, отображен европейский опыт управления на региональном уровне и определены пути приближения системы регионального управления в Украине к стандартам Европейского Союза. Доказано, что стратегическим путём приближения ситуации в Украине к международным стандартам является формирование института регионального самоуправления, что позволит чётко определить вопросы регионального значения и отделить их от вопросов государственного и местного значения.

Ключевые слова: *европейское управление, региональное самоуправление, региональная власть, публичная власть.*

Ракоцило Александр.

Институциональная поддержка проектной
деятельности в сфере регионального развития. 155

В статье на основе анализа инновационного потенциала современных инструментов управления региональным развитием систематизированы данные инструменты по их месту и роли в проектной деятельности и обоснована целесообразность использования их совокупности как институционального механизма проектно-ориентированного управления региональным развитием.

Ключевые слова: *агентства регионального развития, государственный фонд регионального развития, торгово-промышленные палаты, государственно-частное партнерство, проектное финансирование, эндавмент.*

Ровинская Екатерина.

Корпоративный подход к формированию региональной политики в Украине. 159

Исследуется возможность применения корпоративного подхода в реформировании системы регионального управления. Рассматривается регион как «квазикорпорация» с привлечением частных механизмов управления, а также распределения прав, обязанностей и ответственности среди участников.

Ключевые слова: *регион, региональное управление, корпоративное управление, квазикорпорация.*

Сирота Оксана.

Организационно-правовой механизм государственного управления
в сфере приватизации предприятий стратегических отраслей экономики. 162

В статье рассмотрены механизмы осуществления приватизации объектов, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства, обоснована необходимость учета отраслевых особенностей при приватизации таких объектов, проанализированы организационно-правовые подходы к определению перечня стратегических отраслей.

Ключевые слова: *приватизация объектов, имеющих стратегическое значение, критерии отнесения объектов к таким, которые имеют стратегическое значение, перечень стратегических отраслей экономики, механизм «секторной» приватизации.*

Стефанович Андрей.

Технологические аспекты управления территориями
на примере проектирования курорта местного значения
с наличием природных лечебных ресурсов. 166

В работе рассматривается механизм создания курорта местного значения для причерноморских территорий административного района. Предложен порядок прохождения документов для получения статуса курорта, а также механизмы возможного изменения целевого назначения земель. Представлен возможный вариант административного управления курортом.

Ключевые слова: *курорт местного значения; природные лечебные ресурсы; целевое использование земель, административный район.*

Суший Елена.

Институциональный и психосоциальный аспекты
реформирования государственной политики. 170

В статье государственно-управленческие реформы рассматриваются исходя из понимания психосоциокультурного как системообразующего фактора новой социальной реальности и государственного управления. Раскрыты основные направления преобразований государственного управления под действием этих факторов.

Ключевые слова: *государственное управление, модернизация, психосоциальная культура, социокультурная трансформация.*

Тевелев Дмитрий.

Институциональная структура регулирования рынка ценных бумаг в Украине. 175

В статье на основе анализа процесса институционализации рынка ценных бумаг в Украине, а также с учетом целей и регулятивных принципов IOSCO обоснованы

концептуальные основы развития институциональной структуры регулирования: создание возможностей для эффективной деятельности саморегулируемых истиуций; приведение в действие системы эффективного регулирования рынка ценных бумаг со стороны государства; научное обоснование направлений реформирования системы государственного регулирования фондового рынка и внедрение соответствующих стандартов организации регулируемых рынков; установление соответствующей коммуникации и разработка регламента ролей при решении конфликтных ситуаций.

Ключевые слова: *рынок ценных бумаг, институт, институция, институционализация, институциональная структура, государственное регулирование, саморегулируемые институции.*

Федорчак Виктор.

Организационный механизм стратегического проектирования системы экологической безопасности на региональном уровне. 178

В статье на основе авторской модели механизма координации действий субъектов реализации экологической политики разработан организационный механизм реализации процедуры стратегического проектирования экологической безопасности на региональном уровне и предложено функциональную структуру Государственного информационного центра межпрограммной координации.

Ключевые слова: *стратегическое проектирование, механизм координации, организационный механизм, центр межпрограммной координации.*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Броникова Светлана, Оганисян Михаил.

Самоуправление государственного служащего как ресурс решения проблем профессиональной реализации. 183

В статье исследованы основные причины страха и его влияние на профессиональную деятельность государственного служащего, рассмотрено самоуправление личности как ресурс решения проблем профессиональной реализации.

Ключевые слова: *государственный служащий, самоуправление личности, управление состоянием, страх.*

Газарян Светлана.

Знание, мышление и сознание − важное условие определения понятия достоинства лица, уполномоченного на выполнение функций государства или органов местного самоуправления. 186

Обосновно технологию интерактивного обучения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или органов местного самоуправления, руководствоваться чувством собственного достоинства в своих повседневных и профессиональных действиях для обеспечения надлежащей институционной возможности государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Критериями технологичности выступают: гуманистическая концептуальность; системность; алгоритм управления; эффективность; воспроизводимость; визуализация.

Ключевые слова: *технология интерактивного обучения, человеческое достоинство, должностное лицо, общество, государственное управление, местное самоуправление.*

Нечухраная Юлианна.

Отечественный опыт и проблемы оценки при отборе кандидатов для поступления на государственную службу. 190

Провозглашение Украиной курса на европейскую интеграцию ставит на первый план задание по созданию высокопрофессиональной государственной службы как ключевого элемента эффективной системы государственного управления. Именно поэтому проблема оценки кандидатов на государственную службу, которой посвящена статья, является очень актуальной. В работе рассмотрены некоторые аспекты оценки кандидатов на государственную службу, проанализированы наиболее проблемные

вопросы в этой сфере, даны предложения по усовершенствованию управления персоналом в системе государственной службы Украины.

Ключевые слова: *государственная служба, государственные служащие, европейская интеграция, кадровая политика, кадровая служба, кадровый менеджмент, кадры, кандидат, отбор, оценка, персонал, управление персоналом.*

Шерстюк Ольга.

Предпосылки формирования и развития
проектной компетентности государственного служащего.....193

В статье автором исследуются понятие и основные структурные компоненты проектной компетентности государственного служащего и основные принципы модели проектной компетентности.

Ключевые слова: *проектная компетентность, государственная служба, государственное управление.*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Молодожен Юлия, Лашкул Ирина.

Соответствие принципам хорошего управления:
результаты оценки Одесского областного совета. 197

В статье описана европейская методика оценки органов местного самоуправления, которая используется для получения Европейского отличия инноваций и хорошего управления. Приведены результаты оценки деятельности Одесского областного совета на соответствие принципам хорошего управления.

Ключевые слова: *хорошее управление, областной совет, результаты оценки деятельности.*

Сенюшкин Евгений.

Реформирование местного самоуправления
в условиях демократического транзита: опыт Украины. 200

В статье анализируются проблемы реформирования системы публичного управления на местном уровне в условиях демократического транзита на примере Украины. Рассматриваются политико-правовые основы и реальная практика реформы местного самоуправления, основные проблемы управления на местном уровне в условиях демократизации общества.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственное управление, административная реформа, демократический транзит, народовластие.*

Снигур Сергей.

Сравнительный анализ мирового и отечественного опыта
из проблем институционального развития местного самоуправления. 204

В условиях провозглашенного курса на интеграцию нашего государства к Европейскому Союзу особый вес приобретает вопрос решения проблем регионального развития, становления местного самоуправления и совершенствования отношений между центром и регионами. Актуальность исследования этой проблемы определяется слабым развитием в государстве системы институций, способных во взаимодействии и координации проводить эффективную реализацию заданий местного и регионального развития в условиях осуществления системных реформ в государстве. В этом контексте одним из важных факторов изменения ситуации на лучшее должно стать эффективное институционное обеспечение процесса реформы местного самоуправления с учетом мирового опыта.

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, органы государственного управления, общественные организации, система институций.*

Тимошенко Наталия.

Прозрачность как принцип местного самоуправления:
понятие, параметры, детерминанты качества. 207

Цель данной публикации состоит в попытке осуществить анализ понятия «прозрачность» и элементов концептуальной основы для оценки качества прозрачности. В работе основное внимание сосредоточено на вопросах дефиниции двух измерений прозрачности, которые сопровождают первичное буквальное и фигуральное значение слова: видимость и выводимость. По мнению автора, эти первичные измерения являются необходимыми условиями прозрачности.

Ключевые слова: *прозрачность, видимость, выводимость информации.*

Шарый Вячеслав.

Стратегия самоуправляющегося управления развитием территорий в Украине. 210

В статье осуществлено сопоставление алгоритмов муниципального стратегического планирования в США и Канаде. Проанализированы особенности выработки и внедрения в практику местного самоуправления методики стратегического самоуправленческого руководства развитием территорий в Украине.

Ключевые слова: *территориальное сообщество, стратегическое планирование, развитие территории, методика стратегического управления.*

Гиренко Лилия.

Реализация элитогенезной миссии молодежной политики
в деятельности органов местного самоуправления. 213

Проанализированы достижения и просчеты государственной ювенальной политики и молодежной политики органов местного самоуправления на современном этапе государственного строительства в Украине. Выявлена односторонняя сосредоточенность на проблемах социальной защиты от вытеснения наиболее уязвимой ее части на периферию общественной стратификации и недостаток внимания в отношении продвижения наиболее перспективных ее представителей на уровень региональной и национальной элиты.

Ключевые слова: *молодежная политика, органы государственной власти, органы местного самоуправления, молодежь, элита, элитогенез.*

ИССЛЕДОВАНИЯ. РАЗРАБОТКИ. ПРОЕКТЫ

Порожнякова Наталия.

Выставочная деятельность проекта «Арт-туризм»
в контексте задач социальной экологии. 217

В статье рассматривается концепция выставочной деятельности проекта «Арт-туризм» в сравнении с задачами современной социальной экологии.

Ключевые слова: *«Арт-туризм», экология, пленэр, природа, пейзаж.*

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Іжа Микола, Крупник Андрій. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної модернізації України. 3

Баровська Анастасія. Міф про батьків-засновників ЄС в офіційному дискурсі Спільноти: визначення теоретико-методологічних засад дослідження. 7

Гурковський Володимир. Формування іміджу української держави в умовах інформаційного протиборства: теоретичні аспекти. 11

Данилова Ірина. Стан наукової розробки підходів у дослідженні публічного адміністрування у сфері науки. 14

Жарая Світлана. Державне регулювання: теоретичні підходи та еволюція наукових поглядів. 17

Заболотна Наталя. Молодіжні громадські організації в Україні: генеза наукової думки. 20

Колісніченко Наталія. Підготовка та розвиток людських ресурсів у сфері політичної діяльності та політичного управління. 22

Литвинова Лариса. Наукова комунікація як складова науки державного управління. 26

Максименко Олексій. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: соціокультурний аспект. 30

Наконечний Володимир. Управління змінами в державно-управлінській сфері. 33

Новак-Каляєва Лариса. Метаморфози соціальної детермінанти у концепціях державного управління в контексті дотримання прав людини. 36

Піроженко Наталія, Толпиго Ольга. Інститут державних закупівель: теоретико-методологічний аспект. 41

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бєдєлєва Наталія. Професійні стандарти у підвищенні професіоналізму державного службовця. 45

Берюх Олег. Проблеми застосування принципу «забруднювач платить» у сфері державного регулювання утворенням відходів. 48

Васюк Юрій. Податковий контроль в Україні в умовах дії податкового кодексу: реалії, практичні проблеми та шляхи модернізації. 51

Вовченко Сергій. Основні напрямки удосконалення функціонування органів управління щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. 56

Воловник Валентина. Сучасні підходи до забезпечення ефективності управління регіональним розвитком. 61

Гордієнко Олександр. Аналіз ефективності прийняття управлінських рішень в процесі освоєння бюджетних коштів. 65

Капінос Микола. Механізми впливу державного управління на екстремізм як соціальну систему. 69

Карпенко Олександр. Портальні технології як базовий інструментарій реінжинірингу державного управління. 73

Коваль Зіновій. Механізми державного управління формуванням стійкого імунітету населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу. 76

Ковальська Наталя. Проблемні аспекти підготовки фахівців в умовах сучасної України. 83

Куліков Андрій. Державно-приватне партнерство як механізм державного управління. 86

Лазарєва Леся. Європейський омбудсмен та європейська мережа омбудсменів як інституції перспективної співпраці для України. 90

Ландсман Вадим. Особливості формування ринку людського капіталу в умовах інноваційної економіки. 94

Левицький Артур. Узгодження інтересів зацікавлених сторін при реалізації соціальних проектів: аналіз проблемного поля. 98

Линник Сергій. Нормативно-правове забезпечення впровадження в Україні стратегії ВООЗ «Здоров'я−2020» щодо стандартизації в охороні здоров'я. 101
Ляшенко Ольга. Транспорт як об'єкт державного регулювання. 105
Маленко Ганна. Вектор сучасної екологічної політики України в умовах європейської інтеграції. 108
Марзак Іван. Кращі практики виконання програми економічних реформ Одеської області: інновації в бюджетній політиці Комінтернівського району. 111
Мироненко Марк. Міжбюджетні трансферти як інструмент збалансування соціально-економічного розвитку регіону. 114
Михно Петро. Державне управління політичними ризиками − шлях мінімізації кризових явищ в Україні. 117
Молоканов Юрій. Сучасні тенденції розвитку державної молодіжної політики в Російській Федерації: досвід для України. 121
Науменко Раїса. Механізми удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів для системи позашкільної освіти в Україні. 124
Ничта Наталія. Психологічний ресурс оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю. 128
Овчаренко Юрій, Зуєв Павло. Пріоритетні напрямки будівництва та розвитку Збройних Сил України в контексті Європейської інтеграції. 131
Олійник Денис. Правові засади оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади в Україні. 135
Орлов Микола. Роль гіпотез у формуванні системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку. 139
Піддубна Дар'я. Правові основи захисту органічної продукції – елемент сталої концепції екологічної безпеки. 142
Попок Андрій, Решетніков Юрій. Законодавчі ініціативи Верховної Ради України VI скликання у сфері свободи совісті та державно-конфесійних відносин. 145
Пундик Микола. Європейський досвід врядування на регіональному рівні. 151
Ракоцило Олександр. Інституційна підтримка проектної діяльності у сфері регіонального розвитку. 155
Ровинська Катерина. Корпоративний підхід до формування регіональної політики в Україні. 159
Сирота Оксана. Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері приватизації підприємств стратегічних галузей економіки. 162
Стефанович Андрій. Технологічні аспекти управління територіями на прикладі проектування курорту місцевого значення з наявністю природних лікувальних ресурсів. 166
Суший Олена. Інституційний та психосоціальний аспекти реформування державної політики. 170
Тевелєв Дмитро. Інституціональна структура регулювання ринку цінних паперів в Україні. 175
Федорчак Віктор. Організаційний механізм стратегічного проектування системи екологічної безпеки на регіональному рівні. 178

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Бронікова Світлана, Оганісян Михайло. Самоуправління державного службовця як ресурс розв'язання проблем професійної реалізації. 183
Газарян Світлана. Знання, мислення і свідомість − найважливіша умова визначення поняття гідності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. 186
Нечухрана Юліана. Вітчизняний досвід та проблеми оцінки при відборі кандидатів для вступу на державну службу. 190

Шерстюк Ольга. Передумови формування та розвитку
проектної компетентності державного службовця. 193

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Молодожен Юлія, Лашкул Ірина. Відповідність принципам доброго врядування:
результати оцінки Одеської обласної ради. 197
Сенюшкін Євген. Реформування місцевого самоврядування
в умовах демократичного транзиту: досвід України. 200
Снігур Сергій. Порівняльний аналіз світового й вітчизняного досвіду
з проблем інституційного розвитку місцевого самоврядування. 204
Тимошенко Наталія. Прозорість як принцип місцевого самоврядування:
поняття, параметри, детермінанти якості. 207
Шарий В'ячеслав. Стратегія самоврядного управління розвитком територій в Україні. 210
Гиренко Лілія. Реалізація елітогенезної місії молодіжної політики
в діяльності органів місцевого самоврядування. 213

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

Порожнякова Наталія. Виставочна діяльність проекту «Арт-туризм»
у контексті задач соціальної екології. 217

А 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 4 (52). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – 252 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

ББК 67.9(4Укр) 301

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління

Випуск 4(52)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Технічний редактор *Ю. І. Груша*
Коректор *О. В. Дрига*

Підписано до друку 28.11.2012.
Формат 60х84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 28,2.
Тираж 300 прим. Зам. № 68/12.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua