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 1(53)

ВИДАВНИЦТВО ОРІДУ НАДУ
2013

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 № 169/3-6 від 14 березня 2013 року.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2013.

УДК 353:312.14(477.75)

Анатолий Могилев

КЛЮЧЕВАЯ ЦЕЛЬ РЕФОРМ – ПОВЫШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ КРЫМА

Президент Украины Виктор Янукович определил Крым территорией приоритетного развития. Это уникальный регион с мощным экономическим, инвестиционным и рекреационным потенциалом. С такими возможностями автономия не должна оставаться дотационным регионом и стоять перед Киевом с «протянутой рукой». Поэтому ключевая задача всех реализуемых в Крыму реформ – повышение экономической самодостаточности региона. Это позволит снизить влияние на региональную экономику негативных тенденций на мировом рынке и вывести Крым на качественно новый уровень развития. Для республики 2012 год был непростым, но продуктивным. Акцент в работе власти сделан на социально-экономическом развитии региона, повышении социальных стандартов, создании новых рабочих мест для крымчан. Я глубоко убежден, что развитие экономики невозможно без комплексного подхода. Поэтому в работе мы руководствуемся Стратегией развития Крыма до 2020 года. Этот документ разработан по поручению Президента Украины Виктора Януковича и определил ключевые приоритеты развития Крыма.

Перспектива развития Крыма – в модернизации агропромышленного комплекса

В 2012 году впервые за многие годы в Крыму сделана ставка на развитие аграрного сектора. Именно сельское хозяйство должно стать точкой роста региональной экономики. Высокоразвитый аграрный комплекс – это отчисления в бюджеты всех уровней, продовольственная стабильность и рабочие места, в первую очередь – для жителей сельских регионов. Это неотъемлемые компоненты комплексного развития всей территории полуострова, а не только прибрежных регионов.

Правительство Крыма дает «зеленый свет» инвесторам, которые создают в Крыму высокотехнологичные производства. Экологическая безопасность, рабочие места и уплата налогов – наши главные условия.

В рамках своих полномочий Совет министров оказывает инвесторам административную помощь, поддерживает и сопровождает реализацию проектов. Безусловно, одного года недостаточно, чтобы переломить ситуацию в отрасли, которая десятилетиями находилась в упадке. Но первые результаты уже есть. Впервые за долгие годы в отрасли создаются новые предприятия, успешно работают крупные заводы по переработке винограда и производству вин.

Среди первоочередных задач – обеспечение максимально эффективного использования каждого квадратного метра земли сельхозназначения и реконструкция систем орошения. Износ сетей приводит к большим потерям воды. По моему мнению, решать эту проблему необходимо совместными усилиями власти и бизнеса. Ведется активная работа по привлечению инвесторов, разработана Концепция «Возрождение орошаемого земледелия», которая предусматривает восстановление оросительной сети на площади 174,5 тыс. га. Кроме того, Кабинет Министров Украины одобрил госпрограмму «Вода Крыма», в которой также предусмотрены меры по восстановлению оросительной системы. Мы будем добиваться финансирования этой программы в полном объеме.

© Могилев А.В., 2013.

Комплексное развитие санаторно-курортных регионов полуострова

Модернизация санаторно-курортного комплекса остается приоритетным направлением в работе власти. Должен сказать, за последний год мы качественно изменили подход к развитию отрасли. Курортный комплекс долгое время развивался «по накатанной». В результате – миллионы туристов летом и перегруженный Южный берег Крыма, пустующие здравницы весной и осенью, неосвоенное Западное и Восточное побережье. Наша задача – максимально расширять рамки курортного сезона, популяризировать оздоровление в период межсезонья, увеличивать поступления в бюджеты, выводить турбизнес из тени. Важен комплексный подход к развитию всех территорий, а не только Южнобережья.

Крым становится центром событийного туризма, мы провели более 100 фестивалей, и почти 50 из них прошли осенью. Значительно выросли вложения в модернизацию предприятий отрасли. К началу сезона вложено порядка 1 млрд грн. Для сравнения, в 2010 году эта сумма составляла 470 млн грн. Мы получили отдачу – рекордные для Крыма 6 млн туристов. Вместе с тем, пропорционально с увеличением туристического потока должны увеличиваться поступления в бюджеты всех уровней. Мы работаем над тем, чтобы доходы окупали нагрузку на инфраструктуру, которую создают миллионы приезжающих к нам туристов.

Охрана материнства и детства – неотъемлемая составляющая государственной гуманитарной и демографической политики

По поручению Президента Украины в Крыму открыт Республиканский перинатальный центр. Каждая роженица и каждый родившийся ребенок должен получать высококвалифицированную помощь и достойный уход. Назрела острая необходимость кардинально менять подход к оказанию медицинской помощи матерям и новорожденным.

Перинатальный центр построен и оснащен по последнему слову техники. Из всех источников на его создание направлено 57,3 млн грн. Центр рассчитан на 143 места. Здесь установлена современная диагностическая и лечебная аппаратура, при оказании помощи используются новейшие перинатальные технологии. Кроме того, внедрена система телемедицины. Она значительно повысит качество перинатальной помощи в регионах. В режиме он-лайн консультацию квалифици-

рованных специалистов может получить буквально каждая роженица на территории любого региона Крыма.

На постоянном контроле – качественное и своевременное предоставление скорой медицинской помощи. В прошлом году мы закупили 30 автомобилей скорой медицинской помощи и 3 передвижные диагностические лаборатории, 7 передвижных флюрографов, 6 передвижных маммографов. Оборудование направлено, в том числе, в отдаленные сельские регионы.

Сегодня Крым активно участвует в имплементации закона Украины «Об экстренной медицинской помощи».

Крым − в лидерах Украины по реализации Государственной программы «Доступное жилье»

Республика активно включилась в реализацию государственной программы «Доступное жилье». Мы взяли хороший темп, и по итогам 2012 года Крым вошел в четверку лидеров среди регионов Украины по количеству заключенных договоров о строительстве доступного жилья. В прошлом году из Государственного бюджета программа профинансирована на сумму 5,5 млн грн, из республиканского бюджета – на 2,5 млн грн.

Для жителей сельских регионов действует программа «Собственный дом». Она предполагает предоставление долгосрочных льготных кредитов (под 3 % годовых) на строительство, достройку, реконструкцию или покупку жилья в селе. Многодетным семьям предоставляется кредит с нулевой процентной ставкой. В 2012 году программа из Государственного бюджета профинансирована на сумму 2,3 млн грн, из бюджета АРК – на 1,1 млн грн. Безусловно, эта работа будет продолжена в текущем году.

Повышение качества жизни социально незащищенных категорий граждан – приоритет в работе власти всех уровней

Я убежден, крымчане оценивают работу власти не по громким заявлениям, а по стоимости продуктов питания, доступности медицинской помощи, качественного образования. Для восстановления социальной справедливости и внедрения адресной социальной помощи в 2012 году в Крыму дан старт реформам Президента Украины.

Крымская власть также не осталась в стороне. За счет республиканского бюджета 33 ветерана Великой Отечественной войны получили автомобили. Для ликвидаторов последствий Чернобыльской катастрофы, воинов-афганцев, ветеранов войны приобретаются санаторно-курортные путевки в крымские здравницы. В 2012 году на эти цели направлено 4,7 млн грн.

Общими усилиями власти всех уровней мы достигли значительных результатов по защите прав детей. По этой работе Крым вошел в пятерку лидеров среди регионов Украины. В прошлом году 100 крымских детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, нашли родителей в приемных семьях и детских домах семейного типа. В целом, семейными формами воспитания охвачены 80 % детей льготных категорий.

Каждый крымский ребенок, проживающий как в городе, так и в отделенном поселке, должен комфортно и безопасно добираться в школу и домой. Благодаря поддержке центральной власти, в 2012 году в Крыму закуплено 47 «Школьных автобусов». Это рекордное количество. Приведу пример: с 2003 по 2011 годы за счет Государственного бюджета Украины всего было закуплено 64 автобуса.

Адресная социальная помощь и реализация уникальной программы «Социальная карта крымчанина»

В прошлом году в Крыму начала работать программа «Социальная карта крымчанина». Автономия стала единственным регионом Украины, где успешно действует такая программа. Владельцами карт стали порядка 500 тысяч крымчан льготных категорий. Гражданам предоставляются скидки на продукты питания, лекарственные препараты, услуги бытового обслуживания. Владельцев «Социальной карты крымчанина» обслуживает более 1 тыс. объектов торговли и услуг. Программа стала эффективным механизмом повышения социальной защиты крымчан. Адресную помощь теперь получают те, кто наиболее в ней нуждается. Несмотря на все скептические заявления, эта инициатива позволила крымчанам сэкономить десятки миллионов гривен.

Мы провели первую и вторую Всекрымские ярмарки вакансий, а также 50 региональных ярмарок. Только по итогам первой ярмарки работу нашли более 4700 крымчан.

Хочу отметить, что реализация этих инициатив стала возможной благодаря совместной работе власти и социально ответственного бизнеса. Убежден, что только сообща мы сможем добиться общей цели – сделать Крым экономически развитым, инвестиционно привлекательным и процветающим регионом.

В ближайшей перспективе – завершение газификации всей территории Крыма

Создание комфортных условий для жизни крымчан − всегда на повестке дня. В связи с этим, абсолютно недопустимым является тот факт, что в дома жителей некоторых населенных пунктов Крыма до сих пор не проведен газ. Газификация населенных пунктов, особенно в сельской местности, – ключевой приоритет в развитии жилищно-коммунального хозяйства. Наша цель − довести уровень газификации до 100%. Это задача на ближайшую перспективу. За последний год мы значительно продвинулись в этом вопросе. На начало 2012 года Крым был газифицирован на 72,5 %, тогда как еще несколько лет назад уровень газификации не превышал 45 %. На мой взгляд, важнейшее достижение – начало газификации Белогорского района. Район оставался единственным негазифицированным регионом в Крыму, здесь газа ждали 20 лет. В планах – газификация 80 населенных пунктов Белогорского района с населением свыше 60 тыс. человек. В наше время не должно быть таких районов, где люди бы жили с водой по часам или без природного газа. Это жизненно необходимо для каждой крымской семьи.

Безусловно, сделана только небольшая толика из того, что необходимо сделать. Мы в самом начале пути. На 2013 год поставлены амбициозные задачи. Мы продолжим реализацию всех социальных программ, в республиканском бюджете средства на них предусмотрены в полном объеме. В приоритете – повышение инвестиционной привлекательности региона, модернизация аграрного сектора, строительство детских садов, реконструкция дорог как государственного, так и местного значения. Уверен, продуктивная работа в каждом отдельном регионе и поддержка со стороны центральной власти станут залогом успешного выполнения всех поставленных задач.

Этот год должен стать периодом максимально плодотворной работы в условиях ограниченного финансового ресурса. Введен режим жесткой экономии бюджетных средств. Каждая бюджетная копейка должна использоваться по назначению и работать на благо крымчан, а не чиновников.

Я убежден: крымчане должны жить в благополучном и процветающем Крыму и гордиться родным краем.

УДК 35.088.6:323.39](4-6ЄС)

Микола Іжа

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ФАХОВОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В КРАЇНАХ ЄС

У статті вивчаються кращі практики освітньо-фахової підготовки державно-управлінської еліти країн ЄС на сучасному етапі та досліджуються шляхи упровадження позитивного досвіду в процес підготовки висококваліфікованих фахівців в Україні, зокрема – на прикладі Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

Ключові слова: *державно-управлінські кадри, фахова підготовка державно-управлінських кадрів, тенденції розвитку фахової підготовки державно-управлінських кадрів в країнах ЄС.*

Постановка проблеми

Система професійного навчання всіх категорій державно-управлінських кадрів нерозривно пов'язана з удосконаленням державного управління. Підготовка державно-управлінської еліти і лідерів сучасного типу, покликаних професійно управляти суспільством, врегульовувати конфлікти, передбачати ризики та розв'язувати протиріччя, підвищувати якість життя населення відіграє у сучасних реаліях визначальну роль. Тому на сьогодні перед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України постає важлива проблема – переосмислення місця і ролі зарубіжного, зокрема – європейського, досвіду в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням підготовки державних службовців присвячені роботи вітчизняних учених В. Гриненко, Д. Дзвінчука, В. Лугового, О. Мельникова, М. Міненко, О. Оболенського, В. Олуйка, В. Скуратівського. Вивченню світового досвіду присвячені роботи таких науковців, як Н. Грінівецька, Т. Кіцак, О. Слюсаренко, Г. Опанасик , Ж. Таланова, В. Чмига та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Однією із актуальних на сьогодні проблем залишається підготовка державно-управлінської еліти, формування дієздатного, конструктивного лідерства у системі державної служби, спроможного забезпечити вирішення національних завдань і стати ефективним організаційно-правовим інструментом реалізації державної політики. Розв'язання зазначеної проблеми великою мірою залежить від дослідження та впровадження європейського досвіду, вивчення кращих практик підготовки елітної категорії державних службовців у країнах ЄС, узагальнення їхніх уроків вирішення проблем політичних, соціальних, економічних, культурних тощо перетворень.

Мета

Мета статті полягає у вивченні кращих практик освітньо-фахової підготовки державно-управлінської еліти країн ЄС на сучасному етапі та дослідженні шляхів упровадження позитивного досвіду в процес підготовки висококваліфікованих фахівців в Україні.

Виклад основного матеріалу

Для сучасної системи професійного навчання державно-управлінських кадрів в ЄС характерні: зростаюче різноманіття і комерціалізація освітніх послуг; утилітарна спрямованість; розвиток системи освіти дорослих, який ініціюється громадськими об'єднаннями; розвиток освіти «ушир» тощо.

© Іжа М.М., 2013.

На сьогодні європейські країни розвивають свої системи професійного навчання державних службовців з огляду на процеси децентралізації управління і практики модернізації. Особливої актуальності зазначені процедури набувають в країнах Центральної і Східної Європи, що було, зокрема, пов'язано зі вступом до ЄС. Разом із тим, в усіх країнах ЄС відбувається більш широкий процес дебюрократизації та організаційної реформи. Це тягне за собою:

- децентралізацію компетенцій людських ресурсів;
- підвищення відповідальності органів публічної влади;
- реформування організаційної структури (кар'єри) і зростання гнучкості системи державної служби, а саме − процедур найму, просування по службі, забезпечення зайнятості, оплати праці.

Сучасними тенденціями розвитку фахової підготовки державно-управлінських кадрів в країнах ЄС є перелічені нижче.

1. В системі підготовки провідним стає так званий культурологічний напрям в осмисленні та переосмислені тенденцій розвитку управління. Це пов'язано, по-перше, зі зростанням значущості людського чинника у функціонуванні і модернізації систем врядування. Людина у своїй діяльності керується власними конкретними цінностями, по-своєму вибудовує відносини з іншими. По-друге, це пов'язано зі змінами як невід'ємною складовою процесів модернізації державного управління. По-третє – актуалізацією лідерства та еліт як основної рушійної сили необхідних на сьогодні змін. Зміни вимагають нових лідерів, і вони повинні відрізнятися не тільки професійними характеристиками і почуттям відповідальності, але і якостями управлінця, «міжнародним» складом розуму. Слід зазначити, що розвиток лідерських якостей, схильність до інновацій і творчого вирішення поставлених завдань традиційно вважалися ключовими елементами підготовки кадрів для приватного бізнесу, коли зазначені навички прищеплювалися в рамках програм MBA (магістр бізнес-управління). В свій час органи публічної влади країн ЄС вдало використовували досвід бізнес-структур щодо впровадження в свою діяльність персональних комп'ютерів, інформаційних технологій тощо. На нашу думку, давно потрібно вивчати та розповсюджувати кращий досвід компаній щодо відбору, навчання, супроводження, просування перспективних керівників, які з потенційних стають реальними лідерами.

Що ж стосується державних службовців, то від них вимагалося насамперед уміння чітко дотримуватися інструкцій, додержуватися процедур, виконувати накази, розпорядження безпосереднього та вищого начальства. Перелічені якості і на сьогодні позитивно характеризують державних службовців будь-якого органу влади. Однак у сучасному глобалізованому та швидкозмінному світі потрібно оперативно і самостійно приймати відповідальні рішення. Особливі вимоги пред'являються до керівників органів влади, які ці рішення приймають, до лідерства, яке і на сьогодні залишається більш важливим і більш проблематичним з огляду на: зростання очікувань щодо належного лідерства (працівники стали більш критичними і вимогливими, очікують на харизматичного лідера); підвищення вимог до лідерства періоду фінансової кризи з її негативними проявами; зміну природи трудової діяльності, а саме – більшої потреби в діалозі, зворотних зв'язках, комунікаціях, мережевій діяльності, розподілі завдань з управління людськими ресурсами; невідповідність наявних навичок високим суспільним

очікуванням. Все ще залишається актуальним питання підготовки незалежних і харизматичних лідерів.

2. Реорганізація навчального закладу. У країнах ЄС професійне навчання державних службовців реалізується або через існуючі установи, або (щоб відповідати новим вимогам державного управління) в нових спеціалізованих навчальних закладах. У багатьох європейських країнах таким головним навчальним закладом з підготовки (а в деяких випадках і для прийому на державну службу) є національна школа, інститут або коледж з державного управління. Як правило, вони є незалежними, неприбутковими, юридичними установами, такими, що функціонують завдяки доходам із декількох джерел (в тому числі й бюджету Структурного фонду ЄС). Такі навчальні організації існують як частина урядової структури в більшості країн ЄС. Проте, протягом 1990-х років цілий ряд цих організацій було реорганізовано таким чином, щоб трансформувати їх від повного фінансування урядом в об'єкти, які фінансуються громадськими асоціаціями або компаніями, що знаходяться в державній власності. Така політика, по-перше, надає їм більшої автономії, але робить їх більш матеріально залежними від «продажу» їхніх послуг. Такі організації функціонують в Австрії, Бельгії, Франції, Німеччині, Греції, Італії, Португалії, Іспанії і Об'єднаному Королівстві. Данія, Фінляндія, Ірландія і Нідерланди мають інститути подібного типу, проте вони були реорганізовані і працюють за напівприватизованою схемою.

3. Модернізація змісту навчального процесу. Підвищення ефективності роботи державних службовців нерозривно пов'язано з розвитком міждисциплінарного підходу до їхньої підготовки, орієнтованої на розвиток у майбутніх урядовців системного мислення, комунікабельності, уміння працювати в команді, самостійності й ініціативності. Саме ці вимоги розробляються в рамках програм MPA (магістр державного управління) і адаптуються до потреб і особливостей роботи на державній службі. Посилюється напрямок курсів з менеджменту. У навчальні програми, які пов'язані з довгостроковим розвитком, введено такі аспекти: державні закупівлі з урахуванням екологічного чинника, методологічна підтримка стратегій «довгострокового розвитку». Навчальні курси, які охоплюють декілька дисциплін, в основному стосуються юридичних справ, інформатики, взаємодії між установами (міжінституційної взаємодії). Розвивається такий аспект, як безпека.

В ОРІДУ НАДУ також відбувається постійна модернізація навчального процесу. За час існування Інституту кількість спеціалізацій постійно зростала. Якщо на момент утворення Інституту була одна спеціалізація, то на сьогодні їх вісім у рамках спеціальності «Державне управління». Крім того, змінювався склад навчальних дисциплін, зокрема з урахуванням побажань органів публічної влади. На їх прохання, наприклад, запроваджені факультативні дисципліни: «Офіційні документи у діяльності службовців»; «Мистецтво ділового спілкування», в управлінні підвищення кваліфікації проводиться навчання членів тендерних комітетів з питань проведення держзакупівель. На сьогодні опрацьовуються питання відкриття підготовки для органів контролю цін, контрольно-ревізійних служб, антимонопольних комітетів тощо.

4. Актуалізація визначення, виміру і забезпечення якості фахової підготовки державно-управлінських кадрів. Зокрема, головною метою організацій з акредитації (наприклад, Європейської акредитаційної асоціації з державного управління (EAPAA)) є забезпечення якості навчальних дисциплін і програм з державного управління та менеджменту на основі стандартів високої якості. Це досягається шляхом: створення, підтримки та впровадження європейської системи акредитації навчальних дисциплін і програм з державного управління та менеджменту; розвитку контактів між членами організацій. На сьогодні система підготовки кадрів змінюється відповідно до нових вимог, а саме − забезпечення якості навчання державних службовців, яке включає в себе:

- визнання того, що інституції, які пропонують курси з державного управління, надають послуги з професійної підготовки своїм споживачам – органам виконавчої влади та їх працівникам – державним службовцям;
- аналіз потреб у навчанні у державному секторі;
- аналіз та оцінка різноманітних інституцій, що надають послуги з навчання з метою залучення найкращих з них;
- оцінка навчання з точки зору ефективності та результативності (тобто оцінюється вплив підготовки на професіоналізм державних службовців);
- моніторинг розвитку державного управління для ідентифікації нових потреб у навчанні.

В ОРІДУ з огляду на вдосконалення якості навчального процесу здійснюється така діяльність: розробка та видання навчально-методичної літератури (підручників, посібників, рекомендацій тощо) для програм, дисциплін, модулів, професійних програм підвищення кваліфікації, програм тематичних семінарів, а також методичних матеріалів для запровадження нових нормативно-правових документів; використання у навчальному процесі методів та видів занять, які сприяють підготовленості слухачів до вирішення навчальних завдань − від первинного сприймання матеріалу до оволодіння здатністю самостійно і творчо застосовувати здобуті вміння і знання для виконання посадових функцій; проведення системного моніторингу якості професійної діяльності з використанням різних критеріїв оцінки (з відеоспостереженням); впровадження інноваційних освітніх технологій для забезпечення наближення навчальної діяльності за змістом і характером до професійної діяльності. ОРІДУ НАДУ організовує розробку навчально-методичних матеріалів і посібників для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; надає методичну, консультативну та інформаційну допомогу регіональним і галузевим закладам системи підвищення кваліфікації. В Інституті впроваджена заочно-дистанційна форма навчання, підвищення кваліфікації, які засновані на сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях. Вважаємо, що ця форма навчання є сучасною і ефективнішою, ніж заочна, і саме вона вже найближчим часом повинна стати головною з підготовки державно-управлінських кадрів.

5. Вплив вступу до ЄС на підготовку публічних службовців країн Центральної та Східної Європи. Установи з координації процесу інтеграції в ЄС поряд з іншими займалися питаннями підготовки вступу до ЄС. Вони, зокрема, здійснювали моніторинг навчання і оцінку ефективності євроінтеграції в країні. У країнах-кандидатах реалізувалася спеціальна підготовка державних службовців до вступу в ЄС. Членство в ЄС, крім вступу до НАТО, стало первинною та стратегічною метою урядів країн-кандидатів. Запровадження курсів з інтеграції до ЄС в програми підготовки державних службовців слугувало для ліквідації соціальної і цивілізаційної відсталості, прискорення економічного розвитку, модернізації та підвищення конкурентоспроможності національної економіки на світових ринках. Такий інтерес до підготовки з інтеграції до ЄС сприяв зміцненню стабільності та міжнародної безпеки в Європі, створював умови для

швидкого поліпшення стандартів життя. У країнах Центральної та Східної Європи серед інших переваг європейської інтеграції зазначають зростання мобільності викладачів, дослідників та студентів, впровадження європейських стандартів вищої освіти та міжінституційного співробітництва, інтегрування програм підготовки фахівців тощо. Можна також відзначити активну взаємодію державних інституцій цих країн із публічними та навчальними інституціями ЄС та країн-членів, а також внутрішньодержавне співробітництво з неурядовими організаціями, які активно працювали у сфері євроінтеграції. Водночас проводилася робота з упровадження у навчальний процес нових спеціалізацій, пов'язаних з євроінтеграційними процесами [1]. Зазначений напрямок реалізується у закладах фахової підготовки державно-управлінських кадрів в Україні. Зокрема, з метою викладання дисциплін, пов'язаних зі світовою і європейською інтеграцією та національною безпекою України, 1 вересня 2004 року в ОРІДУ НАДУ при Президентові України створена кафедра європейської інтеграції, що спричинило суттєві якісні зміни у процесі підготовки державно-управлінських кадрів Південного регіону України.

6. Посилення ролі міжнародних організацій щодо підготовки в нових країнах-членах ЄС. У Центральній і Східній Європі підготовка державних службовців тим чи іншим чином свідчить про важливість різних політичних і професійних міжнародних організацій, які надають допомогу їхнім урядам. Серед них − Рада Європи, Євросоюз, OECD, UNDPADM, UNDP, NISPAcee та ін. Були також випадки істотного впливу іноземних партнерів (здебільшого зі США і Франції) на розвиток програм державного управління (наприклад, в Болгарії, Естонії, Латвії, Польщі, Словенії). Коротко- і довготривалі програми, стажування, участь в міжнародних конференціях, семінарах, форумах тощо були організовані цими організаціями. Навіть сьогодні є тенденція в цій сфері до зростання і зміцнення ролі міжнародних організацій. Міжнародні організації та міжнародне співробітництво є одним із невід'ємних компонентів і стратегічних напрямків діяльності та розвитку ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Так, відповідно до основних пріоритетів та шляхів їх реалізації у сфері державного управління та державної служби, а також на виконання Перспективного плану роботи ОРІДУ НАДУ при Президентові України на 2012 рік за напрямком «Організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання та наукових досліджень у галузі державного управління, місцевого самоврядування» та Плану дій ОРІДУ НАДУ при Президентові України на 2012−2015 роки, міжнародне співробітництво інституту в 2012 році здійснювалось за такими напрямками:

- співпраця з зарубіжними вищими навчальними закладами, дипломатичними установами, організаціями країн Європейського Союзу (Німеччина, Франція, Польща), країн близького зарубіжжя (Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Молдова, Грузія), інших країн (США, Канада, Китай) з питань підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації управлінських кадрів, а також задля вивчення зарубіжного досвіду в галузі державного управління та місцевого самоврядування. Окрім вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку управлінців та менеджерів, інститут розвивав та поглиблював співробітництво з такими міжнародними організаціями, як Представництво Європейського Союзу в Україні, Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), Представництво Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові, Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні та іншими;
- участь представників ОРІДУ в розробці та впровадженні спільних проектів із зарубіжними організаціями-партнерами з питань практичного втілення наукових розробок з актуальних проблем державного управління та місцевого самоврядування із залученням провідних науковців інституту та досвідчених представників закордонних ВНЗ-партнерів, організацій та установ;
- залучення провідних іноземних фахівців та практиків, а також керівників дипломатичних установ, які розташовані в Україні та Одесі, до навчального процесу в інституті з метою проведення лекцій, презентацій, круглих столів, інших комунікативних заходів з актуальних питань управлінської діяльності для слухачів, студентів, аспірантів та співробітників ОРІДУ;
- поповнення бібліотечних ресурсів ОРІДУ сучасною друкованою та електронною продукцією за сприяння Світового Банку, NISPAcee та інших організацій.

В ході реалізації міжнародної співпраці інституту, протягом 2012 року було проведено 47 міжнародних заходів за напрямком «наукове співробітництво», підписано Меморандум про взаєморозуміння з Німецьким університетом адміністративних наук м. Шпайер. У 2012 році в ОРІДУ працювали стажисти з Німеччини та Швейцарії (3 особи), які брали участь у проведенні занять з іноземної мови для слухачів факультету державного управління, допомагали у підготовці необхідних аплікаційних документів з метою подання на участь у програмах навчання та стажування за кордоном слухачів, студентів та аспірантів інституту. В рамках залучення до навчального процесу представників іноземних дипломатичних установ, інших зарубіжних організацій були проведені, зокрема, такі заходи:

- робочий візит до інституту Генерального Консула Республіки Польща в Одесі Йоанни Стжельчик;
- робочий візит до інституту керівника Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні – Габріели Бауман;
- робочий візит до інституту керівника реферату Центральної, Східної та Південно-Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії Фонду Ганса Зайделя д-ра Клауса Фізінгера та керівника Представництва Фонду в Україні Сергія Загорного;
- робочий візит до інституту Надзвичайного і Повноважного Посла Франції в Україні Алана Ремі з дружиною, директора Регіонального інституту управління м. Нант Жана-Люка Гіймото, аташе з питань технічного співробітництва Посольства Анни Розенталь.

7. Зростання в програмі підготовки адміністративної еліти значення навчальних турів. Стан сучасної Європи показує, що у країнах ЄС та серед їх адміністративних еліт існують як специфічні проблеми, так і проблеми загального характеру для ряду Європейських держав. Серед найбільш загальних за своєю природою є такі: зростання націоналістичних настроїв і пов'язаного з цим посилення насильства на етнічному підґрунті; права меншин; міграція та подальша інтеграція Європейського Союзу все ще кваліфікуються як виклики для європейської адміністративної еліти. Натомість, ці проблеми не є єдиними, з якими стикається адміністративна еліта, діяльність якої полягає в керівництві державою і суспільством у період як стабільних, так і неспокійних часів,

реалізації політик для задоволення потреб населення і сприяння соціальним, політичним й економічним умовам розвитку. Роль адміністративної еліти, незалежно від характеру доктрини державного і суспільного розвитку, має велике значення для процвітання Європи в 21 столітті. Зростання в галузі зв'язку та інфотехнологій, розширення можливостей для мобільності, зростання транснаціональних корпорацій поєднують політичні, соціальні та економічні події в окремих частинах світу [3]. На практиці програми підготовки лідерів вміщують [5]: використання відповідних стратегій лідерства (Норвегія), функціонування закладів з розвитку лідерства (Швеція), виявлення високого рівня якостей лідера на початку кар'єри (Велика Британія). На сьогодні все більше уваги надається розвитку основних компетенцій та компетентностей лідерів. Ознайомчі поїздки є тим форматом навчання з державного управління, який активно розвивався останнім часом. Такі тури організовуються для службовців після 1990 року з тим, щоб надати їм можливість ознайомитися з міжнародним досвідом управлінської діяльності у тій сфері, яка представляє для них інтерес. Ця можливість відкрита, в першу чергу, для посадовців найвищого рівня, таких як державні секретарі, заступники секретарів, генеральні директори і мери. В ОРІДУ НАДУ при Президентові України практикується участь науково-педагогічних кадрів, державних службовців у спільних міжнародних комунікативних заходах в Україні та за кордоном з метою поєднання наукової та практичної складових відповідно до європейських та світових стандартів: індивідуальна участь представників ОРІДУ в комунікативних міжнародних заходах за фінансуванням зарубіжних фондів та програм; участь у групових навчальних візитах та програмах стажувань; організація та проведення конференцій, круглих столів, семінарів за міжнародною участю в рамках спільних проектів та двосторонніх угод про співробітництво. В навчальних візитах, міжнародних конференціях, програмах стажування і навчання за кордоном в 2012 році взяли участь 38 представників професорсько-викладацького складу, науковців, співробітників, слухачів та студентів інституту.

З огляду на порівняння традиційних та нових підходів до організації професійного навчання за кордоном можна зробити такі висновки [2]:

- відбувається перехід підготовки та розвитку від окремих міністерств до формування центральної політики та стратегічного плану розвитку державної служби загалом на основі формулювання загальних напрямків та інструкцій;
- розробляються відповідні системи управління інформацією для того, щоб проводити моніторинг та оцінювання професійного навчання на рівні як окремих міністерств, так і системи державної служби в цілому;
- запроваджується аналіз потреб, орієнтований не на використання необхідних ресурсів, а на необхідні результати підготовки, які забезпечать досягнення цілей державного управління;
- ініціюється орієнтація на навчальні потреби державних службовців.

В ЄС визнають, що навчання та розвиток повинні залишатися ключовими елементами реформ державної служби в країнах-членах ЄС та майбутніх країнах-кандидатах. Проте, політика щодо організації навчання в деяких нових державах-членах на даний час рухається в невірному напрямі [2]. ОЕСР надає такі рекомендації щодо уникнення цього процесу [2]: орієнтація державних навчальних закладів, які фінансуються з державного бюджету, на підвищення кваліфікації та зовнішню експертизу навчального процесу. Такий підхід інституалізує підготовку і спонукає до безперервної підготовки кадрів. Приватний сектор і наукові установи повинні доповнювати, а не замінювати підготовку державними навчальними закладами державних службовців. У той же час, більше уваги має бути приділено змісту і якості навчальних програм. Брак управлінських навичок, навичок вирішення проблем та аналітичних навичок повинен бути подоланий.

Висновки

Деякі уроки, які вже можна винести з досвіду підготовки державно-управлінських кадрів в ЄС, описані нижче [4].

1. У галузі підготовки кадрів до інтеграції в ЄС кращі результати, як правило, були досягнуті завдяки обговоренню досвіду «старих» і «нових» членів ЄС. У країнах-кандидатах широко використовувалися програми, які надавали учасникам можливість дізнатися про загальні принципи політик ЄС, в той же час – можливість з'ясувати, як ці політики були введені до національних систем країн-новачків ЄС. Ця інформація має неоціненне значення для країн в процесі європейської інтеграції.

2. Що стосується тривалості навчальних занять, на сьогодні все частіше надаються короткострокові курси для державних службовців: одно- або двотижневі курси, організовані міжнародними організаціями, які концентруються на одній конкретній темі; організуються також одно- або дводенні тренінги для службовців, метою яких в основному є оновлення знань в різних сферах управління.

3. В навчальний процес активно запроваджуються інструменти оцінки навчального процесу для того, щоб отримати більш повний зворотний зв'язок від учасників.

4. Нові країни-члени ЄС все ще відчувають потребу в більш кваліфікованих викладачах. Водночас, вже навчені, акредитовані чи сертифіковані викладачі повинні бути збережені в системі підготовки, і це може бути ще однією проблемою для системи в цілому. Кінцевий результат навчання буде залежати в першу чергу від кваліфікації та професійних якостей педагогічних команд і тренерів, які готують та реалізують навчальні програми.

На сьогодні тенденції розвитку підготовки з державного управління спираються на:

- реформи з підвищення ефективності державного управління шляхом стимулювання введення «нової крові» у вищі ешелони державної служби [6];
- залучення кращих кандидатів з більш широкого кола спеціальностей на посади державних службовців. Зокрема, пропонується різноманітний перелік кваліфікацій, досвіду та особистих здібностей;
- підготовку керівників системи державного управління за допомогою програм з підготовки нової, молодої генерації службовців;
- відбір, аналіз і оцінку діяльності в системі державної служби на професійній та транспарентній основі з метою забезпечення суспільної довіри до державної служби.

Література.

1. Лахижа М. І. Вплив вступу до ЄС на підготовку фахівців для публічної адміністрації країн Центральної та Східної Європи // Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару, 1−4 липня, 2008 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 172 с. – С. 33−37.

2. Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations. − SIGMA Working Paper. SIGMA Support for Improvement in Governance and Management A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by

the EU / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/20100311_SIGMA_can_reforms_last.pdf.

3. Cox Sean M. Challenges to the European administrative elite in the new millennium / [Електронне видання]. – Режим доступу: journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/.../288.

4. Civil service training systems in the Western Balkans region. An overview of the Civil Service Training Systems in Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia, and Kosovo under UNSCR 1244/99. − December 2008 / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/countries/montenegro/42331015.pdf.

5. Maor M. A Comparative Perspective on Executive Development: Trends in 11 European Countries // Public Administration. − № 78 (1). – 2000. – P. 135−152.

6. Profiroiu M., Profiroiu A., Andrei T. Young professionals scheme (yps): a new approach and challenge for training institutions in romania / Profiroiu Marius, Profiroiu Alina, Andrei Tudorel / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.nispa.org/conf_paper_detail.php?cid=15&p=876&pid=4245.

УДК 351.351:33.024

Лариса Вдовиченко

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто теоретичні підходи до визначення змісту державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності, сформовано теоретичну основу механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами.

Ключові слова: *державне регулювання, інформаційні відносини, регуляторна діяльність, механізм, управління, регуляторний процес.*

Постановка проблеми

Програмою економічних реформ на 2010−2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначено, що для побудови сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки необхідним є «підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади» [19].

При цьому результативність реформованих органів державного управління передбачає, перш за все, наявність надійного механізму здійснення регуляторної діяльності, спрямованої на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд прийнятих ними рішень. В Україні така діяльність визначена Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику) [1], що відповідає кращим сучасним світовим практикам державного регулювання.

Як відомо, ефективне державне регулювання сприяє створенню належних умов для розвитку підприємництва. Між тим, за міжнародними рейтингами щодо легкості ведення бізнесу Україна посідає місце аутсайдерів, що віддзеркалює оцінку якості регуляторного клімату в країні.

© Вдовиченко Л.Ю., 2013.

Сьогодні, на нашу думку, можливості реалізації такого потужного Закону про регуляторну політику обмежені через наявність в ньому загальних неконкретизованих формулювань щодо механізму здійснення визначеним колом суб'єктів регуляторної діяльності. Все це призводить до створення на практиці ілюзії належного провадження органами державного управління регуляторної діяльності та як наслідок – відсутність розуміння суб'єктами регулювання (громадянами, суб'єктами господарювання, їх об'єднаннями тощо) ефективної та корисної участі в процесі здійснення такої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми здійснення регуляторної діяльності стали предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців: О. В. Балабенко, Т. М. Кравцової, О. В. Кужель, С. М. Кулика, О. В. Літвінова, Д. В. Ляпіна, М. А. Погрібняка, О. Х. Юлдашева та інших. [4, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 24], що займалися питаннями від розгляду в наукових працях регуляторної функції держави в ринковій економіці або державного регулювання розвитку підприємництва до теоретичних й практичних аспектів державного регулювання економічних процесів та діяльності органів влади і місцевого самоврядування щодо прийняття регуляторних актів, внесення змін до них та скасування.

Разом з тим, сучасний стан наукової та практичної розробленості цієї проблеми в Україні є недостатнім. Так, зокрема, не розроблено ефективних та прозорих правил поведінки для всіх учасників здійснення регуляторної діяльності. У сфері такої діяльності для відповідного кола її суб'єктів не збудовано механізм належних інформаційних відносин, що, як наслідок, призвело до існування такої системи прийняття державних управлінських рішень, котра у підсумку має низку попередньо досліджених науковцями негативних рис – відсутність економічного аналізу наслідків реалізації державних управлінських рішень під кутом зору різних груп інтересів (суб'єктів господарювання, держави і громадян); відсутність регулярного публічно-приватного діалогу між ними та відсутність економічного аналізу наслідків реалізації цих рішень під кутом зору зазначених груп інтересів, а також перевірки того, чи досягаються під час реалізації цих рішень ті цілі, котрі декларувалися при їх ухваленні, тощо.

Мета

У зв'язку з цим метою даної статті є визначення змісту державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) розглянути теоретичні підходи до визначення змісту державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності; 2) сформувати теоретичну основу механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами.

Виклад основного матеріалу

Проблема визначення сутності поняття «державне регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності» має важливе як теоретичне, так і практичне значення. В науковому плані це зумовлюється тим, що вирішення даного питання дозволяє визначити сутність та основні ознаки державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності як інформаційної складової державно-управлінської діяльності, його місце в системі державного впливу на економіку, а також механізм цього регулювання в умовах розбудови інформаційного суспільства. З практичної же точки зору необхідність розв'язання цієї проблеми зумовлюється відсутністю нормативного визначення цього поняття та існуванням суперечливих підходів до його розуміння.

Перед тим, як визначити сутність державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності, необхідно звернутися до визначення понять «державне регулювання» та «інформаційні відносини».

Науковцями поняття «державне регулювання» розглядається у широкому та вузькому значеннях. Так, у широкому розумінні державне регулювання виявляється у встановленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин та їх корегуванні відповідно до умов, що змінюються [8, с. 46]. Щодо державного регулювання у вузькому розумінні, то можна виділити декілька підходів до його тлумачення: як одна із функцій державного управління [8, с. 47]; як цілеспрямована діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб та окремих недержавних утворень, що полягає у здійсненні комплексних заходів, спрямованих на практичну реалізацію державної політики [17, с. 6].

Отже, державне регулювання, як стверджує В. Б. Авер'янов, створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, бажаному для держави [7, с. 64].

Разом з цим, аналіз концептуальних положень провідних науковців свідчить про наявність і декількох підходів у визначенні поняття «інформаційні відносини» (табл. 1).

Таблиця 1

Розуміння терміна «інформаційні відносини» різними науковцями

Автори	Визначення терміна «інформаційні відносини»
М. Я. Швець, Р. А. Калюжний, В. Гавловський, В. С. Цимбалюк [22]	суспільні відносини щодо інформації, які є основним об'єктом регулювання інформаційного права
В. М. Брижко, О. М. Кальченко [6]	відносини, що виникають у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства та держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації
І. Л. Бачило [5]	суспільні відносини, які виникають в процесі інформаційної діяльності
А. А. Снитников, Л. В. Туманова [21]	суспільні відносини, які виникають відповідно до норм права і юридичних фактів при формуванні і використанні інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, поширення і надання споживачу документованої інформації; створенні і використанні інформаційних технологій і засобів забезпечення; захисту інформації, прав суб'єктів, які беруть участь в інформаційних процесах та інформатизації
М. М. Рассолов [20]	відносини з приводу збору, обробки і використання правової та іншої інформації в суспільстві
В. В. Єжунінов [10]	стан суспільних відносин, у межах якого іманентно властивою характеристикою публічної діяльності є врегульовані національними правовими нормами відносини, коли будь-який суб'єкт має право отримувати інформацію відповідного характеру, а другий суб'єкт зобов'язаний передати певний вид інформації

Як наслідок, в сучасній науці немає єдиного визначення поняття інформаційних відносин. Легітимне визначення терміна «інформаційні відносини» міститься в Законі України «Про інформацію» [2], на підставі якого можемо констатувати, що інформаційні відносини – це відносини, які виникають у всіх сферах життя та діяльності суспільства і держави при створенні, збиранні, одержанні, зберіганні, використанні, поширенні, охороні та захисті інформації, а отже, і у сфері регуляторної діяльності.

Основним об'єктом інформаційних відносин є інформація, до якої, як і до поняття «інформаційні відносини», також існують різні наукові підходи, підсумовуючи які можна зазначити, що інформація – відомості (повідомлення) про об'єкти та явища навколишнього середовища, їх властивості та відносини, які зменшують ступінь їх невизначеності [10].

Інформація, що виникає в процесі пізнання світу людьми, є соціальною, і в цьому аспекті більш правомірним є вжиток поняття «публічна інформація» як різновиду інформації, що містить відомості про суспільні процеси та відносини, які розуміються в широкому контексті й водночас мають офіційний характер.

Отже, об'єктом нашого дослідження є публічна інформація. Публічна інформація – це документовані дані, які мають кількісну характеристику явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя й збираються, використовуються, поширюються та зберігаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, державними підприємствами, установами та організаціями, іншими суб'єктами, відповідно, в межах та компетенції згідно з законодавством.

Також публічною інформацією є нормативна, офіційна документована і в установленому порядку отримана та оприлюднена друкованими або іншими засобами інформація щодо процесу діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування. Основними джерелами цієї інформації є законодавчі акти України, акти Верховної Ради України, підзаконні нормативні акти, нормативні та ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Отже, саме в публічній сфері й формується відповідна система інформаційних врегульованих національними правовими нормами відносин, коли будь-який суб'єкт має право отримувати інформацію відповідного характеру, а другий суб'єкт зобов'язаний передати певний вид інформації, і саме з таким визначенням В. В. Єжунінова [10] поняття «інформаційні відносини» варто погодитися.

Що стосується поняття «регуляторна діяльність», то воно законодавчо визначено [1] і складається з низки встановлених процедурних етапів підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів – нормативно-правових актів та інших офіційних письмових документів, предметом регулювання якого є господарські та адміністративні відносини

між регуляторними органами (органами законодавчої, державної влади, місцевого самоврядування і їх посадовими особами) або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Державне регулювання реалізується уповноваженими суб'єктами через певний механізм, тлумачення терміна якого і розглянемо. Аналізуючи розуміння терміна «механізм» в різних словниках [25], можна стверджувати, що це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких досягаються поставлені цілі. Від терміна «механізм» перейдемо до тлумачення терміна «механізм управління (державного управління)» (табл. 2).

Висновки

Таким чином, підсумовуючи розгляд сутності відповідно до розглянутої термінології, сформулюємо наше розуміння змісту державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності.

ми виникають врегульовані національними правовими нормами інформаційні відносини.

Державне регулювання є однією із функцій процесу державного управління і спрямоване на прямий або опосередкований вплив на об'єкт управління з метою досягнення необхідного результату, що відповідає меті регулювання та реалізується через відповідний механізм.

Отже, державне регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності, з одного боку, є сукупністю економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного регулювання, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного регулювання через отримання ними один від одного інформації відповідного характеру. З іншого боку, це є механізмом (інструментом) для ефективного прямого або опосередкованого впливу держави через регуляторні органи на інші суб'єкти цього процесу з метою досягнення необхідного у сфері господарювання результату на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Таблиця 2

Тлумачення похідних термінів від терміна «механізм» з точки зору управління процесами, функцією якого є державне регулювання

Автор	Термін	Визначення терміну
Г. С. Одінцова [9]	механізм управління	засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності, з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети
Г. В. Атаманчук [3]	механізм формування та реалізації державного управління	сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу
Л. П. Юзьков [23]	механізм (управління)	сукупність певних складових елементів, що створюють основу певних явищ, процесів; засіб організації практичної діяльності
Н. Р. Нижник [17]	механізм (управління)	складна категорія управління, що включає: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей; методи впливу, матеріальні й фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціал
М. І. Круглов [12]	механізм державного управління	сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління

Для цього процес підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів ми будемо називати регуляторним процесом чи процесом здійснення регуляторної діяльності. Очевидно, що регуляторний процес – процес динамічний, мінливий, тобто сьогодні суб'єкти цього процесу зовсім не ті, що були вчора, а завтра вони будуть істотно відрізнятися від сьогоднішніх.

Суб'єктами регуляторного процесу слід визначити всіх учасників, що опосередковано або напряму впливають на процес здійснення регуляторної діяльності і коло яких ми окреслимо у наступних дослідженнях цього питання.

У регуляторному процесі, як процесі публічного управління, будь-який суб'єкт цього процесу має право отримувати інформацію відповідного характеру, а другий суб'єкт при цьому зобов'язаний передати певний вид інформації, тобто між тими чи іншими його суб'єкта-

У зв'язку з цим перспектива подальших досліджень полягає у розробці комплексного підходу до підвищення ефективності процесу здійснення регуляторної діяльності в Україні на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а саме: у науковому обґрунтуванні теоретичних засад і практичних рекомендацій з удосконалення регуляторної діяльності через побудову для її суб'єктів механізму державного регулювання інформаційних відносин.

Література.

1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. №1160-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

2. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992р. №2657-XII / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекций. – М. : Юридическая литература, 1997. – С. 86.

4. Балабенко О. В. Удосконалення механізму реалізації регуляторної політики держави / [Електронний ресурс] : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.00.03 / О. В. Балабенко. – 2009. – Режим доступу : http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/350882.html.

5. Бачило И. Л. Информационное право: основы практической информатики : учеб. пос. / И. Л. Бачило. – М., 2001. – С. 22.

6. Брижко В. М., Кальченко О. М., Цимбалюк В. С. Інформаційне суспільство. Дефініції. / В. М. Брижко, О. М. Кальченко, В. С. Цимбалюк; за заг. ред. проф. Р. А. Калюжного, М. Я. Швеця. – К. : Інтеграл, 2002. – С. 36.

7. Державне управління в Україні : навч. пос. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во ТОВ «СОМИ», 1999. – С. 35−39.

8. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

9. Державне управління і менеджмент [Текст] : навч. пос. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарРІУАДУ, 2002. – 492 с.

10. Єжунінов В. В. Інформаційна складова сучасних державно-суспільних відносин: проблема дефініцій [Електронний ресурс] / В. В. Єжунінов – Режим доступу : http://www.nbuv/gov.ua.

11. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / Т. М. Кравцова, Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 22 с.

12. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией [Текст] : учебник для вузов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – С. 111.

13. Кужель О. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід та вітчизняна практика / О. Кужель // Економіст. – 2008. №7. − С. 50−57.

14. Кулик С. М. Державна регуляторна політика сприяння розвитку малого підприємництва : автореф. дис. … канд. держ. упр. : 25.00.02 / С. М. Кулик; ХарРІДУ НАДУ. – Х., 2007. – 22 с.

15. Літвінов О. В. Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. … канд. держ. упр. : 25.00.04 / О. В. Літвінов, 2010. – укр. – Режим доступу : http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/350982.html.

16. Ляпін Д. Зміни в державному управлінні щодо малого підприємництва [Електронний ресурс] / Д. Ляпін – Режим доступу : http://www.ics.org.ua.

17. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібн. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

18. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : автореф. дис. … канд. держ. упр. : 25.00.02 / М. А. Погрібняк, 2008. – Режим доступу : http:avtoreferat.net/content/view/986/45.

19. 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.

20. Рассолов М. М. Информационное право [Текст] : учеб пос. / М. М. Рассолов. – М. : Юрист, 1999. – С. 101.

21. Снытников А. А., Туманова Л. В. Обеспечение и защита права на информацию / А. А. Снытников, Л. В. Туманова. – М. : Городец-издат, 2001. – С. 101.

22. Швець М., Калюжний А., Гавловський В., Цимбалюк В. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування / М. Швець, А. Калюжний, В. Гавловський, В. Цимбалюк // Право України – 2001. – №7 – С. 89.

23. Юзьков Л. П. Социальный и государственно-правовой аспекты управления / Л. П. Юзьков – К. : Лыбидь. 1972. – 48 с.

24. Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.04 / О. Х. Юлдашев, 2008. – укр. – Режим доступу : http:// www.lib.ua-ru.net/diss/cont/350599.html.

25. Web сайт Яндекс-Энциклопедии [Электронный ресурс]. – Режим доступу : http://encycl.yandex.ru.

УДК 35.077:65.012.123:329.78

Наталя Заболотна

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛІ УЧАСТІ МОЛОДІ У ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

У статті розглянуто інституційний підхід до вивчення молодіжних громадських організацій як одного з інститутів громадянського суспільства. Визначено поняття «участь молоді» та її можливі рівні у прийнятті управлінських рішень. Особлива увага приділена дослідженню моделей такої участі, розроблених вітчизняними та зарубіжними науковцями.

Ключові слова: *молодь, молодіжні громадські організації, інститут громадянського суспільства, участь молоді, молодіжна політика.*

Розбудова української держави за сучасними європейськими стандартами вимагає від державних структур створення умов для повномасштабної участі всіх молодих людей у суспільному житті. Молоді люди в Україні глибоко зацікавлені в демократизації політичної системи країни, і ще більше зацікавлені у важливості своїй ролі в цьому процесі. Більшість молодих людей висловлює чітке прагнення брати участь і впливати на рішення, що приймаються. Однак, вони не відчувають на практиці дієвості своєї участі.

Отже, перед українським суспільством постала проблема розроблення дієвої моделі участі молоді у прийнятті рішень, яка зможе «навести мости» над прірвою між готовністю молоді виразити свої думки та наявними для цього у суспільстві можливостями.

Поняття «молодіжні громадські організації» (надалі − МГО) вивчали українські вчені, зокрема М. Го-

© Заболотна Н.М., 2013.

ловатий, В. Головенько, Т. Голубоцька, О. Голубоцький, О. Корнієвський, В. Кулик, В. Якушик та ін. Роль молодіжних організацій у державній молодіжній політиці досліджували О. Кулініч Н. Метьолкіна, В. Орлов, В. Панасюк, Р. Сторожук. Вагомим внеском у дослідження молодіжних громадських організацій як одного з головних соціальних інститутів громадянського суспільства є наукова праця О. Бень.

При цьому науковці не приділяють достатньо уваги дослідженню дієвості інституту молодіжних громадських організацій у контексті участі молоді у прийнятті рішень.

Мета

У цій статті ми поставили перед собою мету – дослідити теоретичні моделі участі молоді у прийнятті рішень та з'ясувати роль у цьому процесі МГО як інституту громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу

Законодавство України визначає, що «МГО – це об'єднання громадян віком від 14 до 35 років, метою яких є здійснення і захист своїх законних прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших спільних інтересів» [1].

У науковій і спеціальній літературі існують різні підходи до визначення поняття «МГО». Для нашого дослідження корисним є інституційний підхід, запропонований О. Бень. Розглядаючи інститут МГО як один з інститутів громадянського суспільства, який відповідає за формування такого суспільства, виконуючи функцію посередника між державою і громадськістю, в обличчі молоді вона доводить, що він відповідає статусу соціального інституту. Тобто він становить собою сукупність соціальних організацій, між якими встановлюються зв'язки та формуються певні соціальні відносини; сукупність соціальних статусів та соціальних ролей, що виконуються відповідними соціальними акторами; набір певних норм і санкцій, що регулюють взаємодію соціальних акторів; певну соціальну практику [4, с. 14].

Громадські організації, у т.ч. молодіжні, віднесено до інститутів громадянського суспільства нормативними актами Кабінету Міністрів України, у яких поняття «громадські організації» (у т.ч. МГО) розглядається як інститут громадянського суспільства, наділений правами і обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема, у формуванні та реалізації державної правової політики [6].

Процес створення інституту МГО відбувається у кілька етапів: починаючи від потреби, яка спонукає до діяльності, що з часом вводиться у звичку та стає типовою, через подальше формування ролей, системи контролю та організаційної структури і до легітимізації та легалізації. Частина цих етапів відбувається одночасно, однак кожен з них є необхідним компонентом інституту МГО. Без будь-якого з них інституціоналізація була б незавершеною. Якщо молодіжна організація пройшла всі названі вище процеси, можна стверджувати про наявність в українському суспільстві цілісної і перспективної одиниці соціального інституту [2, с. 86].

Серед сучасних дослідників молодіжної політики «участь молоді» розглядається як можливість молодих людей висловлюватися і допомагати у вирішенні проблем, плануванні та процесах прийняття рішень, які безпосередньо впливають на дітей і молодих людей, і у відношенні яких вони здатні приймати рішення. Такий підхід до розуміння поняття «участь молоді» чи «молодіжної участі» виходить далеко за рамки «пасивної участі», і в той же час включає залучення і відповідальність в різних питаннях.

Для визначення мети і якісних параметрів різних форм участі дослідники користуються добре відомими «Вісьмома ступенями сходів громадянської участі» Шеррі Р. Арнштейн (1969), які в подальшому були удосконалені Роджером Хартом (1992) [5, с. 15]. Так, за концепцією Роджера Харта (згідно з якою міра залученості до процесу прийняття рішення впливає на загальний характер участі), визначається вісім позицій, кожна з яких відповідає певному рівню участі.

1. Маніпуляція. Дорослі керують молоддю відповідно плану, відомому тільки найдорослішим. Молоді люди не розуміють, що відбувається. Дорослі використовують деякі ідеї молодих людей, але не визнають їх ролі.

2. Декорація. Молоді люди можуть брати участь у заході, наприклад, співати, танцювати або носити футболки з логотипами, але вони мають досить поверхневе уявлення про мету і зміст діяльності, їхня присутність необхідна для опосередкованої підтримки процесу.

3. Символізм. У молодих людей запитують думку з того чи іншого питання, але вони обмежені в можливості висловити те, що вони дійсно думають. Ззовні справляється враження активної діяльності й безпосередньої участі молодих людей, проте насправді продуктивна діяльність існує лише на словах.

4. Інформування. Дорослі приймають рішення про проект та залучають молодь до виконання окремих ролей в якості добровольців. Дорослі адекватно інформують молодих людей і поважають їх погляди. Молодь усвідомлює завдання і зміст проекту, а також власну роль у його реалізації. Участь є активною, добровільною і осмисленою.

5. Консультації. Незважаючи на те, що практична реалізація проекту на цьому рівні участі здійснюється дорослими, молоді люди виступають повноцінними співучасниками на організаційному етапі, з ними радяться. Молоді люди повністю розуміють що відбувається, і їхня думка приймається. Відповідно до їхніх думок, оцінок, рекомендацій формується кінцевий результат діяльності.

6. Включення. Ініціатива реалізації проекту належить дорослим, але молоді люди залучаються у всі етапи планування та реалізації проекту. До їх думки не тільки дослухаються, з їх думкою рахуються, вони беруть участь у прийнятті рішень. На цьому ступені в молоді формується почуття відповідальності за результат діяльності.

7. Партнерство. Ініціатива та виконання силами молоді. Молоді люди є ініціаторами проекту і приймають рішення про те, яким чином його здійснювати. Дорослі присутні, але грають лише допоміжну роль. Практична реалізація проекту коригується дорослими.

8. Делегування. Молоді люди створюють проект і запрошують дорослих брати участь у прийнятті рішень. Молодь не тільки наділяється правами і повноваженнями, але також отримує можливість переймати досвід дорослих в процесі реалізації проекту. Йдеться про такий ступінь участі молодих людей, за якого вони самостійно ініціюють, планують, реалізують, здійснюють оцінку проекту та несуть відповідальність за його результати.

На думку Р. Харта, немає потреби в тому, щоб постійно перебувати й діяти на найвищому щаблі сходів. Важливо усвідомлювати, що кожна молода людина має можливість долучитися до процесів прийняття рішень на комфортному для неї рівні [10, с. 11].

Зрозуміло, що таке представлення участі молоді у прийнятті рішень є спрощеним, оскільки на практиці межі між цими сходинками часто знівельовані і не є та-

кими чіткими. Втім, ця модель яскраво демонструє, як з кожною сходинкою збільшується участь молоді у прийнятті рішень.

Для розуміння МГО як інституту участі молоді у прийнятті рішень корисним є дослідження О. Сунгурова щодо представлення можливих моделей взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів влади. Зокрема, він розглядає три варіанти такої взаємодії: співпраця, відсутність співпраці (ігнорування) і конфронтація. При цьому співпраця може бути як партнерською, яка передбачає рівність (у певному сенсі) сторін та взаємодію, побудовану на домінуванні аж до повного підпорядкування однієї зі сторін (на практиці – державі). Ці варіанти він представляє у вигляді восьми моделей.

А. Партнерська взаємодія.

Модель підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства або модель садівника. Органи влади приймають закони і нормативні документи, що сприяють розвитку інститутів громадянського суспільства.

Партнерська модель, за якої державні органи розуміють важливість існування інститутів громадянського суспільства і не прагнуть ними управляти, а співпрацюють у форматі діалогу, у вигляді «переговорних майданчиків».

Модель архітектора. Організації громадянського суспільства беруть участь у вирішенні проблем, у створенні нових органів влади.

Ці три моделі можливі за умови партнерських відносин між владою та інститутами громадянського суспільства.

Б. Взаємодія, побудована на домінуванні влади.

Патерналістська модель. Держава дозволяє певну автономію недержавних організацій за умов, що ті не втручаються у справи влади і підтримують певних кандидатів на виборах. У свою чергу, владні структури надають інститутам громадського суспільства приміщення на пільгових умовах, фінансують їх.

Модель «приводних ременів». Ця модель яскраво була представлена в Радянському Союзі, коли партійно-державний апарат розглядав усі суспільні організації виключно як механізм передачі від партійного керівництва до звичайних жителів країни, що знаходяться під контролем політичної системи.

В. Відсутність взаємодії.

Модель ігнорування (відсутності взаємодії). Влада не помічає діяльності інститутів громадянського суспільства. Вона займається вирішенням нагальних економічних проблем. Інститути громадянського суспільства не зацікавлені у співпраці з владою і мають свої джерела фінансування (недержавні фонди, бізнесові кола).

Г. Конфронтація.

За умов конфронтації можлива реалізація моделей «боротьби з супротивником» і «громадської непокори». У рамках моделі «боротьби з супротивником» чиновники вбачають небезпеку для своєї влади в діях інститутів громадянського суспільства і прагнуть ускладнити їх дії і навіть закрити.

Д. Модель громадської непокори. В умовах порушення владою прав людини і політичних свобод інститутами громадянського суспільства обирається тактика громадської непокори – неконвенційні дії (участь у несанкціонованих мітингах, пікетах, протестах) [9].

І. Кресіна розглядає відносини громадянського суспільства та влади на основі шести типів відносин, які втілені в концепціях плюралізму, корпоративізму, патерналізму, етатизму, популізму та клієнтизму. Також вона акцентує увагу на відмінностях у таких взаємовідносинах у різних країнах. Наприклад, «Для Заходу характерні плюралістична та корпоратистська моделі, а для Сходу – патерналістська та етатистська. Популізм та клієнтизм у різних пропорціях можуть зустрічатися скрізь, однак переважають у країнах «третього світу» та у транзитних країнах, де громадянське суспільство формується» [11, с. 170].

О. Руденко сформувала моделі взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства, виходячи з їх впливу на суспільну стабільність:

І. Сильна держава – сильне суспільство:

1. Ідеальна модель. Характерні високий ступінь довіри до державної влади та делегування управлінського лідерства. В якості умови суспільної стабільності виступає високий рівень соціально-політичної культури суспільства і його суб'єктів.

2. Модель конфлікту цінностей. Кожна структура прагне бути єдиним суб'єктом управління. Взаємодія носить деструктивний характер, поступки неможливі і небажані. Наслідок – суспільне протистояння, криза влади, зміна суспільних ідеалів.

ІІ. Сильна держава – слабке суспільство:

3. Модель домінування держави. Громадянське суспільство фактично не сформоване. Сильна влада монополізує наявні ресурси, які використовує задля свого становлення, що, відповідно, гальмує або зовсім призупиняє розвиток громадянського суспільства. Наслідок − розвиток тоталітаризму.

4. Модель корпоративної держави. В державі діє «корпорація можновладців», під тиском яких владні структури перетворюються із суб'єктів влади, які мають захищати права громадян, на об'єкт маніпуляції корпорації. Наслідок – розшарування держави та суспільства, деструктивні зміни їх структури.

ІІІ. Слабка держава – сильне суспільство:

5. Модель домінування громадянського суспільства. Громадянське суспільство є лідером змін, контролює діяльність державної влади. Фактично відбувається зміщення влади від державної до так званої громадської, тобто громадяни максимально залучаються до процесу прийняття рішень на всіх рівнях управління. Наслідком є стихійна демократія.

6. Модель інноваційного суспільства. Ініціатором змін виступає громадянське суспільство. Спільна суспільна мета визначає формування новітніх механізмів її реалізації. Наслідком цього є розширення владних повноважень на горизонтальному рівні, децентралізація, зростання суспільного потенціалу.

IV. Слабка держава – слабке суспільство:

7. Модель інертного протистояння. Обидві системи розвиваються самостійно та паралельно, проте ідеал майбутнього не є чітко сформованим, шляхи та механізми його досягнення відсутні. Наслідок – абсолютна безвідповідальність держави та громадянського суспільства, об'єктивація латентного конфлікту, дестабілізація.

8. Модель держави системної кризи. Фактично державної влади як цілісного інституту та сформованого громадянського суспільства не існує. Лідери поодинокі, їхня мета – особисте збагачення. Взаємодія між державою та громадянським суспільством фактично відсутня – і держава, і громадянське суспільство функціонують самостійно, але їхнього розвитку при цьому не відбувається. Наслідок – деградація, системна криза [9].

Ми згодні з О. Руденко, що сьогодні в Україні владні відносини з яскраво вираженим лідерством-пануванням державно-адміністративного апарату в ієрархічній системі повинні еволюційним шляхом змінитися відносинами співпраці. Необхідно поступово переходити від сприйнят-

тя держави як апарату насильства до розуміння держави як партнера суспільства для досягнення сутнісних цілей та інтересів обох суб'єктів партнерських відносин [7].

Втім, вибудовування таких відносин залежить від активності громадських організацій як інститутів громадянського суспільства. Як зазначає О. Бородій, за умови слабкого громадянського суспільства, яке «не стає стійкою основою соціальних змін, політичний простір державного життя визначатиметься мінімальним залученням громадянства і тяжітиме до контролю над громадянським суспільством» [3, с. 312].

Висновки

Не зважаючи на різні підходи до побудови моделей взаємодії інститутів громадянського суспільства (у нашому випадку – інституту МГО) з органами влади, вони приводять до висновку, що участь молоді у прийнятті рішень напряму залежить від діяльності таких акторів:

- по-перше, від активності та ефективності діяльності МГО як інституту громадського суспільства у процесі вироблення та реалізації державної політики;
- по-друге, від готовності органів державної влади поступитися власними інтересами, делегувавши частину своїх повноважень громадським організаціям зі створенням для цього відповідних дієвих механізмів, інструментів, засобів тощо;
- від активності самої молоді, тобто наскільки вона прагне та вміє користуватися можливостями МГО як інституту її участі у прийнятті рішень.

Виходячи з цього, у напрямку подальшого дослідження зазначеної проблематики цікавим видається аналіз активності молодіжних громадських організацій та їх впливу на формування та реалізацію державної політики в Україні.

Література.

1. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» / [Електронне видання]. – Режим доступу: // http://zakon.rada.gov.ua.

2. Бень О. Т. Етапи інституціоналізації МГО / О. Т. Бень // Український соціум. – 2006. – № 3−4 (14−15). – С. 77–86.

3. Бородій О. В. Розвиток теорії взаємодії громадянського суспільства і держави у філософській науці / О. В. Бородій // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. − Вип. 20.3. – С. 305–313.

4. Інституціоналізація МГО у сучасному українському суспільстві (на прикладі м. Львова) // Автореф. дис... канд. соціол. наук: 22.00.04 / О. Т. Бень; Класичний приватний університет. − Запоріжжя, 2008. − 20 с.

5. Молодежное участие в Финляндии и Германии – Анализ состояния вопроса и рекомендации, основывающиеся на полученных даннях. – Хельсинки: Молодежная исследовательская сеть Финляндии, 2011. – 100 с.

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.

7. Руденко О. М. Механізми забезпечення суспільної стабільності: моделі взаємодії держави і громадянського суспільств // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 4.

8. Руденко О. М. Соціальні конфлікти як механізм забезпечення суспільної стабільності // Наукові записки інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. − К., 2008. − Вип. 42. − 292 с.

9. Сунгуров А. Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт / А. Ю. Сунгуров // Ел. журнал RELGA. – № 9 (172). – 30.06.2008.

10. Участь молоді в процесах прийняття рішень на рівні школи. // За заг. ред. Шелестової Л. В. – К:. Видавничий дім «КАЛИТА», 2005. − 96 с.

11. Цвєтков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : нормат.-правові док. / В. В. Цвєтков, І. О. Кресіна. – К. : Ін Юре, 2003. – 95 с.

УДК 35.088.6

Наталя Ковальська

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ З ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ

Необхідність підвищення конкурентоспроможності спеціалістів на національному та міжнародному ринках потребує підвищення ефективності державного управління системою підготовки фахівців в Україні. В статті аналізуються дисертаційні роботи останніх років з проблеми дослідження.

Ключові слова: *державне управління, підготовка фахівців, якість освіти, зайнятість.*

Постановка проблеми

В умовах стрімких трансформацій ринку праці, світу професій та вимог до рівня якості підготовки фахівців державне управління набуває вагомого значення. Адже «без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства. Тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого» [23, с.104]. Саме тому розробка Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки «зумовлена необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості і конкурентоспроможності освіти, вирішення стратегічних завдань, що стоять перед національною системою освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, інтеграцію її в європейський і світовий освітній простір» [16, с. 2]. Крім того, в Законі «Про зайнятість населення» наголошено на тому, що «державні органи забезпечують публікацію статистичних даних та інформаційних матеріалів про пропозиції та попит на робочу силу, можливості працевлаштування, професійної підготовки і перепідготовки, професійної орієнтації і соціально-трудової реабілітації, в тому числі інвалідів» [8, с. 5]. Слід зазначити, що реалізація Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки передбачає, зокрема, спрямованість на досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами [20].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Різні аспекти проблем державного управління, зокрема розвиток вищої освіти та якості підготовки

© Ковальська Н.М., 2013.

фахівців, розглядалися в роботах В. Б. Авер'янова, В. Д. Бакуменко, Н. Г.Діденко, М. М. Іжа, Ю. М. Комар, С.В.Майбороди, В. Я. Малиновського, А. Ф. Мельник, В. Л. Міненко, П. І. Надолішного, В. М. Олуйко, Л. П. Полякової, С. О. Шевченко..

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття - необхідність узагальнення відомостей для створення теоретичного підґрунтя дослідження проблеми державного управління системою підготовки фахівців в Україні.

Мета

Проаналізувати дисертаційні дослідження з проблеми державного управління системою підготовки фахівців в Україні

Виклад основного матеріалу

Останнім часом багато науковців досліджували окремі аспекти проблеми державного управління системою підготовки фахівців і висвітлювали в публікаціях, зокрема в навчальних посібниках та підручниках з теорії і практики державного управління: за загальною редакцією таких авторів, як В. Б. Авер'янов; В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; В. Я. Малиновський, А. Ф. Мельник; за загальною редакцією Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка, в монографіях: В. Д. Бакуменка «Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики»; С. М. Домбровської «Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін»; Н. М. Мельтюхова «Державне управління як єдність діяльності та відносин»; К. С. Островського «Підготовка фахівців в Україні: проблеми, перспективи на порозі третього тисячоліття (історико-освітній, психолого-педагогічний, соціальний аспекти)»; В. В. Сиченко «Механізми регулювання системи освіти: сучасний стан та перспективи розвитку»; В. В. Цвєткова «Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика», колектива за загальною редакцією В. П. Андрущенка «Модернізація вищої освіти в Україні і світі: десять років наукового пошуку»; Л. В. Беззубко, О. І. Черниш, Л. С. Соколової «Розвиток системи освіти у сучасних умовах»; колективна за загальною редакцією Н. Р. Нижник «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація»; В. С. Загорського, М. Д. Лесечко, І. І. Артим, Р. М. Рудницької «Моделі ефективності державного управління»; В. В. Цвєткова, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко «Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти». Колективом авторів Національної академії державного управління при Президентові України видано словник-довідник «Методологія державного управління» та «Енциклопедія державного управління» (у 8 т).

Серед докторських дисертацій з державного управління, в яких розкриваються різні аспекти державно-управлінського впливу на систему підготовки фахівців, слід назвати роботи Н. Г. Діденко, Ю. М. Комар, С. В. Майбороди, В. Л. Міненко, Л. П. Полякової, С. О. Шевченко.

В контексті підвищення конкурентоспроможності сучасного фахівця важливою є докторська дисертація С. О. Шевченко [24], присвячена розвитку державно-громадського управління якістю вищої освіти України в умовах входження до Болонського процесу. У дисертації обґрунтувані теоретико-методологічні засади розвитку державно-громадського управління якістю вищої освіти; механізм, чинники його забезпечення та шляхи удосконалення інструментарію досягнення конкурентоспроможної якості національної вищої освіти; висвітлені бар'єри на шляху впровадження нової технології якості освіти та сутність необхідних змін, що впливатимуть на їх подолання. Автором розроблено концепцію ефективного державно-громадського механізму управління якістю вищої освіти як вирішального чинника її підвищення, входження України до загальноєвропейських систем транснаціонального незалежного оцінювання, створення державної системи гарантій якості вищої освіти та забезпечення її ефективності як маркетингового інструменту, об'єднання управлінським механізмом процедур ліцензування та акредитації, збільшення участі в них громадськості, студентів, прискореного створення у ВНЗ систем внутрішнього й зовнішнього забезпечення якості вищої освіти тощо. Заслуговують на увагу запропоновані блоки параметрів для зовнішнього та внутрішнього оцінювання якості вищої освіти на програмовому й інституціональному рівнях у межах процедур акредитації або освітнього аудиту.

Л. П. Полякова у докторській дисертації «Державне управління інформаційно-освітнім середовищем інноваційних університетських комплексів» [18] розкриває сутність поняття «інноваційний університетський комплекс», обґрунтовує теоретико-методологічні підходи та процедури проектування, функціонування інноваційного університетського комплексу; пропонує науково-методичні підходи і процедури формування управлінських дій в різних структурних підрозділах на основі інтегрально-цільового методу. Особлива увага в роботі приділяється формуванню внутрішньої структури інноваційних університетських комплексів як освітньої підсистеми задля підготовки фахівців вищої кваліфікації, розвитку людського капіталу та здійсненні інтеграції освітньої, наукової, інноваційної та виробничої діяльності. Важливо, що результати дослідження спрямовані на вдосконалення державного управління інформаційно-освітнім середовищем інноваційних університетських комплексів.

В докторській дисертації Н. Г. Діденко «Теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства» [4] обґрунтувані теоретико-методологічні засади розробки і функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства задля розширення можливостей державного управління в організації соціального ринкового господарства, забезпечення стабільного суспільного розвитку, накопичення людського і соціального капіталу, досягнення балансу в реалізації найбільш важливих соціально-економічних інтересів основних соціальних груп; визначено механізми державного управління в системі соціального партнерства в практиці зменшення соціальних ризиків, які засновуються на пошуках оптимальної взаємодії органів державного управління з іншими партнерами у зниженні небезпеки ризиків до прийнятного раціонального рівня, який не веде до деструктивних змін. Автором запропоновано шляхи удосконалення механізмів державного управління в системі соціального партнерства у сфері вищої освіти в умовах формування «суспільства знань».

В докторській дисертації Ю. М. Комар [12], аналізуючи наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей, при розробці сутнісної класифікації системи атрибутів категорії «управління» висвітлює три ієрархічні рівні: існування, присутності і впливу, які охоплюють управлінський простір універсуму Природи; пропонує ввести в систему наукового пізнання новий науковий підхід — атрибутивного, до комплексного і системного, який ідентифікується з троїстою системою буття, щоб поглибити теоретико-методологічні основи розроблення

процесів, об'єктів і систем різної природи і за рахунок цього збагатити знання, зокрема, в державному управлінні. Автором розроблена атрибутивна модель-основа, в форматі якої створена концепція інноваційних механізмів державного управління системою безперервної освіти управлінського персоналу, система макро- і мікрорівневих атрибутивних моделей, система інформаційного забезпечення управління, концепція атрибутивної навчальної книги.

С. В. Майборода в межах докторського дослідження «Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917–1959 рр.)» [14] розглянув в ретроспективі державне управління вищою освітою в Україні як історико-соціальний феномен, із вивченням його сучасного стану й визначенням перспектив розвитку. Автор розглянув управління вищою освітою з позиції системного й парадигмального підходів як складову підсистему наукової галузі «державне управління». У роботі охарактеризовано стиль і методи керівництва, визначено основні принципи і тенденції розвитку в Україні.

Докторська дисертація В. М. Олуйка «Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку» [17]. присвячена системному аналізу кадрових процесів у державному управлінні України. Запропоновано конкретні рекомендації щодо професійного розвитку державних службовців як фактору стабілізації кадрових процесів у державному управлінні України. Автором визначені вимоги до професорсько-викладацького складу ВНЗ України на сучасному етапі.

З прогностичної позиції потреб ринку праці щодо державного управління системою підготовки фахівців привертає увагу докторська дисертація В. Л Міненко [15], яка присвячена удосконаленню механізмів державного регулювання ринку праці в умовах інтеграції у світову економіку. У дисертації проаналізовано проблеми формування, розвитку і регулювання ринку праці України в умовах інтеграції у світову економіку; розкрито теоретичні та практичні аспекти зайнятості населення і механізми державного впливу щодо мінімізації безробіття; визначено показники неефективності сформованості системи інститутів ринку праці з точки зору забезпечення їх функціонування і державної політики; окреслено основні напрямки удосконалення механізмів державного регулювання ринку праці і зайнятості населення на різних рівнях управління. Автором запропонована модель розробки управлінських рішень з удосконалення механізмів державних і регіональних взаємовідносин в регулюванні ринку праці і зайнятості.

Слід зазначити, що окремим питанням державного управління в галузі вітчизняної вищої освіти та системі підготовки фахівців для різних галузей присвячено низку кандидатських дисертацій з державного управління. Зокрема, в дисертаційному дослідженні Т. О. Яйцевої [26], присвяченій механізмам державного управління розвитком освіти в Україні, запропоновано шляхи їх вдосконалення за для нарощування випереджального потенціалу освіти, підвищення її якості.

В межах дослідження О. В. Поступної «Механізми державного управління вищою освітою на регіональному рівні» [19] проаналізовано шляхи та напрямки удосконалення механізмів державного управління вищою освітою на регіональному рівні. В основі концепції управління вищою освітою на регіональному рівні автором запропоновано конкретні механізми і умови розвитку доступної та якісної системи вищої освіти відповідно до вимог суспільства, запитів особистості та потреб держави з врахуванням регіональних особливостей.

Кандидатська дисертація Т. М. Курило [13] присвячена державному управлінню підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції. Автором проведено системний аналіз механізмів державного управління підготовкою керівників для охорони здоров'я у країнах ЄС, Росії та США. Запропоновано практичні рекомендації для органів державної влади, закладів освіти, громадських організацій тощо у сфері планування і організації підготовки керівників охорони здоров'я України в умовах її європейської інтеграції.

Дисертаційне дослідження Ю. О. Журавльової [7], присвячене механізмам державного управління реформуванням вищої освіти України в умовах євтоінтеграції, спрямоване на розробку конкретних шляхів удосконалення механізмів державного управління, зокрема організаційно-правового, реформуванням вітчизняної системи вищої освіти в контексті процесів інтеграції в європейській освітній простір. Автором обґрунтовано конкретні пропозиції щодо модернізації механізму формування державного замовлення на основі розробки спеціальних методів моделювання перспективи забезпечення регіону кадрами вищої кваліфікації.

В дисертаційному дослідженні О. Г. Тягушевої «Розвиток механізмів державно-громадського управління регіональною системою освіти» [21] проаналізовано недоліки роботи громадських структур управління установою освіти. Запропоновано концептуальну модель функціонування державно-громадського управління регіональною системою освіти. Обґрунтовано структурно-функціональну модель державно-громадського управління регіональною системою освіти.

О. О. Фурсін [22] здійснив аналіз механізмів соціально-орієнтованого державного управління. Обґрунтував пізнавально-теоретичну і соціально-практичну необхідність упровадження соціоантропологічної парадигми аналізу особливостей соціально-орієнтованого державного управління. Визначив можливості саморозгортання механізмів соціально-орієнтованого державного управління в трансформаційному суспільстві.

Питанням удосконалення механізму державного управління післядипломною освітою в Україні присвячена робота В. П. Коваленко [11]. На основі узагальнення досвіду запропоновано можливості та шляхи їх удосконалення на засадах соціальної адекватності управління. Автором розроблено адаптаційну модель управлінських впливів з боку держави на галузь післядипломної освіти.

Ґрунтовний аналіз розвитку державного управління вищою освітою в Україні в 1941-2001роках здійснив О. В. Жабенко [6]. На великому масиві архівних документів визначено особливості державного управління для кожного з окреслених періодів його розвитку, досліджено мету, структуру і функції центральних органів державного управління освітою. На підставі комплексного дослідження основних тенденцій, принципів та закономірностей розвитку державного управління освітою даного періоду запропоновано пропозиції та практичні рекомендації для використання в умовах реформування відповідної системи.

В дисертаційному дослідженні О. Б. Кірєєвої «Державне управління розвитком інтелектуальних ресурсів в Україні: теоретико-методологічний аспект» [10] досліджено еволюцію підходів до розуміння сутності інтелектуальних ресурсів. Визначено основні складові інтелектуальних ресурсів суспільства та запропоновано шляхи вдосконалення державного управління їх розвитком за такими напрямами: державне управління знаннями;

державне управління інформаційними ресурсами; державне управління людськими ресурсами.

С. А. Кінзерський в дисертаційному дослідженні «Державне управління в гуманітарній сфері регіону України: стан та тенденції розвитку» [9] обґрунтовує необхідність відмежування гуманітарної сфери від соціальної і зосередження на формуванні духовних цінностей. Визначив основні шляхи розвитку державного управління в гума¬ні-тарній сфері регіону сучасної України (кадрове забезпечення, контроль та моніторинг і т.д.). Запропонував програмний підхід у гуманітарній сфері регіону України.

Н. Л. Виноградова [2] в дисертації, присвяченій взаємообумовленості принципів і закономірностей державного управління в теоретико-методологічному аспекті, запропонувала модель взаємообумовленості законів, закономірностей і принципів державного управління, яка розкриває процес формування їх взаємозв'язку і взаємовпливу.

Досліджуючи розвиток механізмів державного управління підготовкою управлінських кадрів для регіону О. В. Богданов [1] визначив, що розвиток механізмів державного управління підготовкою кадрів для регіону може бути виконано на основі гуманістичної тріади сучасної філософії освіти «людина–освіта–культура». Автором запропоновано схему формування професійних та особистісних якостей гуманітарно-орієнтованого спеціаліста.

В кандидатській дисертації О. В. Дубровки «Система маркетингу у державному управлінні вищою освітою України» [5] розглянуто теоретико-методологічні засади впровадження системи державного маркетингу в управління вищою освітою для узгодження державної стратегії розвитку вищої освіти та внутрішніх тенденцій її розвитку в умовах становлення ринкового суспільства в Україні. Автором розкрито методологію державного маркетингу в галузі вищої освіти в умовах переходу українського суспільства до ринкової економіки та запропоновано концепцію, стратегії, інструментарій й методи його використання.

В контексті вирішення проблеми підвищення конкурентоспроможності фахівця привертає увагу робота Н. О. Гаман [3], присвячена дослідженню пріоритетів та інструментарію державної політики зайнятості населення в Україні. Автором обґрунтовано механізм реалізації державної політики зайнятості населення в контексті інноваційного розвитку країни на засадах комплексного застосування інструментів та заходів правового, організаційного і соціально-економічного характеру. Запропоновано пропозиції щодо підвищення якості робочої сили як необхідної умови інноваційного розвитку України та шляхи використання новітніх форм організації праці для підвищення рівня зайнятості.

О. В. Штанська [25] дослідила механізми реалізації державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні. Комплексно проаналізовано механізми, принципи, форми і методи управління державною політикою зайнятості молоді. Визначено пріоритетні напрями її реалізації на державному та регіональному рівнях. Запропоновано шляхи вдосконалення організаційного механізму державного управління використання трудових ресурсів шляхом оптимізації функцій окремих структурних підрозділів Міністерства освіти і науки України та правового механізму державного управління сферою зайнятості молоді.

Висновки

Проведене дослідження виявило ступінь розробки різних аспектів державного управління, зокрема розвитку та якості вищої освіти в питаннях підготовки конкурентоспроможних фахівців. В подальшому проаналізовані теоретичні положення будуть використані у виробленні пропозицій з удосконалення державного управління системою підготовки фахівців в Україні.

Література.

1. Богданов О. В. Розвиток механізмів державного управління підготовкою управлінських кадрів для регіону: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. В. Богданов — Донецьк, 2008. — 22 с.

2. Виноградова Н. Л. Взаємообумовленість принципів і закономірностей державного управління: теоретико-методологічний аспект.): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н. Л. Виноградова – Дніпропетровськ, 2008. – 22 с.

3. Гаман Н. О. Пріоритети та інструментарій державної політики зайнятості населення в Україні: автореф. дис... канд.. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Н. О. Гаман — К., 2010. — 20 с.

4. Діденко Н. Г. Теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства: автореф. дис... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 / Н. Г. Діденко — Донецьк, 2008. — 36 с.

5. Дубровка О. В. Система маркетингу в державному управлінні вищою освітою України.: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. В. Дубровка – К., 2005. – 18 с.

6. Жабенко О. В. Розвиток державного управління вищою освітою в Україні (1941-2001рр): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. В. Жабенко — К., 2003. — 18 с.

7. Журавльова Ю. О. Механізми державного управління реформуванням вищої освіти України в умовах євтоінтеграції: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Ю.О.Журавльова — Одеса, 2009. — 21 с.

8. Закон України «Про зайнятість населення» [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/803-12/print1343834041402011.

9. Кінзерський С. А. Державне управління в гуманітарній сфері регіону України: стан та тенденції розвитку.: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / С. А. Кінзерський – К., 2006. – 18 с

10. Кірєєв О. Б. Державне управління розвитком інтелектуальних ресурсів в Україні: теоретико-методологічний аспект.): автореф. дис... канд.. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. Б. Кірєєв – Дніпропетровськ, 2006. – 22 с.

11. Коваленко В. П. Удосконалення механізму державного управління післядипломною освітою в Україні: автореф. дис... канд.. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В. П. Коваленко — Донецьк, 2005. — 18 с.

12. Комар Ю. М. Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей: автореф. дис... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 / Ю.М. Комар — Донецьк, 2008. — 36 с.

13. Курило Т. М. Державне управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції: автореф. дис... канд.. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Т. М. Курило — К., 2006.— 18 с.

14. Майборода С. В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.): автореф. дис... доктора наук з держ. упр.: 25.00.01 / С. В. Майборода – К., 2002. – 38 с.

15. Міненко В. Л Удосконалення механізмів державного регулювання ринку праці в умовах інтеграції у

світову економіку: автореф. дис... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 / В. Л. Міненко — Харків, 2010. – 36 с.

16. Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www. mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf.

17. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку.: автореф. дис... доктора наук з держ. упр.: 25.00.03 / В. М. Олуйка – К., 2006. – 36 с.

18. Полякова Л. П. Державне управління інформаційно-освітнім середовищем інноваційних університетських комплексів: автореф. дис... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 / Л. П. Полякова — Донецьк, 2010. — 38 с.

19. Поступна О. В. Механізми державного управління вищою освітою на регіональному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. В. Поступна — Харків, 2009. — 20 с.

20. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http:// www.president.gov.ua /documents /14429.html.

21. Тягушева О. Г Розвиток механізмів державно-громадського управління регіональною системою освіти: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. Г. Тягушева — Запоріжжя, 2009. — 22 с.

22. Фурсін О. О.Механізми соціально-орієнтованого державного управління: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О.О.Фурсін — Харків, 2012. — 20 с.

23. Цвєтков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія/ В. В. Цвєтков; Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького - К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 336 с.

24. Шевченко С. О. Розвиток державно-громадського управління якістю вищої освіти України в умовах входження до Болонського процесу: автореф. дис... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 / С. О. Шевченко — Запоріжжя, 2012 — 40 с.

25. Штанська О. В. Механізми реалізації державної політики зайнятості молоді на регіональному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. В. Штанська. – Харків, 2009. — 18 с.

26. Ярцева Т. О. Механізми державного управління розвитком освіти в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Т. О. Яйцева — Донецьк, 2010. — 20 с.

УДК 351:316.3:[004:316.77]

Марта Липчук

МЕРЕЖЕВА ІНФОРМАЦІЯ ТА КОМУНІКАЦІЯ У ТЕОРІЯХ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто погляди провідних теоретиків постіндустріального та інформаційного суспільства, проаналізовано їх бачення і розуміння мережевої інформації та комунікації в процесі державного управління, окреслено причино-наслідкові зв'язки між стрімким розвитком комп'ютерних технологій, мережі Інтернет і зміною значення, характеру та функцій інформації й комунікації у державі.

Ключові слова: *інформаційне суспільство, Інтернет, мережева інформація, мережева комунікація, інформаційно-комунікативні технології, інформаційно-комунікативне суспільство.*

© Липчук М.О., 2013.

Постановка проблеми

Стрімкий розвиток техніки та технології спричинив кардинальні зміни у характері суспільних відносин та суспільного устрою. Пріоритет у соціальній інфраструктурі перемістився з матеріальних складників до її інформаційної складової, домінуючу позицію в якій займає наукова сфера та найбільшою цінністю виступають знання. Знання стали рушійною силою прогресу держави, країни та світового соціуму. Інформація, безперечно, є каталізатором зростання обсягів знань, а знання, у свою чергу, сприяють зростанню обсягів інформації, що є невід'ємним елементом розвитку будь-якого суспільства. Завдяки збагаченню та накопиченню нових знань ми маємо можливість спостерігати в сучасному суспільстві блискавичні темпи розвитку інформаційно-комунікативних технологій та перехід до мережевого суспільства. А саме суспільства, у якому панівними стають мережева інформація та комунікація. Саме тому впродовж останніх десятиліть відбувається активне осмислення цього процессу західними науковцями, які, намагаючись зпрогнозувати шлях майбутнього розвитку людства, пропонують різні теоретичні концепції постіндустріального та інформаційного суспільства.

Дослідженню місця та ролі інформації у теоріях інформаційного суспільства присвячено низку наукових праць, зокрема, праці О. І. Горошко, Л. М. Городенка, Д. В. Іванова, М. М. Кузнєцова, І. А. Мальковської, Г. Камаралі та ін. Однак, основна увага у них зосереджується на місці інформації у новому суспільстві, її значенні та інтерпретації, зародженні інформаційно-комунікативного суспільства. Лише в працях Л. М. Городенка та Д. В. Іванова зустрічаємо розгляд мережевої комунікації та інформації у структурі нового, мережевого суспільства. Проте, дослідження мережевої інформації та комунікації в контексті теорій постіндустріального та інформаційного суспільства як складової частини державного управління вивчені недостатньо. Зважаючи на це, метою даної статті є вивчення концептуальних підходів до розуміння мережевої інформації та комунікації у працях провідних теоретиків постіндустріального та інформаційного суспільства в контексті державного управління.

Мета

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання: проаналізувати погляди провідних теоретиків постіндустріального та інформаційного суспільства; дослідити місце та значення мережевої інформації й комунікації у їх теоріях; окреслити причино-наслідкові зв'язки між активним розвитком інформаційно-комунікативних технологій, зокрема, мережею Інтернет та зміною значення мережевої інформації й комунікації у суспільстві та, зокрема, державному управлінні; визначити спільні та відмінні особливості у трактуванні.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні існує велике різноманіття концепцій розвитку суспільства, які спираються в своїй основі на різні ключові складники побудови суспільного устрою.

Велика кількість вчених взяла за основу своїх теорій економічні складники, серед них: В. Іноземцев,

Дж. Сорос , Д. Тапскотт, Е. Демінг, Дж. Гелбрейт, П. Дракер, Масуда та інші.

У ході розвитку нової цивілізації окремою науковою гілкою виділяються також теорії постмодерну. В основі цих теорій лежить надмірно ідеалізоване та прогностичне бачення майбутнього, відсутність розмежування між віртуальним світом й реальністю. Цей напрямок представляють Ж. Бодріяр, Ж. Деррід, У. Еко, Р. Курцвейл, П. Бурд'є та інші науковці.

Серед усього різноманіття теорій слід виділити також ті, які вбачають майбутній розвиток людства в електронному або мережевому суспільстві, в основі якого полягають електронні засоби масової інформації, комп'ютерні технології, Інтернет, а саме − мережеві комунікації та інформація. Адже саме у цих теоріях їх авторам вдалось із неймовірною точністю передбачити сучасні процеси у світі.

Розгляд концепцій мережевого суспільства розпочнемо з ідей Маршала Маклюена. Особливістю його поглядів є те, що він розглядає технології комунікації як фундаментальний фактор процесу формування тіє чи іншої соціально-економічної системи. Науковець досліджує історичні етапи становлення слова як ключового елемента процесу комунікації, показує еволюцію комунікації, побудованої на усному слові, до комунікації із застосуванням сучасних інформаційно-комунікативних засобів. М. Маклюен стверджує, що із винайденням писемності людина активно розвиває лише візуальний канал чуттєвого сприйняття, мінімізуючи усі інші – слуг, дотик, нюх, смак. Дослідник так говорить про це: «Грамотна людина і писемне суспільство розвивають у собі вражаючу здатність в усіх справах поводити себе неймовірно віддалено від тих почуттів та того емоційного залучення, яке неодмінно відчували б неграмотні люди та неписемне суспільство» [1].

Вартим уваги та надзвичайно цікавим є прогноз М. Маклюена щодо електронних засобів комунікації, які походять від телеграфу та телефону і виступають, в першу чергу, засобом «продовження» і одночасно «розширення» людських органів [1]. Вчений вважає, що нові електронні аудіовізуальні засоби зв'язку відкривають перед людиною нові можливості чуттєвого сприйняття інформації, які були властиві дописемному суспільству та сприяють залученню людини до глобального світового співтовариства. У «глобальному селі» М. Маклюена простежується ліквідація державних кордонів, знищення мовних бар'єрів і анулювання гігантської відстані між континентами. Саме такі процеси відбуваються у теперішньому суспільстві, що охоплене глобальною комп'ютерною мережею, яка миттєво сполучає будь-які точки планети.

Неважко зауважити, що даний тезис є цілком коректним лише по відношенню до найновішого, невідомого М. Маклюену засобу масової комунікації – мережі Інтернет. Оскільки лише на рівні комп'ютерних технологій і масового їх використання стає можливим моделювання різних фрагментів інтелекту людини, елементів її чуттєвої та психологічної будови. В таких умовах тезис М. набуває характер неймовірно точного передбачення феномена, зародження якого не помітили багато його сучасників [2].

Аналізуючи ідеї М. Маклюена, можна сміливо зауважити, що центральне місце у його працях відводиться мережевим комунікаціям та інформації в процесі розвитку й становлення сучасної цивілізації. Електронні комунікації постають у дослідника як засіб розширення світогляду людини, меж спілкування та її здатності сприймати і опрацьовувати інформацію. Увага зосереджується як на зростанні фізичних, так і технічних можливостей сприймання інформації у всіх сферах суспільного життя, особливо у сфері державного управління. Адже сьогодні спостерігаємо зміну структур державного управління, перехід до горизонтальних зв'язків у самих структурах та державних установ і соціуму.

Мануель Кастельс, трактуючи термін «інформаційне суспільство», наголошує на особливій формі суспільної організації, для якої створення інформації, її обробка та передача стають ключовими елементами виробництва і влади завдяки активному розвитку нових технологій у цей період. Вчений так пояснює свою думку: ядром такої нової комунікативної форми організації суспільства стає не просто інформація, а мережева логіка його базової структури, яка надає інформації, що поширюється, особливих якостей та функцій, що системно перетворюють усі головні сфери життєдіяльності людей – від економіки і політики до освіти та культури [3].

Оскільки, відповідно до поглядів М. Кастельса, інформація за своєю природою є ресурсом, який легше за інші проникає через усілякі перепони та межі, він розглядає інформаційну еру як епоху глобалізації. При цьому мережеві структури є одночасно і засобом, і результатом глобалізації суспільства. Саме у мережах М. Кастельс вбачає нову соціальну структуру суспільств та стверджує, що розповсюдження «мережевої» логіки значною мірою відбивається на ході та результаті процесів, що пов'язані з виробництвом, повсякденним життям, культурою і владою [4].

М. Кастельс вперше використовує термін «мережеве суспільство», говорячи про нове інформаційне суспільство, та стверджує, що для такого суспільства не існує відчуття часу, простору, воно глобальне та охоплює усі куточки земної кулі: «Нова комунікаційна система радикально трансформує простір і час, фундаментальні виміри людського життя. Місцевості втрачають своє культурне, історичне, географічне значення й реінтегруються у функціональні мережі […] Час стирається у новій комунікаційній системі: минуле, теперішнє і майбутнє можна програмувати так, щоб вони взаємодіяли один з одним у тому ж самому повідомленні. Матеріальний фундамент нової культури є простір потоків і позачасовий час» [5].

Суттєвий вклад у розвиток доктрини постіндустріалізму вніс американський політолог Збігнєв Бжезінський. Постіндустріальне суспільство, за твердженням науковця, стає технотронним суспільством, що формується під впливом комп'ютерної техніки та комунікацій. Технотронна революція накладає свій відбиток на характер образного сприйняття дійсності, руйнуються традиційні зв'язки в сім'ї і між поколіннями, суспільне життя фрагментується, незважаючи на тенденцію до глобальної інтеграції. Цей парадокс, на його думку, сприяє краху старих вірувань, які пов'язані з національними та ідеологічними спільнотами людей, і формує нове глобальне сприйняття світу.

В той час, як наша безпосередня реальність фрагментується, відмічає З. Бжезінський, глобальна реальність все сильніше і сильніше поглинає індивідуума. Очевидною причиною є комунікації. Зміни, що зумовлені комунікаціями і комп'ютерами, сприяють зв'язаності суспільства, оскільки його члени перебувають у безперервних і тісних аудіовізуальних контактах та постійній взаємодії [6].

Даніель Белл у своїх ранніх працях розглядає інформацію та знання як стратегічні ресурси та агенти тран-

сформації постіндустріального суспільства. Згодом він трансформує власні ідеї розвитку світової спільноти й адаптує їх до реалій сьогодення, звертаючи особливу увагу на комп'ютеризацію соціуму, в якому телекомунікації та обробка інформації зливаються в єдину модель, що отримала назву «комп'юнікація». У ході того, як комп'ютери дедалі більше використовуються в комунікаційних мережах як системи-комутатори, а засоби електронної комунікації стають невід'ємними елементами в комп'ютерному опрацюванні даних, різниця між обробкою інформації та комунікацією зникає [7].

Д. Белл виділяє п'ять головних проблем, з якими стикаються галузі промисловості, пов'язані з комунікаціями:

- злиття телефонних і комп'ютерних систем, телекомунікації та опрацювання інформаці в єдину модель;
- заміна паперу електронними засобами;
- розширення телевізійних служб через кабельні системи;
- реорганізація зберігання інформації та систем доступу до неї на базі комп'ютерів в інформаційну інтерактивну мережу;
- розширення системи освіти на базі комп'ютерного навчання, використання супутникового зв'язку для сільської місцевості;
- використання відеодисків як для розваги, так і для домашньої освіти [7].

Визначені Д. Беллом проблеми стають цілковитою реальністю для сучасного суспільства, зокрема, найголовніша його ідея − стирання різниці між обробкою інформації та комунікацією, що спостерігаємо із поширенням мережі Інтернет. Він об'єднує інформаційні та комунікативні технології в єдине ціле і цим самим відтворює сучасні тенденції світового розвитку.

Погляди М. Кастельса, З. Бжезінського, Д. Белла надзвичайно актуальні не лише для окреслення загальносуспільних процесів, а й торкаються усіх його сфер поодинці. Із активним розвитком інформаційно-комунікативних технологій визначені Д. Беллом проблеми зустрічаємо й у сфері державного управління, оскільки відбувається активна комп'ютеризація державних установ, уся інформація набуває електронного вигляду, комунікації стають опосередковані глобальною мережею Інтернет, змінюються та розширюються їх види і можливості тощо. Із впровадженням «електронного врядування» у структури державного управління переносяться принципи «мережевого суспільства», про яке говорив М. Кастельс.

У Е. Тофлера історія розвитку цивілізації подається у вигляді хвиль: перша хвиля − аграрна (до XVIII ст.), друга − індустріальна (1950-х рр. XX ст.), третя – постіндустріальна (поч. з 1950-х років). Відповідно до його поглядів, саме третя хвиля розвитку цивілізації базується на електронних інформаційно-комунікативних засобах, що спричиняють зміни в усіх сферах людської життєдіяльності та зміну структури суспільства, яку Е. Тофлер назвав «електронним котеджем». Цивілізація, що виникає, веде нас за межі стандартизації, синхронізації та централізації. Нова цивілізація, на думку Е. Тофлера, відкидатиме бюрократію та зменшуватиме роль національної держави [8].

Вчений також наголошує, що панівною сферою у новій цивілізації стане інфосфера, яка об'єднає усі інші сфери суспільного життя та без якої вони просто не зможуть функціонувати. Інформація циркулює, поширюється із зростаючою швидкістю каналами, які до появи комп'ютерної техніки були недоступними, та впливає на сприйняття реальності людиною.

Е. Тофлер акцентує увагу на явищі, яке він назвав «демасифікація масс-медіа». Зокрема, основну тенденцію розвитку засобів масової інформації він вбачає у підвищенні їх інтерактивності завдяки запровадженню нових мережевих комп'ютерних технологій. Він стверджує, що настає епоха не масових засобів інформації, а спрямованих на окремого індивіда, при цьому поряд з новою техносферою з'являється нова інфосфера, і це матиме вагомі наслідки у всіх сферах життя, включаючи нашу свідомість [8].

Тофлер описав перші експерименти з реалізації інтерактивних мереж на базі систем кабельного телебачення, які давали змогу не тільки дивитися програми, а й спілкуватися з різними службами [8]. Це японська система «Hi-Ovis», американські системи «Qube» та «Джерело».

Ніколас Луман в основу розвитку суспільства також поклав поняття комунікації, яка в його розумінні є соціальною операцією. В інтерпретації Н. Лумана комунікація і створюється людьми, і використовується ними, але при цьому не орієнтується на незмінні погляди про «правильність». На його думку, суспільство складається не з особистостей, а з комунікації між ними. Не людство, а система комунікації вибірково інтегрує фізичний та психологічний потенціал людей. Ця система володіє власною реальністю та власною автономією [9]. Суспільство диференційоване на підсистеми таким чином, що жодна з підсистем не може вийти із власного властивого лише їй коду, щоб проаналізувати інші підсистеми. Коди, відповідно до Н. Лумана, − це каталізатори історичних та самозмінних установок, і в цьому ракурсі вони є елементами створення суспільства. Зміна коду може призвести до нового стану речей, однак «внутрішня логіка коду», а не деспотична природа зазвичай встановлює інновації [9].

Багато науковців робили спроби класифікувати, систематизувати та структурувати процес розвитку та становлення цивілізації нового зразка – інформаційного суспільства. До числа таких дослідників можна уналежнити А. Я. Ракітова та С. А. Дятлова, яким вдалось найточніше охарактеризувати цей процес, розділивши його на окремі етапи. Незважаючи на те, що ці вчені працювали незалежно один від одного, їхні класифікації перегукуються у багатьох пунктах. А. І. Ракітов, намагаючись структурувати процес становлення інформаційного суспільства, виділяє такі п'ять стадій його розвитку: розповсюдження мови; поява писемності; масове книгодрукування; інформаційна революція, яка полягає у застосуванні електричного зв'язку (телеграф, телефон, радіо і телебачення); відрізняється застосуванням комп'ютерів, використання баз даних, локальних і глобальних комп'ютерних мереж. На цій стадії інтегруються усі технологічні зміни, що супроводжують інформаційні революції [9]. А. І. Ракітов підкреслює, що у недалекому майбутньому усе це спричинить значний вплив на всі цивілізаційні та культурні процеси в глобальному масштабі [10].

Класифікація С. А. Дятлова збігається зі схемою А. І. Ракітова і виступає її логічним продовженням, оскільки С. А. Дятлов доповнює її двома сучасними еволюційно-інформаційними етапами розвитку. Відповідно до його поглядів, існує шоста стадія – це розвиток телекомунікаційних мереж – та сьома стадія, що пов'язана з виникненням нематеріальних технологій передачі та відтворення інформації [11].

Об'єднавши ідеї цих двох дослідників, отримуємо повноцінну структуру розвитку інформаційного суспільства та місце мережевих структур у ньому. Оскільки розвиток держави та державного управління відбувався паралельно із розвитком людської цивілізації, під впливом усіх змін, що відбувались у ній, вважаємо, що подані класифікації у загальних рисах виступають також структурою розвитку державно-управлінських процесів.

Основні риси «Інформаційної цивілізації» окреслює також Р. Ф. Абдєєв, і центральне місце в ній відводиться інформації. Він наділяє інформацію особливою владою. Науковець розробив концепцію взаємодії «п'яти кілець» влади в інформаційній цивілізації і виділив дві нові структури влади − «владу інформації» та «владу інтелекту», що володіють контролюючими функціями. Відповідно до поглядів Р. Ф. Абдєєва, «влада інформації» означає свободу друку, гласності, наявність загальнодоступних банків даних і реалізується через системи супутникового телебачення, що забезпечують всесвітній цілодобовий потік новин. «Влада інтелекту», на його думку, реалізується жорстким відбором до керівних ланок усіх рівнів найпідготованіших та найкваліфікованіших спеціалістів у всіх сферах – законодавчій, виконавчій, судовій та інформаційній [12].

В сучасному суспільстві, основою якого виступають інформаційно-комунікативні технології, а саме глобальна мережа Інтернет, найвагоміше місце та найвища влада належить саме інформації. Тому надзвичайно доречним та актуальним у теперішній час стає термін Р. Ф. Абдєєва «влада інформації».

Варто також розглянути погляди вітчизняного науковця Г. Камаралі, яка досліджує питання становлення інформаційної мережевої цивілізації, в якій мережева комунікація є одним з головних каналів людського спілкування. Відповідно до її поглядів, комп'ютер слугує засобом для обробки будь-якої інформації, а Інтернет виступає комунікативним засобом передавання інформації. За таких обставин висуваються нові вимоги до людини, яка повинна швидко сприймати та обробляти великі обсяги інформації, володіти сучасними засобами роботи. Тобто вже недостатньо вміти самостійно засвоювати і накопичувати інформацію, а треба навчитися такої технології роботи з інформацією, коли готуються і приймаються рішення на основі колективного знання [13].

Висновки

Аналіз та зіставлення концепцій теоретиків інформаційного суспільства дає нам можливість виділити окремі моменти, що є спільними для усіх них. По-перше, в усіх концепціях розглядається зростання важливості інформації та знання у структурі суспільства, вона розглядається як основний ресурс. По-друге, у зв'язку із розвитком та стрімким поширенням інформаційно-комунікативних засобів, зокрема комп'ютерів та глобальної мережевої структури Інтернет, змінюється характер та суть інформації. Від усного, друкованого слова інформація перетворюється в електронну, що не знає ні часових, ні просторових обмежень. Зростають її обсяги, вплив, доступність у суспільстві. Поряд із інформацією багато дослідників вбачають у комунікації, а саме мережевій комунікації, витоки нової цивілізації. Із зростанням можливостей та зміною способів обміну інформацією у суспільстві комунікація втрачає своє початкове значення, стає обширнішою та багатограннішою. Чим швидше розвиваються інформаційно-комунікативні технології, тим більше зливаються в єдине ціле інформація та комунікація, стирається межа між обробкою інформації та комунікацією. У сучасному суспільстві ці сфери ототожнюються, і провести між ними межу практично неможливо. У інфраструктурі сучасного суспільства існує єдина інформаційна сфера, про яку часто говорили теоретики інформаційного суспільства. Як бачимо, ще до появи сучасних інформаційних технологій та засобів зв'язку багато вчених зосередили свою увагу на їх розвитку та зуміли передбачити важливість мережевої інформації та комунікації у теперішньому глобальному світі.

Однак, усі ці теорії окреслюють розвиток не лише суспільства загалом, а й, зокрема, торкаються сфери державного управління. Оскільки з активним поширенням інформаційно-комунікативних технологій, розвитком комп'ютерів, мережі Інтернет, поширенням мережевої інформації та комунікації можемо спостерігати кардинальні зміни й у цій сфері. Адже протягом років спостерігаємо активну комп'ютеризацію та інформатизацію державних структур, впровадження електронних засобів зв'язку, електронних баз даних, електронного врядування, електронного документообігу, цифрового підпису і т. д. Тобто спостерігаємо процеси, що опосередковані мережевою інформацією та комунікацією. Змінюється структура зв'язків у державно-управлінській діяльності та зростають види комунікацій, що стають дедалі частішими та різнобічними.

Сьогодні у XXI ст. спостерігаємо ще одну хвилю теорій розвитку суспільства, що базується на інформаційно-комунікативних технологіях – становлення та розвиток інформаційно-комунікативного суспільства (ІКС). Саме тому вважаємо, що для глибшого розуміння значення мережевої інформації та комунікації у сучасному державно-управлінському процесі необхідно дослідити погляди науковців у теоріях інформаційно-комунікативного суспільства.

Література.

1. Маклюен Г. М. Понимание медиа: внешние расширения человека / Пер. с англ. В. Николаева; Закл. ст. М. Вавилова. − М.; Жуковский: «КАНОН-пресс-Ц.», «Кучково поле», 2011. − 464 с.

2. Кузнецов М. М. Философия Маршала Маклюэна и коммуникативные стратегии Интернета / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.isn.ru/info/seminar-doc/Mclw.doc.

3. Коритнікова Н. В. Інтернет-представництво як комунікативний ресурс державного управління: дис. канд. соц. наук: спец. 22. 00. 04 «Спеціальні та галузеві соціології» / Н. В. Коритнікова. – Харків, 2008. 193 с.

4. Кастельс М. Становление общества сетевых структур //Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia, 2004. – С. 494.

5. Кастельс М. Информационная епоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс. − М.: ГУ ВЩЭ, 2000. − 608 с.

6. Халипова Е. В. Право и информатика: коэволюция и интеграция / Е. В.Халипова.- М.: Диалог-МГУ, 2007. – 44 с.

7. Белл Д. Социальные рамки информационного общества / Д. Белл // Новая технократическая волна на Западе/ [ред. П. Гуревич]. – М.: Прогресс, 2000. − С. 330−342.

8. Тоффлер Э. Третья волна. − М.: АСТ, 2010. – 329 с.

9. Посконина О. В. Общественно-политическая теория Н. Лумана: методологический аспект. − Ижевск, 2007.

10. Ракитов А. И. Информация, наука, технология в глобальных исторических изменениях. – М., 2007. – 104 с.

11. Ракитов А. И. Философия компьютерной революции. – М.: Политиздат, 2002. – 287 с

12. Дятлов С. А. Предмет и метод теории информационной экономики// Экономическая теория на пороге XXI века. − Том 2. − М., 2000. − С. 519.

13. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации: Учебн. пособие. − М: ВЛАДОС, 2008. − 336 с.

14. Камаралі Г. Становлення та розвиток інформаційної цивілізації: автореф. дис. канд. філос. наук: 09.00.03 / Г. Камаралі. − Донецьк., 2007. − 19 с.

УДК 351:746.1

Геннадій Магась

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних засад державного управління у прикордонній сфері. Автором проаналізовано теоретичні підходи науковців до поняття державного управління та виокремлено особливості цього процесу. На основі трансформації таких особливостей у діяльність органів Державної прикордонної служби України досліджено специфіку державного управління у прикордонній сфері та уточнено понятійно-категоріальний апарат в даній сфері.

Ключові слова: *державне управління, прикордонна сфера, принципи управління, функції управління, система управління, механізм управління, об'єкт управління, суб'єкт управління, орган охорони державного кордону.*

Постановка проблеми

В умовах становлення і розвитку України як сучасної європейської держави особливої значущості набуває дослідження проблем ефективного управління кордонами як механізму державного управління. Подібні дослідження необхідні не тільки задля одержання теоретичних висновків, але й для формування практичних рекомендацій, необхідних для функціонування Державної прикордонної служби України (ДПСУ) як основного суб'єкту інтегрованого управління кордонами з огляду на її соціальну спрямованість. На сучасному етапі розвитку держави поряд із соціально-економічними змінами відбувається переоцінка цінностей, принципів та методів управління. Виникає необхідність в удосконаленні організаційно-розпорядчого механізму управління в усіх сферах, не виключенням є й прикордонна сфера.

Передусім це стосується адаптації її (сфери) організаційного, технологічного, економічного, фінансового, соціального блоків до сучасних умов функціонування на ґрунті нових підходів та методів управління. Трансформаційні процеси, що відбуваються в державі та в країнах ближнього закордоння, стосуються й прикордонної сфери, що виявляється в розвитку міжнародного співробітництва у справі охорони кордонів, боротьбі з нелегальною міграцією, незаконним обігом зброї, наркотиків, ефективній протидії міжнародному тероризму й злочинності. Результативність правоохоронної діяльності на кордоні багато в чому залежить від ефективного управління. Як різновид державного управління воно має забезпечувати взаємодію підрозділів і служб органів Державної прикордонної служби України як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у прикордонній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У наукових публікаціях останніх років, присвячених державному управлінню, розглядалася проблематика економічних відносин, закономірностей та методів вирішення соціальних завдань. Разом з тим, питання державного управління в прикордонній сфері на сучасному етапі ще не отримали комплексного вивчення. Питаннями дослідження державного управління займалися вчені Г. Атаманчук, С. Дубенко, М. Литвин, А. Сіцінський, В. Мельниченко, В. Бакуменко, Д. Безносенко, С. Кравченко, Н. Нижник, Л. Штика, А. Чернявський,О. Андрійко, І. Бачило, В. Битяк, Л. Борець, М. Борець, І. Дробуш, С. Зайцев, Т. Кагановська, Г. Ляхович, В. Марченко, Т. Мацеликта ін.

Крім цього, сучасні процеси в системі охорони державного кордону набули нових рис та особливостей, тому видається актуальним дослідження теоретичних підходів щодо державного управління в прикордонній сфері з урахуванням основних принципів інтегрованого управління кордонами.

Мета

Дослідити теоретичні засади державного управління в прикордонній сфері та уточнити понятійно-категоріальний апарат.

Виклад основного матеріалу

Система управління персоналом у прикордонній сфері має на меті досягнення узгодженності дій усього персоналу. Система повинна працювати в одному напрямку та забезпечувати вирішення поставлених перед нею завдань. Для цього є необхідним чітке управління всередині. Практика свідчить, що управління без спеціальних управлінських знань іноді призводить в органах охорони державного кордону (ООДК) до суттєвих прорахунків в оперативно-службовій діяльності, завдає певної шкоди в справі забезпечення охорони державного кордону України та захисту її інтересів на державному кордоні (ДК).

У науковій літературі набула актуальності точка зору про неперервне розширення сфери державного управління та підвищення ступеня керованості всіх процесів, які відбуваються в суспільстві.

У різних джерелах можна виявити безліч визначень поняття «державне управління». Так, Г. Атаманчук визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, який опирається на її владну силу [1]. Б. М. Лазарєвим визначення державного управління було сформульовано як організуюча, виконавчо-розпорядча діяльність органів держави, що здійснюється на основі і для виконання законів та полягає у повсякденному практичному виконанні функцій держави [3]. Ю. Тихоміров вважає, що управління державою, державними справами – цілеспрямований вплив держави та її інститутів на сфери державного життя для зміни їх відповідно до цілей державної політики [6]. А. Чернявський визначає державне управління як здійснення від імені держави управління, тобто виконавчої і розпорядчої діяльності у сферах та галузях економічного і соціального розвитку громадянського суспільства, охорони прав та свобод людини і громадянина, зміцнення демократичної та правової держави [7].

© Магась Г.А., 2013.

Отже, можна констатувати, що у сучасній нормативній і науковій літературі термін "державне управління" рівнозначно використовується в двох основних значеннях: широкому та вузькому. У широкому значенні державне управління – це організуючий вплив усього державного апарату на якомога широкий спектр суспільних відносин усіма доступними для держави способами. У вузькому значенні державне управління – це безпосередній виконавчо-розпорядчий вплив тієї частини державного апарату, яка призначена для безпосереднього втілення в життя державного курсу, тобто діяльність органів виконавської влади та інших суб'єктів, що наділені відповідними виконавчо-розпорядчими повноваженнями (наприклад, Президента України, Уряду України, Генеральної прокуратури України, інших владних суб'єктів). З цієї точки зору державне управління співвідноситься з поняттям «виконавська влада», яке є ключовим у чинному адміністративному законодавстві. Поняття «державне управління» є більш широким порівняно з виконавчою владою, яка по суті складає зміст діяльності з державного управління, виражаючи передусім її функціональну (виконавчу) спрямованість. У цілому, можна зазначити, що державне управління та державні органи, які здійснюють його функції, – складова єдиного механізму державної влади.

Зміст державного управління в будь-якій сфері буде характеризуватися певними ознаками. Такими ознаками є: виконавчо-розпорядчий характер; підзаконність; масштабність і універсальність; ієрархічність; безпосередньо організуючий характер [7]. Не виключенням є й прикордонна сфера.

Таким чином, трансформуючи ознаки усієї загальнодержавної системи управління через призму специфічних ознак державного управління, притаманних прикордонній сфері, будемо вважати, що державне управління в прикордонній сфері є специфічна, законодавчо визначена, чотирьохрівнева діяльність ієрархічно підпорядкованих органів Держприкордонслужби виконавчо-розпорядчого та безпосередньо організуючого характеру, що впливає на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, господарюючих підприємств незалежно від форми власності, інших юридичних та фізичних осіб, діяльність яких здійснюється у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні або пов'язана із функціонуванням державного кордону України.

Для державного управління, як і для будь-якої іншої діяльності, є характерними певні принципи. Ефективність управління досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо. Разом із тим, виокремлення того чи іншого принципу із системи надає можливість конкретно визначити роль кожного принципу, що полегшує їх практичне застосування.

Серед науковців немає однозначного підходу до вирішення питань про принципи державного управління. Однак, узагальнивши всі наявні дослідження з цього питання, можна зробити висновок про те, що в прикордонній сфері найбільш чітко система принципів державного управління подається двома групами – соціально-правовою й організаційною. Назви цих груп визначають характер принципів, що ними об'єднуються.

До соціально-правових принципів належать ті принципи, що мають загальносоціальний характер і реалізуються в управлінській діяльності ООДК незалежно від їх рівня та місця, від посади, що обіймається співробітником, який здійснює управлінську діяльність. Важлива роль цих принципів обумовлена тим, що вони є основоположниками соціальних (моральних, юридичних) правил управлінської діяльності. Такими принципами є: об'єктивність; конкретність; активність; ефективність; поєднання централізації і децентралізації; законність і дисципліна.

Організаційні принципи у прикордонній сфері – це принципи, на основі яких здійснюється державне управління та які безпосередньо стосуються організації апарату управління, його зв'язків з підпорядкованими та керованими об'єктами. Вони поділяються на дві групи. До першої групи належать галузевий, територіальний, лінійний, функціональний принципи та принцип подвійного підпорядкування. До другої групи – раціональний розподіл повноважень між суб'єктами виконавчої діяльності, відповідальність суб'єктів цієї діяльності за результати їх роботи, поєднання єдиноначальності і колегіальності.

Державне управління у прикордонній сфері слід розглядати через призму інтегрованого управління кордонами, яке має свої особливості [4]:

- по-перше, своєрідні завдання, функції та принципи характеризують його як інноваційний механізм державного управління у сфері прикордонної безпеки;
- по-друге: в його основу покладено співробітництво державних органів та координацію їх діяльності;
- по-третє, реалізується спеціальними суб'єктами на чотирьох рівнях: міжнародному, міждержавному, національному, прикордонному;
- по-четверте, забезпечення оптимального рівня прикордонної безпеки держави з одного боку та законні інтереси громадян – з іншого.

Діяльність ООДК організується відповідно до законодавчих актів України та на основі таких принципів:

- принципи, що стосуються відношень держави та людини і закріпляють такі основоположні ідеї: законність; гуманізм; повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- принципи, пов'язані з міжнародною діяльністю: повага до суверенітету, територіальної цілісності держав і непорушності їх кордонів; мирне розв'язання прикордонних спорів; взаємовигідне всебічне співробітництво з аналогічними службами іноземних держав;
- принципи, які відображають специфіку діяльності й організації прикордонних органів: поєднання гласних і негласних форм та методів діяльності; єдиноначальності та централізації управління.

Базуючись на викладеному вище, розглянемо основні категорії теорії управління стосовно ДПСУ.

Для формування і реалізації керівного впливу необхідною є наявність суб'єкта управління (керівної системи, підсистеми), об'єкта управління (керованої системи, підсистеми) і певним чином організованих прямих та зворотних зв'язків між ними.

У сукупності суб'єкт управління, об'єкт управління та взаємозв'язки між ними утворюють систему управління в органах та підрозділах ОДК.

До суб'єктів управління органами та підрозділами ОДК належать всі керівники, які мають повноваження приймати управлінські рішення, давати доручення підлеглим співробітникам і колективам та вимагати їх виконання, тобто всі елементи і підсистеми відділу прикордонної служби, прикордонного загону, регіонального

управління та Адміністрації ДПСУ, які здійснюють цілеспрямований вплив.

В якості об'єктів управління в органах і підрозділах ОДК виступають виконавці рішень, наказів, доручень керівної підсистеми, спеціалісти прикордонної справи, прикордонні колективи, організаційні структури тощо.

Особливістю процесу управління в прикордонній сфері є те, що управління як структура в ООДК має ієрархічний характер, тому різні рівні управління в прикордонній системі одночасно можуть виступати як суб'єктами, так і об'єктами управління. Кожному рівню управління відповідає свій суб'єкт та об'єкт управління. Тому об'єкт управління в єдиній системі ООДК слід розглядати як суб'єкт наступних управлінських і виконавчих дій. Відповідно, й управління як вид діяльності в такій структурі має і розпорядчу і виконавчу сторону.

Взаємозв'язок між суб'єктом та об'єктом управління полягає в наступному. Суб'єкт управління отримує інформацію про фактичний стан об'єкта управління й оточуючого його зовнішнього середовища. Ця інформація переопрацьовується суб'єктом управління, у результаті чого приймається рішення, якому надається одна з форм управлінського рішення (наказ, розпорядження, резолюція тощо) для передачі його змісту об'єкту управління каналом прямого зв'язку. Інформація про виконання цього рішення й інформація про новий стан об'єкта управління (керованої системи) знову надходить до суб'єкта управління каналом зворотнього зв'язку. Отже, управління є відносно неперервним процесом. Неперервний характер управління органами ОДК обумовлено постійністю та неперервністю інформаційних процесів, що відбуваються в них.

Система управління в органах та підрозділах ОДК складається з таких компонентів: механізму управління, структури управління, процесу управління та механізму вдосконалення системи управління.

Механізм управління складають закони, принципи, цілі, методи та функції управління.

Структура управління містить органи управління, кадри управління і технічні засоби управління.

Процес управління – це діяльність усіх ланок управління щодо досягнення цілей управління.

Механізм удосконалення системи управління містить організацію змін у ній в результаті розвитку об'єкта управління.

Управління в ООДК опирається як на закони управління та об'єктивні економічні закони, так і на єдину систему інтересів усіх учасників оперативно-службової діяльності, яка формується на основі цих законів: суспільних, колективних та особистих.

До них належать: закон єдності системи управління; закон пропорційності; закон оптимального співвідношення централізації функцій управління; закон співвіднесення керівної та керованої систем тощо.

Управління в органах ОДК опирається як на об'єктивні закони управління, так і на єдину систему принципів, що формується на їх основі [2].

У практиці управління ООДК застосовуються загальні, часткові та організаційно-технологічні принципи. До загальних принципів управління відносяться: системність, принципи зворотнього зв'язку, інформаційної достатності, оптимальності, співпідпорядкованості та ін.

Часткові принципи управління в органах ОДК поділяються на дві великі групи: принципи, що застосовуються в економічній, соціально-політичній і духовній сферах прикордонної діяльності, та принципи, які мають місце в системі органів ОДК як державної правоохоронної організації, що забезпечує в межах своєї компетенції безпеку України. До часткових належать такі принципи управління: законність, централізація у поєднанні з розумною децентралізацією, безперервність, оперативність, гнучкість, відповідальність, спадковість, націленість на кінцевий результат тощо. Управління в прикордонній сфері опирається і на групи таких часткових принципів, як принципи організації та діяльності державної служби; принципи підбору кадрів, їх навчання і виховання; принципи здійснення оперативно-розшукової діяльності та інші.

Організаційно-технологічні принципи управління складають основу організаційно-розпорядчої й адміністративно-виконавчої діяльності керівників ООДК. До них можна віднести такі принципи управління: єдиноначальності; конкретності; ієрархії; делегування повноважень; діапазону управління та інші [5].

Особливо необхідно підкреслити значення принципу єдиноначальності. Він передбачає, з одного боку, колегіальність управління, а з іншого – установлення суворої персональної відповідальності за виконавчі функції. Колегіальність не виключає, а передбачає особисту відповідальність кожного співробітника за доручену йому справу. В органах ОДК на всіх рівнях керівництва принцип єдиноначальності діє постійно, оскільки керівники ООДК законодавчо наділені такими правами та функціями. Це виражається у повноті й обсязі владних повноважень, що надаються для вирішення поставлених перед цією структурою завдань; наявності законодавчого забезпечення реалізації цієї функції з відповідальністю перед державою за використання наданих прав; у кадровому та структурному забезпеченні реалізації прав керівників; у матеріальному і фінансовому забезпеченні правоохоронної діяльності з боку держави; у наявності державних гарантій соціальної захищеності персоналу ДПСУ.

За принципом єдиноначальності керує системою ООДК Голова ДПСУ. Найбільш важливі питання керування прикордонною справою розглядаються на засіданнях колегії Адміністрації ДПСУ. Рішення, що приймаються на засіданнях колегій й оформляються наказом Голови ДПСУ, є обов'язковими для виконання всіма ООДК.

За принципом єдиноначальності діють також і начальники регіональних управлінь, які опираються в своїй діяльності на колегії управлінь, а також ректор Національної академії ДПСУ (НАДПСУ) та начальник Науково-дослідного інституту. Принцип єдиноначальності реалізують у своїй управлінській діяльності й начальники відділів прикордонної служби.

Класифікуючи функції управління в прикордонній сфері, їх можна розподілити на загальні функції управління, що відображають стадії процессу управління, і специфічні (конкретні) функції управління конкретними видами оперативно-службової діяльності ООДК.

До загальних функцій сучасного процесу управління у прикордонній сфері належать: аналіз і прогнозування оперативно-службової обстановки, планування, організація, мотивація, координація діяльності, моніторинг, облік і контроль.

До специфічних функцій управління в ООДК відносяться:

- функція управління прикордонною діяльністю (управління прикордонною службою і прикордонним контролем, правоохоронною діяльністю, діяльністю з правового регулювання і науково-технічного розвитку тощо);
- функція управління фінансово-економічною діяльністю (управління фінансовою діяльністю, управління бухгалтерською діяльністю тощо);

- функція управління соціальною діяльністю (управління кадровою, трудовою і психолого-педагогічною діяльністю, управління соціальним забезпеченням тощо);
- функція управління адміністративно-господарською діяльністю (управління адміністративною діяльністю, управління розвитком прикордонної інфраструктури і капітальним будівництвом, управління всебічним матеріально-технічним забезпеченням тощо).

Таким чином, специфічні функції управління в ООДК обумовлені основними формами оперативно-службової діяльності та її багатогранністю.

Висновки

Отже, на підставі дослідження теоретичних засад державного управління в прикордонній сфері можна стверджувати, що державне управління в прикордонній сфері базується на загальноприйнятих основах державного управління. Разом з тим, специфіка сфери діяльності показала деякі особливості й відмінності: ієрархічна чотирьохрівнева побудова управління обумовлює одночасну зміну суб'єкту та об'єкту управління під впливом зовнішніх факторів; система управління базується на двох основних групах принципів: соціально-правовій і організаційній; форми оперативно-службової діяльності формують специфічні, притаманні лише прикордонній сфері функції управління, що дозволило уточнити понятійно-категоріальний апарат.

Напрями подальших досліджень: широке розуміння державного управління у прикордонній сфері, механізми та функції державного управління у прикордонній сфері, удосконалення системи управління.

Література.

1. Атаманчук Г. В.Державне управління (організаційно-функціональні питання) [Текст] : [навч. посіб.] / Г. В. Атаманчук. – М. :Економіка, 2000. – 302 с.
2. Дегтярев В. Г. Принципы и методы организации процессов управления в таможенных органах – СПб., 2004. – С. 91
3. Лазарев Б. М.Державне управління на етапі перебудови[Текст] : [навч. посіб.] / Б. М. Лазарев. – М. : Юридична література, 1988. – 318 с.
4. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами : підручник / М. М. Литвин. – Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, 2012. – 416 с.
5. Молчанова О. В. Таможенное дело / О. В. Молчанова, М. В. Коган. – М. : Феникс, 2007. – С. 142
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса [Текст] : [учебн.] / Ю. А. Тихомиров. – М., 2005. – 698 с.
7. Чернявский А. Г. Курс административного права Российской Федерации: учебник для вузов: в 3 ч., – М., 2003. – С. 23.

УДК 352:342.25

Володимир Наконечний

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ МІСТА

У статті розглядаються теоретичні засади розробки та впровадження стратегій децентралізації в управлінні містом, виділено базові форми децентралізації: деволюцію, делегування, деконцентрацію та дивестицію в контексті їх застосування для аналізу проблематики управління містом.

Ключові слова: *державне управління, місцеве самоврядування, управління містом, децентралізація, форми децентралізації.*

Постановка проблеми

Децентралізація – це доволі складний процес, який за умов ефективного втілення здатний сприяти викоріненню бідності, нерівності, вирішенню екологічних проблем, оптимізації освітньої сфери, сфери охорони здоров'я, приватного сектору, діяльності громадських організацій тощо. Разом з тим, децентралізацію не слід ототожнювати лише зі структурними реформами. Саме децентралізація є домінантним чинником, який обумовлює ефективність державно-управлінських стратегій, наближуючи владні структури до конкретних людей, зокрема, на рівні міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Методологічні питання організації влади міста, механізмів та теоретичних засад його управління стали об'єктом дослідження багатьох науковців. Даний напрямок дослідження успішно розробляють В. Авер'янов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, В. Куйбіда, С. Саханенко, Ю. Шаров та ін. Але теоретичні питання розробки та впровадження стратегії децентралізації в управлінні містом ще не набули достатнього теоретичного узагальнення.

Мета

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних підходів щодо питання розробки та впровадження стратегії децентралізації в управлінні містом.

Виклад основного матеріалу

Ідея децентралізації, вийшовши на передній план у суспільно-політичному дискурсі в останні десятиліття, активно розроблялася ще у 50-60-ті роки XX ст. Появі цієї ідеї сприяли процеси розпаду британських та французьких колоній, що призвело до передачі управлінських функцій органам місцевих влад у постколоніальних країнах. У наш час політику децентралізації здійснюють не лише країни, що розвиваються, але й країни давньої демократичної традиції.

Цікавим у цьому контексті є розуміння змісту процесу децентралізації, яке притаманне тим чи іншим країнам. Як зазначав Р. Ефель, децентралізація для країн Заходу виступає в ролі альтернативи надання соціальних послуг, будучи менш витратним способом [8]. Натомість, за допомогою децентралізації країни, що розвиваються, прагнуть оптимізувати сферу управління і трансформувати сферу економіки задля підвищення її ефективності. Країнами пострадянського простору децентралізація найчастіше розглядається як певний етап, що необхідний у переході, з одного боку, від планової економіки до її ринкових форм та з іншого – від тоталітарного режиму до демократичного. Аналогічним чином сприймають децентралізацію держави Латинської Америки: в якості засобу демократизації. Викликає також інтерес позиція африканських країн, які доволі часто вважають децентралізацію шляхом до національної єдності.

© Наконечний В.В., 2013.

Привертає увагу спостереження стосовно кореляції держав, що здійснюють політику децентралізації, з такими показниками як величина ВВП, демографічні характеристики, розміри території тощо. Так, наприклад, більш децентралізованими на сьогодні є більш заможні країни, а також країни, в яких висока густота населення чи країни з великою територією.

Слід зазначити, що поняття децентралізації тісно корелює з поняттям субсидіарності, що передбачає передачу окремих функцій на найнижчі рівні в системі управління тим структурам, які здатні їх виконувати. У цілому, децентралізацію можна визначити як «передачу відповідальності за планування, менеджмент та використання ресурсів від центрального уряду та його органів на більш низькі рівні управління» [8].

Звернемось до аналізу типів та форм децентралізації. Загальноприйнятим вважається виокремлення трьох ключових типів децентралізації: політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація. У контексті розгляду політичної децентралізації найчастіше аналізують процеси передачі владних функцій до субнаціональних органів управління, які обираються, починаючи з рівня сільських рад і закінчуючи рівнем органів державного управління.

Адміністративна децентралізація найчастіше співвідноситься із певними видами соціальних служб (зокрема, їхнім реформуванням), коли відбувається передача на місця повноважень щодо прийняття рішень, використання ресурсів тощо.

Одним із найпрозоріших типів децентралізації виступає фіскальна децентралізація. Будучи пов'язаною з бюджетними практиками, фіскальна децентралізація сприяє передачі ресурсів із центрального рівня на місцеві рівні. Наразі до уваги беруться різні фактори: взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів, місцеві можливості щодо управління тощо.

Виділимо базові форми децентралізації, до яких відносять деволюцію, делегування, деконцентрацію та дивестицію.

Під деволюцією мається на увазі передача на рівень місцевих органів влади і відповідальності, ресурсів і джерел доходів, що у сукупності сприяє перетворенню місцевих влад на автономні та незалежні структури.

За умов деконцентрації, яку прийнято вважати першим етапом у децентралізації управління, передача влади і відповідальності здійснюється від центрального уряду на нижчий рівень управління. Суттєвим наразі є той факт, що відбувається збереження ієрархічного підпорядкування місцевих влад центральній владі.

При делегуванні спостерігається перерозподіл влади та відповідальності у місцевих органах управління. Слід зазначити, що такий перерозподіл не завжди стосується лише органів місцевої влади, які підпорядковуються центральним органам управління. Разом з тим, вертикальна підлеглість в основному зберігається, хоча відбувається певне перенесення на субнаціональний рівень відповідальності.

У контексті дивестування адміністративна влада чи якісь інші функції передаються на рівень громадських організацій (або волонтерів чи приватних структур). Дивестування, супроводжуючись частковою передачею адміністративних функцій, доволі часто поєднується з дерегуляцією або частковою приватизацією.

В Україні у сфері державного управління доволі широко обговорюється така форма децентралізації як делегування. Зокрема, гостро стоїть проблема розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями (МДА) та ОМС. Стосовно МДА слід зазначити, що їхнє створення пов'язане, з одного боку, із необхідністю здійснення контрольно-наглядових функцій щодо ОМС, а з іншого – з метою виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями. Власне, проблема полягає в тому, що обидві системи – і МДА, і ОМС – у змістовному плані є однорідними, оскільки фактично займаються однаковими питаннями [6]. Також районні та обласні МДА, згідно з Конституцією України (ст. 118), повинні здійснювати виконавчу владу на підпорядкованих їм територіях та контролювати ОМС у питаннях здійснення повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), що делеговані їм законом [3, ст. 141].

У світовій практиці принцип делегування повноважень від органів державної виконавчої влади до ОМС є доволі відомим явищем, що відображено у Європейській Хартії місцевого самоврядування [2]. По-перше, при делегуванні повноважень не порушується автономія місцевого самоврядування у контексті його власних повноважень. По-друге, спостерігається значна економія фінансових та людських ресурсів, оскільки відпадає необхідність у створенні поряд з ОМС додаткових управлінських структур.

Організація влади в місті влаштована таким чином, що вона об'єктивно повинна враховувати різноманітні відносини власності, виробничі показники, господарську та соціальну інфраструктуру міста, характер економічних відносин у ньому тощо. Крім того, одним із визначальних показників у системі владних відносин у місті виступають можливості людської ресурсної бази, що передбачає фокусування уваги на кількісних демографічних ознаках, характері та структурі поселення.

Процеси урбанізації детермінували зміни у формах та структурі організації влади в містах. Базовою детермінантою наразі стала управлінська діяльність, спричиняючи формування нових моделей організації влади у містах. Тобто, спостерігалася кореляція владних та управлінських відносин у містах, що пов'язано з їхньою близькістю. Адже органи влади здійснюють управлінські функції, а владні позиції різноманітних суб'єктів обумовлюються інтересами певних суспільних груп та безпосередньо залежать від здатності органів влади ефективно використовувати управлінські механізми.

У цілому, організацію влади міста можна розуміти у контексті розуміння його рольового статусу як мегаполісу, що характеризується певними специфічними ознаками, зокрема, розвинутими соціально-інфраструктурними комплексами, широкою мережею об'єктів муніципальної власності, наявністю глибинних політичних та соціально-економічних процесів, внутрішнього районного поділу тощо. Означені параметри відображаються на формуванні структури органів влади, на механізмах владних відносин, які, пронизуючи управлінську структуру, сприяють виникненню функціональної специфіки організації влади в місті.

Система організації влади міста в Україні базується на конституційних вимогах, оскільки, відповідно до Конституції України (ст. 5) [3, ст. 141], єдиним джерелом влади є народ, що реалізує свій владний статус через органи державної влади та ОМС. Привертає увагу в означеному контексті позиція М. І. Корнієнка, згідно з якою «коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, де, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу» [4, с. 639].

Разом із тим, на практиці народ як джерело влади не може здійснювати державне управління безпосеред-

ньо. Відтак, значну частину своїх владних повноважень він делегує органам державної влади. Внаслідок делегування відбувається легітимізація органів державного управління. Як зазначає О. Г. Кучабський, «феномен делегування проявляється у ланцюговій передачі владних повноважень» [5, с. 59]. Сутність цього процесу полягає у передорученні окремих управлінських функцій певним органам влади. У контексті демократизації суспільно-політичного життя та управлінської сфери, зокрема, у ланцюгу делегування повноважень можна виокремити такі ланки процесу: а) джерело влади (народ); б) політичний державний інститут (законодавчий орган); в) центральний орган виконавчої влади; г) територіальні органи виконавчої влади та ОМС.

Підґрунтям процесу делегування має бути добровільність, тобто постійна можливість для суб'єкта делегування мати право повернути собі власні повноваження. Саме за умов демократії принцип добровільності цілком реалізований. Відповідно, суб'єкт делегування як джерело влади має здійснювати постійний контроль за використанням органами державної влади делегованих йому повноважень. Забезпечення умов для повноцінного контролю є завданням органів влади, оскільки ефективність управлінських процедур не в останню чергу обумовлюється дієвим контролем з боку суб'єкта делегування. Адже двостороння взаємодія між органами державної влади та суб'єктом делегування сприятиме зростанню довіри та ініціативності на місцях. Як зазначає Н. Р. Нижник, «громадяни мають бути впевнені, що все робиться за волею і в інтересах народу, відкрито, без побічних думок» [7, с. 426].

Якщо ж контроль суб'єктом делегування стосовно виконання делегованих повноважень майже не здійснюється, спостерігається віддалення від демократичних практик, що загрожує узурпацією влади. Відповідно, делеговані повноваження виконуються органами державної влади не в інтересах народу, а в інтересах самої влади.

Звернемось до розгляду такої форми децентралізації, як деволюція. Аналізуючи це поняття, М. Ґібернау вказує, що під деволюцією слід розуміти передачу повноважень на нижчий рівень. В Іспанії, наприклад, одним із найразючіших наслідків деволюції стало виникнення нових ідентичностей. Тобто, «багаторівневе врядування має тенденцію сприяти створенню кількох ідентичностей, які функціонують на різних рівнях» [1, с. 10].

Якщо деволюція спрямована на «розуміння асиметрії провінцій» [1, с. 50], що у певний період часу було характерним для Канади, її означують як асиметрична деволюція (або – метафорично – «кава для кожного»). Політика асиметричної деволюції застосовувалася щодо Квебеку, що насамперед передбачало врахування його специфіки в етнонаціональному контексті. Сьогодні в Канаді більш популярна політика, що спрямована на федералізацію.

Якщо ж передача повноважень на нижчий рівень здійснюється однаковою мірою стосовно всіх територій – таку форму деволюції означують як симетрична деволюція. Симетрична деволюція набула поширення в Іспанії (метафорична назва – «кава для всіх»). Сьогодні Каталонія і Країна Басків незадоволені симетричною деволюцією в Іспанії, вимагаючи більш гнучких та індивідуалізованих підходів до проблем власних територій. Натомість, «багато каталонців і басків прихильні до альтернативної моделі держави, зіпертої на асиметричну деволюцію» [1, с. 64].

Модель симетричної деволюції (однакової для всіх земель) існує також в Німеччині, де вона була запроваджена після Другої світової війни.

Цікавим видається приклад Великобританії, де лейбористський уряд, що прийшов до влади у 1997 р., запровадив модель асиметричної деволюції, внаслідок чого різні ступені автономії отримали Шотландія, Уельс і Північна Ірландія. Така політика обумовлювалася необхідністю врахування проблем, пов'язаних з національним самовираженням. Разом з тим, вона дала свої результати, основним з яких стало уникнення сепаратизму. Тобто, асиметрична деволюція, враховуючи проблемну специфіку окремих регіонів, сприяє зниженню таким чином «градусу напруги».

У цілому, «деволюція посилює вже наявні регіональні ідентичності і сприяє виникненню нових ідентичностей» [1, с. 73]. Тобто, деволюція посилює відчуття єдності певних спільнот на регіональному рівні. Відповідно, якщо екстраполювати цю теорію на рівень міста, то можна стверджувати, що деволюція здатна сприяти формуванню нової міської ідентичності. Причому, більш пріоритетною, на наш погляд, видається політика асиметричної деволюції, коли у кожному конкретному випадку враховуватимуться специфічні показники різних міст при передачі управлінських повноважень на рівень міста.

Таким чином, владні інституції, що формуються на рівні міста, пов'язані як із системою місцевого самоврядування, так і з системою органів місцевої виконавчої влади, які презентують на конкретній території відповідні сегменти державно-управлінської діяльності. У сукупності означені владні інстанції забезпечують реалізацію завдань і функцій держави, паралельно реалізуючи інтереси громади конкретної території.

У цілому, організацію влади міста можна розуміти у контексті розуміння його рольового статусу як мегаполісу, що характеризується певними специфічними ознаками, зокрема, розвинутими соціально-інфраструктурними комплексами, широкою мережею об'єктів муніципальної власності, наявністю глибинних політичних та соціально-економічних процесів, внутрішнього районного поділу тощо. Означені параметри відображаються на формуванні структури органів влади, на механізмах владних відносин, які, пронизуючи управлінську структуру, сприяють виникненню функціональної специфіки організації влади в місті.

Подальші дослідження можуть бути плідними в напрямку розробки стратегій децентралізації щодо субсидіарності територіальної громади.

Література.

1. Ґібернау М. Ідентичність націй / Монтсеррат Ґібернау ; [пер. з англ. П. Таращука]. − К. : Темпора, 2012. − 304 с.

2. Європейська Хартія місцевого самоврядування / Страсбург, 15 жовтня 1985 р. : Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. − 1996. − № 30. − Ст. 141.

4. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування // Муніципальне право України : [підруч.] / М. І. Корнієнко ; [за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького]. − К. : Укрінком Інтер, 2001. − 752 с.

5. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : [моногр.] / О. Г. Кучабський. − Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. − 316 с.

6. Наливайко Л. Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування

як складові адміністративної реформи [Електронний ресурс] / Л. Р. Наливайко. − Режим доступу : http://www.confcontact.com/Okt/11_Naliv.php0.

7. Нижник Н. Р. Державне управління в регіонах України / Н. Р. Нижник // Вісник УАДУ. − 2001. − № 2. − Ч. 1. − С. 425–434.

8. Democratic Governance [Електронний ресурс] // United Nations Development Programme. − Режим доступу : http://www.undp.org/content/undp/en/home/search.html?q=decentralization.

УДК 35.077:65.012.123

Олег Половцев, Гнат Коробко

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ПІДТРИМКИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ДОСЛІДЖЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ КРИТЕРІАЛЬНОЇ БАЗИ ОЦІНКИ ЯКОСТІ

Теоретичні аспекти побудови системи підтримки прийняття рішень в державному управлінні: дослідження елементів критеріальної бази оцінки якості. Запропоновано огляд сучасних аналітичних критеріїв оцінювання якості управлінських рішень, які можуть застосовуватись у СППР для розв'язання задач ДУ.

Ключові слова: *державне управління, прийняття рішень, якість прийняття рішень, якість управління, контроль.*

Постановка проблеми

Функціонування систем державного управління (ДУ) є достатньо складним процесом, що зумовлено наявністю великої кількості різноманітних факторів. В умовах стрімкого суспільного розвитку, складних соціально-економічних процесів і політично-адміністративних реформ в Україні проблеми підвищення ефективності систем державного управління в органах влади всіх рівнів набули особливої актуальності. Крім того, ефективне розв'язання складних проблем державного управління в сучасних умовах постійного збільшення інформаційного потоку та числа задач, що потребують прискореного аналізу і прийняття відповідних рішень, забезпечується лише при використанні досягнень в галузі інформаційних технологій, можливості яких значно перевищують можливості людини. Для ефективнішого використання інформації в процесі державного управління необхідно збільшити потужність аналітичного потенціалу інформаційних систем, забезпечити коректне і адекватне представлення даних, що може бути досягнуто за допомогою глибокої аналітичної обробки та інтеграції із знаннями про функціонування керованих об'єктів у державному управлінні.

Необхідність комп'ютерної підтримки прийняття рішень в державному управлінні в сучасних умовах зумовлена дією низки об'єктивних причин, зокрема: зростанням динаміки процесів у державному управлінні; збільшенням обсягів інформації, що надходить до органів управління і безпосередньо до керівників; ускладненням завдань, що розв'язуються щоденно і на перспективу; необхідністю обліку і урахування великої кількості взаємопов'язаних факторів і вимог, що швидко змінюються; необхідністю зняття невизначеності, пов'язаної з неможливістю кількісного вимірювання окремих чинників; збільшенням важливості наслідків рішень, що приймаються, тощо. Усім цим спричинений швидкий розвиток, широке застосування систем підтримки прийняття рішень (СППР) та зумовлені цілі й функції цих комп'ютеризованих систем [1, с. 37].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Концептуальні засади функціонування механізмів державного управління активно опрацьовані провідними вітчизняними та зарубіжними дослідниками: В. Авер'яновим, О. Амосовим, Г. Астаповою, Г. Атаманчуком, В. Бакуменком, І. Булєєвою, П. Єгоровим, О. Єрьоменко-Григоренком, В. Князєвим, О. Ковалюком, В. Коломийчуком, О. Коротичем, М. Кругловим, А. Кульманом, М. Лесечком, Ю. Лисенком, В. Малиновським, О. Машковим, Н. Мойсеєвим, Н. Нижником, О. Оболенським, Г. Одінцовою, Р. Рудніцькою, З. Рум'янцевим, Ю. Тихомировим, Л. Юзьковим.

Однак, якщо загальні засади механізмів державного управління розроблені на достатньому рівні, то питання оцінювання якості рішень в механізмах управління є малодослідженими [2, с. 21]. Підходи до встановлення критеріїв та процедур оцінювання якості в державному управлінні запропоновані в роботах зарубіжних дослідників і практиків Е. Ведунга, С. Трози, Д. Коупера, М. Семьюельса, Л. Далберга, К. Ісакссона, Г. Клагса, К. Олкері, І. Сумма, Д. Ламарка, А. Матесона, Дж. Скенлена, Р. Теннера, А. Дрюмо.

Необхідно зазначити, що при дослідженні систем державного управління вчені стикаються з низкою проблем, спричинених особливостями галузі ДУ, які можуть бути сформульовані у таких факторах [3, с. 44]:

- більшість управлінських рішень мають багатокроковий характер та служать здебільшого інтересам організації і забезпеченню функціонування стаціонарних системоутворюючих процесів, ніж досягненню конкретних цілей та задач;
- реальні управлінські процеси відбуваються в умовах загальної непогодженості цілей та інтересів учасників системи, тому значна частина рішень спрямована на врегулювання та розв'язання внутрішніх системних конфліктів;
- експертні знання, які використовуються у процесі оцінки стану системи та результативності тих чи інших впливів, мають суб'єктивний характер; точки зору різних експертів визначаються професійними та іншими інтересами, що призводить до об'єктивної суперечливості інтегрованої моделі експертних знань;
- процеси, що відбуваються в об'єктах ДУ та оточуючому середовищі, характеризуються високим складом випадкових подій та компонент, низьким рівнем явних причинно-наслідкових зв'язків, що ускладнює їх формалізацію та прогнозування;
- обсяг початкових даних та інформаційних джерел є достатньо великим та має недостовірний, незакономірний і нестаціонарний характер, що ускладнює використання статистичних методів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Зазначене вище дає підстави стверджувати, що питання дослідження підходів, які ґрунтуються на застосуванні сучасних інформаційних технологій підтримки прийняття рішень, системному аналізі процесів прийняття рішень в державному управлінні, розробці та обґрунтуванні засобів розв'язання задач державного

© Половцев О.В., Коробко Г.Г., 2013.

управління, які б давали можливість оцінювати ефективність прийнятого рішення в ДУ щодо можливих втрат та проектувати максимально ефективну траєкторію його реалізації із урахуванням наявних ризиків і невизначеностей, залишається не вирішеним тією мірою, якої сьогодні потребує рівень наявних задач в державному управлінні [4, с. 89].

Завдання полягає у визначенні підходу до формування критеріальної бази оцінки якості рішень при створенні СППР в державному управлінні з метою розгляду переваг та слабких сторін запропонованих критеріїв, аналізі можливостей їх застосування в галузі вітчизняного державного сектору й формування напрямів розробки підходів до управління якістю рішень в державному управлінні України.

Виклад основного матеріалу

Незалежно від рівня управління процесами вибраного класу завжди існують вхідні та вихідні змінні процесу, які визначаються на етапі аналізу особливостей функціонування процесу. Вихідні змінні дають інформацію стосовно поточного стану процесу, а вхідними можна скористатись для формування керуючих впливів. Вихідні змінні необхідно підтримувати на заданому рівні за допомогою відповідних вхідних керуючих впливів. Відхилення вихідної змінної від заданого рівня використовують як похибку керування, тобто вона служить вхідною величиною для регулюючого органу. Керуючими впливами можуть служити ресурси різної природи, наприклад, енергоресурси, сировина, кваліфіковані кадрові ресурси, нові технології, інвестиції і т. ін. Очевидно, що в процесі управління нас цікавить мінімізація витрат конкретного вибраного ресурсу, що приводить до зменшення витрат на підтримку функціонування в заданому режимі процесу в цілому. Таким чином, в критерій якості керування (у формальному смислі це функціонал якості) логічно включати вхідні та вихідні змінні процесу з відповідними ваговими коефіцієнтами, які сприяють знаходженню компромісу між складовими функціоналу якості.

Одним із самих поширених функціоналів якості керування є квадратичний функціонал такого вигляду:

$$I_1(\mathbf{C})=\int_0^T\left\{\left[\mathbf{X}_B(t,\mathbf{C})-\mathbf{X}_B^E(t)\right]^T\mathbf{V}\left[\mathbf{X}_B(t,\mathbf{C})-\mathbf{X}_B^E(t)\right]\right\}dt,$$

де $\mathbf{X}_B(t,\mathbf{C})$ – вектор вихідних змінних процесу, який повністю характеризує його стан як об'єкта керування; t – неперервний (реальний) час; $\mathbf{C}$ – матриця керуючого пристрою, яка визначає характер керуючого впливу $\mathbf{U}(\mathbf{X}(t)$ або закон керування; $\mathbf{X}_B^E(t)$ – еталонний (бажаний) вектор стану процесу, якого необхідно досягти завдяки належному вибору вектора керування $\mathbf{U}(\mathbf{X}(t)$; $I(\mathbf{C})$ матриця вагових коефіцієнтів, яка коректно враховує кожний елемент вектора стану процесу в загальному значенні критерію $I(\mathbf{C})$; T – горизонт керування – проміжок часу, на якому реалізується оптимальне (або оптимально-адаптивне) керування. Критерій $\mathbf{U}(\mathbf{X}(t)$ мінімізується завдяки належному вибору закону керування для обчислення $\mathbf{U}(\mathbf{X}(t)$ за допомогою матриці керуючого органу $\mathbf{V}$. Фактично він спрямований на мінімізацію зваженої (за допомогою матриці $\mathbf{V}$) суми квадратів похибок керування (відхилення вектора стану від заданого рівня). А оптимальне керування реалізується завдяки вибору оптимального значення матриці коефіцієнтів управління **C***.

Розширений квадратичний критерій включає додатково член, який спрямований на мінімізацію енергії керуючого впливу:

$$I_2(\mathbf{C})=\int_0^T\left\{\left[\mathbf{X}_B(t,\mathbf{C})-\mathbf{X}_B^E(t)\right]^T\mathbf{V}\left[\mathbf{X}_B(t,\mathbf{C})-\mathbf{X}_B^E(t)\right]+\right.$$
$$\left.+\mathbf{U}(t)^T\mathbf{R}\,\mathbf{U}(t)\right\}\mathrm{dt},$$

де $\mathbf{U}(t)$ – вектор оптимальних керуючих впливів; $\mathbf{R}$ – матриця вагових коефіцієнтів для елементів вектора керуючих впливів, значення якої вибирають із умови компромісу між витратами можливих вхідних керуючих потоків. Останній критерій широко застосовують у системах автоматизованого (і автоматичного) синтезу керуючих впливів для об'єктів керування довільної природи завдяки своїй відносній простоті, прозорості та універсальності. Його можна використовувати разом із методами оптимізації різного типу з метою подальшого порівняння альтернативних оптимальних рішень та вибору кращої оптимізаційної процедури для розв'язання конкретної управлінської задачі.

Вибір вагових матриць лінійного квадратичного закону управління. Вагові матриці лінійного квадратичного закону управління часто вибирають емпірично шляхом багаторазового моделювання алгоритму керування при різних значеннях вагових матриць. Це потребує відносно багато часу і значних обчислювальних витрат. Тому нижче пропонується метод, який дає можливість обґрунтувати вибір значень вагових матриць і уникнути великих витрат комп'ютерного часу.

Розглянемо метод визначення вагових матриць, що ґрунтується на заданих значеннях власних чисел перехідної матриці замкненого контура. Для цього скористаємось моделлю процесу керування у просторі станів:

$$x(k+1)=\Phi x(k)+\Psi u(k), \qquad (1)$$

де $\mathbf{x}(k)$ – n-вимірний вектор стану процесу; Ф – матриця динаміки вимірності $[n\times n]$; $\mathbf{u}(k)$ – m-вимірний вектор керуючих впливів; Ψ – матриця коефіцієнтів керування вимірності $[n\times m]$. Крім того, пара (Φ,Ψ) забезпечує керованість системи (1). Критерій якості має вигляд:

$$J=\frac{1}{2}\sum_{k=0}^{\infty}\left[\mathbf{x}^T(k)\mathbf{Q}_1\mathbf{x}(k)+\mathbf{u}^T(k)\mathbf{R}_1\mathbf{u}(k)\right]\to\min$$

де $\mathbf{Q}_1$ – додатно напіввизначена матриця вагових коефіцієнтів для вектора стану; **R1** – додатно визначена матриця вагових коефіцієнтів для вектора керування. Зазначимо, що ці матриці в загальному випадку можуть бути функціями дискретного часу k.

Для розглянутої задачі гамільтоніан, який необхідно сформувати для постановки та розв'язання задачі управління, має вигляд:

$$\mathbf{H}=\frac{1}{2}\mathbf{x}^T(k)\mathbf{Q}_1\mathbf{x}(k)+\frac{1}{2}\mathbf{u}^T(k)\mathbf{R}_1\mathbf{u}(k)+\lambda^T(k+1)[\Phi x(k)+\Psi u(k)]$$

где λ – вектор множників Лагранжа. Необхідні умови оптимальності в даному випадку приймають вигляд:

$$\boldsymbol{\lambda}(k)=\frac{\partial \mathbf{H}}{\partial \mathbf{x}}=\mathbf{Q}_1\mathbf{x}(k)+\boldsymbol{\Phi}^T\boldsymbol{\lambda}(k+1),$$

$$\boldsymbol{\lambda}(\infty)=0,$$

$$\frac{\partial \mathbf{H}}{\partial \mathbf{u}}=\mathbf{R}_1\mathbf{u}(k)+\boldsymbol{\Psi}^T\boldsymbol{\lambda}(k+1),$$

$$\mathbf{x}(k+1)=\boldsymbol{\Phi}\mathbf{x}(k)+\boldsymbol{\Psi}\mathbf{u}(k), \qquad \mathbf{x}(0)=\mathbf{x}_0.$$

Повну систему рівнянь можна записати так:

$$\begin{bmatrix}\mathbf{x}(k+1)\\ \boldsymbol{\lambda}(k)\end{bmatrix}=\begin{bmatrix}\boldsymbol{\Phi} & -\boldsymbol{\Psi}\mathbf{R}_1^{-1}\boldsymbol{\Psi}^T\\ \mathbf{Q}_1 & \boldsymbol{\Phi}^T\end{bmatrix}\begin{bmatrix}\mathbf{x}(k)\\ \boldsymbol{\lambda}(k+1)\end{bmatrix}=\tilde{\boldsymbol{\Phi}}\begin{bmatrix}\mathbf{x}(k)\\ \boldsymbol{\lambda}(k+1)\end{bmatrix}$$

де $\tilde{\boldsymbol{\Phi}}$ – матриця розмірності $[2n\times 2n]$;

n власних значень із загальної кількості $2n$ – це власні значення замкненого контуру системи, які можна знайти із умови:

$$\det\left[\sigma\mathbf{I}-\tilde{\boldsymbol{\Phi}}\right]=0, \quad (2)$$

де σ – власні значення матриці $\tilde{\boldsymbol{\Phi}}$.

Вагові матриці $\mathbf{R}_1, \mathbf{Q}_1$ мають, як правило, діагональну форму з елементами:

$$\mathbf{R}_j=0, \quad i\neq j,$$

$$\mathbf{R}_j=0, \quad i\neq j,$$

$$\mathbf{Q}_i=q_i, \quad \mathbf{Q}_j=0, \quad i\neq j,$$

де $u_{i,\max}$ – максимально допустимі значення керуючих впливів u_i.

Рівнянням (2) можна скористатись для визначення n елементів q_i, (i = 1,...,n) вагової матриці $\mathbf{Q}_1$, якщо всі власні числа замкненого контуру задати, наприклад, із умови стійкості системи. Для заданого власного значення, $\sigma=\mu+i\omega$, із (2) отримаємо рівняння для q_i:

$$f(q_1,q_2,...,q_n)=\det\left[(\mu+i\omega)\mathbf{I}-\tilde{\boldsymbol{\Phi}}\right]=0$$

Загалом можна записати систему із n алгебраїчних рівнянь:

$$\mathbf{F}(\mathbf{s})=[f_1(\mathbf{s}), f_2(\mathbf{s}),..., f_n(\mathbf{s})]^T=0 \quad (3)$$

які можна розв'язати відносно невідомого вектора $\mathbf{s}=(q_1,q_2,...,q_n)$. Детермінант розмірності $[2n\times 2n]$ обчислюється за стандартним методом, а рівняння (3) для вектора $\mathbf{s}$ розв'язують, наприклад, за методом Ньютона:

$$\mathbf{s}^{k+1}=\mathbf{s}^k-\left[\frac{\partial \mathbf{F}}{\partial \mathbf{s}}\right]^{-1}\mathbf{F}(\mathbf{s}^k)$$

де $\frac{\partial \mathbf{F}}{\partial \mathbf{s}}$ – якобіан.

Оскільки матриця $\mathbf{Q}_1$ повинна бути додатно напіввизначеною, то від'ємне значення q_i, обчислене за даним методом, замінюється нульовим, а це означає, що немає обмежень на основну змінну.

Ілюстрація застосування методу. Розглянемо процес, який характеризується чотирма елементами вектора стану і описується наступною моделлю у просторі станів:

$$\begin{bmatrix}x_1(k+1)\\ x_2(k+1)\\ x_3(k+1)\\ x_4(k+1)\end{bmatrix}=\begin{bmatrix}-0.493 & 0.015 & -1 & 0.02\\ -61.176 & -7.835 & 4.991 & 0\\ 31.804 & -0.235 & -0.994 & 0\\ 0 & 1 & -0.015 & 0\end{bmatrix}\begin{bmatrix}x_1(k)\\ x_2(k)\\ x_3(k)\\ x_4(k)\end{bmatrix}+$$

$$+\begin{bmatrix}-0.002 & 0.002\\ 8.246 & 1.849\\ 0.249 & -0.436\\ 0 & 0\end{bmatrix}\begin{bmatrix}u_1(k)\\ u_2(k)\end{bmatrix}.$$

Так, наприклад, при $u_{1,max}$=10 , $u_{2,max}$=30 , елементи вагової матриці $\mathbf{R}_1$ приймають такі значення:

$$r_1=\frac{1}{u_{1,\max}^2}=\frac{1}{10^2}, \quad r_2=\frac{1}{u_{2,\max}^2}=\frac{1}{30^2}.$$

Якщо задати власні числа замкненого контуру такими: –8, –0.05, –4.88±3.66i, то елементи матриці Q_1 приймають такі значення:

Оскільки матриця Q_1 має бути додатно напіввизначеною, то q_1 = 0.

Таким чином, наведена процедура обчислення вагових матриць критерію оптимального управління має, у порівнянні із загальноприйнятим ітераційним підходом, такі переваги: гарантується стійкість замкненої системи управління; вибір значень вагових матриць виконується цілком обґрунтовано; суттєво скорочуються обчислювальні витрати і час на моделювання алгоритму управління.

Формування критеріїв якості в стохастичній постановці задачі (оцінювання стану та невідомих коваріаційних матриць шумів).

Якщо відомі всі статистичні характеристики моделі у просторі станів:

$$\mathbf{x}(k+1)=\boldsymbol{\Phi}(k)\mathbf{x}(k)+\boldsymbol{\Psi}(k)\mathbf{u}(k)+\mathbf{D}'(k)+\mathbf{w}(k), \quad (4)$$

$$\mathbf{z}(k)=\mathbf{x}(k)+\breve{\mathbf{v}}(k), \quad (5)$$

де $\boldsymbol{\Phi}(k)$ – перехідна матриця стану розмірності $[n\times n]$; $\boldsymbol{\Psi}(k)$ – матриця коефіцієнтів управління розмірності $[n\times 1]$; $\mathbf{D}'(k)$ – матриця розмірності $[n\times 1]$; $k=0,1,...,N_1-1$ – дискретний час, де N_1 додатне ціле число; $\mathbf{w}(k)$ і $\breve{\mathbf{v}}(k)$ – некорельовані гаусівські послідовності з нульовими середніми і коваріаційними матрицями $\mathbf{Q}(k)$ і $\mathbf{R}(k)$, відповідно. Якщо $\mathbf{w}(k)$, $\breve{\mathbf{v}}(k)$ і $\mathbf{x}(0)$ – гаусівські, то оптимальну незміщену оцінку вектора стану з мінімальною дисперсією при заданих значеннях вимірів забезпечує оптимальний фільтр Калмана [5, с. 103]. Рівняння, які описують оптимальний дискретний фільтр, мають вигляд:

$$\hat{\mathbf{x}}(k|k-1)=\mathbf{\Phi}(k-1)\hat{\mathbf{x}}(k-1|k-1)+\mathbf{\Psi}(k-1)\mathbf{u}(k-1)+\mathbf{D}'(k-1), \quad (6)$$

$$\hat{\mathbf{x}}(k|k)=\hat{\mathbf{x}}(k|k-1)+\mathbf{K}(k)\mathbf{v}(k), \quad (7)$$

$$\mathbf{K}(k)=\mathbf{P}(k|k-1)\left[\mathbf{P}(k|k-1)+\mathbf{R}(k)\right]^{-1}, \quad (8)$$

$$\mathbf{P}(k|k-1)=E\left\{\left[\mathbf{x}(k)-\hat{\mathbf{x}}(k|k-1)\right]\left[\mathbf{x}(k)-\hat{\mathbf{x}}(k|k-1)\right]^T\right\}= \\ =\mathbf{\Phi}(k-1)\mathbf{P}(k-1|k-1)\mathbf{\Phi}^T(k-1)+\mathbf{Q}(k-1), \quad (9)$$

$$\mathbf{P}(k|k)=E\left\{\left[\mathbf{x}(k)-\hat{\mathbf{x}}(k|k)\right]\left[\mathbf{x}(k)-\hat{\mathbf{x}}(k|k)\right]^T\right\}=\left[\mathbf{I}-\mathbf{K}(k)\right]\mathbf{P}(k|k-1)= \\ =\left[\mathbf{I}-\mathbf{K}(k)\right]\mathbf{P}(k|k-1)\left[\mathbf{I}-\mathbf{K}(k)\right]^T+\mathbf{K}(k)\mathbf{R}(k)\mathbf{K}^T(k), \quad (10)$$

$$\mathbf{v}(k)=\mathbf{z}(k)-\hat{\mathbf{x}}(k|k-1), \quad (11)$$

де $\mathbf{I}$ – одинична матриця відповідної розмірності; $\hat{\mathbf{x}}(k|k-1)$ – оцінка (прогноз) вектора стану $\mathbf{x}(k)$, що ґрунтується на вимірах $\mathbf{z}(k-1),\mathbf{z}(k-2),\ldots,\mathbf{z}(0)$; $\hat{\mathbf{x}}(k|k)$ – оцінка $\mathbf{x}(k)$, яка ґрунтується на вимірах $\mathbf{z}(k),\mathbf{z}(k-1),\ldots,\mathbf{z}(0)$; $\mathbf{K}(k)$ – оптимальна вагова матриця або оптимальний матричний коефіцієнт підсилення фільтра; $\mathbf{P}(k|k-1)$ – апріорна коваріаційна матриця похибок оцінок $\hat{\mathbf{x}}(k|k-1)$; $\mathbf{P}(k|k)$ – апостеріорна коваріаційна матриця похибок оцінок $\hat{\mathbf{x}}(k|k)$; $\mathbf{v}(k)$ – нев'язка (інноваційна послідовність) фільтра.

Початковими умовами для фільтра є такі: $\hat{\mathbf{x}}(0|0)=\bar{\mathbf{x}}_0$ і $\mathbf{P}(0|0)=\mathbf{P}_0$. Крім того, оцінки фільтра незміщені: $E\{\hat{\mathbf{x}}(k|k-1)\}=E\{\hat{\mathbf{x}}(k|k)\}=E\{\mathbf{x}(k)\}$ і

$$E\left\{\left[\mathbf{x}(k)-\hat{\mathbf{x}}(k|k-l)\right]\mathbf{z}^T(k-p)\right\}=0 \quad \text{для} \quad l\ge 0, \quad p\ge l,$$

а послідовність нев'язок задовольняє умовам:

$$E\{\mathbf{v}(k)\}=0, \\ E\{\mathbf{v}(k)\mathbf{v}^T(k-i)\}=0, \\ E\{\mathbf{v}(k)\mathbf{v}^T(k)\}=\mathbf{P}(k|k-1)+\mathbf{R}(k), \quad \forall k,i. \quad (12)$$

В моделі (4), (5) невідомі коваріаційні матриці Q(k) і R(k), які можна оцінити на основі експериментальних даних. Розглянемо деякі можливості оцінювання цих величин. Спочатку розглянемо метод адаптивного оцінювання, запропонований Р. Мехрою, який оцінює невідомі параметри за вибірковою кореляційною функцією нев'язок фільтра [5, с. 146; 6, с. 217]. Розглянемо стаціонарну систему:

$$\mathbf{x}(k+1)=\mathbf{\Phi}\,\mathbf{x}(k)+\mathbf{D}'+\mathbf{w}(k), \quad (13)$$

$$\mathbf{z}(k)=\mathbf{x}(k)+\breve{\mathbf{v}}(k), \quad (14)$$

де

$$E\{\mathbf{w}(k)\}=0,$$

$$E\{\mathbf{w}(k)\mathbf{w}^T(j)\}=\begin{cases}\mathbf{Q}, & k=j\\ 0, & k\ne j\end{cases},$$

$$E\{\breve{\mathbf{v}}(k)\}=0,$$

$$E\{\breve{\mathbf{v}}(k)\breve{\mathbf{v}}^T(j)\}=\begin{cases}\mathbf{R}, & k=j\\ 0, & k\ne j\end{cases},$$

$$E\{\mathbf{w}(k)\breve{\mathbf{v}}^T(j)\}=0, \quad \text{для всіх} \quad \forall k,j.$$

В даному випадку фільтр досягає усталеного стану, в якому рівняння (8) і (9) приймають вигляд:

$$\mathbf{K}=\mathbf{P}(\mathbf{P}+\mathbf{R})^{-1},$$

$$\mathbf{P}=\mathbf{P}(k|k-1)=\mathbf{\Phi}(\mathbf{I}-\mathbf{K})\mathbf{P}(\mathbf{I}-\mathbf{K})^T\mathbf{\Phi}^T+\mathbf{\Phi}\mathbf{K}\mathbf{R}\mathbf{K}^T\mathbf{\Phi}^T+\mathbf{Q}$$

а істинні коваріаційні матриці нев'язок C_i визначаються рівняннями:

$$\mathbf{C}_0=E\{\mathbf{v}(k)\mathbf{v}^T(k)\}=\mathbf{P}+\mathbf{R},$$

$$\mathbf{C}_i=E\{\mathbf{v}(k)\mathbf{v}^T(k-i)\}=\left[\mathbf{\Phi}(\mathbf{I}-\mathbf{K})\right]^{i-1}\mathbf{\Phi}\left[\mathbf{P}-\mathbf{K}\mathbf{C}_0\right] \mid i\ge 1.$$

Зазначимо, що для оптимальної матриці $\mathbf{K}$, тобто $\mathbf{P}-\mathbf{K}\mathbf{C}_0=0$, при $\mathbf{C}_i=0$ для всіх $i>0$, оцінка $\mathbf{C}_i$ визначається інноваційною послідовністю:

$$\hat{\mathbf{C}}_i=\frac{1}{N_1-i}\sum_{k=i}^{N_1-1}\mathbf{v}(k)\mathbf{v}^T(k-i).$$

Оцінки матриць $\mathbf{Q}$ і $\mathbf{R}$ можна отримати на основі останніх виразів, а для визначення коефіцієнта підсилення $\mathbf{K}$ використовується метод найшвидшого спуску [5, с. 139]. В результаті отримуємо:

$$\hat{\mathbf{R}}=\hat{\mathbf{C}}_0-\hat{\mathbf{P}},$$

$$\sum_{j=0}^{k-1}\mathbf{\Phi}^j\hat{\mathbf{Q}}\left(\mathbf{\Phi}^{j-k}\right)^T=\left(\hat{\mathbf{P}}\right)^T\left(\mathbf{\Phi}^{-k}\right)^T-\mathbf{\Phi}^k\hat{\mathbf{P}}-\sum_{j=0}^{k-1}\mathbf{\Phi}^j\hat{\mathbf{\Xi}}\left(\mathbf{\Phi}^{j-k}\right)^T$$

$k=1,\ldots,N_1$,

$$\hat{\mathbf{\Xi}}=\mathbf{\Phi}\left[-\mathbf{K}\left(\hat{\mathbf{P}}\right)^T-\hat{\mathbf{P}}\mathbf{K}^T+\mathbf{K}\hat{\mathbf{C}}_0\mathbf{K}^T\right]\mathbf{\Phi}^T,$$

$$\hat{\mathbf{P}}=\mathbf{K}\hat{\mathbf{C}}_0+\mathbf{\Pi}^*\begin{bmatrix}\hat{\mathbf{C}}_1\\ \hat{\mathbf{C}}_2\\ \vdots\\ \hat{\mathbf{C}}_n\end{bmatrix},$$

$$\mathbf{\Pi}=\begin{bmatrix}\mathbf{\Phi}\\ \mathbf{\Phi}(\mathbf{I}-\mathbf{K})\mathbf{\Phi}\\ \vdots\\ \left[\mathbf{\Phi}(\mathbf{I}-\mathbf{K})\right]^{n-1}\mathbf{\Phi}\end{bmatrix},$$

де **П*** матриця, яка є псевдооберненою для **П**.

Зазначимо, що запропонований метод вимагає досить об'ємних обчислень при визначенні матриці **Q**, псевдооберненні матриць, накопичуванні вимірювальної інформації та оцінюванні ряду допоміжних параметрів.

Розглянемо ще один метод оцінювання невідомих коваріаційних матриць шумів моделі (13) – (14), запропонований у роботі [5, с. 168]. Цей метод оцінювання,

як і метод Мехри, ґрунтується на статистичній оцінці коваріаційної ($\mathbf{C}_0$) і автокореляційної ($\mathbf{C}_s$) функцій нев'язок субоптимального фільтра, побудованого для розрахованих значень параметрів, які можуть відрізнятись від фактичних: $\mathbf{Q}^* \neq \mathbf{Q}$, $\mathbf{Q}^* = 0$. Однією із особливостей запропонованого підходу є вибір початкового наближення $\mathbf{Q}^* = 0$ при побудові субоптимального фільтра.

Припустимо, що розраховані значення коваріаційних матриць шумів моделі співпадають з фактичними. Процедура оцінювання складається з трьох етапів.

Перший етап передбачає обчислення нев'язок субоптимального фільтра і визначення статистичних оцінок $\mathbf{C}_0$ і $\mathbf{C}_s$.

а) Формування нев'язок фільтра з пам'яттю n:

$$\mathbf{v}^{(n)}(k) = \mathbf{z}(k) - \mathbf{\Phi}\hat{\mathbf{x}}^{(n)}(k-1|k-1) - \mathbf{D}',$$

де

$$\hat{\mathbf{x}}^{(n)}(k|k) = \begin{cases} \mathbf{P}(n|n)\sum_{j=1}^{n}\left[\mathbf{\Phi}^{j-n}\right]^T \mathbf{R}^{-1}\mathbf{z}(j), & k = n \\ \mathbf{\Phi}\hat{\mathbf{x}}^{(n)}(k-1|k-1) + \mathbf{D}' + \mathbf{K}\mathbf{v}^{(n)}(k), & k > n \end{cases}$$

$$\mathbf{K} = \mathbf{P}(n|n)\mathbf{R}^{-1},$$

$$\mathbf{P}(n|n) = \left[\sum_{j=1}^{n}\left[\mathbf{\Phi}^{j-n}\right]^T \mathbf{R}^{-1}\mathbf{\Phi}^{j-n}\right]^{-1},$$

$$\mathbf{P}^{-1}(0|0) = 0.$$

б) Формування нев'язок фільтра з пам'яттю $n+s$:

$$\mathbf{v}^{(n+s)}(k) = \mathbf{z}(k) - \mathbf{\Phi}\hat{\mathbf{x}}^{(n+s)}(k-1|k-1) - \mathbf{D}'$$

де

$$\hat{\mathbf{x}}^{(n+s)}(k|k) = \begin{cases} \hat{\mathbf{x}}^{(n)}(k|k), & s = 0 \\ \mathbf{\Phi}\hat{\mathbf{x}}^{(n+s-1)}(k-1|k-1) + \mathbf{D}' + \mathbf{K}\mathbf{v}^{(n+s-1)}(k), & s > 0 \end{cases}$$

$$\mathbf{K}(s) = \mathbf{P}(n+s|n+s)\mathbf{R}^{-1}.$$

Статистичні характеристики нев'язок визначаються так:

$$E\left\{\mathbf{v}^{(n)}(k)\right\} = 0,$$

$$\mathbf{C}_0 = E\left\{\mathbf{v}^{(n)}(k)\left[\mathbf{v}^{(n)}(k)\right]^T\right\} = \sum_{j=1}^{n}\mathbf{\Omega}(n|j)\mathbf{Q}\,\mathbf{\Omega}^T(n|j) + \sum_{j=1}^{n}\mathbf{S}(n|j)\mathbf{R}\,\mathbf{S}^T(n|j)$$

$$\mathbf{\Omega}(n|j) = \mathbf{\Phi}\mathbf{P}(n|n)\left[\mathbf{\Phi}^{j-n}\right]^T \mathbf{P}^{-1}(j|j)\mathbf{\Phi}^{-1},$$

$$\mathbf{S}(n|j) = \mathbf{\Phi}\mathbf{P}(n|n)\left[\mathbf{\Phi}^{j-n}\right]^T \mathbf{R}^{-1},$$

$$\mathbf{C}_{k-s} = E\left\{\mathbf{v}^{(n+k-s)}(k)\mathbf{v}^{(n)}(s)\right\} = \sum_{j=1}^{n}\mathbf{\Omega}(n+k-s|j)\mathbf{Q}\,\mathbf{\Omega}^T(n|j)$$

Статистичні оцінки $\mathbf{C}_0$ і $\mathbf{C}_S$ мають такий вигляд:

$$\hat{\mathbf{C}}_0 = \frac{1}{k-n}\sum_{j=n+1}^{k}\mathbf{v}^{(n)}(j)\left[\mathbf{v}^{(n)}(j)\right]^T,$$

$$k = n+1, n+2, \ldots$$

$$\hat{\mathbf{C}}_S = \frac{1}{k-n-s}\sum_{j=n+s+1}^{k}\mathbf{v}^{(n+s)}(j)\left[\mathbf{v}^{(n)}(j-s)\right]^T$$

$$k = n+s+1, n+s+2, \ldots$$

На наступному етапі обчислюють оцінку $\hat{\mathbf{Q}}$ шляхом розв'язання системи лінійних рівнянь:

$$\hat{\mathbf{C}}_S = \sum_{j=1}^{n}\mathbf{\Omega}(n+s|j)\hat{\mathbf{Q}}^{(k)}\mathbf{\Omega}^T(n|j),$$

де

$$\mathbf{\Omega}(n|j) = \mathbf{\Phi}\mathbf{P}(n|n)\left[\mathbf{\Phi}^{j-n}\right]^T \mathbf{P}^{-1}(j|j)\mathbf{\Phi}^{-1}.$$

Використовуючи оцінку $\hat{\mathbf{Q}}$, на третьому етапі обчислюють оцінку $\hat{\mathbf{R}}$ шляхом розв'язання системи рівнянь:

$$\hat{\mathbf{C}}_0 = \sum_{j=1}^{n}\mathbf{\Omega}(n|j)\hat{\mathbf{Q}}^{(k)}\mathbf{\Omega}^T(n|j) + \sum_{j=1}^{n}\mathbf{S}(n|j)\hat{\mathbf{R}}^{(k)}\mathbf{S}^T(n|j)$$

де

$$\mathbf{S}(n|j) = \mathbf{\Phi}\mathbf{P}(n|n)\left[\mathbf{\Phi}^{j-n}\right]^T \mathbf{R}^{-1}.$$

Зазначимо, що останній метод є найбільш прийнятним у порівнянні з іншими, простим в реалізації, має хорошу швидкість збіжності й забезпечує високу точність оцінок коваріаційних матриць.

Висновки

Запропоновано огляд сучасних аналітичних критеріїв оцінювання якості управлінських рішень, які можуть застосовуватись у СППР для розв'язання задач ДУ. Доведено, що комплексність, багатоваріантність проблем та великі обсяги статистичної і оперативної інформації в сучасних умовах не дозволяють розв'язувати задачі прийняття рішень в ДУ на одному формальному рівні на основі єдиної формальної моделі, а потребують розробки та використання цілісної системи ключових показників – критеріїв, що дає можливість визначити структурну ієрархію проблеми на основі принципів системного аналізу, провести якісний і кількісний аналізи ситуацій, визначити критичні моменти та тенденції розвитку процесів ДУ.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження необхідно спрямувати на розробку механізмів впровадження інформаційних технологій, зокрема, розробку і використання систем підтримки прийняття рішень, в галузі державного управління в Україні, що є одним із основних чинників забезпечення інноваційного розвитку держави

Література.

1. Ситник В. Ф. Системи підтримки прийняття рішень: Навч. посіб. / В. Ф. Ситник – К.: КНЕУ, 2004. – 614 с.
2. Басовский Л. Е. Управление качеством / Л. Е. Басовский, В. Б. Протасьев. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 212 с.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Ведунг Е. – Київ: Всеувито, 2003. – 314 с.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. – К.:Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

5. Згуровский М. З. Аналитические методы Калмановской фильтрации для системы с априорной неопределённостью / М. З. Згуровский, В. Н. Подладчиков. – К.: Наукова думка, 1995. – 285 с.

6. Вентцель Е. С. Теория вероятностей / Е. С. Вентцель. – М.: Высшая школа, 2001. – 576 с.

УДК 352.075.1:005.35

Катерина Ровинська

КОРПОРАТИВНИЙ ІНТЕРЕС ЯК ОДНА З ОЗНАК ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються теоретико-методологічні питання визначення та формування інтересів територіальної громади, які містять ознаки корпоративного характеру, а також визначається їх роль в системі місцевого самоврядування як чинника, спроможного забезпечити підвищення рівня конкурентоспроможності територій в умовах сучасного суспільства. Також, досліджено склад корпоративного інтересу територіальної громади та його вплив на формування збалансованої та компромісної системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, корпоративний інтерес, економічний інтерес.*

Постановка проблеми

Останнім часом у дослідженнях науковці все частіше торкаються питання самосвідомості та самоорганізації мешканців окремих територій в контексті правоздатної та конкурентоспроможної територіальної громади, що в європейських країнах виступає одночасно метою (для органів місцевого самоврядування) та інтересом (для мешканців відповідної території) [1; 6]. Окреслена проблематика дійсно має практичну спрямованість, адже економічне процвітання окремої території проживання та її інвестиційна привабливість є підґрунтям процвітання та заможності її населення та регіону зокрема.

У той же час, територіальні громади використовують демократичні інструменти взаємодії з владою, органи місцевого самоврядування виступають як повноцінні суб'єкти економічних відносин, а їх спільною мотиваційною домінантою діяльності є посилення соціально-економічних позицій адміністративно-територіальної одиниці.

На жаль, на теперішній час ситуація у вищеозначених взаємовідносинах територіальної громади та органів місцевого самоврядування нагадує відносини «двох сусідів комунальної квартири», кожен з яких переслідує свої інтереси, проживаючи на спільній території. Проте, за усіма доктринами та теоріями місцевого самоврядування, інтереси усіх учасників цієї системи повинні збігатися, зокрема, беручи до уваги той факт, що інститут місцевого самоврядування є демократичним проявом держави та створений для реалізації саме інтересів територіальної громади.

© Ровинська К.І., 2013.

На теперішній час, окрім правових та економічних неспроможностей системи місцевого самоврядування, причинами складної ситуації є також невідповідність норм законодавства та напрямів функціонування його органів існуючим ціннісним орієнтаціям населення, особливостям його життєдіяльності та внутрішнім тенденціям розвитку громад. З іншого боку, спостерігаємо також збереження застарілих форм і методів у діяльності органів місцевого самоврядування, в той час, коли завдяки індустріалізації та інформатизації усі інші суспільні та економічні суб'єкти набагато швидше пристосовуються до зовнішніх змін і потреб. Вказане ще раз підтверджує відсутність єдності інтересів у системі місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Інтерес до проблеми розвитку територіальних громад цілком виправданий у зв'язку з підвищенням ролі територіального чинника в управлінському процесі, враховуючи, що територія є основою консолідації соціальних суб'єктів із політичними структурами, арена, де стикаються різнопланові (приватні, колективні, галузеві, державні) інтереси.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Дослідженням питань територіальної громади, її ознакам та правовому статусу присвячено багато наукових та практичних робіт М. Баймуратова, О. Батанова, Т. Голікової, В. Кампо, В. Кравченко, І. Козюбри, В. Куйбіди, Ю. Молодожен, Ю. Сурміної, Ю. Наврузової, С. Саханенка. Неодноразово викликали бурні дискусії питання конкурентоспроможності територіальних громад та їх інвестиційної привабливості (В. Барвіцький, Я. Жовнірчик, О. Дегтярьова). У той же час, питанням інтересів територіальної громади, як підґрунтю для виникнення та функціонування збалансованої системи місцевого самоврядування, приділялось досить мало уваги, у зв'язку з чим, на нашу думку, було втрачено мотиваційну складову, яка спонукає органи місцевого самоврядування та територіальну громаду до конструктивного діалогу та особливого партнерства з питань соціально-економічного розвитку території.

Мета

Завданням даного дослідження виступають теоретико-методологічні питання інтересів територіальної громади як однієї з її ознак, що має корпоративний характер та визначення їх ролі в системі сучасного реформування місцевого самоврядування в Україні як чинника спроможного забезпечити підвищення рівня конкурентоспроможності територій в умовах сучасного суспільства.

Виклад основного матеріалу

Донедавна таке поняття, як «територіальний колектив», не досліджувалося жодною із суспільнознавчих наук. У значному переліку монографій, присвячених проблемам колективу (в його широкому розумінні), дослідження такого його різновиду, як територіальний колектив, посідає незначне місце. Більш того, територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведеній в ряді філософських робіт. В окремих монографіях учених-державознавців здійснювалися спроби дослідити сутність територіальних об'єднань, але належного розроблення вони не дістали.

Наука радянського будівництва розглядала систему Рад як єдність органів державної влади, уналежнюючи до таких місцеві Ради народних депутатів, що, з одного боку, були органами єдиної державної влади, а з іншого − виступали як державна організація місцевого населення, покликана вирішувати питання місцевого

значення. Вважалося, що місцеві Ради народних депутатів не тільки представляли інтереси населення, а й були формою з'єднання прямої демократії і демократії представницької, що ставило їх у ранг основної ланки самоврядування народу.

Таким чином, радянська держава розглядалася як універсальна форма політичного об'єднання громадян в особі Рад, що нібито забезпечували реальну участь громадян у державному управлінні як у центрі, так і на місцях. А держава у свою чергу, зобов'язувалася розширювати сферу самоврядування громадян спочатку в рамках підприємств, установ, організацій, у межах території, а надалі − у межах галузі народного господарства й у загальнодержавному масштабі. Ця трансформація повинна була супроводжуватися еволюцією політичних інститутів, структур державного управління, де зростала б їх залежність від волі й інтересів громадян, колективів, соціальних спільнот. Безперечно, що за такого ідейно-політичного забарвлення розуміння самоврядування не знаходилося місця для дослідження такого інституту, як територіальна самоорганізація громадян для вирішення питань місцевого значення та забезпечення реалізації їх інтересів.

Разом з тим, у західних соціологічній і правовій доктринах дослідженню місцевих співтовариств приділялась найсерйозніша увага, що пояснювалося, насамперед, функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. Уже 1955 р., вивчивши 94 визначення територіальних співтовариств, Дж. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, у більшості з них найважливішими є такі ознаки: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки). Через чотири роки інший дослідник − К. Іонассен − виявив у різноманітних визначеннях місцевих співтовариств значний збіг таких елементів, як: 1) населення; 2) територіальна база; 3) взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому; 4) спільні культура і соціальна система, що інтегрують діяльність його членів; 5) усвідомлення жителями єдності й належності до співтовариства; 6) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем. З цього часу були сформульовані десятки інших визначень і ознак територіальних співтовариств [5, с. 324].

В юридичній літературі можна виділити ряд спроб охарактеризувати територіальний колектив. Так, В. І. Фадєєв, визначаючи місцеве самоврядування, трактує його як право громадян, місцевого співтовариства (населення даної території) на самостійне завідування місцевими справами [12, с. 54]. М. О. Краснов говорить про місцеве співтовариство як про сукупність людей, котрі складають населення самоврядних одиниць [16, с. 10]. Ю. О. Тихомиров у курсі «Публічне право» вживає термін «соціальна спільнота», під якою розуміє населення міст, сіл тощо [13, с. 43]. Ототожнення територіального колективу з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці наводить М. І. Корнієнко, котрий визначає його як первинного суб'єкта місцевого самоврядування [14, с. 69]. В. М. Кампо вважає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста [5, с. 89]. За С. Поповичем, місцева співдружність являє собою самоврядну, відділену від державних органів співдружність громадян, в якій вони самі безпосередньо вирішують деякі справи, що становлять спільний інтерес для певного населеного пункту [5, с. 156].

На думку М. О. Баймуратова, за пріоритетного «територіального» підходу «втрачається соціально-правова сутність цього феномена, що містить у собі розуміння населення як локального співтовариства громадян (місцеве співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями із задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням» [6, с. 84]. Тому він визначає територіальний колектив (місцеве співтовариство) як сукупність фізичних осіб, котрі постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство в результаті спільних взаємних комунікацій, що мають системоутворюючий характер, об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування.

У той же час привертає на себе увагу дефініція О. В. Батанова, котрий бачить у територіальній громаді територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб, що постійно проживають і працюють на території села чи добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на даній території, платять комунальні податки і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [1, с. 56].

Основний акцент на «інтерес» робить і В. В. Медведчук, який вважає, що «громада − це сплетення соціальних відносин між людьми, котрі мають множину загальних інтересів, потреб <...> це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб». Громада, підкреслює він, − це простір, в якому реалізуються практично всі життєві вияви окремих особистостей або їхніх дрібних об'єднань. У той самий час слід звернути увагу й на те, що громада − це не замкнута ланка в житті товариства, а його органічна частина, на основі якої будується товариство в цілому [17, с. 48].

Пріоритет спільності інтересів при становленні й функціонуванні територіального колективу визнає і І. П. Бутко, який вважає, що територіальний колектив − це люди, котрі мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами [15, с. 97].

Закріплення в Конституції України (ст. 140) правового становища територіальної громади відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, а й історичним традиціям українського народу. Територіальні громади, або общини, були центрами громадського самоврядування в Київській Русі. На праві громад базувалося і Магдебурзьке право в містах середньовічної України. Громади входили до системи місцевого самоврядування, передбаченої Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. і проектами Конституції УНР 1920 р.

Разом з тим, існуючу потребу в більш докладній характеристиці територіальної громади, що мала міститися в профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на наш погляд, на практиці реалізовано не було. Дефініція територіальної громади, що міститься в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», практично повторює конституційне формулювання, за винятком хіба що акценту на постійне проживання жителів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці: «територіальна громада − це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровіль-

не об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Дуже вдалою щодо цього, на наш погляд, була дефініція місцевого самоврядування, розроблена на рівні законопроектних праць і вміщена в проекті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», підготовленому групою фахівців на замовлення Асоціації міст України. Тут територіальна громада визначалася як спільнота громадян України, жителів села, селища і міста або добровільного їх об'єднання в загальну громаду, що має спільну комунальну власність, а також спільні інтереси.

Отже, визначаючи інтерес як одну з ознак територіальної громади, вважаємо за необхідне звернутися до його категоріального визначення та змісту у науковому розумінні. Інтерес (від лат. interest − має значення, важливо) у соціології – це реальна причина соціальних дій, що лежить в основі безпосередніх спонукань – мотивів, ідей тощо, − у яких беруть участь індивіди, соціальні групи. У той же час у психології інтерес – це ставлення особистості до предмета як до чогось для неї цінного, привабливого [8].

Теорія муніципального права визначає «тріаду інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування:

- інтереси території;
- інтереси територіальної громади;
- інтереси конкретного жителя−члена такої громади [5, с. 345].

На базі зазначеної «тріади інтересів» закріплюються муніципальні права особистості, які виникають тільки у суб'єкта, котрий є членом територіального колективу, і реалізуються тільки у сфері місцевого самоврядування.

Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, що є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, спричиненими децентралізацією державного управління. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси − насамперед, у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особи-члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються, насамперед, у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні і, як наслідок, самореалізація особистості в рамках територіальної громади). Нарешті, інтереси конкретної особи-члена територіальної громади являють собою її муніципальні права у вузькому розумінні й виникають під час реалізації нею практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель виступає як суб'єкт-об'єкт місцевого самоврядування, концентруючи в собі й виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал.

Таке взаємне урахування всієї сукупності інтересів, що виявляються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом існування і функціонування системи місцевого самоврядування, толерантності та протекціонізму до неї центральної влади держави.

Територія є основою консолідації соціальних суб'єктів із політичними структурами, арена, де стикаються різнопланові (приватні, колективні, про галузеві, державні) інтереси.

Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому аксіоматично, що «інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, ніж інтереси класу або нації». Як справедливо зазначає К. С. Бельський, становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують в її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [7, с. 74].

Таким чином, враховуючи складний характер формування складу інтересів територіальної громади, на нашу думку, доречно визначити їх як корпоративні, закріпивши за ними компромісний механізм визначення, тобто з урахуванням інтересів усіх суб'єктів (учасників) територіальної громади. Вказане надасть можливість встановлення більш чіткого та конкретного механізму формування стратегічних завдань органів місцевого самоврядування на кожній окремій території.

Існують два основних підходи до розуміння сутності корпоративних інтересів. Зазвичай такими інтересами визнаються інтереси товариства, що інтегрують у собі приватні інтереси учасників, посадових осіб, найманих працівників, публічні інтереси та приватні інтереси пов'язаних з товариством третіх осіб. При другому підході розрізняють дві категорії корпоративних інтересів: загальний корпоративний інтерес, носієм якого виступає корпорація/товариство, та індивідуальний корпоративний інтерес учасника [9, с. 57].

Отже, розглянута вище «тріада інтересів», що виникає у сфері місцевого самоврядування та на якій базуються муніципальні права особистості, інтегрує у собі приватні інтереси мешканців, публічно-правові інтереси території, а також інтереси територіальної громади. Формування концептуального підходу до поняття «корпоративний інтерес територіальної громади» як узгод- жених інтересів відповідних її учасників спонукають до управління через інтереси як об'єднувальний механізм (рис. 1).

Рис. 1. Роль корпоративного інтересу територіальної громади в системі управління місцевого самоврядування

У літературних джерелах панує думка, що основною характерною ознакою корпоративних інтересів є їх конфліктність, і лише у поодиноких наукових працях йдеться про їх збалансованість [10, с. 48]. Так, на нашу думку, правовідносини між учасниками територіальної громади та органами місцевого самоврядування призначені для узгодження майнових інтересів учасників громади при формуванні її єдиної волі. Необхідно відзначити, що компроміс інтересів є основою відносин в системі місцевого самоврядування, тобто відносин, що складаються між учасниками громади та відокремленим від них

апаратом місцевого управління, а також між органами місцевого самоврядування та іншими зацікавленими особами територіальної громади (інвесторами, партнерами, державними органами та ін.).

Безперечно, що визначальною складовою корпоративного інтересу є економічний. Саме тому економісти визначають, що основу корпоративних відносин становить не факт створення юридичної особи (акціонерного товариства), а факт наявності спільних економічних інтересів певної кількості осіб. Те ж само можна зауважити й для територіальної громади: економічний інтерес як основа корпоративного присутній і у відносинах між учасниками територіальної громади.

Економічний інтерес розглядається вченими як реальний, зумовлений відносинами власності та принципом економічної вигоди мотив і стимул соціальних дій щодо задоволення динамічних систем індивідуальних потреб. Економічний інтерес є породженням і соціальним проявом потреби. Інтерес виникає тоді, коли задоволення потреби усвідомлюється як конкретна мета (максимізація прибутку, привласнення товару, користування або володіння певним товаром тощо). Отже, економічні інтереси – це усвідомлені потреби існування різних суб'єктів господарювання [11, с. 234].

У той же час, економічні інтереси виходять з потреб, але знаходять своє зовнішнє вираження в діях суб'єкта відносин. Таким чином, економічні інтереси – це причина вступу суб'єкта до певного виду економічних відносин [11, с. 234].

Отже, наявність економічних інтересів у учасників територіальної громади з одного боку є основою її розвитку, а з іншого – їх конфлікт може набувати форми загрози. Тому економічні інтереси всіх учасників відносин територіальної громади мають узгоджуватися і в такий спосіб набувати форми і змісту корпоративних інтересів, які об'єднують усіх учасників, а не конкурують між собою і тим більше − не конфліктують. Крім того, корпоративні інтереси громади закладають основи механізмів:

1) розвитку територіальної громади;

2) противаг щодо протилежних або конкуруючих інтересів учасників територіальної громади;

3) сприяння в реалізації спільних інтересів (інтересів більшості) на окремій території.

Висновки

Таким чином, територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє у просторових межах держави, у рамках якої реалізуються природні й повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

За такого підходу корпоративні інтереси громади є не тільки об'єднувальним, а ще й мотивуючим механізмом розвитку місцевого самоврядування відповідної території і в цілому основою її життєдіяльності. З іншого боку, на шляху їх реалізації виникають різні загрози, у зв'язку з чим корпоративні інтереси громади становлять об'єкт безпеки та потребують відповідного правого визнання та закріплення.

Це обумовлює необхідність розроблення якісно іншої державної політики щодо економічного розвитку та політики у сфері захисту інтересів територіальної громади – як на рівні держави, так і на місцевому рівні, з метою консолідації територіальних громад, вироблення нової культури життєдіяльності та формування стратегічного бачення у населення та суб'єктів господарювання напрямів розвитку їх територій. Без якісної внутрішньої конвергенції важко забезпечити підвищення конкурентоспроможності територій. В тих громадах, де це буде усвідомлено та використано скоріше, швидше відбудуться необхідні зміни – призупиняться негативні міграційні процеси, прискориться економічний і соціальний розвиток, розширяться функціональні межі контактів, а отже − підвищиться рівень конкурентоспроможності територій.

Сьогодні в зарубіжній управлінській практиці знайшла широке практичне застосування так звана теорія зацікавлених сторін. Одним із перших ідею врахування інтересів зацікавлених сторін в управлінні компаніями сформулював відомий економіст Р. Фрімен у 1984 році. На його думку, стратегічне управління фірмами приватного сектору може бути набагато ефективнішим і результативнішим, якщо менеджери почнуть враховувати інтереси різних зацікавлених сторін [4, с. 62].

Виходячи з зазначеної теорії зацікавлених сторін, вважаємо за перспективу у подальшому дослідити питання формування збалансованого корпоративного інтересу територіальної громади з урахуванням інтересів зовнішніх учасників правовідносин, у яких приймає участь територіальна громада.

Література.

1. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

2. Захаров О. В., Пунь С. Т. Характеристика понять «територіальна громада», «самодостатність територіальної громади» та роль цих явищ у розвитку місцевого самоврядування як соціально-економічної гарантії конституційного ладу України / О. В. Захаров, С. Т. Пунь // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2003. – Вип: 14. – С. 595−599.

3. Жовнірчик Я. Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку [Текст] / Я. Ф. Жовнірчик // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2005. – Вип. 1−2. – С. 324−331.

4. Батанов О. В,, Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн / О. В. Батанов, В. М. Кампо: Навч. посіб. у 2-х ч. / За заг. ред. П. Ф. Мартиненка. − Ч. 1. − К.: Знання України. 2006. − 148 с.

5. Муніципальне право України : Підруч. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. − К.: Юрінком Інтер, 2006. − 592 с.

6. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. − Х.: Одиссей, 2000. – 435 с.

7. Бельский К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (Политологические аспекты) / К. С. Бельский: Учеб. пособие. − М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1990. − 167 с.

8. Современный толковый словарь [Электроннный ресурс]. − Изд. «Большая Советская Энциклопедия», 1997. − Режим доступа: http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-encycl.htm?letter=9.

9. Франчук В. І. Корпоративні інтереси як об'єкти безпеки / В. І. Франчук // Наук. Вісник: Львівского державного ун-ту внутрішніх справ. – 2009. − № 2. – С. 56−69.

10. Спасибо-Фатєєва І. Акціонерне товариство як акумуляція, синтез та суперечність інтересів / І. Спасибо-Фатєєва // Право України. – 1999. – № 12. – С. 45−56.

11. Основи економічної теорії: політекономічний аспект / А. А. Григорук, М. С. Палюх, Л. М. Литвин, Т. Д. Літвінова. – Тернопіль, 2002. – 304 с.

12. Фадеев В. И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации / В. И. Фадеев. − М.: ИНИОН, 1996. − 58 с.

13. Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? / М. А. Краснов // Советское государство и право. − 1990. − № 10. − С. 80−93.

14. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики [Текст] / М. І. Корнієнко // Українське право. − 1995. − №1(2). − С. 68−77.

15. Бутко І. П. Проблеми територіальної організації державної виконавчої влади і самоврядування / І. П. Бутко // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. і наук, повід, наук.-практ. конф. (10−11 березня 1995 р.). − К., 1995. − С. 96−98.

16. Краснов М. А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. − М., 1993. − 187 с.

17. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: науково-практичний коментар / Ред. кол.: В. Ф. Опришко (голова), М. Ф. Верменчук, В. В. Медведчук та ін. – К.: Ін-т зак-ства Верх. Ради України, 1999. – 293 с.

УДК 334.72

Роман Тихончук

СУТНІСТЬ АКЦІОНЕРНОЇ ФОРМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ

На основі аналізу чинного законодавства України, міжнародно-правових актів та законодавства зарубіжних країн досліджено сутність акціонерної форми господарювання.

Комплексно проаналізовані адміністративно-правові та організаційно-управлінські аспекти побудови акціонерних товариств в умовах запровадження норм Закону України «Про акціонерні товариства».

На основі аналізу сучасного стану корпоративного сектору та корпоративного законодавства України розроблена теорія корпоративної власності відповідно до чинного законодавства з питань управління акціонерними товариствами.

Ключові слова: *приватні акціонерні товариства, публічні акціонерні товариства, механізм, функціонування, законодавство, корпоративне управління, корпоративний сектор.*

Постановка проблеми

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання економічної діяльності вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це, в свою чергу, потребує від держави заходів до стабілізації та сталого розвитку економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підсилити ефективність регулювання в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають акціонерні товариства. Визначення їх сутності дає можливість вивести державне регулювання економічних процесів на якісно новий рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодні практично відсутнє. Акціонерні товариства в сфері економіки − нове явище для національної економіки. Значною мірою дослідження акціонерних товариств представлені вченими економістами та юристами: В. В. Лаптев, В. С. Щербіна, О. М. Віннік та іншими. Сама проблема функціонування акціонерних товариств та їх впливу на економічні процеси залишається за межами наукового дослідження в державному управлінні.

Мета

Метою даної статті є розкриття змісту акціонерних товариств, їх зв'язок з державним управлінням та визначення сутності корпоративної власності в ринковій економіці.

Виклад основного матеріалу

Акціонерна форма господарювання визначена розвитком товарного виробництва (ринкового господарства). Вона виникає ще до промислової революції. Можна вважати, що первинною основою її виникнення з'явилася торгівля, що пов'язана з епохою великих географічних відкриттів. Торгівля з новими землями вимагала більших капіталовкладень. Одна особа була не в змозі вкласти в заморську торгівлю таких засобів. Їх можна було здійснити тільки об'єднавши капітали окремих осіб. Природно, це були особи, для яких торгівля була професійною справою, тобто купці. Спочатку капітали поєднувалися на короткий час. Прибуток, одержуваний від разових акцій торговельного капіталу, який себе виправдовував, що вело до виникнення об'єднань на постійній основі, таких як Ост- Індійська й Вест-Індійська компанії. Усі ці компанії діяли під егідою держави. Це було взаємовигідне співробітництво. Акціонерні компанії одержували заступництво держави, його захист і пільги. Держава також мала свій інтерес. З одного боку, вони були джерелом прибутків у скарбницю держави, а з іншого − через них здійснювалась колонізація нових земель. Тому в управлінні подібних компаній значну роль відіграла держава, а акціонери мали головним чином лише майнові права [4, с. 5; 2, с. 24].

Акціонерні товариства в їхньому класичному виді починають формуватися з початку XIX століття. Базою їх розвитку з'явився Промисловий переворот і наступний перехід до побудови індустріального суспільства в країнах Європи й США. Розвиток ринкового виробництва вимагав усе більших капіталів, а нагромадження індивідуальних капіталів не встигало за потребами економічного розвитку. Єдиним виходом з положення, яке склалось, було об'єднання капіталів. Але в акціонерному товаристві об'єднання капіталів специфічне. Якщо брати великі акціонерні товариства, то з погляду дрібних і середніх акціонерів воно для них виступає подобою банку, у який вкладуть депозит. Акціонер розраховує на дивіденди від своєї акції. Але, на відміну від банку, вкладення в акціонерне товариство більш прибуткове, але й більш ризиковане. Акціонерний капітал − це функціонуючий капітал і, тому він більш привабливий для вкладника. У процесі функціонування капіталу можна одержати дивіденди ймовірно вищі, чим від вкладення в банк. Крім того, у результаті функціонування капіталу росте капіталізація власності суспільства, а відповідно, росте вартість самої акції. В умовах фондової біржі з її спекулятивною природою друге положення не завжди

© Тихончук Р.Г., 2013.

витримується, тому вартість акції визначається попитом та пропозицією на цінні папери. Але якщо припустити стабільність ринку, то припущення буде вірним. В умовах маятникового руху на ринку цінних паперів може відбуватися знецінення капіталу, або ріст фіктивного капіталу. Але навіть у цих умовах вкладення в акції привабливо. Ця привабливість може безумовно бути основою для різного роду фінансових афер в акціонерному товаристві як у минулому, так і в сьогоденні. На зорі акціонерних товариств такі факти були не одиничними, що в певний період гальмувало розвиток акціонерних товариств. Прикладом цього є «Закон про мильні бульки», прийнятий в 1720 г. в Англії, що забороняв створення акціонерних товариств.

Разом з тим розвиток товарного виробництва об'єктивно робить усе більш необхідним розвиток акціонерної форми капіталу, що веде до їхнього становлення. Намагаючись нівелювати негативні боки акціонерного товариства з неприпустимістю шахрайства вкладених засобів в акціонерні товариства, держава входить у процес їх регулювання, вводячи дозвільний порядок їх створення, формуючи законодавство про їхнє функціонування. З'являються закони, що регулюють діяльність акціонерних товариств: в Англії − Закон 1844 року (Роберта Пиляючи), у Франції − Торговельний Кодекс 1807 г., у Німеччині − Торговельне укладення, у Росії − Царський Маніфест про привілеї, даровані купецтву від 1807 г. Поступово акціонерне товариство стає основною формою великого підприємства країн Заходу [4, с. 5].

Акціонерне товариство є закономірним продуктом розвитку ринкової економіки. Товарне виробництво пройшло у своєму розвитку кілька етапів, коли спочатку всі його елементи були злиті разом. Товаровиробник спочатку виконував функції працівника й власника, який володів, користувався й розпоряджався знаряддями своєї праці й продукту, а також був керуючим, який регулював процес виробництва й управління власністю. У процесі первісного нагромадження капіталу функція виробництва товару відокремлюється й передається найманому робітнику. Функції функціонування власності й управління залишаються у власника засобів виробництва. Такий поділ праці збільшує саму ефективність виробництва, веде до нагромадження капіталу й розвитку ринкового господарства. Але зміни на цьому не закінчуються. На боці працівника у зв'язку з поділом виробничого циклу змінюється взаємозв'язок працівника із процесом виробництва, оскільки він спеціалізується на виконанні певної операції, а в наслідку при машинному поділі праці − на обслуговуванні виробничих механізмів. Це у свою чергу поступово приводить до змін на боці власника засобів виробництва. У своїй функції власника змін ніяких не відбувається. Він усе так само володіє, користується й розпоряджається своїм майном. Але у функції управління відбуваються зміни. Ускладненість виробництва фізично не залишає можливості власнику засобів виробництва управляти своїм капіталом від початку й до кінця, тобто, функція управління ускладнюється і стає багатоступінчастою. Власник залишає за собою загальне керування, а для операційного управління створюється спеціалізована ланка. Усе це в сукупності веде до росту продуктивності праці, збільшення кількості вироблених товарів, росту капіталу й розширення ринкового господарства.

Дана структура не залишається незмінною та продовжує розвиватися. На боці працівника тривають зміни у зв'язку з ростом органічної будови капіталу, тобто, засоби виробництва стають усе більш складними, вимагаючи підвищення кваліфікації робочої сили. Якщо спочатку працівник виступав як її складова або обслуговуюча частина, то якісний ріст засобів виробництва вимагає такого працівника, який виступав би стосовно них як керуюча сила. Відбуваються зміни і у зв'язуванні «власник−управління». Власник засобів виробництва до здійснення загального керування виробництвом залучає заступників, що здійснюють загальне керування за певними видами діяльності й створенням спеціалізованих керуючих структур.

Сам власник виступає як значний власник майна, що самостійно володіє, користується, що й розпоряджається їм.

Але ринкове господарство, що розвивається, усе більш виводить на перший план конкуренцію, тобто веде до зіткнення інтересів власників засобів виробництва. Виникає дилема: боротьба до повного виснаження ресурсів або консенсус сторін. У другого напрямку більше перспективи, адже об'єднання капіталів забезпечує не тільки виживаність, але й відкриває нові перспективи на ринку. Таке об'єднання перетворюється в корпорацію зацікавлених осіб. І тут відбуваються зміни на рівні власника, тому що засоби виробництва належать декільком співвласникам і важливо правильно розв'язати питання їх взаємин між собою. В залежності від цих відносин виникають різні види корпоративних суспільств. Якщо взаємини власників будуються на основі володіння цінними паперами, то виникає організаційно-правова форма у вигляді акціонерного товариства.

Укрупнення власності веде власників до нового стану. Вони ще більш віддаляються в управлінні своїм капіталом, визначаючи генеральну лінію управління товариством, передаючи загальне керування господарською діяльністю найманому органу, яке звичайно називається правління. У цьому випадку складається дволанкова система управління власністю: рада засновників (власників) − правління (виконавчий орган управління власністю). У такий спосіб власність і управління перетворюються в самостійні відособлені структури, які тісно взаємозалежні між собою. Цей процес ще більш підсилюється, якщо власників засобів досить велика кількість. Але в такому випадку зв'язок засновників і виконавчого органу послабляється, і у виконавчого органу з'являється можливість значною мірою здійснювати управління користуванням і розпорядженням майна власником. У такому випадку правління стає псевдовласником, який може направляти діяльність акціонерного товариства на задоволення власних інтересів (одержання бонусів, безкоштовна експлуатація майна суспільства у своїх цілях, «відкоти» при заключенні угод та інше). У таких випадках деякою мірою положення виправляє представницька системи управління товариством: загальні збори засновників (акціонерів) − наглядацька рада (рада директорів) − правління (виконавчий орган). Завданням наглядацької ради є скорочення розриву між власником і управлінням акціонерним товариством. У цьому випадку він захищає власність акціонерів, контролює ефективність управління господарською діяльністю. В акціонерних товариствах з наявністю великої кількості акціонерів роль наглядацької ради значно виростає, оскільки вона є ключовою фігурою захисту власності акціонерів.

Виходячи із цього, можна зробити висновок, що акціонерне товариство як продукт розвитку ринкового господарства відокремлює власника від управління господарською діяльністю суспільства. Це якісно новий стан для ринкової економіки. Тут особистий інтерес і

власність роз'єднані. Якщо завжди вважалося, що стимулом ринкового господарства була особиста зацікавленість власника у функціонуванні власника через його особисту участь шляхом управління приналежного йому майна, то в сучасних умовах цей наріжний камінь ринку перестає працювати. Виникає перетворена форма єднання особистого інтересу власника у вигляді доходу від його майна у формі акції. У даному процесі власник відходить від управління своєю власністю. Управління відокремлюється в окремий елемент функціонування власності капіталу. У свою чергу це говорить про трансформацію ринкової економіки та необхідність нових підходів до її регулювання, ґрунтуючись на сучасних тенденціях розвитку господарської діяльності та процесу виробництва.

Фактор управління недооцінюється в теоріях ринкової економіки й не сприймається як його складова частина. Усе більше спирається на економічні закони, закономірності, взаємозв'язки. Ніхто не заперечує, що в першооснові лежать економічні закони, але в умовах сучасного ринкового господарства функціонують перетворені форми економічних закономірностей, складовим елементом яких є управління. Економічна тканина у своєму розвитку стає усе більш складною й залежить від багатьох факторів, які раніше вважалися несуттєвими або малозначущими.

Ілюстрацією розвитку товарних форм розвитку товарного виробництва є акціонерне товариство. Розвинене виробництво привело до того, що власність і управління не могли існувати спільно в особі одного власника, що перешкоджало розширеному відтворенню й вело їх до відокремлення одне від одного, з одного боку, і взаємозв'язків на рівні системи − з іншого, забезпечуючи подальший розвиток економіки.

У той же час питання про взаємозв'язок власності й управління в акціонерному товаристві значною мірою відкрито. Цей взаємозв'язок носить об'єктивний характер, але не саморегулювальний. Тому виникає маса питань, пов'язаних з комбінацією управління й власності, впливу держави на ці відносини, тих наслідків, які пов'язані з їхньою взаємодією, а також визначенням тих тенденцій, які пов'язані з акціонерними товариствами, ефективністю їх функціонування й розвитку.

Відрив власника від власності суттєво міняє зміст власності. В умовах акціонерного товариства власник не має змоги в класичній формі здійснювати права володіння, користування і розпорядження. Власник, що володіє акцією в акціонерному товаристві, не може одноосібно здійснити володіння, тому що існують інші власники. Він не може користуватися майном акціонерного товариства, оскільки відірваний від своєї власності. Не може він і розпоряджатися майном суспільства, тому що в нього немає механізмів реалізації права розпорядження. Акціонер ці права може здійснити тільки відносно коштовного паперу − акції. Але акція − це відбиття власності, але не сама власність. «Акція як цінний папір є специфічним видом майна і може належати на праві власності, хоча власник цього коштовного паперу не має права власності на майно суспільства» [4, с. 5].

Відсікання власника акцій від його власності вносить зміни у взаємини між акціонером і його власністю. Так, фізично він не може одержати свою частку реальним майном, оскільки його акція дає можливість грошового відшкодування шляхом її купівлі-продажу. З акціонера знімається також відповідальність за діяльність акціонерного товариства, оскільки він не в змозі управляти майном суспільства, а отже, наслідки прийнятих управлінських рішень для нього не ясні. При позитивних результатах акціонер одержить свій дохід або може втратити свою власність через знецінення акції. У цьому випадку це — підприємницький ризик власника. І все-таки в сучасних умовах ризик більш виправданий, ніж повне володіння підприємством у вигляді підприємця-аутсайдера. У другому випадку неправильне управління призведе до загибелі всієї власності. А розміщення власності в різних акціонерних товариствах підвищує ймовірність стабільності капіталу в цілому. Оскільки програш в одному місці може компенсуватися доходами з іншого джерела, це створює баланс стабільності. Тому для сучасного світу характерна диверсифікованість капіталу.

Виходячи із цього, виникає питання, що являє собою власність акціонерного товариства. Згідно зі ст. 16 Закону України « Про акціонерні товариства», власний капітал товариства − це різниця між сукупною вартістю активів товариства й вартістю його зобов'язань перед іншими особами. Виходячи із цього, іншими особами є, у першу чергу, акціонери. Тому акціонерне товариство є власником усього майна за винятком власності акцій, що належать акціонерам. Тому власність акціонерного товариства − це не сукупна власність індивідуальних осіб, а окремий вид власності, відмінний від приватної. Є всі підстави говорити про корпоративну власність, поряд з державною й комунальною власністю.

Теорії корпоративної власності в науковій літературі не розроблено, а в законодавстві вона відбита обмежено, виходячи із практичної діяльності таких товариств. Перше, що можна відзначити, − корпоративна власність − це вид власності, який виникає на основі приватної власності. Будь-яка власність не виникає сама із себе. Державна власність може виникнути з націоналізації, конфіскації, реквізиції, розширеного відтворення, податків та іншого. Комунальна власність виникає з передачі державою частини свого майна, передачі власності членам комунального утвору, трансфертів, угод, розширеного відтворення, концентрації капіталу тощо. Приватна власність виникає з первісного нагромадження капіталу, експлуатації найманої праці, концентрації капіталу та іншого. Корпоративна власність також має свої джерела утвору: власність фізичних осіб, а в наслідку − розширене відтворення, експлуатація робочої сили, угоди та інше. Таким чином, корпоративна власність має такий самий механізм утвору власності, як і інші види власності.

Власником корпоративної власності є єдина особа − організація, що володіє правом юридичної особи. І щодо цього вона практично не відрізняється від держави або комунального утвору, оскільки останні теж є організаціями. Так само, як і вони, корпорація (організація) здійснює все права власності: володіння, користування і розпорядження. Так, акціонерне товариство є повноправним можновладним власником і треті особи не мають права зазіхати на його власність. Акціонерне товариство має право користуватися своєю власністю за своїм розсудом у межах закону та статутних документів. Головне в користуванні корпоративною власністю − це право здійснювати господарську діяльність. Корпорація може здійснювати й інші види діяльності. Історично корпоративна (акціонерна) форма капіталу виникла з потреби ринкового господарства у своєму розвитку, тобто, з необхідності здійснювати розширене відтворення. Корпорація має право здійснювати розпорядження своєю власністю самостійно, без втручання третіх осіб, так само, як це робить держава, комунальний утвір, приватна особа.

Корпоративний власник має право здійснювати управління своєю власністю. Це невід'ємне право будь-якого власника. Існує три види управління власністю: управління на праві власності, право оперативного управління і право господарського ведення. У Господарському Кодексі право оперативного управління й господарського ведення застосовується для державної та комунальної власності (ст. 74, 76, 78). Законодавчо право оперативного управління й господарського ведення закріплене в Господарському Кодексі (ст. 136, 137). У науковій літературі вони розглядаються як «урізані» права володіння, користування та розпорядження або як права, що обмежені в основному, володінням і користуванням [3]. До інших видів власності вони не застосовуються. У такому випадку логічно зробити висновок, що корпоративна власність управляється на праві власності. У той же час дані категорії можливі у використанні корпоративної власності, зокрема, в акціонерних товариствах.

Акціонерні товариства мають право створювати дочірні підприємства. Дочірнє підприємство − це юридична особа, що створена іншою юридичною особою, яка перебуває під його контролем і залежністю [1, с. 224]. Стаття 126 ХК визначає зв'язок між корпоративною господарюючою організацією та дочірнім підприємством як контрольнопідлеглу за рахунок переважної участі контролюючого підприємства в статутному фонді, або загальних зборах або інших органах управління шляхом володіння контрольного пакета акцій. Але дана система не зупиняється на праві якогось виду власності, на якому функціонує дочірнє підприємство. У цьому випадку пропонується сурогат власності й управління, де адміністративна домінанта є визначальною. Цілком зрозуміла турбота законодавця, щоб дочірні підприємства не прикривали сумнівні й ризикові операції материнської компанії. Але можливо використовувати інші схеми, через які корпоративні утвори можуть здійснювати такі угоди. Наприклад, засновники акціонерного товариства можуть утворювати кілька підприємств, за допомогою яких будуть здійснюватися сумнівні угоди. Ціль полягає в тому, щоб зробити дочірні підприємства акціонерних товариств рівноправними учасниками ринкового виробництва. У цьому випадку застосування до корпоративної власності права оперативного управління й права господарського управління є доцільним. Акціонерне товариство, створюючи дочірні підприємства на праві оперативного управління і на праві господарського ведення, буде по-різному відповідати за них і управляти ними та створить відносини характерні для ринкового господарства.

Ознакою права корпоративної власності є право входити в зобов'язально-правові відносини, як це характерно для всіх видів власності. «Зобов'язання в загальному вигляді являє собою відносини учасників економічного обігу» [5, с. 504]. Здійснювати господарські відносини зобов'язального характеру може особа, яка має власні майново-правові права, тобто має власність.

Усі зобов'язально-правові відносини в цілому поділяються на чотири групи: зобов'язання з передачі майна, зобов'язання з надання послуг, зобов'язання з виконання робіт і зобов'язання з передачі грошей. Акціонерне товариство як форма корпоративної власності повною мірою здійснює всі види зазначених зобов'язань, що в першу чергу відбивається в його статутних документах. Зобов'язально-правові відносини можуть виникати тільки на праві власності, або в правових рамках оперативного управління й господарського ведення. Оскільки раніше з'ясовано, що акціонерне товариство за законом не функціонує на праві оперативного управління й праві господарського ведення, то джерелом зобов'язально-правових відносин є корпоративна власність.

Акціонерне товариство підтверджує корпоративну власність як вид і через інститут власності та захист майнових прав. Акціонерне товариство, що володіє повним обсягом правосуб'єктності, несе майнову відповідальність за свою господарську діяльність як договірного, так і позадоговірного характеру. Майнова відповідальність акціонерного товариства виникає в повному обсязі власності, яка належить йому згідно з Законом України «Про акціонерні товариства», плюс капітал акціонерів. Останні у випадку відповідальності акціонерного товариства перед третьою особою не мають права пред'являти майнових претензій, оскільки вони довірили акціонерному товариству свій капітал на умовах одержання дивіденду. Тому це угода між акціонерним товариством й акціонером із приводу передачі грошей, на умовах підприємницького ризику.

Акціонерне товариство як корпоративний власник має право захищати свою власність і права на неї в судовому й позасудовому порядку. Воно має право користуватися захистом у позовному порядку, захищаючи свою власність пред'явленням віндикаційного та негаторного позовів, а своїх зобов'язань − через зобов'язально-правові позови. Усе це ще раз підтверджує наявність корпоративної власності, а акціонерного товариства − як класичної її форми.

Висновки

Акціонерне товариство є сучасною організаційно-правовою формою сучасного ринкового господарства, яке породжує різновид форми власності − корпоративну власність.

В акціонерному товаристві все більш важливим елементом його функціонування є управління. Він суттєво впливає на економічну основу акціонерного товариства та правове регулювання.

Література.

1. Великий енциклопедичний юридичний словник − ДО: Тов «Видавництво «Юридична Думка» 2007 − С. 224.
2. Вінник О. М., Щербіна В. С. «Акціонерне право: навчальний посібник» Під ред. проф. Щербини В. С. − ДО: Антіка, 2000. − С. 24.
3. Господарське право: Підручник; під ред. В. К. Мамутова. − К.: Юренком Інтер, 2002. − С. 420−423.
4. Лаптев В. В. «Акционерное право». − М: Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М, 1999 г. − С. 5.
5. Цивільне та сімейне право України: підруч. − ДО: Правова єдність, 2009. − С. 504.

УДК 35.07

Тетяна Федорів

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕПУТАЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті запропоновано концептуальні засади репутаційного менеджменту в органах державної влади на основі переосмислення теорії соціального конструювання Бергера-Лукмана, проаналізовано основні інструменти репутаційного менеджменту у сфері державного управління.

Ключові слова: *репутація органів державної влади, репутаційний менеджмент, інструменти репутаційного менеджменту, довіра, органи державної влади, легітимність.*

Постановка проблеми

В умовах трансформації української держави та формування інформаційного суспільства особливого значення набуває потреба подолання суперечності між реально напруженою діяльністю органів державної влади, досягнутих нею результатів реформ, з одного боку, та неадекватної її оцінки громадянами – з іншого. Тому одним із провідних напрямків розвитку теорії та практики державного управління стає цілеспрямований вплив на формування позитивної репутації влади. Це пояснюється тим, що репутаційний ресурс набуває кардинально важливого значення поряд із економічними та соціально-політичними ресурсами. Брак уваги до репутації органів державної влади з боку її носіїв звужує їхні інституціональні та статусні можливості для зміцнення свого авторитету і впливу. Таким чином, репутаційний менеджмент в органах державної влади може стати дієвим інструментом, який сприятиме реальній конструктивній взаємодії між цими органами і громадянами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В останні десятиліття українські дослідники чимало уваги присвятили проблемам відносин між владою та суспільством. Це, зокрема, праці Е. А. Афоніна, М. Л. Братковського, Р. В. Войтович, М. Ф. Головатого, Н. К. Дніпренко, Н. М. Драгомирецької, В. М. Дрешпака, О. М. Крутій, М. М. Логунової, Ю. Г. Падафет, І. В. Пантелейчук, Г. Г. Почепцова, О. В. Радченка, С. М. Серьогіна, В. А. Шахова, М. О. Шульги та інших науковців. У західній науці проблеми довіри, позитивних очікувань, узгодженості дій (як інтерпретативної раціональності), у тому числі – і у зв'язку з формуванням репутації, знайшли відображення у працях Т. Веблена, Е. Гідденса, П. ДіМадджіо, Е. Остром, Л. Тевено, П. Штомпки; категорія репутації проаналізована у дослідженнях Дж. Балмера, Д. Веттена, Г. Ф. Гарсія, Е. Гріффіна, Р. В. да Сілва, Г. Девіса, Р. де Карвальйо, К. Дженазі, Дж. Дорлі, Г. Доулінга, М. Кагілла, Дж. Кея, Дж. Корнеліссена, Ф. Котлера, Г. Мартіна, Е. Меккі, К. ван Ріла, В. Ріндової, С. Ропера, І. Смайжене, Ч. Фомбрана, С. Хетрік, М. Дж. Хетч, Р. Чун, Е. Шрайбера, М. Шульца та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Водночас, репутація традиційно інтерпретується як суб'єктивний феномен, який є малодинамічним за своєю природою, часто ототожнюється з іміджем та авторитетом органів державної влади, що унеможливлює науковий поступ у напрямку цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на репутаційні характеристики носія репутації.

© Федорів Т.В., 2013.

Мета

Метою статті є узагальнення теоретичних напрацювань з проблем репутації як одного із засобів символічної легітимації державної влади та виявлення специфіки державного управління у цьому процесі; обґрунтування термінологічного апарату досліджуваної проблеми, зокрема, аналіз поняття репутації органів державної влади; розробка концептуальних засад системи репутаційного менеджменту в органах державної влади, з'ясування його мети, завдання, принципів та технологій.

Виклад основного матеріалу

Внаслідок інтерпретації репутації органів державної влади як результату діяльності органів державної влади і також як результату відносин і комунікацій, можна констатувати, що репутація є породженням суспільних відносин і, водночас, їх відображенням. Отже, репутація органу державної влади є відображенням суспільних відносин як сукупності форм вияву залежностей цього органу в системі певного управлінського комплексу (тобто, в системі подібних собі), а також від зовнішнього середовища на основі дій, поведінки, результатів діяльності та досвіду взаємодії. Якщо використовувати тут міждисциплінарний підхід і соціологічне розуміння сутності репутації органу державної влади, то важливо враховувати, що репутація, як і будь-який інший феномен, перебуває не тільки у певній системі залежностей, але й має відповідний статус. З метою ідентифікаційної характеристики репутації як певного виду суспільних відносин скористаємося визначенням останніх, що його дає відомий український соціолог В.І. Тарасенко. Згідно з цим визначенням, «відносини – це статусно-узагальнююча, над особова, опосередкована системою норм, цінностей, інститутів форма суспільних залежностей, яка уможливлює зміну залежного лише тією мірою, що її допускають ці норми, цінності, інститути, зрештою, сам статус суб'єкта» [6, с. 617]. Відносини, в тому числі ті, які уособлюють репутацію органу державної влади, виникають тоді, коли утверджується статус певного суб'єкта. Як слушно зазначає В. І. Тарасенко, «вони породжуються статусом через приписи обов'язків, дій, поведінки суб'єктові, котрий обіймає цей статус» [там само, с. 618]. У свою чергу, обов'язки, дії, поведінка і є тими індикаторами, за якими оцінюють репутацію органу державної влади і які можна, принаймні у певних межах, змінювати і у такий спосіб управляти репутаційними характеристиками.

Репутація органів державної влади формується протягом певного часу, викликає позитивні або негативні асоціації і спирається на історію відносин зацікавлених сторін із відповідними органами державної влади, на власний досвід таких відносин і / або на оцінку інших суб'єктів, чия думка є значущою для зацікавлених сторін.

Що ж до репутаційного менеджменту (далі – РМ), то це поняття у вітчизняній науковій традиції можна вважати досить суперечним. Через низьку динамічність процесу формування бажаної репутації досі існують сумніви, наскільки ефективним може бути вплив на неї. Ще однією важливою причиною наукових дискусій навколо поняття «репутаційний менеджмент» є те, що в літературі англійською мовою терміни «репутаційний менеджмент» і «управління репутацією» ототожнено у понятті «reputation management» (праці Е. Гріффіна, К. Дженазі, Г. Доулінга, М. Кагілла, Дж. Кей, Дж. Корнеліссена, К. ван Ріла, В. Ріндової, І. Смайжене, Ч. Фомбрана, С. Хетрік, М. Швайгера, Е. Шрейбера, К. Ямада та ін.). Відтак – російські науковці О. Ю. Трубецкой та Ф. І. Шарков вживають поняття «репутаційний менеджмент» і «управління репутацією» як синоніми. Так, Ф. І. Шарков пише: «репутаційний менеджмент – це управління процесом

формування і коригування репутаційних характеристик, доведення їх до цільової аудиторії» [8, с. 150]. Е. Гріффін вважає, що репутацію не лише слід активно захищати в умовах різноманітних зовнішніх тисків, а й навчитись активно її контролювати [3].

Ми розрізняємо поняття управління репутацією органів державної влади та поняття репутаційного менеджменту. Метою управління репутацією, як вже було вказано, є досягнення бажаного стану репутації органу державної влади; репутаційний менеджмент – це сукупність (обмежена в часі і просторі) методів, інструментів та технологій спрямованих на коригування репутаційних характеристик органу державної влади. Система репутаційного менеджменту, сформована на основі правового, політичного, інституціонально-організаційного, мотиваційного та інших механізмів управління, і спрямована на управління репутацією органів державної влади могла б стати свого роду способом «нарощування» їх легітимності.

Поняття «репутації», зокрема у політичному дискурсі і практиці державного управління, тісно пов'язане з поняттям «легітимності» у значенні «обгрунтованості», «виправданості», «висловленої згоди» (legal validity, justifiable of rules, expressed consent). Символічна природа легітимності проаналізована у працях П. Бергера, П. Бурдье, М. Вебера, Ю. Гайди, Е. Гідденса, Л. Даймонда, К. Ф. Завершинського, С. Ліпсета, Т. Лукмана, Ч. Міллса, М. Г. Тура та інших дослідників.

Попри методологічну цілісність веберівської концепції легітимності, пов'язаної з визначенням трьох основних типів досягнення легітимності (демократичний, харизматичний і традиційний), слід відзначити, що практика сучасної держави вимагає більшої евристичності методів для її аналізу. Так, український філософ М. Г. Тур небезпідставно вказує, що легітимність конкретного типу інституціональної сфери суспільства завжди забезпечується кумулятивним ефектом різних легітимаційних принципів [7]. Потужними чинниками легітимації слугують не лише правові ресурси, а й такі, що не закріплені правом.

Репутація, як ми вважаємо, може виступати одним з таких символічних ресурсів, заснованим на суб'єктивному визнанні, згоді з існуванням тієї чи іншої політики. Особливого значення це набуває в умовах модернізації держави, коли право на легітимність, на ухвалення і впровадження державно-управлінських рішень потребує постійного підтвердження і визнання.

До речі, у сфері бізнесу етика соціальної відповідальності (увага до інтересів, суспільства, держави, проартикульована відповідальність і дотримання зобов'язань) як методологічний підхід набуває дедалі більшого визнання нарівні з інституціональною етикою, що легітимізує підприємницьку діяльність. Репутація як символічний капітал сприймається колом суб'єктів як певна цінність і навіть гарантія в їх уявленні, тому містить потенціал владного впливу. Як вважає С. Лангер, «символ є не самим об'єктом, а є носієм певної концепції про об'єкт» [4, с. 8]. Водночас, специфікою репутації як символу є те, що вона включає діяльнісний компонент: легітимація чи делигітимація через неї відбувається внаслідок дій або бездіяльності.

Зокрема, польський дослідник Ю. Гайда джерелами кризи легітимності, серед іншого, називає невідповідність декларованої і реальної політики, а також відсутність артикуляції інтересів важливих соціальних груп [2], що напряму пов'язане з вербальною формою репутації органів державної влади. Отже, якщо об'єктивними чинниками легітимації, схвалення дій органів влади можуть стати економічні та соціальні показники, то суб'єктивним може виявитися втрата довіри, поваги і погіршення репутації.

У процесі науково-теоретичного пошуку, пов'язаного з розробкою концептуальних засад РМ в органах державної влади, ми скористались методологічними можливостями теорії соціального конструювання Бергера-Лукмана. Це допомогло довести об'єктивність взаємозв'язку між нормативно встановленою легітимністю органів державної влади та її символічною формою. Згідно з цією теорією, легітимація виправдовує інституціональний лад, надаючи нормативного характеру його практичним імперативам: «важливо зрозуміти, що легітимація має когнітивний і нормативний аспект. Інакше кажучи, легітимація – це не просто питання «цінностей». Вона завжди включає також і «знання» [1]. У репутаційному вимірі «знання» як акумулюють досвід взаємодії між двома суб'єктами, так і визначають розуміння норми, «правильності» тієї чи іншої дії.

З використанням теорії соціального конструювання Бергера-Лукмана можна відзначити, що репутація виникає на основі взаємності між суб'єктами і конституює певні суспільні правила, як: «політики, контракти, угоди, пакти» [11], які можуть бути «писаними» й «неписаними» (символічними). Схожі ідеї містяться і в неоінституціональних теоріях В. Пауелла та П. ДіМаджіо, А. Страусса, М. Сушмана та ін. Як вказує А. Страусс, спосіб легітимації інституціональної діяльності залежить від усталеного «соціального світу»: чи то «арена», чи то «мережа», «матриця» або «поле» [10; 11; 12].

«Соціальний світ» він тлумачить як загальний підхід до уявлень про діяльність та вирішення проблем у певному соціумі. І саме це впливає на специфіку інституціонального ладу, включно з «риторикою, політичними діями, нормами, ідеологією» тощо.

Таким чином, як пише російський В. М. Полтерович, можна говорити про ті чи інші соціальні практики, які можуть мати як деструктивний характер, так і позитивний, наділений відповідними конструктивними функціями [5]. У кожному конкретному випадку будь-яка спільнота з її домінантними («легітимними») культурними зразками розглядатиметься як система, в якій є місце для узгоджених і неузгоджених дій її елементів (акторів). Оскільки ми підтримуємо наукову «школу відносин» [9] у підході до репутації, то розглядаємо її як ресурс, спрямований на мінімізацію розриву між реальністю та очікуваннями груп зацікавлених сторін.

У такий спосіб репутаційний менеджмент в органах державної влади ми можемо визначити як обмежену в часі й просторі систему управління репутацією органів державної влади, яка функціонує на основі інтегральної взаємодії правового, політичного, інституціонально-організаційного та інших механізмів державного управління із залученням методів, інструментів та технологій менеджменту, маркетингу й стратегічної комунікації.

Метою системи РМ в органах державної влади є формування бажаного стану репутації органів державної влади на основі ціннісно-раціонального визнання, довіри та прийняття їх діяльності. РМ має слугувати подоланню суперечностей між невідповідністю задекларованих і реальних дій органів державної влади. Базовим принципом системи РМ в органах державної влади є спрямованість на довгострокову перспективу встановлення довірливих і лояльних відносин з громадянами та на позитивні поведінкові зміни у суспільстві. До інших принципів ми відносимо: орієнтацію на реальні потреби груп громадян; гнучкість у досягненні потрібної мети

за допомогою адаптації до цих потреб та одночасного впливу на позитивні поведінкові зміни; комплексність, тобто, єдність змісту і методів і форм репутаційного менеджменту. На рис. 1. схематично показано систему РМ в органах державної влади.

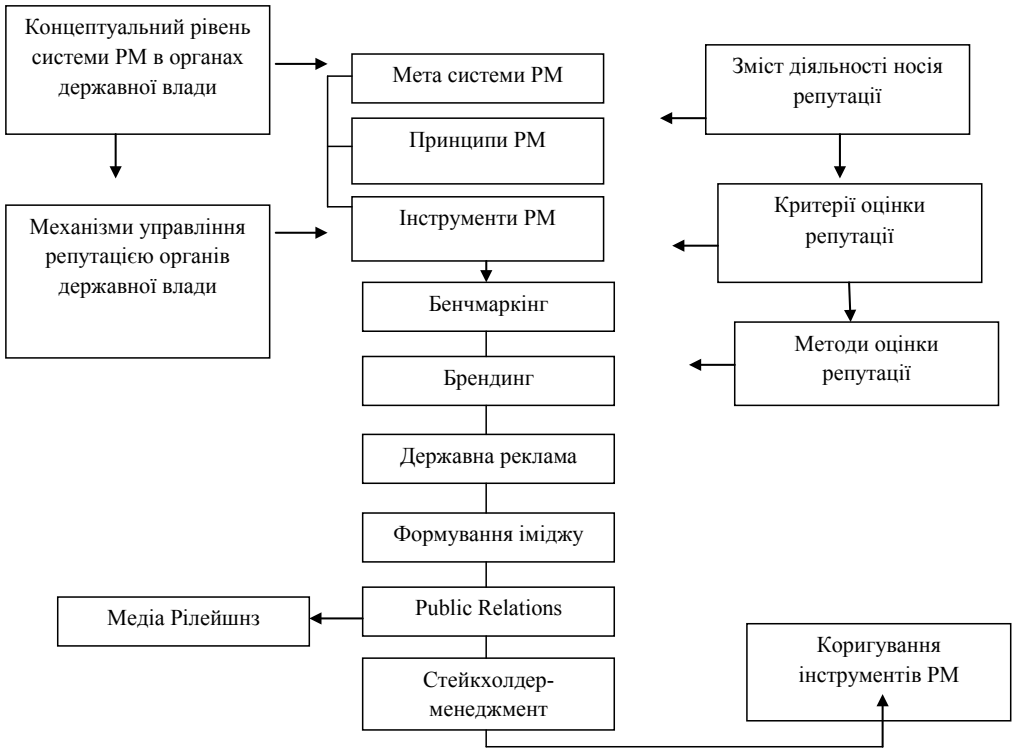

Рис. 1. Система репутаційного менеджменту в органах державної влади

Отже, в основі РМ в органах державної влади лежить вирішення проблеми сприйняття їх «образу» у категоріях поведінки, спілкування та символів; іншими словами, «образ» органів державної влади розуміється таким, яким його громадськість та інші зацікавлені сторони формують у своєму уявленні в результаті обробки інформації, пов'язаної з досвідом попередньої взаємодії з відповідними державними структурами. Звідси − репутація є «перевіркою на реальність».

Основними етапами РМ в органах державної влади є:

1) ідентифікація значущих стейкхолдерів, чия оцінка має помітний вплив на сукупне сприйняття органу державної влади;

2) аналіз актуального стану репутаційних характеристик;

3) вибір релевантних інструментів для коригування цих характеристик у бажаному напрямку;

4) вибір релевантних дій і способів комунікації згідно з встановленими інструментами;

5) реалізація цих дій та способів комунікації;

6) оцінювання дій та способів комунікації, простеження їх впливу на сприйняття ключовими стейкхолдерами;

7) підтримання відповідних репутаційних характеристик як належних.

Висновки

Отже, концептуальні засади репутаційного менеджменту у ракурсі державного управління базуються на перспективі встановлення довгострокових довірливих відносин з громадянами та спрямованості на позитивну трансформацію у суспільстві; орієнтації на реальні потреби груп громадян; гнучкості у досягненні потрібної мети за допомогою адаптації до таких потреб та одночасного впливу на позитивні поведінкові зміни; комплексності, тобто єдності змісту, методів і форм репутаційного менеджменту.

Результативність функціонування РМ в органах державної влади зумовлена злагодженою діяльністю в цьому напрямку органів державної влади та суб'єктів громадянського суспільства на основі взаємовпливів і взаємозалежностей у процесі формування репутації органів влади.

Перспективи подальших досліджень полягають у науково-теоретичному обґрунтуванні та практичному пошуку адекватних технологій РМ у відповідних органах державної влади, які могли б сприяти формуванню довіри, лояльності та повноцінного діалогу між цими органами та групами громадян.

Література.

1. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. − М.: «Медиум», 1995. − 323 с.

2. Гайда Ю. Процесс легитимизации политической власти / Ю. Гайда // Элементы теории политики. Ростов. 1991. − С. 406.

3. Гриффин Э. Управление репутационными рисками: Стратегический подход / Эндрю Гриффин; Пер. с англ. − М.: Альпина БизнесБукс, 2009. − 237 с.

4. Лангер Сьюзен. Философия в новом ключе : Исследование символики разума, ритуала и искусства: Пер. с англ. С. П. Евтушенко / Сьюзен Лангер // Общ. ред. и послесл. В. П. Шестакова. − М.: Республика, 2000. − 287 с.

5. Полтерович, В. М. Институциональная динамика и теория реформ / В. М. Полтерович / Эволюционная экономика и «мэйнстрим»: Сборник докладов. − М.: Наука, 2000. – С. 31−54.

6. Тарасенко В. І. Суспільні відносини і відношення / В. І. Тарасенко // Соціологія : короткий енциклопедичний словник. Уклад. В. І. Волович, В. І. Тарасенко, М. В. Захарченко та ін. ; під заг. ред. В.І. Волович. – К. : Укр. Центр духовн. Культури, 1998. – 736 с. − С. 617−620.

7. Тур М. Поняття легітимації: основні парадигми розуміння / М. Тур // Філософська думка. − 2009. − № 5. − С. 9−21.

8. Шарков Ф. И. Константы гудвилла: стиль, паблисити, репутация, имидж и бренд фирмы: Учебное пособие / Ф. И. Шарков. − М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2010. − 272 с.

9. Chun Rosa. Corporate reputation: Meaning and measurement // International Journal of Management Reviews, Volume 7, Issue 2. − Pp. 91–109.

10. Powell W., & DiMaggio P. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991. – 486 p.

11. Strauss Anselm L. Negotiations: varieties, Processes, Context and Social Order. − San Francisco: Jossey-Bass, 1978. – 275 p.

12. Suchman M. C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. − Academy of Management Review, 20(3), 1995. − Pp. 571−610.

УДК 339.543.624(4-6ЄС)

Яна Алєксєєва

СТВОРЕННЯ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ З ЄС ТА ЇЇ НАСЛІДКИ ДЛЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто проблему створення зони вільної торгівлі з ЄС та можливі наслідки її впливу на продовольчу безпеку. Визначено проблемні питання для застосування механізмів державного управління.

Ключові слова: *зона вільної торгівлі, продовольча безпека, ЄС.*

Постановка проблеми

Створення спільного ринку, де товари, люди, послуги і капітал рухаються вільно, було однією з головних цілей Договору про Європейську Економічну Спільноту, створену в 1957 році. Єдиний європейський акт 1986 року надав новий імпульс для досягнення цієї мети та замінив термін «спільний ринок» на «внутрішній ринок», визначивши його як «... простір без внутрішніх кордонів, з вільним пересуванням товарів, осіб, послуг і капіталу відповідно до положень Договору» [5, с. 14].

Вільний рух товарів є основою внутрішнього ринку і включає в себе:

- усунення всіх перешкод в торгівлі, таких як митні збори і збори, що мають еквівалентну дію;
- усунення кількісних обмежень та всіх заходів, що мають рівнозначний ефект, хоча і з чітко визначеними винятками;
- заборону дискримінаційних внутрішніх податків на товари з інших держав-членів;
- заборону державної допомоги та субсидій без дозволу Європейської Комісії;
- боротьбу з дискримінацією в сфері державних закупівель як товарів, так і послуг.

Так, держави-члени часто надавали перевагу національним компаніям за великими державними контрактами на поставку товарів, робіт і послуг за державний кошт, включаючи кошти місцевих громад. ЄС прийняв ряд рішучих заходів, спрямованих на усунення та попередження таких випадків. Вільний рух людей і послуг дозволяє громадянам країн ЄС працювати на всій його території, зокрема як найманим працівникам, так і самозайнятим особам, тобто вести власну справу.

Слід окремо розглянути різницю між створенням зони вільної торгівлі, митного союзу, внутрішнього (спільного) ринку та економічного і валютного Союзу. Все це є формами організацій регіональної економічної інтеграції, які відповідно до правил ГАТТ/СОТ мають відповідати одному важливому критерію – включати майже всю торгівлю та не збільшувати в цілому перешкоди у зовнішній торгівлі.

В угодах про вільну торгівлю (про створення зон вільної торгівлі) держави-учасниці погоджуються скасувати чи зменшити значну кількість мита поміж собою. Тим не менше, вони зберігають свою автономну зовнішню торговельну політику стосовно третіх країн. Це вимагає введення досить дорогої та складної системи визначення країни походження відповідного товару, щоб застосувати узгоджені ставки мита для конкретної країни.

Митний союз робить додатковий крок, зокрема – приймається єдиний загальний митний тариф на відповідний товар при його ввезені чи експорті на територію будь-якої держави-учасниці.

Внутрішній ринок, у свою чергу, також включає в себе інші фактори виробництва, в термінології ЄС інші «свободи», а саме: вільне пересування людей, послуг і капіталу, а також інші загальні політики, зокрема у сфері конкуренції, сільського господарства або навколишнього середовища тощо.

Нарешті, в економічному та валютному союзі економічні політики «успільнотнюються», тобто їх здійснення у визначених межах передається на наднаціональний рівень та впроваджується єдина валюта.

Таким чином, враховуючи цей понад 50-ти річний досвід європейської інтеграції, стає зрозумілим, чому економічна, секторальна та торгівельна частини Угоди про асоціацію є найбільшими за обсягом її складовими. Разом з тим, саме детальний характер цих частин УА дозволяє їх використання не тільки для регулювання двосторонньої торгівлі між Сторонами, а й за наявності політичної волі та за підтримки суспільства певною мірою − як основи для нової моделі соціально-економічного розвитку України. Відповідно, частина УА щодо поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) передбачає далекосяжне спрощення у взаємній торгівлі та відповідну гармонізацію правил, що регулюють цю сферу: як тих, що стосуються внутрішніх правил, так і тих, що регулюють зовнішньоторговельну політику. Загальною її метою буде поступова інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС – залучення до описаних вище свобод в рамках європейського простору.

Зазвичай, угоди про вільну торгівлю включають положення про скасування або суттєве зниження мита чи митних зборів, спрощення процедур у торгівлі між Сторонами, що їх уклали. За останнє десятиліття, водночас, розвинулась тенденція до розширення сфер, що охоплюються такими угодами. Вони отримали назву ЗВТ+ чи угоди «нового покоління», а у практиці ЄС – поглиблених та всеосяжних. Звідси, саме поняття всеосяжної ЗВТ означає спрощення (лібералізацію) торгівлі не лише значною частиною товарів (приблизно 95 % груп товарів), а й послуг, руху капіталу та платежів. Водночас, під поглибленою ЗВТ розуміють поступову гармонізацію у регуляторних (що регулюють економічну діяльність) сферах (стандарти, оцінка відповідності товару стандартам, конкурентна політика, державні закупівлі тощо). Тобто всеосяжність стосується доступу товарів чи можливості для певної економічно-торговельної діяльності потрапити на ринок іншої Сторони. А поглибленість – гармонізації внутрішніх правил економічної політики, у т.ч. тих, що можуть створювати чи

© Алєксєєва Я.В., 2013.

сприяти виникненню економічних конкурентних переваг з метою гарантування того, що бізнес Сторін працює, наскільки це можливо, за подібними та рівними правилами. Разом з тим, останнє значною мірою залежить від панівних в державі чи об'єднанні держав уявлень щодо цінностей та змісту, суті і мети соціально-економічної моделі, у т. ч. її ефективності.

У сучасному світі держави обмежують міжнародну торгівлю не стільки за допомогою такого способу захисту внутрішнього ринку, як підвищення мита чи інших аналогічних (еквівалентних за наслідками) зборів, ефект якого в багатьох випадках як довготривалого засобу сумнівний, скільки за допомогою підвищення чи встановлення внутрішніх відмінних стандартів як для промислових товарів (стандартизація, метрологія, акредитація тощо), так і для сільськогосподарської продукції (санітарні та фітосанітарні заходи).

Актуальним залишається на сьогодні питання підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. УА також регулюватиме значну частину економічних стандартів, встановлюючи механізм доступу до ринку, відповідні принципи, правила та процедури, маючи на меті усунення таких бар'єрів у торгівлі, попередження їх виникнення. Цей шлях в контексті гармонізації законодавства значною мірою повторює той, який пройшов сам Європейський Союз протягом історії своєї економічної інтеграції. Тим не менш, підписання таких важливих міжнародних договорів, як УА між Україною та ЄС, значною мірою вплине на подальший розвиток нашої держави, а отже, на життя і добробут громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика створення зони вільної торгівлі з ЄС є надзвичайно актуальною. Це зумовлює досить широке коло авторів, які займаються її вивченням. Серед українських авторів слід виділити, зокрема О. Бабаніна, О. Білоруса, І. Бураковського, А. Гальчинського, В. Геєця, І. Журбу, І. Тодорова, В. Чужикова, О. Шниркова та інших [2, с. 36].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

До невирішених частин загальної проблеми, яким присвячена стаття, належить аналіз наслідків створення зони вільної торгівлі на економічну ситуацію в Україні, зокрема вплив на продовольчу безпеку.

Мета

Метою дослідження є аналіз теоретичних і практичних аспектів підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також вивчення потенційних наслідків та їх вплив на проблему продовольчого забезпечення.

Виклад основного матеріалу

Створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) належить до стратегічних цілей двостороннього торговельно-економічного співробітництва між Україною та ЄС на середньострокову перспективу. Підписання протоколу про приєднання України до Світової організації торгівлі (СОТ) пришвидшило початок переговорів про зону вільної торгівлі з ЄС. Дія Угоди про партнерство і співробітництво (УПС) завершилася у 2008 р., що стало передумовою укладення Посиленої угоди Україна – ЄС, невід'ємною частиною є Положення про створення зони вільної торгівлі (ЗВТ+). Угода про зону вільної торгівлі передбачє скасування митних тарифів, лібералізацію сфери послуг, вільний рух факторів виробництва, послаблення нетарифних бар'єрів, що сприятиме активізації товарних потоків між Україною та країнами ЄС. Таке додаткове розширення торговельних преференцій є актуальним, оскільки, як стверджують фахівці, вступ України до СОТ радикально не вплинув на покращення динаміки і структури зовнішньої торгівлі [6].

Метою створення поглибленої зони вільної торгівлі (ЗВТ+) між Україною та ЄС стало формування спільного економічного простору, який охоплює не тільки торгівлю товарами, але й торгівлю послугами, ринки державних закупівель тощо.

Стратегія переговорів між сторонами базувалася на досягненні балансу інтересів, враховуючи максимально можливий захист українського бізнесу з точки зору реальних перспектив доступу на ринки ЄС. 30 березня 2012 року у м. Брюссель (Королівство Бельгія) відбулось парафування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а саме – Асоціація та перша і остання сторінки Зони вільної торгівлі. 19 липня 2012 року відбулось остаточне парафування Угоди про Асоціацію. Підписання ж Зони вільної торгівлі українські фахівці очікують у лютому 2013 року. Тим не менш, в контексті підписання Угоди існує низка як переваг, так і загроз для вітчизняного товаровиробника, особливо в аграрному секторі та продовольчій сфері.

Відповідно до УА Україна та ЄС поглиблюватимуть співпрацю у цій сфері з метою:

- сприяння узгодженості політик у сфері сільського господарства та розвитку сільської місцевості;
- посилення адміністративної спроможності на центральному та місцевому рівнях щодо планування, оцінки та реалізації політики сільського господарства та політики розвитку сільських територій;
- заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища та тварин, включаючи поширення застосування методів органічного виробництва та використання біотехнологій, серед іншого, шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах;
- обміну знаннями та найкращими практиками щодо політики розвитку сільських районів з метою сприяння економічному добробуту сільських громад, у тому числі шляхом проведення навчальних та інформаційних заходів;
- покращення конкурентоспроможності сільськогосподарського сектору та ефективності і прозорості ринків, а також інвестиційних умов;
- сприяння інноваціям шляхом проведення досліджень та просування системи дорадництва для сільськогосподарських виробників;
- посилення узгодженості позицій з питань, які обговорюються в рамках міжнародних організацій;
- заохочення політики якості сільськогосподарської продукції у сферах стандартів продукції, вимог щодо виробництва та схем якості.

Для цього Україна зобов'язалась здійснити поступове наближення свого законодавства з відповідним законодавством та регуляторними стандартами ЄС, зокрема з таких питань, як політика якості сільськогосподарських продуктів, органічне виробництво, генетично модифіковані зернові, біорозмаїття, маркетингові стандарти для рослин, їх насіння, фруктів та овочів, а також живих тварин та продуктів тваринного походження. Загалом, Україна зобов'язалась здійснити адаптацію свого законодавства до близько 60-ти регламентів та директив ЄС у цій сфері, включаючи практику їх застосування.

Суворі загальні стандарти безпеки продукції та послуг, що існують на внутрішньому ринку ЄС, є життєво важливими для збереження здоров'я споживачів. Європейський Союз встановив загальні правила безпеки, що застосовуються до послуг, продуктів харчування і непродовольчих товарів, яких повинні дотримуватися вироб-

ники та постачальники цих товарів і послуг. Ці правила стосуються систем моніторингу та попередження, створених для аналізу та попередження ризиків, а також для усунення небезпечних ситуацій. Введені окремі вимоги для продуктів, склад або виготовлення чи використання яких може становити небезпеку для споживачів.

У Європейському Союзі ефективно працюють правила, спрямовані на захист економічних і правових інтересів споживачів, зокрема у разі виникнення спорів.

В ЄС було введено заборону на недобросовісну практику торгівлі, прийнято необхідне законодавство, спрямоване на сприяння позасудовому вирішенню суперечок і дрібних скарг, а також гармонізовано процедури припинення порушень в інтересах споживачів. А з метою ефективного застосування законодавства про захист прав споживачів, створено Європейську інформаційну мережу з питань захисту прав споживачів та відповідні національні мережі.

Важливе значення має законодавство ЄС щодо маркування продуктів харчування, упаковок та їх вмісту та щодо маркування нехарчових товарів. Метою законодавства ЄС щодо маркування харчових продуктів є гарантування доступу споживачів до повної та достовірної інформації про склад продуктів. Деякі харчові продукти, зокрема, такі як генетично модифіковані організми, алергенні продукти, дитяче харчування, різні напої тощо, підпадають під спеціальні, більш суворі правила.

Маркування непродовольчих товарів повинне містити конкретну інформацію з метою гарантування їх безпечного використання і надання можливості споживачам здійснити реальний вибір товару. Крім того, встановлені вимоги до упаковки харчових продуктів.

Таким чином, з метою ефективної гармонізації своєї системи захисту прав споживачів Україна має в середньому протягом трьох років ефективно імплементувати понад 20 регламентів та директив ЄС з питань, зазначених вище.

Стратегічною вигодою від створення поглибленої зони вільної торгівлі між Україною і ЄС буде запровадження раціонального прозорого регуляторного середовища та поліпшення за рахунок цього інвестиційного клімату в Україні. Процес гармонізації законодавства має відбуватися через моніторинг громадськості, урядових і ділових структур, а успішне просування в цьому напрямі могло б заохочуватися збільшенням обсягів фінансової і технічної допомоги.

Серед можливих переваг від створення зони вільної торгівлі з ЄС слід відзначити:

- стимулювання розвитку конкуренції та обмеження монополізму;
- збільшення обсягів інвестицій з країн-членів ЄС в економіку України;
- покращення доступу українських товарів на ринок ЄС;
- підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції у зв'язку із впровадженням нових стандартів;
- зростання обсягів продажу сільськогосподарської продукції традиційних експортоорієнтованих галузей (зерно, олія);
- покращення доступу до якісної імпортної техніки, насіння, засобів захисту рослин тощо;
- зменшення нетарифних обмежень у торгівлі сільськогосподарською продукцією у рамках співробітництва у сфері санітарних та фіто-санітарних заходів.

До можливих ризиків для України при створенні ЗВТ з ЄС належать:

- посилення конкурентного тиску на внутрішньому ринку України;
- зростання рівня структурного безробіття у короткостроковій перспективі;
- витіснення національного виробника з внутрішнього ринку;
- зростання негативного для України сальдо двосторонньої торгівлі через погіршення структури експорту у зв'язку із переорієнтацією вітчизняних експортерів з експорту готової продукції на експорт сировини та напівфабрикатів;
- дефіцит вітчизняних товарів на внутрішньому ринку у зв'язку з експортною переорієнтацією виробників;
- брак коштів та необхідність пошуку партнерів і інвесторів з метою модернізації виробництв; необхідність пошуку партнерів і інвесторів з метою модернізації виробництв;
- необхідність переоснащення та зміни технологій виробництва;
- обмеженість можливості надання захисту «молодим» галузям, які ще не досягли належного рівня конкурентоспроможності та потребують державної підтримки;
- зниження конкурентоспроможності національної сільськогосподарської продукції на внутрішньому ринку у зв'язку з наявністю потужної системи державної підтримки сільського господарства ЄС;
- зниження попиту на сільськогосподарську техніку національного виробництва [1, с. 222].

Існуючі негативні тенденції в зовнішній торгівлі України з країнами ЄС, зокрема перевищення обсягів імпорту над обсягами експорту та сировинна орієнтація експорту, створюють низку загроз продовольчій безпеці держави. Україна не готова до відкриття свого внутрішнього ринку товарів і послуг для компаній країн ЄС негайно після підписання відповідної угоди.

Процес підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є надзвичайно складним. Україна, на відміну від інших держав, перебуває в більш складному становищі, що пов'язане з:

- обмеженим фінансовим забезпечення процесу адаптації стандартів України до стандартів ЄС. Зокрема, сумарні витрати на адаптацію до стандартів ЄС тільки м'ясної промисловості Польщі сягнули 2 млрд євро [4, с. 319].
- обмеженим фінансово-ресурсним забезпеченням процесу переговорів (Південна Корея, чисельність населення якої така ж, як в Україні, залучала до подібних переговорів уп'ятеро більше фахівців, ніж Україна);
- некваліфікованою підготовкою тарифних пропозицій (деякі тарифи, які вдалося відстояти Україні шляхом переговорів з питань вступу до СОТ, виявилися або зависокими (30 % для соняшникової олії) або непотрібними (мито на імпорт йогуртів з Європи, коли 99 % їх ввозиться з РФ).

Стосовно створення ЗВТ між Україною та ЄС, лібералізації підлягатиме 95 % загального обсягу торгівлі товарами і тільки 5 % становитимуть винятки.

Реалізація ЗВТ вимагатиме від українських державних і ділових кіл знаходження балансу інтересів для досягнення вищого рівня євроінтеграції. Більшість вимог, які Україна мусить виконати для створення поглибленої ЗВТ, збігаються з програмою важливих реформ, успішна реалізація яких може надати потужний імпульс загальному розвитку країни.

Таким чином, приєднання України до зони вільної торгівлі з ЄС, з одного боку, сприятиме економічній ефективності, з іншого боку, може посилити загрози продовольчій безпеці, що стосуватиметься вітчизняного сільськогосподарського комплексу.

Перспективи подальших досліджень. Подальше вивчення даної проблеми буде пов'язане з пошуком механізмів державного управління, застосування яких ефективно впливатиме на покращення ситуації в Україні у сфері продовольчого забезпечення.

Література.

1. Бабанін О. С. Проблеми і перспективи формування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС / О. С. Бабанін // Стратегічні пріоритети. – № 4(13). – 2009. – С. 219−224.

2. Бураковський І. Економічні наслідки створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом: кількісна оцінка / І. Бураковський, В. Мовчан // Відносини Україна – ЄС у багатополярному світі: стан і перспективи на майбутнє: Матер. міжнар. конфер. (Київ, 23 листопада 2009 р.). – К.: Стилос, 2010. − С. 36−40.

3. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу. Затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98.

4. Шумило О. Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС . – К.: Міжнародний центр перспективних досліджень. − 2007. – С. 319.

5. Official Journal of the European Union. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML. Consolidated version of the Treaty on European Union.

6. The fifteenth EU-Ukraine Cooperation Council was held yesterday in Brussels (16/05/2012) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2012/2012_05_16_2_en.htm. Video. Cooperation Council 2012: press conference − Part 1 // http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-ukraine/Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

УДК 342.72-058.862

Ярослав Бордіян

ЗАХИСТ ПРАВ ДІТЕЙ-СИРІТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті здійснено розгляд та аналіз проблем щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа. Напрацьовано пропозиції щодо покращення роботи з дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, та особами з їх числа і запропоновано шляхи ефективної їх соціалізації.

© Бордіян Я.І., 2013.

Ключові слова: *діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування; особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; соціальні гуртожитки; випускники інтернатних закладів; захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа.*

Одним з важливих завдань держави як суб'єкта розвитку здорового суспільства є сприяння розвитку підростаючого покоління та задоволення його потреб відповідно до вимог часу. Підтвердженням важливості значення становища дітей, їх правового та соціального захисту, створення сприятливих умов для фізичного, інтелектуального й духовного розвитку, повноцінної життєдіяльності в майбутньому є підписання і ратифікація державою Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права дитини, прийнятої 44-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН 20 листопада 1989 року [1] та прийняття окремою 52 статтею Конституції України положень щодо дітей [2].

Термін «Діти», згідно зі Словником-довідником для соціальних працівників та соціальних педагогів [3], визначається як особлива соціально-демографічна група населення, яка має не лише визначені законом вікові межі (за Конвенцією ООН про права дитини – від народження до 18 років), а й свої специфічні потреби, інтереси і права. У суспільстві діти захищені соціальними, юридичними й моральними нормами, проте, через недостатню здатність задовольнити свої потреби і захищати інтереси вимагають соціального піклування і відповідальності родини, а також держави і суспільства в цілому.

Однією з категорій дітей, які потребують особливої підтримки з боку держави, є діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, а також особи з їх числа.

Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [4] визначено терміни - дитина-сирота – дитина, в якої померли чи загинули батьки; діти, позбавлені батьківського піклування – діти, які залишилися без піклування батьків у зв'язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов'язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов'язки, а також підкинуті діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовилися батьки, та безпритульні діти-особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, - особи віком від 18 до 23 років, у яких у віці до 18 років померли або загинули батьки, та особи, які були уналежнені до дітей, позбавлених батьківського піклування, а також правові, організаційні, соціальні засади та гарантії їх державної підтримки. Необхідно зазначити, що статтею 8 даного закону встановлено, що держава здійснює повне забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа.

Важливим завданням реалізації соціальної політики стосовно даної категорії дітей залишається забезпечення їх прав та створення умов щодо ефективної соціалізації.

Дана проблематика стала предметом досліджень багатьох вітчизняних соціологів, спеціалістів

соціальної роботи, психологів та соціальних педагогів. Значні напрацювання в царині правового та соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа здійснили Т. М. Бабак, С. Ю. Васильєва, Н. В. Кононенко, Ю. О. Кривошеєва, Н. Б. Яковенко [5], Л.С. Волинець [6–7], В. І. Довженко [8–9], І. Д. Звєрєва, Ж. В. Петрочко [10], І. Д. Звєрєва, З. П. Кияниця, В.О. Кузмінський, Ж.В. Петрочко [11], Н. В. Зимівець, Т.П. Авельцева [12–14], І. М. Ковчина [15], Г.М. Лактіонова [16], І. В. Пєша [17].

Не зважаючи на значний доробок вітчизняних практиків та науковців є потреба в подальших розробках щодо покращення роботи з даною категорією дітей.

Мета

Метою статті є розгляд та аналіз проблем щодо захисту прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа та напрацювання пропозицій стосовно покращення роботи з ними і шляхів їх ефективної соціалізації.

Виклад основного матеріалу

Необхідно зазначити, що ще на початку 90-х років XX століття досить активно почали розвиватися соціальна робота як важлива складова соціальної політики та заклади соціального обслуговування як дієві суб'єкти соціальної роботи за конкретними напрямками роботи. Також збільшилась кількість громадських організацій, які активно займаються соціальною роботою з дітьми–сиротами, дітьми, позбавленими батьківського піклування, особами з їх числа.

Упродовж останніх п'ятнадцяти років відбулися значні зміни в законодавстві України щодо дітей та соціальної роботи. Питання покращення правового та соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа, регламентується цілим рядом законодавчих актів, а саме Конституцією України [2], Сімейним кодексом України [18], Законами України «Про охорону дитинства» [19], «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [4], «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» [20], «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [21], «Про освіту» [22], «Про соціальні послуги» [23], а також багатьма нормативно-правовими актами.

У період трансформації суспільства державна соціальна політика України спрямована на створення умов для підвищення якості соціальних послуг населенню, в першу чергу дітям, відповідно до потреб. З прийняттям Закону «Про соціальні послуги» [23] помітно активізувалась робота щодо врегулювання надання соціальних послуг державними та громадськими організаціями. Однак, це питання і надалі залишається актуальним, а механізми щодо встановлення та гарантування якості соціальних послуг та дотримання їх на державному, регіональному та місцевому рівнях, потребують вдосконалення.

Варто зазначити, що в останні роки в Україні продовжує зберігатися тенденція щодо зменшення чисельності дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Для прикладу, на кінець 2010 року дітей даної категорії було 98 119, а на кінець 2011 року – 95 956. На сьогодні понад 74 тисячі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, виховуються у сімейних формах виховання (опіка, піклування, прийомні сім`ї та дитячі будинки сімейного типу), що складає 77,2 % від загальної кількості дітей зазначеної категорії (на кінець 2010 року цей показник становив 73,4 %) [24].

Суб'єктами роботи з дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, а також особами з їх числа є служби у справах дітей; відділи освіти, праці та соціального захисту населення, з питань сім'ї та молоді; центри зайнятості, соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. До вирішення проблемних питань даної категорії дітей долучаються також громадські організації, благодійні фонди, інші юридичні та фізичні особи.

Не зважаючи на значну увагу з боку і громадськості щодо покращення стану захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, багато проблем залишаються ще не вирішеними. Так, актуальними залишаються питання щодо створення умов для забезпечення права кожної дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, на виховання в сімейному оточенні та питання пов'язані із здобуттям освіти, працевлаштуванням, вирішенням житлових проблем, соціальною адаптацією у період переходу від умов життя в навчально-виховному закладі до самостійного життя, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа.

Зроблений нами аналіз дає підстави вважати, що спектр проблем випускників інтернатних закладів у самостійному житті є досить широким.

Більшість випускників інтернатних закладів мають вже спеціальність або працюють за спеціальністю, яку отримали в інтернаті або у професійно-технічному училищі. За словами фахівців, в переважній більшості діти отримують освіту не за своїм бажанням або інтересами, а виходячи з можливості того чи іншого навчального закладу забезпечити таку дитину гуртожитком. Таким чином більшість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, отримують освіту і спеціальність без урахування свого потенціалу і бажань. Як правило, діти отримують робітничі професії. Вони більшою мірою працюють на низькооплачуваних роботах.

Учні старших класів інтернатів, які планують вступати до вищих навчальних закладів, є скоріше виключенням, ніж правилом системи інтернатного виховання. Для більшості вихованців намір продовжити навчання означає передусім можливість отримати місце в гуртожитку, фінансову підтримку у вигляді стипендії, інші пільги, встановлені державою.

Однією з найактуальніших проблем для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа залишається отримання житла.

Протягом багатьох років як у сільській місцевості, так і у міській, фактично не будується соціальне житло. На рівні сільських рад з причин відсутності житла соціального призначення, взагалі не ведеться квартирний облік і є проблемним питанням постановка дітей, які досягли 16 років, на квартирний облік як таких, що згідно з діючим законодавством України, після закінчення навчальних закладів, виходу із інтернатних закладів, сімей опікунів, піклувальників, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, повинні відразу бути забезпечені житлом.

Через відсутність у дітей-сиріт житла виникають значні труднощі з їх працевлаштуванням. Житловим кодексом передбачено, що ця категорія дітей після закінчення перебування в державному закладі забезпечується житлом за останнім місцем проживання. Адже облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, здійснюється за місцем їх постійного проживання (прописки), а такі діти зазвичай, ніколи власного житла не мали. Крім того, діти, які закінчують перебування в інтернатних закладах, часто не мають навіть необхідних документів про останнє місце прописки. Серед районів областей ведуться суперечки щодо того, котрий з них має забезпечити таку дитину житлом: той, в якому вона народилася або її знайшли, той, в якому була прописа-

на мати, чи той, в якому вона закінчила перебування в навчальному закладі. Не маючи родичів, власного житла і права на його отримання, вони залишаються кинутими напризволяще.

Окрім того, на даний час відсутня процедура оцінки можливості повернення дитини до житла, у якому вона проживала разом з батьками, ще при вступі до інтернату: закріплення житла за дитиною відбувається за формальною ознакою наявності житла в батьків. Це призводить до того, що при випуску з інтернату дитина має закріплене житло, але фактично не може до нього повернутися й проживати там. Водночас, сам факт наявності такого закріплення позбавляє випускників інтернатів пільг на позачергове отримання житла.

У випадку, коли в дитини не було житла й попередньої реєстрації перед улаштуванням до інтернатного закладу, неможливо визначити, на який державний орган покладаються проблеми життєзабезпечення такої дитини. Чіткого законодавчого вирішення цієї проблеми немає.

Житлова проблема тісно пов'язана з проблемою працевлаштування, оскільки особи із зазначеної категорії дітей змушені йти працювати лише на такі підприємства, які надають житло, гуртожиток. Таким чином, наявність житла (гуртожитку) визначає вибір роботи, впливає на перспективи професійної кар'єри і якість освіти.

У реальній практиці трапляються непоодинокі випадки, коли діти після досягнення повноліття не мають жила. Це відбувається з причин відсутності сформованого фонду соціального житла та можливості отримати реєстрацію за місцем проживання, якщо є бажання та можливість працювати в іншому місті.

Важливу роль щодо забезпечення тимчасовим житлом, надання комплексу соціальних послуг та створення умов для соціальної адаптації і підготовки до самостійного життя дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (віком від 15 до 18 років), а також осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (віком від 18 до 23 років), відіграють соціальні гуртожитки як заклади для тимчасового проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, утворення і функціонування яких регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [25].

За інформацією Міністерства соціальної політики на сьогодні в Україні функціонує 19 соціальних гуртожитків у 18 регіонах України (в АР Крим, Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Запорізький, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Київській, Львівській, Одеській (2), Рівненській, Сумській, Тернопільській, Чернігівській, Харківській, Хмельницькій областях), які розраховані на 472 місця, що становить в середньому по 24 місця в кожному. Протягом І півріччя 2012 року в соціальних гуртожитках перебувало 406 осіб, що становить 86 % від загальної кількості місць [24]. Це свідчить про неповну наповнюваність цих закладів, а разом з цим, на нашу думку, про недостатню взаємодію суб'єктів роботи з даною категорією дітей та молоді щодо вирішення їх проблем.

До влаштування в соціальний гуртожиток 37 % перебували в інтернатних закладах, 6% його мешканців виховувались в опікунських сім'ях, 52 % осіб перебували у місцях позбавлення волі, в непридатному для проживання житлі, центрах соціально-психологічної допомоги [24].

Аналіз зайнятості мешканців соціальних гуртожитків показує, що 53 % (215 осіб) працює, 39 % (160 осіб) навчається, а 8 % (31 особа) – ніде не працює і не навчається [24]. Зазначимо, що значний відсоток осіб, які не працюють і не навчаються, свідчить про низький рівень їх соціальної адаптації та підвищення ризику проявів асоціальної поведінки.

Аналіз соціальних послуг, які надаються у соціальних гуртожитках, показує, що в основному ці заклади спрямовують свою роботу на тимчасовий притулок, менше – на адаптацію до подальшого самостійного життя шляхом формування необхідних навичок і вмінь. Так, соціально-економічні послуги становлять 36 % від загальної кількості послуг; соціально-педагогічні – 28 %; психологічні – 13 %; інформаційні – 12,7 %; медичні – 6 %; юридичні – 3 % [24]. На нашу думку, доцільно ефективніше використовувати час перебування в соціальному закладі осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, звертаючи особливу увагу на питання адаптації вихованців соціальних гуртожитків до самостійного життя шляхом формування необхідних життєвих навичок та вмінь.

Не зважаючи на те, що в 2010 році Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа» [26] в чинне законодавство внесено конструктивні доповнення, проблема забезпечення мешканців соціальних гуртожитків постійним житлом залишається ще не вирішеною. Так, на сьогодні 69 % осіб не мають житла, і тільки 30 % перебуває на квартирному обліку. Окрім того, 32 % осіб, які вибули з соціального гуртожитку проживають за місцем роботи, 29 % забезпечені житлом як студенти навчальних закладів, 28 % влаштовані на житлову площу родичів, 9 % отримали кімнати в гуртожитку і лише 2% отримали власне житло. Також необхідно зазначити, що лише 61 % дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа, які вибули з соціальних гуртожитків, передано під соціальний супровід центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді за місцем подальшого проживання з метою їх подальшої соціальної підтримки [24]. Це свідчить про недостатню взаємодію між службами у справах дітей, центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та соціальними гуртожитками.

Необхідно зазначити, що в дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа існують труднощі щодо адаптації до професійного середовища через відсутність навичок самостійно дотримуватися трудової дисципліни, адже в інтернаті вся необхідна діяльність здійснюється під контролем персоналу.

Деформований соціальний особистий досвід; соціальна незахищеність після виходу із закладів опіки, відсутність матеріальної та моральної підтримки; відсутність соціальних навичок власного життя, навичок щодо вирішення власних проблем з офіційними структурами; неспроможність протидіяти негативному сторонньому впливу і погана спадковість (наркоманія, алкоголізм, психічні захворювання батьків), що впливає на стан здоров'я, ускладнюють процес соціалізації. У таких дітей відсутній досвід розпоряджатися грошима, не має особистого простору (власної кімнати, місця, де можна було б усамітнитися), відсутні власні речі (крім одягу та предметів гігієни). Більшість випускників не вміє вирішувати елементарні побутові питання: їх ніхто не навчив, як готувати їжу, обирати одяг, планувати бюджет.

Надмірна замкнутість та конфліктність відсторонюють їх від однолітків, роблять їх агресивними та безпомічними.

Молоді люди, отримавши квартиру, часто стають жертвами шахраїв, у результаті чого опиняються на вулиці.

Наслідками такої ситуації для значної кількості випускників є: відсутність засобів для існування, втягування до вживання алкоголю, наркотиків, залежність, пригнічений стан, криміналізація; втрата житлових та майнових прав; небажана вагітність; відсутність умов для створення сім'ї; неготовність до батьківства; повернення їхніх дітей до інтернатних закладів; розчарування, втрата життєвих орієнтирів, сенсу і мети життя.

Висновки

Проаналізувавши проблематику щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, вважаємо, що для покращення роботи з даною категорією та ефективного вирішення їх проблем необхідно:

- закріпити на законодавчому рівні правові норми щодо утримання житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа з метою запобігання накопиченню заборгованості за квартирну плату та комунальні послуги такого житла;
- доцільно об'єднати норми про призначення і виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в окремому розділі Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [4], в який включити норми про право на допомогу, підстави її призначення, розмір і строки виплати;
- в Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [4] необхідно передбачити механізм працевлаштування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, а також встановити обов'язок роботодавця працевлаштовувати зазначену категорію дітей у межах встановленої квоти робочих місць;
- внести зміни до наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування, а також вихованців шкіл-інтернатів» від 17.11.2003 року № 763 [27] щодо забезпечення предметами гардероба та текстильної білизни дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають (навчаються) у навчальних закладах усіх типів на повному державному утриманні. Норми на одяг та взуття занижені, термін використання від 2 до 3 років. За цей період діти виростають і одяг та взуття стає непридатним для використання;
- відкриття навчальних закладів профорієнтаційного типу для дітей з особливими освітніми потребами;
- передбачати в бюджетах цільові кошти для ремонту житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- з метою вдосконалення системи захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, внести зміни у законодавство щодо виплати соціальної допомоги дітям-сиротам, батьки яких не мали трудового стажу на день смерті;
- ввести в штат працівників соціального гуртожитку посаду психолога та юриста;
- розробити порядок надання дітям-сиротам упорядкованого соціального житла, визначити відповідальних за оцінку житлових умов випускників, створити базу даних вихованців інтернатів із зазначенням необхідності надання житла. Це допоможе ще під час перебування вихованця в закладі розпочати вирішення питання забезпечення житлом та дозволить здійснювати систематичний контроль за житлом тих вихованців, у яких воно є;
- - вдосконалити систему щодо надання безвідсоткових кредитів для осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за умови їх офіційного працевлаштування.

Здійснення вищезазначених заходів, на нашу думку, дозволить покращити правовий та соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа та сприятиме їх ефективній соціалізації.

Література.

1. Конвенція про права дитини Організації Об'єднаних Націй // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_021/page.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

3. Словник-довідник для соціальних педагогів та соціальних працівників / заг. ред. А. Й. Капської, І. М. Пінчук, С. В. Толстоухової. – К., 2000. – С. 71.

4. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року №2342-IV // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15.

5. Методичні рекомендації щодо сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (у запитаннях та відповідях) / [Автор. колект.: Бабак Т. М., Васильєва С. Ю., Кононенко Н. В. Кривошеєва Ю. О., Яковенко Н.Б.] К: Держсоцслужба, 2005. – 116 с.

6. Волинець Л. С. Права дитини в Україні: проблеми та перспективи [Текст] / Л. С. Волинець ; Український ін-т соціальних досліджень, Інститут дитинства. – К. : Логос, 2000. – 75 с.

7. Волинець Л. С. Соціальні проблеми дитинства в сучасній Україні / Л. С. Волинець // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 3 – С. 34–38.

8. Дитинство в Україні: права, гарантії, захист [Текст] Childhood in Ukraine: Rights, guarantees, protection : (Зб. док.) / голов. ред. В. І. Довженко; Український ін-т соціальних досліджень. – К. : АТ «Вид-во «Столиця», 1998. – Ч. 2. – 290 с.

9. Дитинство в Україні: права, гарантії, захист [Текст] = Childhood in Ukraine: Rights, guarantees, protection : (Зб. док.) / голов. ред. В. І. Довженко; Український ін-т соціальних досліджень. – К. : АТ «Вид-во «Столиця», 1998. – Ч. 1. – 245 с.

10. Запобігання інституціалізації дітей раннього віку. Інноваційні технології соціальної роботи з профілактики відмов від новонароджених дітей: Методичний посібник / За заг. ред.: Звєрєвої І. Д., Петрочко Ж. В. – К.: Століття, 2008. – 224 с.

11. Звєрєва І. Д., Кияниця З. П., Кузмінський В. О., Петрочко Ж. В. Оцінка потреб дитини та її сім'ї: від теорії до практики: Навч. посіб.: У 2-х част. – К.: Задруга, 2011. Част. І. – 224 с.

12. Соціальна адаптація дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа: Посібник до тренінгового курсу з підготовки спеціалістів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у трьох частинах. [Автори та упорядн.: Н. В. Зимівець, Т. П. Авельцева та ін.] – Частина перша. – К: Держсоцслужба, 2008. – 240 с.

13. Соціальна адаптація дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа: Посібник до тренінгового курсу з підготовки спеціалістів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у трьох частинах. [Автори та упорядн.: Н. В. Зимівець, Т.П. Авельцева та ін.] – Частина друга. – К: Держсоцслужба, 2008. – 212 с.

14. Соціальна адаптація дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа: Посібник до тренінгового курсу з підготовки спеціалістів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у трьох частинах. [Автори та упорядн.: Н. В. Зимівець, Т.П. Авельцева]– Частина третя. – К: Держсоцслужба, 2008. – 212 с.

15. Ковчина І. М. Соціально-правовий захист дітей [Текст] : метод. рек. / І. М. Ковчина ; Ліга соціальних працівників м. Києва, Соціальна служба для молоді м. Києва. – К. : Видавництво Національного педагогічного ун-ту ім. М.П.Драгоманова, 2001. – 23 с.

16. Конвенція ООН з прав дитини: шляхи практичного застосування [Текст] : метод. рекомендації / Християнський дитячий фонд ; упоряд. Г. М. Лактіонова [та ін.]. – К. : Науковий світ, 2000. – 38 с.

17. Пєша І. В. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (проблеми реформування) [Текст] / І. В. Пєша ; Український ін-т соціальних досліджень. Інститут дитинства. – К. : Логос, 2000. – 86 с.

18. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року N 2947-III //[Електронне видання]. – [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14.

19. Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року N 2402-III // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-14.

20. Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року № 2558-III // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2558-14.

21. Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 року N 20/95-ВР // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/95-вр.

22. Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 року N 1060-XII // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1060-12/page.

23. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року № 966-IV // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15.

24. Лист Міністерства соціальної політики України (Директорам республіканського АР Крим, обласних та Севастопольського міського центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді) «Щодо стану захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 11 вересня 2012 року № 323/56/206-12.

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 8 вересня 2005 року № 878 // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2005-п/print1329899168786804.

26. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа» від 1 липня 2010 року N 2394-VI // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2394-17.

27. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також вихованців шкіл-інтернатів» від 17.11.2003 № 763 // [Електронне видання]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0027-04.

УДК 351.84:364.3

Олена Вольська

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

В статті розглядаються основні заходи щодо підвищення рівня соціального захисту населення України.

Ключові слова: *соціальний захист, соціальний розвиток, соціальна політика.*

Постановка проблеми

Соціальний розвиток будь-якої країни спрямований, перш за все, на соціальний захист різних соціальних і демографічних груп населення, особливо тих, які перебувають у складних життєвих обставинах. Ефективний соціальний розвиток містить в собі гарантовані державою соціальні виплати для громадян, які потребують соціальної підтримки з боку держави.

Сучасна система соціальних послуг повинна відповідати потребам громадян і орієнтуватися на покращення якості їхнього життя. Як зазначається у Концепції реформування системи соціальних послуг, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. № 178-р, такі послуги необхідно наблизити до отримувачів, надавати їх на принципах адресності, індивідуального підходу, поваги до кожного клієнта та з дотриманням загальнолюдських прав [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам соціального захисту населення України присвячені роботи вчених І. О. Амоши, А. О. Дехтяря, Н. Г. Диденко, І. М. Сироти, А. А. Халецької та інших.

Мета

Метою статті є визначення основних напрямів підвищення рівня соціального захисту населення країни.

Виклад основного матеріалу

Світова економічна криза спричинила зниження рівня життя населення, тому в Україні збільшується кількість осіб, що потребують соціального захисту. Так, у 2009 році соціальними закладами й установами, які підпорядковуються Міністерству праці та соціальної політики України, соціальні послуги було надано понад двом мільйонам громадян. Насамперед це особи, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим

© Вольська О.М., 2013.

віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які можуть забезпечити їм догляд і надати допомогу. Для таких категорій населення соціальні послуги надаються закладами соціального обслуговування, діяльність яких координується відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування і фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, передбачених чинним законодавством [2].

У зв'язку з цим, одним із пріоритетних завдань реформування системи соціального обслуговування є удосконалення управління державними видатками на соціальні послуги з метою їх раціонального використання. Це завдання можна реалізувати шляхом поступового переходу від утримання установ соціального захисту та обслуговування, які сьогодні надають соціальні послуги, до фінансування витрат на надання соціальних послуг [3].

Права на пільги в Україні визначено 45 законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. З них права громадян на пільги та компенсації за професійною ознакою регламентовано 22 законами, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Відповідні пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 23 законодавчих актів. Характерною ознакою сьогодення є непрозорість та заплутаність системи соціальної допомоги як наслідок несистемності законодавства. Очевидно, що динаміка розвитку системи соціальних пільг йде шляхом ускладнення. Пільги за соціальною ознакою мають 45 категорій громадян, за професійною – 57, за заслуги перед державою – 14. Загалом ці 116 категорій населення мають право на більше, ніж 125 видів пільг. Але й ця цифра не враховує членів сім'ї пільговика, на яких поширюються окремі пільги. Аналізуючи наявну систему пільг, слід відзначити, що вона на сьогодні вирішує два принципово різних завдання: надання привілеїв окремим категоріям населення та підтримка соціально вразливих верств населення [4].

На сьогодні види соціальних послуг, їх перелік, зміст та обсяг у кожному конкретному випадку визначаються працівником соціальної служби, до якої звернулась особа, з урахуванням її стану здоров'я, індивідуальних потреб, індивідуальної програми реабілітації та інших об'єктивних факторів, що спричинили складні життєві обставини. Отже, чинне законодавство України не регламентує мінімальний перелік соціальних послуг, які б забезпечили найголовніші потреби осіб, що опинилися у скруті, і які б гарантувалися державою за будь-якої економічної ситуації незалежно від території проживання громадян. Унормування переліку послуг для певної категорії осіб дасть змогу забезпечити надання соціальних послуг тим, хто їх потребує, в необхідному обсязі.

Результати аналізу системи соціальних послуг в Україні дозволяють стверджувати, що сьогодні вона перебуває на стадії розвитку та удосконалення. Сьогодні в Україні продовжується процес реалізації «Концепції реформування системи соціальних послуг», затвердженої розпорядженням КМУ від 13 квітня 2007 р. № 178-р, та Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, затвердженої розпорядженням КМУ від 3 червня 2009 р. № 594-р. Упродовж останніх років питання реформування системи пільг дискутується досить гостро. Серед шляхів реалізації Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян зазначено скорочення переліку категорій отримувачів пільг за професійною ознакою за умови адекватного підвищення рівня їх доходів, більше того, запровадження класифікації пільг залежно від їх соціального призначення як форми визнання заслуг перед Батьківщиною, соціальної підтримки для забезпечення достатнього життєвого рівня найменш захищених верств населення чи додаткової гарантії у зв'язку з особливими умовами праці [4].

На сьогодні система соціального захисту в Україні має основні недоліки.

1. Наявна система пільг сформована спонтанно, соціальні програми здебільшого не узгоджені між собою, має місце їх дублювання, наявний постійний дефіцит фінансових ресурсів для забезпечення пільг.

2. Надмірне розширення кола одержувачів пільг знецінює ідею їх надання тим категоріям населення, які мають найбільші заслуги перед суспільством.

3. Система пільг посилює соціальну несправедливість серед населення – його найбільш вразливі верстви виявилися менш охопленими чинними пільгами, ніж заможні.

4. Фактична спроможність використати своє право на пільги частіше має небідне населення, а за окремими видами пільг (на санаторне лікування, проїзд у міжміському транспорті та ін.) найменш захищені верстви населення практично повністю позбавлені можливості скористатися своїм правом.

5. Система соціального захисту має в цілому не захисний характер, працівники соціальних служб не досліджують причини складного матеріального становища родини, втрачається сам сенс існування соціального захисту громадян.

Для удосконалення системи соціального захисту за думкою фахівців Інституту стратегічних досліджень при Президентові України необхідно визначити: 1) соціально й економічно обґрунтований перелік соціальних послуг, що гарантуються державою на безоплатній основі, та категорії осіб, які мають право безкоштовно отримувати ту чи іншу послугу; 2) методику розрахунку вартості конкретної послуги на одного отримувача залежно від того, кому надається послуга (самотнім особам похилого віку, інвалідам або хворим, не здатним до самообслуговування) та де вона надається (вдома за місцем проживання, у стаціонарних закладах, закладах денного перебування); 3) умови, за яких особи та сім'ї мають право на безкоштовне отримання тієї чи іншої послуги; 4) стимули ефективного використання бюджетних та власних коштів стаціонарними закладами на підставі методики розрахунку вартості соціальних послуг; 5) механізм надання платних соціальних послуг особам та сім'ям, які їх потребують, але не підпадають під категорії тих, що опинилися в складних життєвих обставинах; 6) механізм соціального замовлення та надання соціальних послуг недержавними установами зокрема за рахунок фінансування з бюджету безоплатних соціальних послуг, наданих недержавними (громадськими, приватними тощо) установами [5].

Розробка й затвердження єдиного переліку соціальних послуг та створення методики визначення їх вартості є надзвичайно актуальним завданням. Це дозволить посилити фінансовий контроль за наданням соціальних послуг, сприяти ефективному плануванню та використанню коштів державного й місцевих бюджетів на сферу соціальних послуг, що особливо важливо в умовах економічної кризи, забезпечити найнеобхідніші потреби людей, які опинилися у скруті, у межах державних соціальних стандартів.

За визначенням учених Центру перспективних соціальних досліджень, є шляхи, які дозволяють докорінним

чином реформувати систему соціальних послуг за кілька років. Для ефективності реформування необхідно діяти за наступними напрямками.

1. На державному рівні необхідно забезпечити законодавство, яке б захищало інтереси й добробут громадян, які потребують соціального захисту, а також сприяло б урізноманітненню надаваних послуг. Зокрема, як зазначалося вище, слід нормативно затвердити перелік найнеобхідніших соціальних послуг, які гарантуються на безоплатній основі особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, незалежно від економічної ситуації у державі та місця проживання громадян.

2. Цілі, пріоритети й напрями фінансування соціальних послуг слід визначати на основі аналізу потреб громад у соціальних послугах. Крім того, важливо, щоб формат послуг максимально враховував потреби тих, кому вони адресуються.

3. Доречним є запровадження системи соціального планування на місцевому рівні, що покликана посилювати й розвивати демократичні процеси на місцях. Ця система передбачає залучення всіх членів місцевої громади до пошуку шляхів розв'язання конкретних соціальних проблем, що існують на місцевому рівні. На основі цієї системи можна було б визначати місцеві пріоритети, залучати надавачів послуг і розподіляти бюджетні кошти. Місцеві органи влади мають розробляти соціальні плани відповідно до вимог, висунутих центральним урядом країни. Ці плани слід розробляти щорічно і брати за основу при визначенні обсягу фінансової підтримки місцевих громад.

4. У рамках державної стратегії переходу від утримання закладів соціального обслуговування до фінансування соціальних послуг і з метою забезпечення якості соціальних послуг потрібно запровадити механізми залучення до надання соціальних послуг широкого кола зацікавлених осіб. Зокрема, необхідно створити можливості для надання безкоштовних послуг за рахунок фінансування з бюджету навіть для приватних установ. Бюджетне фінансування має виділятися на конкурсній основі, а з переможцем слід укладати контракт на надання послуг за рахунок бюджету.

5. Вирішення проблеми фінансового забезпечення закладів соціального обслуговування можна досягти шляхом залучення альтернативних (недержавних) джерел фінансування, а також запровадження для закладів стимулів ефективного використання бюджетних і власних коштів. Одним із таких стимулів може стати формульний підхід до розподілу коштів з обласного бюджету, для чого необхідно розробити методику розрахунку вартості соціальних послуг [2].

Усі зазначені заходи, безумовно, підвищать рівень соціального забезпечення, але, на нашу думку, основним кроком до удосконалення соціального захисту населення є впровадження моделі, яка б розкривала сам сенс існування цієї державної системи. Тобто, основна ідея соціального захисту – це не надання пільг, а підвищення якості й рівня життя населення, які отримують соціальні пільги.

У будь-якому суспільстві є громадяни, які, безумовно, потребують державного соціального захисту, але соціальний захист повинен надавати їм можливість самостійно підвищувати рівень свого життя через створення необхідних умов, а саме: якщо родина опинилась у скрутному фінансовому становищі, працівники соціальної служби повинні визначити причину цього становища, а держава через систему соціальних пільг – допомогти громадянам знайти вихід із нього. Прикладом цієї, так званої адресної допомоги, може бути влаштування на роботу, здобуття вищої чи середньої освіти та ін.

Зі статистичних даних можна побачити, що підвищення рівня соціальних гарантій і соціальної допомоги, на жаль, майже не знизило рівень бідності в державі (рис. 1).

Отже, вирішення проблем соціального захисту необхідно починати з реформування самої системи соціального захисту.

Основними напрямами соціальної роботи повинні стати:

1) соціальна профілактика – форма практичних дій суб'єктів управління соціальними процесами з реалізації своїх прав і функцій у сфері соціального захисту населення й окремих громадян;

2) соціальна реабілітація – система медичних, психологічних, педагогічних, соціально-економічних юридичних заходів, спрямованих на створення та забезпечення умов для соціальної інтеграції чи реінтеграції особи, яка має обмеження життєдіяльності.

Соціальна інтеграція – процес та характеристика рівня досягнення оптимального рівня життєдіяльності та реалізації потенціальних здібностей особи. Соціальна реінтеграція – процес відновлення соціальних функцій особи для життя у соціокультурному просторі;

3) сприяння при вирішенні проблем, пов'язаних зі соціальним забезпеченням. Основний зміст соціальної роботи – надавати допомогу індивідам і групам у подоланні труднощів особистого, соціального, екологічного й духовного характеру, які негативно впливають на них; сприяти розв'язанню проблем шляхом підтримки, реабілітації, захисту; захищати осіб, які опинились у складних соціально-психологічних, матеріальних, соціально-побутових та інших життєвих обставинах згідно із законом з використанням влади та необхідних організаційних, матеріальних, технологічних та інших ресурсів; сприяти більш ширшому використанню кожної людиною приватних можливостей для соціального самозахисту;

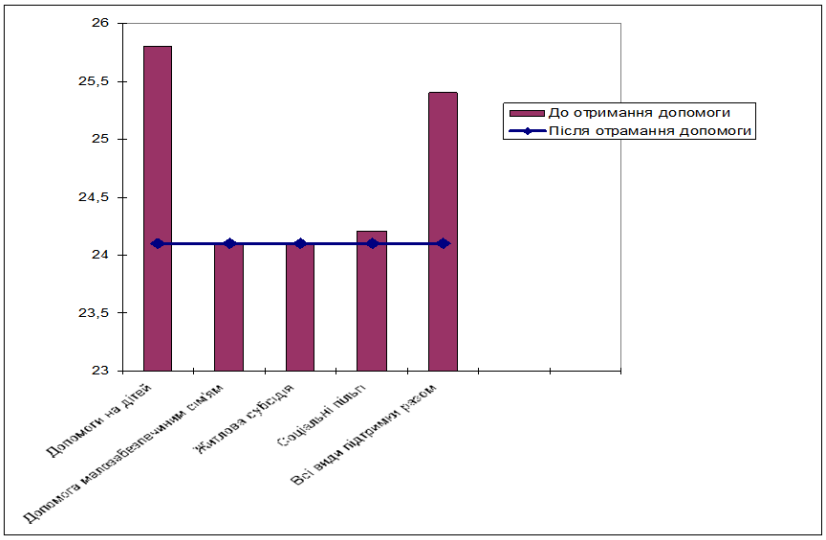

Рис. 1. Бідність в Україні до і після отримання соціальної допомоги (2010 рік)

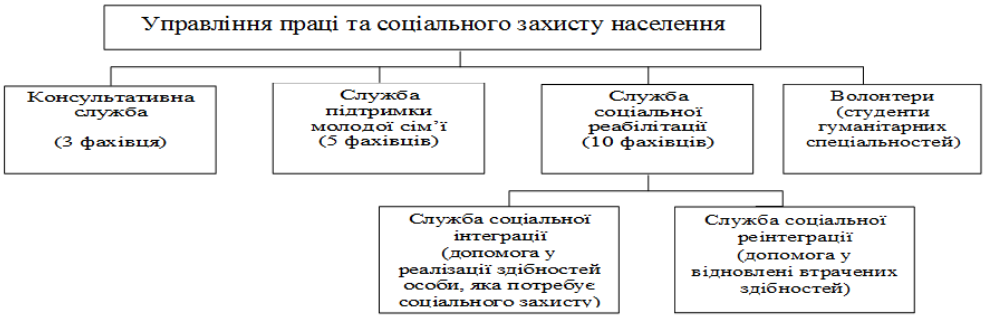

Рис. 2. Запропонована структура районного управління праці та соціального захисту населення

здійснювати адресну соціальну підтримку та захист окремих груп населення (дітей, багатодітних родин, людей похилого віку, інвалідів, безхатченків та ін.); виявляти причини скрутного становища людей, які опинилися за межею бідності.

Тобто реформування потребує сама система соціального захисту, починаючи із соціальних служб.

Правові й організаційні основи діяльності районних управлінь праці та соціального захисту визначені Типовим положенням про управління праці та соціального захисту районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2000 року № 1498 [7]. Управління соціального захисту є структурним підрозділом місцевого органу виконавчої влади. Воно підзвітне й підконтрольне районній адміністрації, Головному управлінню праці та соціальної політики обласної державної адміністрації за принципом подвійного підпорядкування.

В апараті управління зайняте невелике число працівників: заступник начальника управління, головні фахівці, фахівці, начальники галузевих відділів. У міських управліннях працює 20−25 співробітників, а в сільських районах – 15−20 осіб [8].

На нашу думку, сучасна служба соціального захисту повинна мати наступний вигляд (рис. 2). Головний акцент потрібно роботи на службу соціальної реабілітації, яка повинна містити службу соціальної інтеграції та службу соціальної реінтеграції.

Суб'єктами соціальної реабілітації є діти, жінки, особи, які потребують соціального захисту.

Комплексні технології соціальної реабілітації складаються з соціальної, соціально-побутової, соціально-середової, соціально-психологічної адаптації, соціальних послуг, що містять медичну допомогу, навчання, професійне консультування, освіту, трудове улаштування, медично-соціальний догляд, соціально-побутове обслуговування на дому, у спеціальних центрах та установах, психологічну, психіатричну, наркологічну підтримку.

Висновки

Тільки коли соціальний захисту буде виконувати захисту функцію тільки тоді рівень життя підвищиться, а рівень бідності знизиться, тому що соціальний захист є складовою соціального розвитку держави та найважливішою технологією державного управління, спрямованого на виконання конституційних соціальних зобов'язань. Соціальний захист як державно-суспільний інститут є комплексом економічних, соціальних і правових гарантій та заходів, основна мета яких – профілактика соціальних ризиків та компенсація втрат.

Література.

1. Проведення в Україні реформи соціальної підтримки // [Електронний ресурс]: Офіціальний сайт Управління державної служби Головдержслужби України в Миколаївської області. − Режим доступу: krivozero.mk.gov.ua.

2. Кривобок Ю. В. Основні підходи до визначення вартості безоплатних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах / Ю. В. Кривобок. / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://cpsr.org.ua/index.php.

3. Н. Д. Тимчишена Шляхи вдосконалення фінансового механізму державного управління у сфері соціального захисту / Тимчишена Н. Д. / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua.

4. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо реформування вітчизняної системи соціального захисту. – Луганськ: Видавництво Державна установа Науково-дослідний інституту соціально-трудових відносин (ДУ НДІ СТВ) – 2012. – 60 с.

5. Щодо організаційно-економічних засобів підвищення якості соціальних послуг. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.niss.gov.ua.

6. Социальная политика / [Аверин А. Н., Бабич А. М., Веселкова И. Н., и др.]; под. ред. Н. А. Волгина, В. И. Кушлина. − М.:Изд-во РАГС, 2010. – 560 с.

7. Офіційний вісник України. − 2000. − № 40. − Ст. 1698.

8. Сирота І. М. Право соціального забезпечення в Україні: Підручник.- вид. сьоме, перероблено і доповнене з урахуванням змін чинного законодавства / І. М. Сирота. − Х.: «Одісей», 2007. – 408 с.

УДК 353.07:35.073

Олеся Голинська

ДЕЯКІ АСПЕКТИ СТАНУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття розкриває науковий погляд автора на деякі аспекти фінансового забезпечення діяльності органів регіонального управління. Ці аспекти розглянуто у взаємозв'язку середовища та умов регіонального розвитку. Приділено увагу проблематиці обсягу бюджетного ресурсу як основи фінансового забезпечення та позиці-

© Голинська О.В., 2013.

ям залежності бюджетного процесу від інтенсивності відтворення ресурсу на регіональному рівні. Визначено проблематику міжбюджетних взаємовідносин в Україні та подано рекомендації щодо комплексності перетворень у ході здійснення сучасної бюджетної реформи. Дієвими інструментами подолання низької ресурсної спроможності регіональних органів влади визначено можливості фінансового менеджменту, зокрема, аналіз прогнозного стану ресурсного забезпечення територіальних громад та їх об'єднань.

Ключові слова: *ресурси, фінансове забезпечення, регіональні органи управління, бюджет, економіка, міжбюджетні відносини, бюджетна політика, соціально-економічний розвиток, стратегічний аналіз.*

Постановка проблеми

Однією із ключових політичних цілей є популяризація України як стратегічного партнера, зокрема, налаштування євроінституцій на співпрацю в усіх напрямках і сферах. Важливим практичним завданням є побудова країни високих стандартів, рівня і якості життя її громадян. Інтеграція в європейські структури потребує вирішення наукових завдань щодо вироблення та запровадження нової моделі фінансування регіонального розвитку, яка відповідала б стандартам зрілих демократій та враховувала найкращі світові традиції фінансового менеджменту.

Питання реформування політики регіонального розвитку в Україні стає дедалі актуальнішим. Шлях, який пройдено за роки становлення її суверенітету, а також світовий досвід переконують, що демократична, соціально-правова держава громадянського суспільства неможлива без забезпечення потужного та повноцінного розвитку регіонів, умовою якого є наявність стабільної фінансової основи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми показує, що аспекти планування розвитку територій з окремими методологічними підходами до виконання регіональних стратегій висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема В. Богуцького, Д. Брайсона, В. Вакуленка, М. Долішнього, Г. Дробенка, М. Кларка, В. Коломийчука, Б. Крозбі, Ю. Молодожон, М. Миколайчука, В. Пархомена, Д. Стеченка, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, В. Тертички, А. Томпсона, Ю. Шарова, А. Чандлера та ін.

Щодо нормативно-правового регулювання питань тематики даної статті, то необхідно згадати такі документи, як: «Концепція державної регіональної політики», Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Державна стратегія регіонального розвитку України до 2015 р.», Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» [1-4]. Але ці документи практично не враховують сучасні реалії фінансового забезпечення розвитку регіонів, а отже, не надають надійних методик планування, прогнозування та аналізу ресурсної складової територіальних громад та їх об'єднань. Деякі з них взагалі носять суто декларативний характер.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишаються чимало аспектів теоретико-методологічного, правового, організаційного та загальноекономічного характеру. Дана стаття зосереджує увагу на аспектах фінансово-бюджетної складової як одного з видів ресурсного забезпечення діяльності регіональних органів влади. Опис цих аспектів проводиться з урахуванням умов, чинників та взаємозалежностей з іншими позиціями проблематики економічного середовища.

Мета

Метою статті є дослідження проблематики стану фінансового забезпечення діяльності органів регіонального управління та надання наукових рекомендацій щодо шляхів її вирішення.

Виклад основного матеріалу

Чи не найважливішим резервом підвищення ефективності системи публічного управління на регіональному рівні є розробка та реалізація дієвих механізмів її фінансового забезпечення. Основою такої дієвості слід вважати створення умов стабільності показників регіонального розвитку [5, с. 26]. В цьому сенсі до важливих функцій держави належить забезпечення міжрегіональної єдності відтворювальних макроекономічних процесів та рівномірного економічного розвитку територій. Держава за своєю сутністю має заохочувати та підтримувати позицію регіонів щодо максимального використання фінансових резервів. Важливою умовою є також узгодженість дій органів регіональної влади у сфері здійснення єдиних засад бюджетної політики. Для досягнення такої узгодженості доцільно переглянути існуючий бюджетний механізм. Адже єдина бюджетна політика передбачає вибір найпрогресивніших технологій світових фінансових систем задля найвищої ресурсної сприятливості та стимулювання прискореного економічного розвитку. Діючий управлінський механізм розв'язання проблем територій, пов'язаних з формуванням та виконанням бюджетів, є недостатньо ефективним через такі перешкоди: недосконалість нормативно-правової бази державного регулювання регіонального розвитку в частині бюджетних відносин; недостатньо вдале застосування інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання використання бюджетного потенціалу регіонів; низька фінансова спроможність органів державної влади щодо вирішення місцевих соціально-економічних проблем; незавершеність формування та недосконалість моделі управління бюджетним процесом на місцевому рівні.

Та навіть за наявності достатніх фінансових можливостей для здійснення політики розвитку органи влади повинні спочатку сформувати досконалу управлінську технологію зростання. Вона дозволить в подальшому не розпорошити та результативно використати цей ресурс.

Проте сучасна ситуація ускладнена тим, що на даному етапі розвитку ряд питань залишається невирішеним. Зокрема, забезпеченість місцевих бюджетів в частині власних повноважень; на низькому рівні перебуває задоволення потреб таких важливих галузей місцевої інфраструктури, як житлово-комунальне господарство, благоустрій, позашкільна освіта та інших, які згідно з законодавством належать до власних повноважень. Більш того, і в частині делегованих повноважень обсяги міжбюджетних трансфертів за галузями дозволяють їх фінансувати лише на мінімально допустимому рівні, що не дозволяє наразі говорити про їх якісний розвиток. Так, потреба найбільш забезпеченої галузі «Охорона здоров'я» задовольняється лише на 28 % [6].

Сьогодні формування місцевих бюджетів здійснюється на формульній основі за нормативами бюджетної забезпеченості. Така методика давно вичерпала себе, більш того, вона фактично стала «могильником» бюджетної системи. Адже бюджети-донори позбулися стимулів нарощування доходів, а дотаційним бюджетам таке нарощування взагалі не цікаве – вони ж будуть змушені інтенсифікувати свою діяльність, при тому що контрольні цифри (які наразі їм забезпечує Державний бюджет) не зміняться. Нарощуючи доходи, нинішні «дотаційники» будуть змушені самі заробляти кошти на власний роз-

виток – такий шлях для них значно важчий, ніж нинішня «трансфертна голка», навіть якщо у перспективі вона є згубною для них самих. До речі, на мою думку, саме з цих причин починання реформи міжбюджетних трансфертів практично не мають підтримки у дотаційних регіонах (а таких в державі більшість) і, відповідно, заходи з її проведення виконуються вкрай повільно.

Таким чином, реформування міжбюджетних відносин доцільно здійснювати одночасно з реформою засад бюджетного устрою, спрямованою на становлення умов надання якісних послуг населенню за рівнем гарантованих державою соціальних стандартів. До цього часу така взаємоузгодженість перетворень відсутня, між тим, саме вона здатна організувати якісні зміни у бюджетній сфері.

Розвиток місцевої економіки органічно взаємопов'язаний як з бюджетним процесом, так і зі всіма етапами відтворення фінансових ресурсів. У цьому сенсі розрахунок планових показників соціально-економічного розвитку нерозривно пов'язаний з факторним аналізом ефективності бюджетних програм. До речі, на думку провідних зарубіжних фахівців з питань муніципального розвитку, ефективність діяльності органів влади на місцях визначається тим, наскільки механізм мобілізації та розподілу бюджетних ресурсів забезпечує потребу в фінансах, загальна величина яких визначається виключно затвердженими бюджетними програмами. У рамках здійснення їх аналізу з'являються наступні можливості: вияв загального обсягу матеріальних та бюджетних ресурсів, що визначають інтенсивність відтворювального процесу та вказують на точки росту його показників; визначення частки валового продукту, що виробляється у регіоні, залишається там і в подальшому використовується для вирішення місцевих соціально-економічних проблем; визначення частки валового національного продукту країни, що направляється на здійснення територіального процесу відтворення; обов'язкова побудова управлінської уяви про загальну схематику створення і використання ресурсів, що забезпечують формування місцевих фінансів.

Сьогодні вирішення цих завдань визначається, по-перше, законодавчо-правовими нормами, що регулюють відносини у сферах акумуляції і витрат матеріальних, бюджетних та інших видів ресурсів; по-друге, функціями економічних важелів, що регулюють процеси первинного і вторинного розподілу та перерозподілу створеного чистого продукту; по-третє, станом середовища бюджетної, фінансово-кредитної та інвестиційної політик.

На перший погляд, наведені позиції є достатніми для створення умов якісного фінансового забезпечення, але системна проблема полягає у тому, що наведені три напрямки не передбачають більш-менш значущого аналітичного компоненту. Водночас, зазначу, що вирішення питань забезпечення умов соціального та економічного розвитку через використання фінансового ресурсу, наприклад, у Великобританії та США, пов'язане перш за все із застосуванням таких потужних аналітичних інструментів, як багатовекторний моніторинг, оцінка ефективності, бенчмаркінг тощо [7].

Наступним аспектом є те, що процеси створення й використання фінансового ресурсу та регіонального валового продукту мають дуалістично-взаємозалежний характер. Так, механізм розподілу і перерозподілу продукту, створеного на відповідній території, багато в чому визначає стійкість і дієвість бюджетних відносин, що формуються між окремими ланками місцевої економіки. Зміна нормативів в розподілі й перерозподілі валового продукту території викликає ланцюгову реакцію, змінює відносини між різними ланками системи. І навпаки, будь-яке обмеження у ресурсі незмінно з часом викликає реакцію послаблення відтворювальних процесів та зрештою - падіння показників соціально-економічного розвитку.

Отже, державне управління бюджетним процесом нерозривно пов'язане з проблемою розподілу і перерозподілу територіального валового продукту з урахуванням наступних оптимізуючих умов: нарощування обсягу фінансових ресурсів, що залишаються в розпорядженні підприємств і є основою їх розширеного виробництва; стабілізація потоків та джерел утворення ресурсів місцевого бюджету; аналіз необхідного та достатнього обсягу бюджетних ресурсів, які акумулюються державою і є складовою частиною державного бюджету; визначення видів та обсягів ресурсів, що направлятимуться до фондів, використовуваних для цілей виробничого і невиробничого нагромадження.

Слід також розглянути аспект стабільності бюджетної політики. На наш погляд, сьогодні назріла необхідність порушити дану проблематику в контексті збалансованого розвитку територій та концепцій досягнення економічного зростання. До головних ознак економічного зростання уналежнимо, зокрема, зростання темпів економічного розвитку, або уповільнення темпів економічного спаду; створення ефективної структури економіки та розвиток сучасної ринкової інфраструктури; мінімізація залежності місцевої економіки від зовнішніх чинників; активізація розвитку людського потенціалу і як наслідок – задоволення бюджетних потреб територій.

Вдосконалення практики бюджетотворення слід розглядати як важливий інструмент підвищення ефективності системи фінансування органів регіонального управління. Щоправда, інструменти такого роду діють лише в комплексі з інструментами стратегічного та середньострокового бюджетного планування. На початку свого становлення довгострокові, стратегічні цілі були визначені в Україні на засадах політичного устрою без урахувань потреб фінансової стратегії: прогнозування основних тенденцій розвитку фінансів, визначення факторів, що виявляють визначний вплив на цей розвиток, формування концепції використання фінансів та принципів організації фінансових відносин, розробки цілей фінансових програм зі збільшення ВВП держави, здійснення державної або наукової експертизи проектів та програм до прийняття кінцевого варіанту. Уряд держави, здійснюючи існуючу бюджетну тактику, зв'язану з вирішенням тільки конкретних завдань, що стоять на даному етапі розвитку суспільства шляхом маневрування фінансовими ресурсами та перегрупуванням грошових засобів, практично не має можливості досягнути поставлених довгострокових цілей. В кожному економічно цивілізованому суспільстві для досягнення визначених цілей, здійснення своїх функцій та завдань уряди використовують в першу чергу фінансові важелі. Тобто, бюджетна політика виступає активним знаряддям впливу держави як на економічні процеси, так і на інтереси різноманітних верств населення та суспільства в цілому.

На регіональному рівні забезпечення функціонування органів управління також є часткою державного фінансового регулювання через відповідну правову базу, можливості податкової системи, перерозподіл грошових доходів та ресурсів комунальної власності окремої територіальної громади [8]. Зважаючи на це, можна зробити висновок, що таке забезпечення також пов'язане з бюджетним процесом. Його сучасне втілення неможливе без застосування фінансового менеджменту, який базується на плануванні, прогнозуванні та контролі при будь-яких умовах.

Ще один аспект досліджуваної тематики стосується прогнозної невизначеності. Незважаючи на поширення

риторики з цих питань, регіональні органи управління досі не мають можливості здійснювати розробку змін фінансового стану на довгострокову перспективу. А отже, практично не актуалізована потреба здійснювати побудову альтернативних показників та параметрів, що визначають варіантність розвитку фінансового стану об'єкта управління на основі вже існуючих тенденцій в умовах, коли тенденції порушені. Однак, таке перспективне управління неможливе й без досить примітивного процесу оперативного планування, що охоплює комплекс заходів від визначення короткострокових планових завдань до втілення їх у життя. А от можливості оперативного планування є, інша річ, що органи управління їх або не використовують взагалі, або використовують епізодично.

На практиці виконавчі комітети місцевих рад, особливо сільські ради, чисельність апарату котрих не перевищує 5-7 осіб, не в змозі здійснити усі три загальноприйнятих етапи фінансового менеджменту. Відтак, їх планові показники прив'язані лише до показників минулих років та до розрахункових показників, доведених Міністерством фінансів України, врахованих при визначенні міжбюджетних трансфертів. Прямолінійність та однобокість планування розвитку таких територій частіше за інших призводить до кризових ситуацій у їх фінансовому забезпеченні.

Але навіть на цьому рівні невід'ємною часткою оперативного планування повинен стати нехай навіть спрощений аналіз. Він може виконуватись в рамках елементарних контролю руху та обсягу фінансових та матеріальних ресурсів та контролю за виконанням управлінських рішень. Навіть такий аналіз здатен виступити інструментом антикризового планування на рівні малих за чисельністю громад. Тому їм необхідно більше уваги приділити, по-перше, визначенню вільних ресурсів шляхом постійного аналізу обсягів їх використання, по-друге, аналізу виконання управлінських рішень; по-третє - оприлюдненню інформації про ситуацію з фінансовим забезпеченням громади.

Практика показує, що вільні (резервні) ресурси завжди є, потрібно лише налагодити якісний постійний аналіз з визначення ефективності їх використання. Кожне управлінське рішення повинно бути не тільки обґрунтованим та виконаним, але й відкритим до змін на більш вигідні для громади умови. Якщо люди знатимуть усі проблеми та поділятимуть кроки влади для їх усунення, обов'язково знайдуться кілька нових ідей, застосування яких або принесе доход в місцевий бюджет, або допоможе вирішити хоча б одне з нагальних завдань.

На мій погляд, на регіональному рівні управлінські рішення повинні здійснюватися не тільки з використанням процесу фінансового менеджменту, а й з відчуттям динаміки ринкового механізму, управлінською інтуїцією та здібністю прийняття гнучких (а іноді й екстрених) кроків з підтримкою суспільної довіри. Водночас, зважаючи на кризові явища в економіці держави та світу, в формуванні бюджетної політики (а особливо, доходної частини місцевих бюджетів) не можна не враховувати фактори ризику, що принесені ними у бюджетний процес.

Невід'ємною складовою фінансової стабілізації має стати прогнозованість бюджету, а вона, в свою чергу, пов'язана з налагодженням процесів ресурсного відтворення в регіонах. Нинішня ж ситуація демонструє, що формування доходів відбувається нерівномірно, у невиправдано високому ступені вони залежать від суб'єктивних чинників. Тому мова повинна йти про спрацьовування «ефекту заміщення», за якого недонадходження одного платежу повинне компенсуватись іншим. Згадаймо лише щорічну ситуацію з Державним та місцевими бюджетами наприкінці 4-го кварталу. Система фактично опиняється у прямій залежності від одного з податків, а «ефект заміщення» не спрацьовує, оскільки він сам по собі не закладений у механізми адміністрування інших джерел доходів.

В напрямку зменшення кількості дрібних напрямків та ступеню розпорошеності ресурсів на забезпечення функцій загальноекономічного характеру потребує глобалізації система національної політики регіонального розвитку (квазіоподаткування, інвестиції, виробництво, адмінресурси, соцкультсфера і т. ін). Якщо проаналізувати її стан, ми побачимо, що він характеризується відсутністю послідовної державницької позиції щодо місцевого самоврядування, неврахуванням вищими органами державної влади пропозицій неурядових громадських організацій та асоціацій органів місцевого самоврядування з її вдосконалення; відсутністю повноцінного переліку самоврядних функцій на рівні громади; неможливістю ефективно здійснювати такі функції в районі та області; наявністю суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; відсутністю належної фінансової основи регіонів, надмірною централізацією фінансових ресурсів та відсутністю належної податкової бази, зокрема, податків і зборів для самостійного формування власних джерел; великою диспропорцією у розвитку окремих громад та регіонів; відсутністю правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Вносять у хаос процес управління відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між різними рівнями, органами та окремими посадовими особами місцевого самоврядування; нераціональна кадрова структура органів виконавчої влади в центрі і на місцях, низький рівень координації їх роботи по горизонталі; надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих адміністрацій, зокрема у питаннях формування та виконання місцевих бюджетів; незабезпеченість делегованих повноважень; наявність випадків співіснування кількох громад на одній території та нерозв'язаність питань співвідношення їх компетенції; неефективність системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, низький рівень оплати праці службовців.

В основі вирішення порушених питань лежить чіткість перспектив формування та реалізації нової національної політики регіонального розвитку. Вона повинна бути цілеспрямованою, наповненою чітко розподіленим переліком заходів, що здійснюються державою, регіональними органами управління та органами місцевого самоврядування. За стратегічну місію слід прийняти досягнення єдиного результату у вигляді позитивного ефекту процесу управління політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів та територіальних громад.

В кінцевому сенсі, така політика регіонального розвитку має стати важливим інструментом захисту національних інтересів, розвитку адміністративно-територіального устрою, забезпечення стабільного економічного зростання, ефективного використання наявних матеріальних, природних, енергетичних і трудових ресурсів, активізації зусиль місцевих органів влади, спрямованих на забезпечення поступу окремих регіонів та громад.

Література.

1. Указ Президента України від 25.05. 2001 р. №341/2001 «Про схвалення Концепції державної регіональної політики».

2. Закон України від 8.09.2005 р. №2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів».

3. Постанова КМУ від 21.07. 2006 р. №1001 «Державна стратегія регіонального розвитку України до 2015 р.».

4. Постанова КМУ від 24.06.2006 р. №860 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними».

5. Молодожен Ю. Б. Теоретико-методологічні засади визначення самодостатності територіальних громад : автореф. дис. д-ра наук з держ. управ. : 25.00.04 / Ю. Б. Молодожен; Донец. держ. ун-т управління. – Донецьк : 2011. – 32 с.

6. Голинська О. В. Реформування системи міжбюджетних трансфертів// «Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика» : матеріали щорічної наук.–практ. конф. (Одеса, 02 листопада 2012 г.). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 97–98.

7. Голынская О. В. Проектное управление бюджетом как высшая степень развития програмно-целевого метода бюджетирования в Украине / О.В.Голинская // Studii Economice : Revista Stintifica Universitatea Libera Internatinala din Moldova. – Chisinau : ULIM, 2012. – an.V (nr 3-4). – P. 227–233.

8. Голинська О. В. Організаційно-економічний механізм формування бюджетної політики // Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. – Вип. 8-2011. – Режим доступу : htpp:www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html.

УДК 342.7-053.2[323:342.7-053.2]:004

Алла Дакал

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ: ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА

Стаття присвячена інформаційним аспектам державної політики щодо захисту прав дітей. Визначено основні засади інформаційних відносин у сфері формування та реалізації такої політики.

Ключові слова: *державна політика, суб'єкти політики, захист прав дітей, соціальна інформація, інформаційні відносини.*

Формування та реалізація державної політики щодо захисту прав дітей є справою, що потребує постійної уваги, адже від її результатів залежить майбутнє країни, успіх політичного, економічного, інтелектуального та культурного поступу.

Президент України Віктор Янукович слушно зауважив, що захист прав дитини є проблемою багатовимірною: «Вона охоплює низку різних аспектів. Це питання якісної освіти, повноцінного сімейного виховання, належного фізичного і духовного розвитку, забезпечення житлом, оздоровлення і ще багато іншого» [1].

© Дакал А.В., 2013.

На наше переконання, наука державного управління покликана на основі вивчення практики, опрацювання науково обґрунтованих рекомендацій щодо розв'язання існуючих суперечностей в організаційному та правовому забезпеченні захисту прав дітей сприяти запровадженню таких механізмів, які б відповідали сучасним умовам життєдіяльності суспільства. При цьому питанню інформаційного забезпечення державної політики щодо захисту прав дітей має приділятися особлива увага, адже нині інформатизується суспільне та індивідуальне буття людини, дедалі більшого значення набувають інформаційні цінності.

Італійський вчений Ф. Ферраротті вважає, що соціальна інформація (яку не слід плутати з колективною інформацією, тобто сукупністю різноманітних значень і повідомлень, що тиражуються засобами масової інформації) відіграє надзвичайно важливу роль в інформаційному суспільстві. Сутність соціальної інформації, на його думку, полягає в тому, що вона охоплює собою всі політично і соціально значущі теми, що стосуються взаємовідносин між громадянами та відповідними соціальними інститутами □2□. Проблематика захисту прав дітей, вважаємо, повністю підпадає під цю категорію. Відтак, слід розуміти і враховувати роль соціальної інформації щодо:

- захисту громадських ініціатив від деструктивного впливу бюрократії;
- гарантування ефективності «тиску низів» не з допомогою одноденних гасел чи емоційних вибухів, а через створення мережі локальних автономних інституцій, які дають можливість простим громадянам брати участь у процесах соціальної трансформації;
- забезпечення таких умов, за яких політичні рішення та зміни відповідали б сподіванням громадян і останні могли б здійснювати відповідний контроль часу і змісту цих перетворень, уникаючи при цьому авторитарних і патерналістських тенденцій.

Цінною з точки зору нашого дослідження є також твердження Дж. Нейсбіта про те, що оскільки інформація різного виду (нові ідеї, «ноу хау», спеціальні знання) є своєрідним багатством, то вона стає новим джерелом влади, а доступ до неї – важливим чинником суспільного життя та індивідуального існування [3, с. 209]. При формуванні та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей цю особливість сучасного етапу суспільного розвитку слід враховувати в першу чергу.

Інформацією виміряні всі пропорції контактів, які притаманні сучасній людині з певним запасом знань і здатністю їх створювати. В цьому сенсі інформація, як зазначають фахівці [4], первинна, і її можна усвідомлювати як середовище, яке значною мірою відокремлене від людини. Сама людина, її розум є накопичувачем інформації та всіх знань про природу, що нас оточує, а тому на початку XXI століття через інформаційну діяльність значно активізується роль механізмів державного регулювання інвестицій в науку і освіту, в створення людського капіталу, що, до речі, теж потребує вдосконалення визначення його сутності та соціокультурної спрямованості в інформаційній сфері. Вважаємо такий підхід надзвичайно значущим у сенсі теоретико-методологічного підґрунтя нашого дослідження.

Актуальність окресленої проблематики посилюється також у зв'язку з необхідністю долання низки негативних проявів, що останнім часом накопичилися в українському суспільстві. Зокрема таких, на яких слушно наголошують відомі науковці, автори навчального посібника «Управління соціальним і гуманітарним розвитком»:

«Для людей влада і право все більше перестають бути цінностями, вони все менше поважають їх і навіть у законослухняних громадян формується недовіра до існуючої політичної соціальної системи, поширюються явища соціального і правового нігілізму» [5, с. 40]. Тож виважена, продумана інформаційна політика у сфері захисту прав дітей повинна мати одним із своїх завдань також запобігання зазначеним явищам.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

З огляду на те, що політика як внутрішньо властива соціальним суб'єктам направленість або програма дій в процесі співпраці не виключає дію об'єктивної необхідності, а сама є формою вираження соціальної закономірності і рушійною силою суспільного розвитку [6], її формування та реалізація постійно має бути в полі зору наукового та експертного співтовариства, що посилює значущість її інформаційної складової.

Попри наявність серйозних напрацювань у зазначеній сфері, низка важливих проблем до цього часу лишається недостатньо дослідженими. З-поміж них: причини та шляхи подолання суперечностей, проблем і деформацій у сфері організації й функціонування владних відносин в Україні, що впливають на дотримання прав дітей; особливості інформаційної політики щодо захисту прав дітей на сучасному етапі розвитку держави та суспільства.

Мета

Відтак, завданнями статті є: формулювання вимог, яким має відповідати інформаційна складова державної політики щодо захисту прав дітей, та визначення основних засад інформаційних відносин у сфері формування та реалізації такої політики.

Виклад основного матеріалу

Уже більше десятиліття минуло з того часу, як у 2002 році на Спеціальній Сесії Генеральної Асамблеї ООН в інтересах дітей держави, в тому числі і Україна, прийняли ряд зобов'язань з тим, щоб побудувати «світ, сприятливий для дітей» [7], та ухвалили відповідний план дій. І хоча за цей період спостерігається в Україні значний поступ у справі формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей, все ж існує чимало проблем, розв'язати які можна було б за умови посилення інформаційної складової такої політики. Це, в свою чергу, передбачає залучення інформаційних і технологічних ресурсів, адже в добу глобалізації соціальний обмін та культурні простори, що їх формує інформаційна взаємодія, набирають кардинально інших форм.

Зазначене стосується таких основних видів інформаційної діяльності:

- створення (вироблення) інформації;
- передавання і одержання інформації;
- використання інформації (включаючи її поширення і зберігання).

Усі інші можливі види діяльності можуть бути розкриті через ці три основні. Причому одержання інформації може бути поставлене у перший вид діяльності, як варіант: створення, вироблення або одержання інформації, в залежності від зусиль, які докладаються суб'єктом; або одержання інформації стоїть поряд із її передаванням як взаємопов'язані види діяльності, що найчастіше обумовлюють появу один одного.

Водночас, слід виходити з усвідомлення того, що інформаційні й технологічні ресурси становлять цінності, пов'язані з певними знаннями, даними, відомостями, етико-естетичними, культурними явищами, які використовують у процесах відтворення та які є основою нематеріального прогресу у відповідних сферах.

Упорядкованість інформаційних відносин, пов'язаних з виробленням і впровадженням державної політики, їх системність і динамізм є необхідними умовами функціонування і розвитку суспільства. А захист прав дітей, безперечно, належить до загальносуспільних пріоритетів.

У даному контексті ми цілком погоджуємося з науковцями, які стверджують: «Попри все різноманіття індивідуальних і групових інтересів та вподобань у суспільстві завжди існують чесноти, в яких зацікавлені всі – дотримання певного порядку й безпеки, виконання встановлених правил взаємодії, співжиття, збереження і розширення зв'язків, протистояння руйнівному впливу (однаково, стихійному чи соціальному), прийнятне й можливе за конкретних умов розв'язання соціальних протиріч, покращення умов життя людини або хоча б просто відтворення їх відповідно до людської природи й гідності» [8, с. 54].

Очевидним є той факт, що політика, спрямована на захист прав дітей, як специфічний спосіб активності суспільних інститутів (державних органів, партій, громадських організацій та різного роду соціальних угрупувань) прямо чи опосередковано впливає на такі взаємозв'язані групи цілей державного управління (за Г. Атаманчуком):

- суспільно-політичні цілі, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства, його підсистем;
- соціальні цілі, які відображають потреби розвитку соціальної структури суспільства, поліпшення стану і підвищення якості життя людей;
- духовні цілі, пов'язані в одному аспекті з «виробництвом» духовних (культурних) цінностей, а в іншому – з їх засвоєнням і включенням духовного потенціалу в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
- організаційні цілі, які відображають вирішення організаційних проблем в суб'єкті і об'єкті управління – побудову адекватних функціональних і організаційних структур;
- діяльнісно-праксеологічні цілі, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами і робочими місцями;
- інформаційні цілі, які відображають необхідність забезпечення намічених програм та заходів достатньою, достовірною і своєчасною інформацією;
- роз'яснювальні цілі, що відображають потребу у виробленні знань, мотивів і стимулів для досягнення місії державного управління.

Як бачимо, інформаційні цілі є певною мірою ніби «обслуговуючими», проте їх значущість складно переоцінити, враховуючи особливості сучасного етапу розвитку держави і суспільства, зокрема наявність нових інформаційних технологій, їх можливості.

Нові інформаційні технології дозволяють:

- розширити права громадян шляхом надання моментального доступу до різноманітної інформації, щоб кожен член суспільства мав змогу своєчасно одержувати за допомогою інформаційних мереж повну і достовірну відкриту інформацію;
- скористатися комунікаційними можливостями, що забезпечують швидкий і відносно конфіденційний спосіб обміну інформацією;
- забезпечити оперативну комунікацію між членами суспільства, а також із державними і суспільними структурами незалежно від їх місцезнаходження, розширити можливості людей брати участь у політичному житті. Зокрема, в процесі ухвалення політичних рішень;
- не тільки споживати, а й активно виробляти інформацію;
- розширити можливості традиційних засобів масової інформації зі створення і поширення ін-

формації через інформаційні телекомунікаційні й комп'ютерні мережі;
- створювати нові форми діяльності з використанням інформаційних мереж: робота, творчість, виховання і освіта, медицина тощо [9, с. 106].

І хоча діяльність суб'єктів політики зумовлена природою вирішуваної проблеми та ширшим політичним, економічним, інституційним та ідеологічним контекстами, в рамках яких вони діють, творці політики не залишаються без вибору: «Різноманітні непередбачувані обставини й тактичні союзи між суб'єктами політики дозволяють їм здолати або принаймні пом'якшити обмеження, в яких вини працюють» [10, с. 22]. Додамо, що можливість успішного долання обмежень і вибору з-поміж більшої кількості альтернатив стає реальнішою за умови достатнього інформаційного забезпечення. Певна річ, варто враховувати також як історичний контекст, так і природу суб'єктів, залучених до розробки та втілення рішень у життя, їхній досвід, налаштованість на взаємодію.

Так, Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна», презентуючи результати своєї діяльності щодо досвіду роботи гарячих ліній як складової національної системи захисту дітей від насильства [11], у розділі «Інформаційна діяльність» зазначає такі напрями:
- співпраця із засобами масової інформації;
- підготовка та проведення інформаційних кампаній;
- створення та розповсюдження соціальної реклами;
- підготовка, розміщення та систематичне оновлення інформації з проблеми торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, ліквідації всіх форм дискримінації та насильства у суспільстві, сприяння дотриманню прав людини, ґендерної рівності та захисту прав дітей на сайті Центру;
- систематична електронна розсилка новин щодо проблеми торгівлі людьми;
- підготовка та розсилка електронних інформаційних бюлетенів.

Крім того, з-поміж заходів, що заплановані й проводяться в межах інших напрямів роботи, виокремлюються такі, як, наприклад, «підготовка, видання та розповсюдження інформаційних матеріалів для осіб, які постраждали від торгівлі людьми та насильства» або «ведення просвітницької діяльності серед молоді та дітей з тематики діяльності центру» [11].

Також, на нашу думку, до заходів з інформаційної діяльності вказаної організації з повним правом можна віднести консультації з захисту прав дитини, що надаються з таких питань: психологічні проблеми з батьками, однолітками, іншим оточенням; бездоглядність та жорстоке поводження з дітьми; залучення до проституції; залучення до виготовлення дитячої порнографії; дитяча праця; насильство над дітьми в Інтернеті, безпечне користування Інтернетом; питання опіки над дитиною; проблеми дітей трудових мігрантів; залежності; інше.

Важливим аспектом досліджуваного питання є проблема «діти та інформація». У Конвенції про права дитини [12] визнається, що важливу роль у запобіганні порушень прав дітей мають відігравати система освіти та засоби масової інформації. Відповідно до статті 17, держави-учасниці визнають важливу роль засобів масової інформації і забезпечують доступ дитини до інформації та матеріалів з різних національних та міжнародних джерел, спрямованих на сприяння соціальному, духовному і моральному добробуту, а також здоровому фізичному і психічному розвиткові дитини. А стаття 13 спеціально передбачає право дитини вільно висловлювати свою думку, що включає свободу пошуку, отримання і передачу інформації та ідей усякого роду в усній, письмовій чи друкованій формі, у формі творів мистецтва або за допомогою інших засобів на вибір дитини. Відповідно до статей 28 і 29, діти мають право на освіту, інформацію та професійну підготовку, і саме це їх право становить основу для розвитку дитини, її талантів, розумових та фізичних здібностей у повному обсязі.

Водночас, система Internet та інтерактивний доступ до неї через персональні комп'ютери відкрили принципово новий та небезпечний аспект зловживання правами дитини. Засоби масової інформації можуть забезпечити залучення широких і різноманітних аудиторій щодо заохочення та захисту основних прав дитини, а також сприяти здійсненню стандартів, закріплених в Конвенції про права дитини. У ході дискусії проблеми «Діти та засоби масової інформації», проведеної ще у 1996 році Комітетом з прав людини ООН, було визначено три основні сфери, що мають враховуватися у цьому контексті: 1) участь дітей в діяльності засобів масової інформації; 2) захист дітей від негативного впливу засобів масової інформації; 3) повага особистості дитини засобами масової інформації. Додамо, що остання позиція, на наше переконання, має стосуватися не лише засобів масової інформації, а й усіх без винятку інституцій, в тому числі владних структур різних рівнів.

Інформаційне забезпечення державної політики щодо захисту прав дітей передбачає дотримання загальновизнаних стандартів, що базуються на принципах прозорості, підзвітності, партнерства, неупередженості, адресності, результативності, оперативності, актуальності тощо.

Інформаційна складова державної політики щодо захисту прав дітей має:
- органічно поєднувати компоненти системи державного управління; функції і завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також недержавних структур;
- базуватись на інформаційній інфраструктурі держави та залучати інфраструктуру навчальних закладів, бібліотек тощо;
- враховувати показники розвитку інформаційного суспільства, результати виконання заходів щодо подолання «цифрової нерівності»;
- сприяти становленню сучасних форм взаємодії всіх суб'єктів державної політики щодо захисту прав дітей, демократизації процесів прийняття рішень у цій сфері з урахуванням досвіду розв'язання проблем як у процедурній, так і в комунікативній площинах.

Основними засадами інформаційних відносин у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей можна визначити такі: гарантованість права на інформацію; відкритість; доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність; вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Сучасний рівень інформаційного середовища, як і національні інтереси вимагають все більшої активності й ініціативи широкого кола суб'єктів державної політики щодо захисту прав дітей. Саме від їх свідомої позиції залежить ефективність такої політики, інформаційна свобода кожного члена суспільства, рівень законодавчого забезпечення окреслених питань. Інформаційна мережа Інтернет, зокрема, надає максимально широкі можливості для вироблення якісно нового бачення процесів формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей у контексті становлення інформаційного суспільства, заснованого на моральних

принципах і розумінні єдності світу, взаємозалежності в ньому всіх і кожного.

Напрями подальших досліджень стосуватимуться державного регулювання якості послуг, що отримують діти та їх сім'ї, а також розробки пропозицій стосовно координації в роботі органів, що займаються питаннями сім'ї та дітей як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Література.

1. Участь Президента у Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини. 27 жовтня 2011 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/21728.html.
2. Ferrarotti F. The myth of inevitable progress – Westport (Conn.) London, 1985. – P. 121–165.
3. Чукут С. А. Генеза духовної культури: (управлінський вимір): Монографія. / С. А. Чукут – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 256 с.
4. Соснін О. В. Інвестиції в людський розвиток в умовах глобальної трансформації : навч. посіб. / О. В. Соснін, В. Г. Воронкова, М. А. Ажажа. – Львів: «Магнолія 2006», 2011. – 602 с.
5. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін.; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1. – 456 с.
6. Шевченко М. Політика як формотворчий чинник суспільної життєдіяльності / М.Шевченко // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 1(9) 2011. – С. 53–59.
7. Омбудсмани в інтересах дітей [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://khpg.org/index.php?id=1171955689.
8. Рябов С. Г. Основи теорії політики / С. Г. Рябов, М. В. Томенко. – К. : Тандем, 1996. – 192 с.
9. Соснін О. В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. / О. В. Соснін, А. М. Михненко, Л. В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2011. – 220 с.
10. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Міхаель Говлет, Магадеван Рамеш / перекл. з англ. О. Рябова. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
11. Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна» : Досвід роботи гарячих ліній як складової національної системи захисту дітей від насильства [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dg3/children/news/kyiv05-11/Presentations/Bochkor_ukr.pdf.
12. Конвенція про права дитини [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_021.

УДК 35.078.3

Христина Дейнега

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті проаналізовано інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. Охарактеризовано організацію процесу інформаційно-аналітичної діяльності та обґрунтовано принципи інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади.

© Дейнега Х.М., 2013.

Ключові слова: *інформація, інформаційно-аналітичне забезпечення, інформаційно-аналітична діяльність.*

Постановка проблеми

В умовах затяжних трансформаційних перетворень політичної системи Уркаїни, зміни пріоритетів державної політики, намагань створення правової держави, розбудови української державності та формування інформаційного суспільства визначаються нові напрямки діяльності органів виконавчої влади, спрямовані на розвиток основних засад демократизму, відкритості та прозорості.

Ефективність цієї діяльності залежить від чіткості та збалансованості роботи органів виконавчої влади. Відповідно, підвищується значення та роль інформаційно-аналітичної діяльності та формування чіткого, безперебійного, своєчасного та ефективного механізму циркуляції та обробки інформації з метою прийняття ефективних управлінських рішень. Нині інформаційно-аналітична діяльність набуває вагомого значення у формуванні ефективного взаємозв'язку між потребами суспільства та діяльністю держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Слід зазначити, що для України модернізація інформаційно-аналітичного забезпечення органів виконавчої влади є важливим завданням і стикається з додатковими труднощами, серед яких не лише технічне, технологічне відставання, але і відсутність теоретико-методологічних розробок, які б допомогли на практиці розв'язувати завдання, пов'язані з аналітичною діяльністю.

Таким чином, в Україні зростає потреба в якісній аналітичній інформації, яка необхідна для якісної та ефективної діяльності органів виконавчої влади.

Основні методи підвищення якості інформаційно-аналітичного забезпечення огранів виконавчої влади в умовах глобалізації, запровадження необхідних засобів державного впливу на ці процеси нині активно дслыджуються вітчизняними науковцями і практиками.

Дослідження з питань інформаційної та аналітичної діяльності органів влади репрезентовано науковими роботами В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, Т. В. Гаман, Р. А. Калюжного, Н. Р. Нижник, І. В. Розпутенка, Г. П. Ситника, О. І. Сушинського, С. О. Телешуна, В. В. Тертички, С. А. Чукут, Л. П. Юзькова та ін. Цікавими також є дослідження науковців Національного інституту стратегічних досліджень.

Важливими для наукового дослідження та розробки зазначеної теми є праці: С. Телешун, О. Титаренко, І. Рейтерович та інших. «Вступ до політичної аналітики» [1]. С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. І. Вировий, І. В. Рейтерович «Науково-Практичні рекомендації щодо консультування та проведення аналітичного дослідження політики» [2], С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович, С. І. Вировий «Політичне прогнозування як вид управлінської діяльності: практичні рекомендації» [3], «Політична аналітика в системі публічного управління»: (С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін.) що надрукована в 2008 році є на сьогоднішні однією з найбільш цікавих та повних розробок з інформаційно-аналітичної проблематики.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз досліджень щодо проблем державного управління свідчить, що при усій різноманітності праць, присвячених проблемам розвитку державної служби, питання інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади не знайшли

доста-точного віддзеркалення в літературі. При великій розробленості проблеми ще недостатньо глибоко розкрита роль інформаційно-аналітичного забезпечення органів виконавчої влади в контексті політичної модернізації сучасного соціуму.

Мета

З огляду на це метою даної статті є аналіз інформаційно-аналітичнного забезпечення діяльності органів державної влади, характеристика процесу інформаційно-аналітичної діяльності та обґрунтування принципів інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу

Термін «інформація» походить від латинського слова «informatio» і означає роз'яснення, виклад фактів, подій. З середини XX сторіччя інформацію розуміють як відомості, що передаються усно, письмово або іншими способами між людьми, людьми та автоматичними (комп'ютерними) системами тощо. Також під інформацією мають на увазі повідомлення про які-небудь події, чиюсь діяльність, повідомлення про щось тощо.

Ст. 1 Закону України «Про інформацію» визначає інформацію як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [8].

Сьогодні своєчасне одержання достовірної інформації, її швидкий аналіз і виразне подання результатів стали найважливішими передумовами успішного управління. Сучасне суспільство все більше набуває рис інформаційного суспільства, необхідною умовою життя в якому є розвиток інформаційно-аналітичної діяльності.

Організація процесу інформаційно-аналітичної діяльності починається з наступного [4]:

1) визначення об'єкта, предмета й проблеми аналізу. Даний етап включає ознайомлення із проблемою в цілому, а також із суміжними питаннями, вивчення яких може бути корисним; складання загального плану роботи із визначенням терміну виконання, виконавців і основних джерел, які приблизно можуть бути використані;

2) побудови ідеальної моделі об'єкта й предмета. Забезпечує створення нормативної бази для наступної аналітичної діяльності;

3) збору фактографічних даних. Необхідним є чітке визначення використовуваних понять і максимально велика джерельна база;

4) оцінка фактографічного матеріалу. Основне завдання – оцінити отримані дані, виділити з маси описуваних фактів ті, аналіз яких доцільно продовжити. Цей етап включає оцінку, класифікацію, аналіз і з'ясування фактів;

5) розкриття значення фактів. Варто звернути увагу на те, що факт несе в собі більше значеннєве навантаження, якщо його розглядати в сукупності з іншими;

6) гіпотеза. На даному етапі необхідно побудувати гіпотезу про взаємозв'язок окремих розрізнених на перший погляд фактів. Висуваючи гіпотезу, ми тим самим полегшуємо з'ясування проблеми. Осмислення гіпотез носить дослідницький характер. Суб'єкт «накладає» на гіпотезу призму своїх уявлень, обумовлених особистим досвідом і знанням предметної області. Побудова гіпотез властива будь-якій аналітичній роботі. На початку ми виходимо з деяких припущень (гіпотез) про те, які фактори відіграють важливу роль, а які не мають відношення до справи. Аналогічними гіпотезами ми керуємося при зборі й тлумаченні фактів, формулюванні висновків і викладів;

7) обрання типу аналізу (див., наприклад, [5, с. 102−103]);

8) обраний тип аналізу визначає вибір конкретних методів аналітичної діяльності, яких надзвичайно багато (див., наприклад, [6, с. 104−105]);

9) доказ − на цьому етапі необхідно довести або спростувати справедливість робочих гіпотез;

10) висновки − тут формулюються остаточні висновки, що є метою будь-якого інформаційного аналізу;

11) достовірний і ясний виклад результатів дослідження. Складання документа, що завершує роботу. Необхідно стежити, щоб підсумковий документ був написаний мовою, доступному споживачеві інформаційної продукції. За необхідності для досягнення максимального ефекту можна використовувати таблиці й діаграми, мультимедійні презентації.

Отже, інформаційно-аналітична діяльність − це сукупність методів, технік та технологій, що дозволяють вивчити об'єкт управлінського впливу, визначити прийоми та інструменти управлінського впливу, а також оцінку наслідків прийняття різних варіантів управлінських рішень.

Специфіка інформаційно-аналітичної діяльності в органах державної влади полягає в тому, що вона є елементом системи й процесу управління.

В процесі управління продуктивність керівників і якість праці службовців багато в чому залежить від належного інформування, тобто своєчасного отримання та опрацювання потрібної інформації. За її допомогою здійснюються виконання стадій процесу управління: отримання, опрацювання повідомлень про стан керованого об'єкта, прийняття нових рішень і передача їх у формі управлінських команд.

Для належної та ефективної інформаційно-аналітичної діяльності, теорія і практика відпрацювали ряд вимог:

- мінімальність інформації — передбачає обмеження збирання і опрацювання лише тієї інформації, без якої неможливо управляти об'єктом;
- достатність інформації — означає, що інформація має давати вичерпне й повне уявлення про функціонування об'єкта, а також оптимальні чи близькі до них рішення. При визначенні потреб в окремих видах інформації слід враховувати значущість для управління її кожного виду, частоту створення, взаємозв'язок з іншими видами інформації [7, ст. 28].

В практиці управління досить часто виникає проблема недостатності інформації у зв'язку з тим, що не всі відомості, які входять до системи, корисні, подані в потрібному вигляді та відповідають поставленим цілям. У зв'язку з цим постає проблема високої вірогідності інформації, без якої неможливо організувати ефективну роботу суб'єкта управління.

Важливим елементом системи управління є своєчасність надходження інформації. Від цього значною мірою залежить якість управлінських рішень. Часто затримка інформації призводить до втрати її актуальності, а згодом — і до прийняття на основі застарілої інформації управлінських рішень, що призведуть до небажаних наслідків.

Вимоги до інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади також визначаються особливостями характеристики інформації щодо кола осіб, яким вона призначена.

Спеціальні принципи інформаційної діяльності органів державної влади є насамперед принципами інформування – вихідними положеннями, що стосуються процесу використання інформації.

До спеціальних принципів інформаційної діяльності органів державного влади уналежнимо:

- принцип науковості інформації — врахування об'єктивних вимог соціальних, політичних та еко-

номічних законів та закономірностей розвитку суспільства;
- принцип своєчасності інформування;
- принцип змістової несуперечності інформування – необхідність врахування різних інформаційних джерел;
- принцип адаптованості інформування — необхідність адаптації процесу інформування до можливостей оцінки та сприйняття такої інформації;
- принцип достатності інформування — кожен суб'єкт інформаційної діяльності у системі органів державного управління має отримувати чітко визначений обсяг інформації, який є достатнім для виконання в повному обсязі поставленого перед ним завдання;
- принцип формалізації інформування — можливість прийняття деяких рішень у типових ситуаціях за заздалегідь визначеними алгоритмами;
- принцип документованості інформування.

До загальних принципів інформаційної діяльності органів державної влади можна віднести принципи:
- інструментальності – інформація має бути суттєвою для виконання певних управлінських дій;
- трансляційності інформації – використання інформації для передачі критеріїв оцінювання;
- синдикативності інформації – інформація сприяє об'єднанню особистісних якостей суб'єкта управління;
- скомпенсованості асиметричної інформації – практично неможливою стає ситуація, коли у суб'єктів державного управління є доступ до вичерпних обсягів інформації щодо окремого явища, яке стало предметом організаційно-управлінського впливу.

Надзвичайно важливим для якісного інформаційно-аналітичного забезпечення є робота з інформаційними контактами.

Всі можливі інформаційні контакти при цьому можна розділити на дві групи – відкриті й закриті.

До відкритих відносяться всі контакти, що перебувають за межами можливостей регламентації доступу з боку інформаційно-аналітичної служби або інших служб, що забезпечують вимоги інформаційної безпеки. Для організації такого доступу використовуються можливості глобальних мереж загального користування. Спектр доступних з робочого місця й використовуваних інформаційних джерел при цьому дуже різноманітний і містить у собі бази даних інформаційних агентств, електронні версії засобів масової інформації, спеціалізовані інформаційно-пошукові системи, сервери й сайти органів влади й відомств, зовнішні ресурси регіональних органів управління тощо.

До закритих відносяться інформаційні контакти усередині локальних мереж та інформаційних систем регіональних органів влади й управління, на фізичному рівні ізольованих від глобальних мереж, а також доступ до державних і регіональних інформаційних ресурсів спеціальними каналами передачі даних.

Система інформаційно-аналітичної забезпечення діяльності органів державної влади повинна також ураховувати специфіку даного регіону, міста – галузеву структуру виробництва, пріоритетні напрямки розвитку економіки, наявність ресурсів, інфраструктуру забезпечення економіки й управління, демографічні й міграційні особливості регіону, міста.

Поступовий розвиток і організаційне оформлення інформаційно-аналітичної діяльності вимагає вдосконалювання структур, технологій, методології й методик її проведення. Актуальним стає чітка взаємодія інформаційно-аналітичних структур всіх рівнів державного управління. Усе активніше постають питання про усунення дублювання робіт зі збору, обробки, зберігання однотипної інформації. Таким чином, інформаційно-аналітичним підрозділам органів державного управління частіше доручається інформаційне забезпечення, постановка завдань, підбір і координація діяльності притягнутих експертів, подання результатів аналітичного дослідження, аніж безпосередньо реалізація високих аналітичних технологій. Для підвищення ефективності роботи аналітичних і інформаційно-технологічних служб необхідні погоджені рішення як на міжрегіональному, так і на центральному рівнях. Залишається актуальною необхідність координації подальшого розвитку й використання регіональних і центральних інформаційно-комунікаційних систем, які ще не становлять сьогодні єдиного інформаційно-аналітичного простору органів державного управління. Всі ці проблеми можна вирішити тільки спільними зусиллями всіх державних і регіональних органів влади.

Висновки

Загальний рівень інформатизації аналітичної діяльності органів державної влади в Україні нині є таким, що, крім проблем інтеграції їх в інформаційно-аналітичну систему, в даний час потрібно також вирішувати проблеми створення чи суттєвої модернізації самих об'єктів інтеграції. Недостатнє оснащення органів державної влади програмно-апаратними, комп'ютерними засобами, відсутність скоординованої системи показників та затверджених методик їх розрахунку не дозволяють прозоро відслідковувати узгодженість та несуперечність цілей, що ставляться на всіх рівнях управління, контролювати їх додержання та приймати рішення щодо забезпечення їх досягнення. До цього ж треба додати відсутність розвиненої аналітичної бази, систематизованого і вичерпного інформаційного фонду з потужним довідковим апаратом, мереж телекомунікацій, що дозволяють використовувати фонди зовнішніх організацій. Обмеженим є використання сучасних інформаційно-пошукових систем. Окремі приклади успішного застосування інформаційно-аналітичних систем ще розрізнені, не складають взаємопов'язаного єдиного комплексу, характеризуються різноманітністю у підходах, темпах розвитку й оснащенні, а тому недостатні для задоволення нового рівня вимог органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На шляху вдосконалення цієї діяльності в органах державної влади в Україні має місце низка об'єктивних чинників, які ускладнюють здійснення інформаційно-аналітичної роботи. До них належать:
- неточність і неповнота інформації, з якою працюють органи державної влади, породжувані недостатністю як ресурсів для її одержання, так і взаємодії органів між собою;
- обмеження реального часу, протягом якого повинні бути прийняті управлінські рішення незалежно від складності вирішуваних питань і обсягів оброблюваної інформації;
- багатокритеріальність при прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях органів державної влади;
- відсутність належної культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів з діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Перспективи подальших досліджень. Інформація та інформаційні процеси, процеси інформаційно-аналітич-

ного забезпечення діяльності органів державної влади нині стають основною умовою функціонування політико-адміністративної системи і ухвалення управлінських рішень. Впровадження в управлінську практику нових інформаційних технологій виводить на вищий рівень інформаційне забезпечення процесів ухвалення рішень органами державної влади. Сучасні технології інформаційно-аналітичного забезпечення є одним з найважливіших інструментів удосконалення державного управління, скорочення управлінських витрат, підвищення інформаційної відкритості органів влади і контролю громадян над їх діяльністю. У нашій країні інформатизація органів влади відіграє особливу роль у зв'язку з адміністративною реформою, що проводиться, реформуванням системи освіти, пенсійної та іншими реформами. Активне використання інформаційних технологій входить до числа основних завдань у рамках Концепції реформування системи державної служби України.

Література.

1. Вступ до політичної аналітики: навч. посібя. / Авт. кол.: С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейторович, С. І. Вировий; Заг. ред. С. О. Телешуна. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
2. Телешун С. О., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В., Вировий С. І.. Науково-практичні рекомендації щодо консультування та проведення аналітичного дослідження політики. – К.: Видавництво НАДУ, 2007. – 48 с.
3. Телешун С. О., Титаренко О. Р., Рейтерович І. В., Вировий С. І. Політичне прогнозування як вид управлінської діяльності: практичні рекомендації. – К.: Видавництво НАДУ, 2008. – 19 с.
4. Конотопов П. Ю. Информационно-аналитическая работа и модель мира эксперта-аналитика // http://tiara.narod.ru/2002_1/a2002_1_5.html.
5. Ситуационный анализ, или Анатомия кейс-метода / Под ред. Сурмина Ю. П. Киев: Центр инноваций и развития, 2002. 286 с.
6. Баронін А. С. Аналіз і прогноз у політиці та бізнесі: Курс лекцій. – К.: Вид. Паливода А. В., 2005. – 128 с.
7. Інформатизація управління соціальними системами: Орг. правові питання теорії і практики: Навч. посіб. / В. Д. Гавловський, Р. А. Калюжний, В. С. Цимбалюк та ін.; За заг. ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного. − К.: МАУП, 2003. − 336 с.
8. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.

УДК [323:008](477)

Олена Євмєшкіна

ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуті головні засади формування культурної політики України. Визначено термін «культурна політика», основні засади культурної політики України, суб'єкти формування культурної політики України. Встановлена роль державної служби як культурного інституту в процесі формування культурної політики України.

Ключові слова: *культурна політика, формування культурної політики, суб'єкти культурної політики.*

© Євмєшкіна О.Л., 2013.

Постановка проблеми

Створення позитивного іміджу України у світі – шлях, який пролягає через український культурний простір. Тому формуванню культурної політики в Україні має відводитись провідна роль. Продуктом культурної політики повинно стати нове соціокультурне середовище, яке оточує людину та надає їй можливості для засвоєння сучасного світобачення, нових навичок та моделей поведінки [7]. Культурна політика є носієм цінностей, які мають пронизувати усе культурне життя держави. Саме культурна політика має стати носієм стабільності й рівноваги. У процесі побудови громадянського суспільства в Україні провідна роль у формуванні культурної політики має належати громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження напрямів культурної політики здійснювали В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, В. Карлова. Ціннісні складові культурної політики в системі державного управління розкриті у працях В. М. Козакова. Поняття державної служби як культурного інституту відтворено у працях О. Ю. Оболенського. А. В. Ліпенцев досліжував проблеми формування, функціонування організаційної культури. Дослідження С. В. Дрожжиної розкривають культурну політику як проблему сучасного соціокультурного процесу. Разом з тим, відсутнє дослідження, що узагальнює головні засади формування культурної політики демократичної держави, де головна роль відводиться громадськості. У зв'язку з цим метою нашого дослідження є висвітлення головних засад формування культурної політики держави. Відповідно до мети постають такі завдання: визначити основні засади культурної політики України, суб'єкти формування культурної політики України, роль громадськості у процесі формування культурної політики; визначити роль державної служби як культурного інституту в процесі формування культурної політики України.

Виклад основного матеріалу

Культура – специфічний спосіб організації і розвитку людської життєдіяльності, що представлений в продуктах матеріальної і духовної праці, в системі соціальних норм та закладів, у духовних цінностях, в сукупності ставлень людей до природи, оточуючих і до самих себе. У понятті «культура» фіксується як загальна відмінність людської життєдіяльності від біологічної форми життя, так і якісна своєрідність історично-конкретних форм цієї життєдіяльності на різних етапах суспільного розвитку, в межах певних епох, суспільно-економічних формацій, етнічних та національних цінностей [8]. Культурна політика вбачається як сукупність науково узагальнених поглядів і заходів із всебічної соціокультурній модернізації суспільства і всієї системи культурних інститутів. Вона є системою нових принципів пропорціонування державної й суспільної складових у соціальному і культурному житті, комплексом заходів із завчасного налагодження наукового й освітнього забезпечення цих принципів.

Одне з перших визначень терміну «культурна політика» було сформульовано під час роботи круглого столу ЮНЕСКО в 1967 році в Монако.

У значенні політики в сфері культури було вирішено розуміти «комплекс операційних принципів, адміністративних і фінансових видів діяльності і процедур, які забезпечують основу дій держави в області культури» [2].

У даному контексті головним завданням при формуванні культурної політики є застосування державних ме-

ханізмів, які забезпечать досягнення певних культурних цілей шляхом використання усіх фізичних і духовних ресурсів держави.

У концепції державної культурної політики України підкреслюється, що державна культурна політика визначає характер взаємин між державою та культурною сферою життя суспільства і являє собою сукупність цілей, що їх переслідує держава в культурній сфері, принципів, що їх держава при цьому дотримується, механізмів, які мають забезпечити дотримання згаданих принципів та досягнення цілей [8]. Виходячи із розуміння сутності політики як системи колективних дій, що спрямовані на досягнення певних цілей, а також програми застосування тих чи інших методів досягнення бажаних результатів, науковці пропонують культурну політику держави визначати як здійснення державної політики в сфері культури, першочерговими завданнями якої має бути: виховання своїх громадян, збереження культурної самобутності, дотримання певних норм в суспільній життєдіяльності громадян, а також підтримку їх творчої діяльності, їх особистого внеску у становлення та розвиток духовної культури [8]. Виходячи з цього, можна засвідчити, що науковці ідентифікують терміни «культурна політика» і «державна політика у сфері культури».

Маріо ді Анджело й Пола Весперіні, виділяють п'ять основних характеристик культурної політики.

1. Цілі діяльності центрального уряду повинні корелюватися з інтересами регіональних і місцевих органів управління, а також інтересами основних гравців у культурній сфері.

2. Цілі держави повинні співвідноситися з реальними можливостями вибору суб'єктів, залучених у процеси культурної політики.

3. Реалізація культурної політики завжди передбачає діяльність у сфері матеріально-технічного і творчого забезпечення функціонування культури.

4. Культурна політика передбачає розподіл ресурсів, як фінансових, так й адміністративних, структурних, людських і творчих.

5. Культурна політика обов'язково передбачає планування, яке являє собою процес підготовки держави до участі в культурній діяльності, а також в плануванні розподілу ресурсів [1].

Законом України «Про культуру» визначено основні засади державної політики у сфері культури (Стаття 3) [4]:

- сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури;
- сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;
- гарантування прав громадян у сфері культури;
- створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, задоволення культурних потреб українського народу;
- сприяння діяльності професійних творчих спілок та громадських організацій у сфері культури, активному функціонуванню державної мови в культурному просторі України, доступу громадян до культурних благ;
- забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва.

На даний час пріоритетом державної культурної політики є створення умов для розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України, естетичного виховання громадян.

За твердженням політолога П. П. Шляхтун, до числа суб'єктів політики належить кожен, хто так або інакше, прямо чи опосередковано бере участь у політичному житті. Ними можуть бути громадянин та організація, суспільний клас і партія, етнос і держава. Існує думка, що суб'єктами політики є лише активні її учасники, які свідомо висувають політичні цілі й ведуть боротьбу за їх досягнення [6].

У формуванні культурної політики визначальну роль відіграють її суб'єкти. Суб'єктами державної культурної політики, відповідно до Конституції України, виступають суб'єкти громадянського суспільства. У демократичному громадянському суспільстві головним суб'єктом культурної політики є громадськість. Згідно з Конституцією України (ст. 36), громадяни мають право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, під громадянським суспільством розуміється такий стан суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації [9]. Реалізовуючи державну політику у сфері розвитку демократії, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 року видав постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Науковець С. В. Дрожжина на основі аналізу нормативно-правової бази та досліджень сучасних філософів та політологів пропонує класифікацію суб'єктів культурної політики, тобто тих, хто вступає в соціальні відносини в сфері культурної політики, а саме: фізичні особи (творці, споживачі культурних цінностей, меценати, спонсори, державні діячі, управлінці, політичні діячі, інші фізичні особи); колективні суб'єкти (громадські організації, в тому числі релігійні, політичні партії, теле-, радіокомпанії, видавництва, інші юридичні особи); людські спільноти (субкультури, соціальні прошарки населення - страти); держава (з її ознаками та атрибутами); суспільство [3].

Демократичний розвиток держави передбачає активну участь громадськості у формуванні й реалізації державної культурної політики. Законом України «Про культуру» передбачена участь громадських організацій (професійні спілки, творчі спілки, товариства, фонди, асоціації тощо) у реалізації державної політики у сфері культури відповідно до законодавства.

Громадські організації мають право самостійно та на договірній основі утворювати благодійні організації для фінансування культурних програм розвитку літератури та мистецтва, підтримки талантів і творчих починань у сфері культури, розв'язання соціальних і побутових проблем професійних творчих працівників.

Державно-громадська співпраця у сфері реалізації культурної політики проводиться з метою представлення та захисту інтересів професійних творчих працівників і аматорів. Держава залучає представників культурно-мистецької громадськості до участі в підготовці проектів нормативно-правових актів, презентації України в різних сферах міжнародного культурного життя, забезпечує надання інформації, необхідної для виконання завдань, визначених статутами (положеннями) закладів культури.

Для успішного формування громадянами культурної політики потрібно підвищувати рівень громадянської культури, мати високий рівень усвідомлення суспільством таких базових понять, як «громадянське суспільство», «демократія», «верховенство права», розуміти принципи поділу влади, узгодження інтересів, толерантності та пошуку консенсусу, багатоконфесійності й поваги до прав меншин [9].

Крім того, суб'єктами формування культурної політики держави [5] є:

Президент України, відповідно до ст. 106 Конституції України, формує основні засади культурної політики держави, використовуючи такі інструменти: звернення з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; головування у Раді національної безпеки і оборони України; створення консультативних, дорадчих та допоміжних органів та служб; візування (вотування) законів, прийнятих Верховною Радою України; видання указів.

Рада національної безпеки і оборони України, згідно зі ст. 107 Конституції України, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по попередженню та протидії збройній агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Верховна Рада України (Рада Міністрів АР Крим), відповідно до ст. 85 Конституції України, уповноважена виконувати діяльність щодо прийняття необхідних законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за його виконанням; затвердження загальнодержавних програм з питань національно-культурного розвитку тощо.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АР Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів.

Міністерство культури України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики. Є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України.

Взагалі, набула поширення класифікація суб'єктів політики за характером і місцем, яке вони посідають у суспільній структурі. За цією ознакою виокремлюються три групи суб'єктів політики: соціальні, інституціональні та функціональні [6].

Соціальними суб'єктами політики є індивіди й різноманітні соціальні спільності. Існує п'ять основних груп таких спільностей: соціально-класові, етнічні, демографічні, професійні, територіальні. Головною їх особливістю є те, що вони сформувалися в процесі історичного розвитку об'єктивно, тобто незалежно від свідомості та волі людей.

Інституціональні суб'єкти політики, якими є політичні інститути, навпаки, виступають результатом свідомої цілеспрямованої діяльності людей. Політичними інститутами є такі політичні установи, як держава та її структурні елементи (глава держави, парламент, уряд), політичні партії, громадсько-політичні організації і рухи, органи місцевого самоврядування та ін. Оскільки інституціональні суб'єкти політики похідні від соціальних, вони називаються ще вторинними, тоді як соціальні − первинними.

Функціональні суб'єкти політики є такими суспільними інститутами, які не виконують політичну функцію постійно, а беруть участь у політиці лише ситуативно, за певних умов, вступаючи у взаємодію з політичними інститутами. Це, наприклад, церква, армія, більшість громадських організацій, засоби масової інформації, різноманітні економічні об'єднання тощо. Так, у демократичних державах церква має опікуватися моральним вихованням громадян і безпосередньо не втручатися в політику. Однак нерідко вона стає активним чинником політичного життя, а в деяких країнах, наприклад у Ватикані чи Ірані, як офіційний політичний інститут стоїть навіть над державою.

На формування та розвиток прогресивної культури в суспільстві впливає державна служба. Вона, як етична система, є елементомом у системі культурної політики, що сприяє формуванню культурної політики держави, її реалізації, має бути носієм прогресивної суспільної моралі та її цінностей [5].

Державна служба являє собою особливий культурний інститут. З цього погляду її слід розглядати у трьох аспектах: соціокультурна діяльність людини, результати цієї діяльності та ступені розвитку особистості.

З погляду культурного інституту державна служба виступає як механізм послідовної розробки, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей, соціально-культурного обслуговування людей. Він означає сукупність культурних норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які формуються в процесі організації та розвитку системи державної служби, регулюють діяльність і поведінку людей у сфері праці та охоплюють усі суттєві моменти як регулювання певної сфери, так і впливу цієї сфери на інші. Головна функція цього інституту полягає в забезпеченні цілісного, закінченого регулювання культурних відносин у будь-якій сфері суспільних відносин. Тому професіоналізм, компетентність, моральні принципи державних службовців мають відповідати високому культурному рівню, створювати умови для найефективнішого впливу культури на реальне життя громадян. Для України ця проблема набуває особливого значення, оскільки в країні створюється нова соціальна система, що має забезпечити вихід її народу на загальноцивілізований шлях розвитку [5].

Об'єктами реалізації культурної політики є:

- творці культурно-мистецьких цінностей – професійні митці та аматори, літератори, працівники різноманітних установ культури;
- виробники (розповсюджувачі) культурно-мистецької продукції і послуг – заклади культури і мистецькі (виконавчі) колективи, видавництва, кіностудії; канали та мережі культурної комунікації – засоби масової інформації, а також мережі театрально-видовищних та концертних установ, бібліотек,книгарень, галерей, виставок.

Об'єктами культурної політики є базова мережа закладів культури. Базова мережа закладів культури – це комплекс підприємств, установ, організацій і закладів культури державної та комунальної форми власності, діяльність яких спрямована на створення умов для забезпечення розвитку творчості людини, збирання, збереження, використання і поширення інформації про ма-

теріальні та духовні культурні цінності, наукові розробки, а також на забезпечення цілісності культурного простору України, доступності національного культурного надбання, дотримання прав громадян у сфері культури [2].

Висновки

Таким чином, культурна політика визначається як комплекс операційних принципів, адміністративних і фінансових видів діяльності і процедур, які забезпечують основу дій держави в області культури.

Демократичний розвиток держави передбачає активну участь громадськості у реалізації державної культурної політики. Законом України «Про культуру» передбачена участь громадських організацій (професійні спілки, творчі спілки, товариства, фонди, асоціації тощо) у реалізації державної політики у сфері культури відповідно до законодавства.

Суб'єктами формування культурної політики держави є Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Верховна Рада України (Рада Міністрів АР Крим), Кабінет Міністрів України Міністерство культури України.

Об'єктами культурної політики є базова мережа закладів культури, що розуміється як комплекс підприємств, установ, організацій і закладів культури державної та комунальної форми власності, діяльність яких спрямована на створення умов для забезпечення розвитку творчості людини, збирання, збереження, використання і поширення інформації про матеріальні та духовні культурні цінності, наукові розробки, а також на забезпечення цілісності культурного простору України, доступності національного культурного надбання, дотримання прав громадян у сфері культури.

Державна служба являє собою особливий культурний інститут. З цього погляду державна служба виступає як механізм послідовної розробки, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей, соціально-культурного обслуговування людей.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні зарубіжного досвіду формування культурної політики.

Література.

1. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. − 2-е изд. − М.: Дело, 2000. − 440 с.
2. Декларація Мехіко щодо політики у сфері культури // ЮНЕСКО; Декларація, Міжнародний документ від 06.08.1982 // Україна в міжнародно-правових відносинах, книга 2, Правова охорона культурних цінностей, Київ, Юрінком Інтер, 1997.
3. Дрожжина С. В. Культурна політика як проблема сучасного соціокультурного процесу. Автореф. дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / С.В. Дрожжина; Донец. нац. ун-т. − Донецьк, 2004. − 17 с.
4. Закон України «Про культуру» 14 грудня 2010 року № 2778-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 24, ст.168.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
6. Політологія (теорія та історія політичної науки) / Шляхтун П.П. К.: Либідь, 2002. - 576 с.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.
8. Скуратівський В., Трощинський, В., Чукут С. Гуманітарна політика в Україні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ; Вид-во «Міленіум», 2002. – 262 с.
9. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні // Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012.

УДК 351.81

Владислав Захаров

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМИ ТРАНСПОРТНИМИ КОРИДОРАМИ УКРАЇНИ

Здійснено загальний аналіз стану міжнародних транспортних коридорів в Україні, системи державного управління ними. Зазначені основні напрямки удосконалення системи державного управління ними та їх розвитку.

Ключові слова: *міжнародні транспортні коридори; автомобільні дороги; державне управління; користувачі дорогами; паливний збір; акцизний збір; удосконалення системи управління.*

Постановка проблеми

Фундаментальні явища і процеси, що відбуваються у сфері виробництва та торгівлі на світових ринках, стали певним викликом для багатьох країн. Ці процеси мають глобальний характер та породжують новий стан системи світової торгівлі й міжнародного поділу праці. Відродження ідеї міжнародних транспортних коридорів (МТК) стало певною відповіддю світового співтовариства на ці виклики. На фоні перевантаження європейських транспортних вузлів для України створюються певні передумови для стрімкої інтеграції її в міжнародну транспортну систему. На сьогодні через Україну здійснюються транспортно-економічні зв'язки країн Західної, Центральної та Північної Європи з країнами, розташованими в Азії та на Близькому Сході, котрі зацікавлені в утворені найкоротших транспортних шляхів для зменшення транспортної складової в ціні товару. Ці зв'язки здійснюються завдяки вигідному географічному положення України за наявним в ній МТК.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В. О. Герасимчука, Б. Карпінського, Ю. А. Кутаха та інших свідчить про те, що темпи розвитку МТК в Україні не відповідають реальним потребам, що в свою чергу негативно впливає на міжнародні економічні зв'язки та інтеграцію країни до ЄС. Одночасно недостатньо приділено уваги питанням впливу системи державного управління на розвиток МТК.

Мета

Мета статті − аналіз стану державного управління МТК України та його впливу на їх розвиток.

Виклад основного матеріалу

Протягом останніх 25−30 років у світового співтовариства концептуально визрівав грандіозний проект створення єдиної планетарної транспортної системи на основі інтеграції континентальних транспортних комунікацій, що мають стратегічне значення у забезпеченні вантажних і пасажирських перевезень між Європою та Азією, Азією та Америкою, Європою та Африкою тощо. У центрі уваги виявився напрямок Європа − Азія. Пов'язано це з тим, що між полюсами Західноєвропейського та Азіатсько − Тихоокеанського регіонів простягається величезний простір з населенням понад 3 млрд осіб, про що зазначено в книзі [1].

Висування на передові позиції Євро-Азіатської світової транспортної системи стало наслідком дії певних макроекономічних чинників. Одним з них є нестійкість і нерівномірність використання досягнень науково-технічного прогресу в різних секторах світового господарства, що спричиняє неоднакову швидкість розвитку різних галузей промислового виробництва у світовій економіці. З іншого боку − це прискорене наростання інтеграційних процесів у Європі. Перший чинник ви-

© Захаров В.М., 2013.

являється у короткострокових спадах виробництва в одних регіонах, що спеціалізуються на певних галузях, при одночасному піднесенні в інших. Це тримає в напруженні світову торгову систему, провокуючи досить різкі коливання її кон'юнктури, що призвели до істотних структурних зрушень у світовій торгівлі. Це зумовило міжконтинентальне переорієнтування її стратегічних напрямків і сегментарні зміни структури світового ринку товарів і послуг. В результаті, починаючи із середини 80-х років, виявляється стійка тенденція до збільшення товарообміну між країнами Західної і Центральної Європи, з одного боку, і Азіатсько-Тихоокеанского регіону, Південно-Східної Азії та Індійського субконтиненту − з іншого. Середньорічні темпи зростання при цьому становлять 5−13 %. Системні аналітики США, Японії та Західної Європи одностайно прогнозують збереження цієї тенденції з одночасним збільшенням надходження товарної маси з Азії до Європи, що зазначено у книзі [2].

Саме ці об'єктивні зрушення в системі міжнародної торгівлі стимулювали появу і реалізацію інтеграційних ініціатив, спрямованих на створення у Європі єдиного економічного простору як найбільшої у світі зони вільного руху товарів, послуг і капіталів. Ці тенденції відбилися і на транспорті. Так, концепція глибинної інтеграції транспорту сприяла виробленню нової загальноєвропейської транспортної політики. Ця політика дуже швидко здобула визнання і була організаційно оформлена в документах транспортних органів країн і організацій ЄС. Вона втілилась спочатку в системі транс'європейських транспортних осей, потім − інтермодальних транспортних мостів і остаточно − в системі міжнародних транспортних коридорів (2-га Загальноєвропейська конференція по транспорту, Греція, о.Крит, 1994 р.). Нині базова інтеграційна концепція транспорту просто у шаленому темпі переводиться у площину конкретних заходів і дій. Так, на Критській конференції 23 міністри транспорту європейських країн визначили 9 пріоритетних транспортних коридорів за напрямками Захід − Схід та Північ − Південь Європи. Облаштування цих дев'яти «критських» коридорів оцінено в 50 млрд євро.

Таким чином, були створені базові принципи та основи загальноєвропейської транспортної політики (так звана Празька декларація, прийнята на І-ій Загальноєвропейській конференції з транспорту в Празі − Чехія, 1991 р.). Ці положення після конференції в Гельсінкі (Фінляндія, 1997 р.) стали обов'язковими для країн, що бажають увійти до загальноєвропейського транспортного сполучення.

З розширенням ЄС постали нові задачі щодо формування Пан'європейських (Критських) міжнародних транспортних коридорів та транспортних зон. На території ЄС формується нова система Транс'європейської транспортної мережі, а на території нових країн-членів ЄС, а також країн-кандидатів на вступ до ЄС діє новий широкомасштабний План розбудови транс'європейської транспортної системи до 2020 року. За ініціативою Європейської комісії було утворено Групу високого рівня (ГВР), яка на основі пропозицій країн-учасниць ГВР розробила карту основних маршрутів європейської транспортної мережі – мультимодальних осей, що поєднають країн-членів ЄС з новими країнами-сусідами та регіонами. Єврокомісією визначено та затверджено 5 основних пріоритетних напрямків європейських транспортних осей: північна, центральна, південно-східна, південно-західна та водні магістралі між європейськими портами. Територією України проходить центральна вісь, що зазначено в книзі [1].

Вигідне географічне положення України на перетині шляхів з Європи в Азію, з Півночі на Південь на фоні перевантаження і перенасичення європейських транспортних вузлів створює передумови для її інтеграції в міжнародну транспортну систему, а наявність потужної промисловості дає змогу розраховувати на інтеграцію у сферу розроблення, виробництва та ремонту сучасної дорожньо-транспортної техніки.

З моменту проголошення України як незалежної держави активно розпочалися процеси інтеграції до міжнародної транспортної системи на підставі змін характеристик та напрямків транспортних потоків. Вступ України до міжнародних транспортних організацій і структур та ратифікація ряду міжнародних угод, конвенцій, інших документів з питань транспортних систем і перевезень став першим кроком, з якого почалась інтеграція транспортно-дорожнього комплексу України у міжнародну транспортну систему, що зазначено в книзі [3]. На сьогодні через нашу державу здійснюються транспортно-економічні зв'язки країн Західної, Центральної та Північної Європи з країнами, розташованими на азіатській частині континенту. Зазначені країни однаково зацікавлені в утворені найкоротших транспортних шляхів для зменшення транспортної складової в ціні товару. Ці зв'язки здійснюються завдяки наявним в країні міжнародним транспортним коридорам.

Міжнародний транспортний коридор (на далі МТК) − це комплекс наземних та водних транспортних магістралей з відповідною інфраструктурою на визначеному напрямку, включаючи допоміжні споруди, під'їзні шляхи, прикордонні переходи, сервісні пункти, вантажні та пасажирські термінали, устаткування для управління рухом, організаційно-технічних заходів, законодавчих та нормативних актів, які забезпечують перевезення вантажів та пасажирів на рівні, що відповідає вимогам ЄС, що зазначено у статті [4]. Територією України пролягає три таких коридори та чотири національні.

Міжнародні.

1. Критський № 3: Берлін – Вроцлав – Львів – Київ, протяжність в межах України 630 км, пролягає через Німеччину, Польщу, Україну. Меморандум про взаєморозуміння щодо розвитку коридору підписаний усіма країнами в Люксембурзі 3 жовтня 1996 року. Між Україною та Польщею 17.03.97 підписано Угоду щодо погодження точки перетину українсько-польського кордону автомагістраллю А4 в районі населених пунктів Корчова (Польща) і Краковець (Україна).

2. Критський № 5: Трієст – Люблена – Будапешт – Братислава – Ужгород – Львів з відгалуженням Рейка – Загреб – кордон Хорватії – Угорщини – Будапешт та другого відгалуження Братислава – Жильна – Кошице – Ужгород, протяжність в межах України 342 км, пролягає через Італію, Словенію, Хорватію, Угорщину, Словаччину, Україну. Меморандум про взаєморозуміння щодо розвитку коридору складений в Братиславі 16 жовтня 1995 року, проте не підписаний через неприйняття урядом Угорщини щодо точки перетину на кордоні з Україною. Підписано Угоду між Мінтрансом України та Мінтрансом Словацької республіки щодо визначення місця з'єднання проектованої автомагістралі на українсько-словацькому державному кордоні між селами Сторожниця (Україна) та Загор (Словацька Республіка) та їхнього проходження у прикордонній зоні.

3. Критський № 9: Гельсінкі – Санкт-Петербург – Київ (Москва) – Одеса (Кишинів) – Бухарест – Олександрополь, включаючи відгалуження від Любашівки до Одеси, з Києва до Мінська, Каунаса і далі − на Клайпеду

та Калінінград, протяжність в межах України − 1027 км, пролягає через Фінляндію, Росію, Україну, Молдову, Румунію, Грецію, Білорусь, Литву. Меморандум про взаєморозуміння щодо розвитку коридору підписаний усіма країнами в Москві 5 січня 1995 року.

Національні (додаткові).

1. Балтійське море – Чорне море (Гданськ – Одеса) з відгалуженням від Тернополя на Чернівці, протяжністю 1242 км, пролягає через Польщу та Україну. Меморандум про взаєморозуміння щодо розвитку коридору підписаний у Варшаві 15 грудня 1999 року.

2. Євроазіатський (ЄАТК) з Одеси на Миколаїв – Херсон – Керч, протяжністю 639 км.

3. Європа – Азія, продовження коридору № 3 за напрямком Київ – Харків – Луганськ (варіант продовження коридору № 5 з району Хмельницького через Вінницю, Кіровоград, Дніпропетровськ – Донецьк і до кордону з РФ) довжиною 1530 км.

4. ЧЕС (причорноморські країни − Рені – Одеса – Миколаїв – Херсон – Новоазовськ – кордон з РФ), довжиною 965 км.

Загальна довжина всіх транспортних коридорів в Україні складає 6348 км. Цими дорогами здійснюється перевезення у 40 країн Європи і Азії. Майже така кількість країн виконує транзитні перевезення територією України, що зазначено у статті [6].

Погляди українських вчених щодо пріорітетності розвитку МТК дещо різні. Так наприклад, Ю. Кутах вважає першочерговий розвиток коридору Балтика – Чорне море та коридору № 9 на ділянці Київ – Одеса – Рені. А фахівці компанії «Трансполіс» мають інший погляд щодо приоритетів розвитку МТК, а саме в наступному порядку: № 3, № 5, TRACECA, № 9 та коридор ЧЕС.

За висновками Британського інституту «Rendall», Україна має значний транзитний потенціал, коефіцієнт транзитності визначений на рівні 3,11, що є найвищим показником серед країн Європи. Наявні потужності національної транспортної системи характеризуються спроможністю щороку перевозити залізницями понад 1 млрд. т вантажів, переробляти в портах понад 160 млн. т вантажів та доставляти трубопровідним транспортом близько 200 млн. т транзитних вантажів.

Зважаючи на це, українським урядом визнаний пріоритетним загальнодержавним напрямком розвиток транспортних коридорів. З цією метою було прийнято ряд постанов Кабінету Міністрів України, якими визначилися основні шляхи та завдання щодо створення функціонування та розвитку МТК в Україні та міжнародних транспортних зв'язків. Програми передбачають комплекс заходів з розбудови транспортно-дорожньої інфраструктури національної транспортної мережі та МТК, поліпшення її стану та збільшення пропускної спроможності, вдосконалення технології міжнародних перевезень, спрямованих на забезпечення реалізації основних напрямів державної політики щодо: приведення стану вітчизняної мережі у відповідність до норм і стандартів ЄС та інтеграції транспортної системи України до європейської, залучення транзитних потоків країн Європи та Азії через територію України. В цілому урядом України проведена значна робота з удосконалення нормативно-правової бази. Прийняті Закони України: «Про транзит вантажів», «Про транспортно-експедиторську діяльність», «Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», внесено зміни до Закону України «Про податок на додану вартість» в частині звільнення від сплати ПДВ робіт та послуг при здійсненні транзитних перевезень та пасажирів.

Але на сьогодні в системі державного управління залишається актуальним питання щодо системного невиконання органами виконавчої влади прийнятих законодавчих та нормативних актів, що в свою чергу не забезпечує повною мірою використання транзитних можливостей країни. Так, на сьогодні обсяг транзиту становить лише 70 % від транзитного потенціалу, а на транспорті загального користування (без трубопроводів) – тільки 50 %. Це є свідченням того, що транзитні потоки надалі продовжують обминати кордони України. Потенційними конкурентами України у боротьбі за транзитні потоки є Росія, Білорусія, країни Балтії і Румунія. Тому Україні повинно приділяти увагу розвитку МТК, що дасть змогу залучити транзитні вантажопотоки з Росії, Китаю, Монголії, Кореї та країн Середньої Азії.

Розвиток МТК в Україні залишається незадовільним і стає на заваді створенню передумов для поліпшення взаємозв'язків як всередині країни, так і на міждержавному рівні, покращенню іміджу України як транзитної країни.

Висновки

Тому розвиток МТК та реалізація транзитного потенціалу транспортної інфраструктури країни перетворюються на один із ключових елементів в системі державіного упрравління, шо у свою чергу посилить інтеграцію України через міжнародні транспортні коридори до міжнародного співтовариства та дасть нашій країні і її регіонам підґрунтя динамічного розвитку економіки, створить умови підвищення якості та ефективності зовнішньоекономічних зв'язків країни, підвищить ефективність використання транзитного потенціалу, поліпшить соціально-економічне положення в регіонах, створить умови для підвищення конкурентоспроможності національного виробника.

Література.

1. Герасимчук В. О. Автомобільні дороги і дорожнє будівництво в Україні [історичні нариси] / В. О. Герасимчук, П. М. Коваль, А. А. Рибальченко. – К.: ДП «Укрдіпродор», 2005. – 224 с.

2. Карпінський Б. Транспортна система України в контексті європейської інтеграції / Б.Карпінський // Економіка України. – 1998. – № 7. – С. 17−23.

3. Кутах Ю. А. Транзитні зв'язки України та міжнародні транспортні коридори / Ю. Кутах // Економіст. – 2002. – № 1. – С. 50−57.

4. Міжнародні транспортні коридори, Вікіпедія / [Електронний ресурс]: Офіційний сайт. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki. – Назва з екрану.

УДК 351.072.2

Тетяна Карнаух

ЕФЕКТИВНІСТЬ КОНТРОЛЮ В УМОВАХ СИСТЕМНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ КРАЇНИ

У статті запропоновано авторське бачення ефективності контролю в умовах системної модернізації

© Карнаух Т.І., 2013.

країни. Досліджено переваги та недоліки реалізації правової освіти населення в Україні. Проаналізовано механізм здійснення перевірок стану правової освіти. Визначено можливі перспективи діяльності органу виконавчої влади, спрямованої на реалізацію системної модернізації країни.

Ключові слова: *Міністерство юстиції України, головні управління юстиції, органи юстиції, органи виконавчої влади, системна модернізація, правова освіта, контроль, перевірка.*

Постановка проблеми

Підвищення рівня правової культури населення зумовлено необхідністю формування засад громадянського суспільства та становлення України як демократичної, правової держави. На державному рівні залишаються актуальними питання подальшого розвитку правосвідомості населення, подолання правового нігілізму та задоволення потреб громадян в одержанні знань про право. Необхідність ефективного забезпечення реалізації правової освіти населення обумовлена обраним шляхом розвитку країни. Перевірки стану правової освіти, як контроль з питань організації правової освіти та правовиховної роботи, здійснюються по усій владній вертикалі. Важливо, що це є поточний контроль за доведенням до працівників стратегічної цілі розвитку країни. Фінансування програм правової освіти населення відбувається як з державного, так і з місцевих бюджетів. Проблема полягає в тому, що більшість бюджетів в Україні є дотаційними, що в умовах жорсткої економії вимагає ефективного використання наявного ресурсу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що бюджет є головним інструментом державного впливу на динаміку суспільного відтворення та стимулювання економічного зростання. Важливим кроком до підвищення ефективності управління видатками бюджету стало запровадження в бюджетному процесі програмно-цільового методу всіх рівнів бюджетів в Україні. Однак планування та виконання бюджетних програм демонструє низку організаційно-методичних наслідків (зокрема, в оцінці результативності бюджетної програми та використання бюджетних коштів), що негативно відображається на ефективності бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку та досягненні цілей бюджетної політики [1, с. 69]. Традиційно державний контроль потрібен для виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від усталених стандартів і правил. В умовах економічних, політичних і соціальних змін, що відбуваються в Україні, стає очевидною потреба у виробленні нових підходів до здійснення контролю в державному регулюванні будь-якої господарської діяльності [7, с. 11]. Інтеграційні процеси нашої країни в Європейське Співтовариство – один із головних пріоритетів Уряду та важлива складова стратегії подальшого розвитку України. Сьогодні відносини між Україною та Європейським Союзом виходять на якісно новий рівень партнерства. Реформи, над якими тепер працює Уряд, нададуть українсько-європейським відносинам новий імпульс для розвитку. Ми розуміємо, що процеси інтеграції неможливі без докорінних змін в економіці, державному управлінні, без побудови громадянського суспільства [2, с. 13].

Визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Модернізація України як держави, її суспільства, апарату повинна пройти за «українським шляхом». В основі будь-яких змін повинна бути сприйнята суспільством ідея. В залежності від сприйняття змін за усією владною вертикаллю здійснюватиметься реалізація нововведень. Це забезпечить їх рентабельність в майбутньому, зменшить витрати на впровадження системних реформ. Сприйняття змін дасть можливість кожному службовцю відчути себе частинкою системи, усвідомити значення своїх дій та відповідальність, що лежатиме на кожному з нас за можливі невдачі. Поточний контроль дає змогу стимулювати процес сприйняття на будь-якому етапі його відтворення. Від дій найменшої ланки залежить дія будь-якої норми, в залежності від того, чи адаптована вона до регулювання тих чи інших суспільних відносин. Неможливо насаджувати зовсім неприйнятний спосіб життя людині, не пояснивши, з якою метою ми це робимо. В основі всього в Україні є людина, отже, заплановані зміни також потрібно здійснити для людей. В залежності від регіону спосіб доведення цілі може бути інший.

Мета

Основну увагу зосереджуємо на ефективності контролю за реалізацією правової освіти населення та механізмі здійснення перевірок стану правової освіти, з метою визначення можливих перспектив діяльності органу виконавчої влади, спрямованої на реалізацію системної модернізації країни.

Виклад основного матеріалу

Підвищення рівня правової освіти населення, створення належних умов для набуття громадянами правових знань та забезпечення їх конституційного права знати свої права і обов'язки покладено в основу Національної програми правової освіти населення (далі – Програма). Для ефективної її реалізації діють заходи, відповідальними за виконання яких є відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Витрати на реалізацію заходів здійснюються за рахунок коштів: державного бюджету в межах асигнувань, передбачених для відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих бюджетів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виділених в установленому порядку.

Запорукою успішної їх реалізації є удосконалення правової освіти населення шляхом створення необхідних умов для набуття широкими верствами населення правових знань та навичок у їх застосуванні та забезпечення доступу громадян до джерел правової інформації. Підвищення загального рівня правової культури та вдосконалення системи правової освіти населення, набуття громадянами необхідного рівня правових знань, формування у них поваги до права досягається шляхом активної участі в організації і здійсненні заходів із правової освіти населення: органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, навчальних та культурних закладів, наукових установ, міжвідомчих координаційно-методичних рад з правової освіти населення, видавництв та видавничих організацій, засобів масової інформації. У наш час важливого значення набуває поєднання комплексу заходів у сфері правової освіти, що здійснюються цими органами, організаціями, закладами і установами. Реалізація Програми перш за все сприяє: підвищенню рівня правової культури як окремих громадян, так і суспільства в цілому; формуванню у громадян поваги до права, гуманістичних правових ідей, загальнолюдських та національних правових цінностей, а також подоланню правового нігілізму; підвищенню рівня правової поінформованості населення.

Правова освіта населення є складовою частиною системи освіти та має на меті формування високого рівня правової культури та правосвідомості особи, її ціннісних орієнтирів та активної позиції як члена громадян-

ського суспільства. Вона полягає у здійсненні комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на створення належних умов для набуття громадянами обсягу правових знань та навичок у їх застосуванні, необхідних для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також виконання покладених на них обов'язків. Складовою частиною правової освіти є самоосвіта громадян з питань держави та права. Методичні рекомендації з питань правової самоосвіти громадян розробляються Міністерством освіти і науки України, Міністерством юстиції України (далі – Мін'юстом), Інститутом держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Академією правових наук України. Центрами досліджень з проблем правової освіти є Академія правових наук України та Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Публічною бібліотекою, яка забезпечує акумуляцію документально-інформаційних ресурсів, що містять правову інформацію та доступ населення до цих ресурсів, є Національна юридична бібліотека.

З метою розвитку правової освіти населення місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції вживають заходів до розширення мережі спеціалізованих навчальних закладів, бібліотек, збільшення кількості друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації правового спрямування. Державні засоби масової інформації систематично інформують населення про національне законодавство, діяльність органів законодавчої, виконавчої, судової влади, а також про стан правопорядку, боротьбу з правопорушеннями, особливо серед неповнолітніх, профілактику їх вчинення. З метою вдосконалення правової освіти населення в межах державного замовлення створюються загальні й навчальні телевізійні та радіомовні канали, а також запроваджуються сторінки, рубрики та інші популярні форми надання правової інформації. Державні заклади, підприємства та організації культури проводять відповідну правоосвітню та правовиховну діяльність. За участю органів виконавчої влади, відповідних управлінь юстиції, навчальних закладів і наукових установ на громадських або договірних засадах створюються лекторії, кінолекторії, проводяться виставки друкованої продукції правового спрямування, зустрічі з фахівцями-юристами, читацькі конференції та інші заходи. Розроблення пропозицій щодо координації діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, навчальних та культурних закладів, наукових установ, видавництв та видавничих організацій, засобів масової інформації у сфері правової освіти, а також надання методичної допомоги у проведенні цієї діяльності здійснює Всеукраїнська міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення (далі – Рада). При Раді міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих органах виконавчої влади функціонують місцеві міжвідомчі координаційно-методичні ради з правової освіти населення [5].

Рада утворена для забезпечення взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, навчальних закладів та закладів культури, наукових установ, видавництв та видавничих організацій, засобів масової інформації у сфері правової освіти населення, а також надання відповідної методичної допомоги. Вона у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України. Раду очолює голова, який за посадою є Міністром юстиції. Її члени під час виконання доручень Ради вивчають стан правової освіти, ознайомлюються з необхідною документацією, беруть участь у підготовці її рекомендацій, інформують керівництво представлених ними центральних органів виконавчої влади та організацій про роботу Ради, вносять пропозиції щодо реалізації прийнятих нею рішень. Організаційно-технічне забезпечення її роботи здійснюється Мін'юстом. Інформація про діяльність Ради висвітлюється у засобах масової інформації.

Рада, відповідно до компетенції, аналізує стан справ та причини виникнення проблем у сфері правової освіти населення; проводить моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань з правової освіти населення; вивчає стан роботи з питань організації правової освіти населення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, навчальними закладами та закладами культури, підприємствами, установами та організаціями, засобами масової інформації; аналізує стан правової навчально-виховної роботи; заслуховує на своїх засіданнях інформацію про актуальні питання правової освіти (зокрема, про результати вивчення стану діяльності з правової освіти населення); надає всебічну допомогу в організації роботи відповідних координаційно-методичних рад в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві й Севастополі; бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань правової освіти населення.

Вона також має право: отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань; залучати до участі у своїй роботі представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій за погодженням з їх керівниками, а також незалежних експертів (за згодою); утворювати у разі потреби для виконання покладених на неї завдань постійні або тимчасові групи; організовувати проведення конференцій, семінарів, нарад та інших заходів. Координацію діяльності міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, а також методичне забезпечення щодо правової освіти населення здійснює Мін'юст [6].

З метою реалізації Програми та в рамках проекту «Підвищення правової обізнаності громадськості в Україні», що спільно реалізується Мін'юстом та Координатором проектів ОБСЄ в Україні, у 2010 році проводились семінари у Херсонській, Полтавській та Донецькій областях із залученням органів юстиції територіально наближених регіонів [8]. На виконання пункту 21 розділу III Програми, пункту 1 Указу Президента України від 30 вересня 2010 року № 926 «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» та з метою формування у населення праворозуміння як форми пізнання сутності й ролі права у регулюванні суспільних відносин та сприяння підвищенню доступу населення до джерел правової інформації, відродженню інтересу громадян до права як основної цінності громадянського суспільства, формування у населення праворозуміння на фундаменті високих духовних цінностей, правової свідомості та правової культури проводиться щорічний Всеукраїнський конкурс на краще висвітлення правоосвітньої проблематики друкованими виданнями юридичного спрямування [4].

Перевірки стану правової освіти в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих

органах виконавчої влади, територіальних органах центральних органів виконавчої влади, органах виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі – органи виконавчої влади), державних господарських об'єднаннях, на державних підприємствах, в установах та організаціях, навчальних закладах здійснюють Мін'юст, головні управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції (далі – органи юстиції).

Мін'юст, відповідно до своєї компетенції, здійснює перевірки стану правової освіти у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та навчальних закладах. Головні управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Київ та Севастополь – у місцевих органах виконавчої влади (обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, їх управліннях, відділах, інших підрозділах), територіальних органах центральних органів виконавчої влади, органах виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державних господарських об'єднаннях, на державних підприємствах, в установах та організаціях, навчальних закладах. Районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції – у місцевих органах виконавчої влади (районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях, їх управліннях, відділах, інших підрозділах), територіальних органах центральних органів виконавчої влади, державних господарських об'єднаннях, на державних підприємствах, в установах та організаціях, навчальних закладах.

Орган виконавчої влади, державне господарське об'єднання, підприємство, установа, організація, навчальний заклад є об'єктом перевірки. Органи юстиції здійснюють наступні перевірки: цільову – планову або позапланову перевірки, під час якої перевіряється один або декілька напрямів правової освіти; комплексну – планову або позапланову перевірки, під час якої перевіряються всі напрями правової освіти; контрольну – планову або позапланову перевірки стану правової освіти об'єкта перевірки, яка проводиться посадовими особами органу юстиції відповідно до їх функціональних повноважень щодо реалізації об'єктом перевірки рекомендацій органів юстиції, наданих під час попередніх перевірок.

Запланована органом юстиції перевірка комплексу питань стану правової освіти є плановою перевіркою та проводиться не частіше одного разу на рік за місцезнаходженням об'єкта перевірки з попереднім письмовим повідомленням. Незапланована органом юстиції перевірка одного чи декількох із комплексу питань щодо стану правової освіти – позаплановою перевіркою та може бути проведена без попереднього письмового повідомлення за місцезнаходженням об'єкта перевірки. Вона здійснюється за наявності хоча б однієї з таких підстав: доручення Президента України, Кабінету Міністрів України, іншого органу влади вищого рівня; ініціатива об'єкта перевірки; ініціатива органу юстиції у разі безпосереднього виявлення ознак порушення об'єктом перевірки законодавства щодо організації правової освіти.

Органи юстиції практикують проведення спільних перевірок з органами управління освітою. Для цього вони готують та узгоджують проект наказу щодо залучення в установленому порядку до складу робочої групи з проведення перевірки представників цих органів (за згодою). Перевіркою установлюється фактичний стан справ щодо організації правоосвітньої та правовиховної роботи та виконання нормативно-правових актів у галузі правової освіти населення. Основна увага зосереджується на виробленні та наданні об'єкту перевірки на підставі аналізу матеріалів перевірки практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності з питань, що перевірялися, усунення виявлених недоліків та запобігання їм у майбутньому.

Матеріали перевірки є основою для здійснення узагальнення та поширення позитивного досвіду роботи з питань організації правової освіти та правовиховної роботи. Залежно від завдання і мети перевірки запитується у керівництва об'єкта перевірки, керівників його структурних підрозділів документи, письмові й усні пояснення та інша інформація, що стосується питань правової освіти, зокрема, виконання в межах компетенції вимог Програми, програм правової освіти населення відповідних регіонів; реалізацію рекомендацій Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення, регіональних міжвідомчих координаційно-методичних рад з правової освіти населення [3].

Таким чином, забезпечення ефективної діяльності усієї владної вертикалі можливе лише шляхом співпраці органів управління юстиції та органів виконавчої влади. Вказана взаємодія дає можливість забезпечити доведення стратегічної цілі розвитку країни до кожної людини зокрема, а ефективний механізм контролю за станом правової освіти – перевірити стан доведення стратегічної цілі розвитку країни. Надання практичних рекомендацій органами юстиції, з метою підвищення ефективності діяльності об'єкта перевірки, забезпечує сприйняття запланованих змін кожним працівником та утворення міцної основи для реалізації системної модернізації країни. Ефективна реалізація запланованих змін залежить перш за все від єдності дій найменшої ланки управлінського механізму.

Висновки

В умовах системної модернізації країни особливого значення набуває система контролю за реалізацією правової освіти населення, що залежить від того, наскільки є ефективним контроль залежить об'єктивна оцінка переваг та недоліків реалізації правової освіти населення в Україні. Механізм здійснення перевірок стану правової освіти населення дає змогу визначити стан доведення цілі розвитку країни до службовців на яких державою покладено виконання функцій щодо системної модернізації країни. Перспективи діяльності органу виконавчої влади, спрямованої на реалізацію системної модернізації країни залежать від урахування особливостей сприйняття запланованих змін окремими територіями.

Перспективи наступних досліджень у такому контексті зумовлені пропозиціями щодо забезпечення реалізації системної модернізації в Україні.

Література.

1. Корень Н. В. Концептуальні засади формування оптимальної структури бюджетних видатків [Текст] / Н. В. Корень // Наукові праці НДФІ, Тернопіль [б. в.] , 2009. – № 2 (47). – С. 61−70.

2. Модернізація вищої освіти України: механізми інституційного регулювання. Україна – Європейський Союз [Текст] : зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991−2009) / За заг. ред. Камишева (кер. групи) [та ін.]. – К. : Юстиніан, 2010. – 608 с.

3. Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану правової освіти [Текст] : наказ Міністерства юстиції України від 14 листопада 2011 р. № 3325/5, зареєстровано в Міністерстві юстиції України

від 15 листопада 2011 р. за № 1304/20042 – [чинний] / Міністерство юстиції України // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 91. – С. 205−212.

4. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні [Текст] : Указ Президента України від 30 вересня 2010 р. № 926 – [чинний] / Міністерство юстиції України // Офіційний Вісник України. – 2010. – № 75. – С. 9−10.

5. Про Національну програму правової освіти населення [Текст] : Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001 – [чинний] / Міністерство юстиції України // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 43. – С. 36−44.

6. Про Програму правової освіти населення України [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 1995 р. № 366 – [чинна] / Міністерство юстиції України // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 45. – С. 80−81.

7. Філіпенко Т. В., Філіпенко А. С. Державний контроль в сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Экономико-правовые исследования в XXI веке: модернизация правового регулирования хозяйственной деятельности в сфере внешней торговки [Текст] : Материалы Восьмой международной научно-практической интернет-конференции (г. Донецк, 10-19 октября 2011 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов; НАН Украины, Ин-т економико-правовых исследований. – Донецьк: Изд-во «Ноулледж» (донецкое отделение) , 2011. – С. 10−17.

8. Щодо проведення семінарів в рамках проекту «Підвищення правової обізнаності громадськості в Україні» [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 12 липня 2010 р. № 667/7 – [чинний] / Режим доступу: http://www.portal.rada.gov.ua.

УДК 35.078

Олександр Карпенко

УПРАВЛІНСЬКІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СИНОНІМІЧНІСТЬ ЧИ ДИХОТОМІЯ?

Проаналізовано різні наукові підходи до практичного використання таких категорій послуг органів влади, як «управлінські» та «адміністративні», розглянуто синонімічність та дихотомію їх визначень. Здійснено науково-теоретичне обґрунтування помилковості застосування дефініції «адміністративні послуги» у галузі державного управління. Доведено необхідність подальшого використання поняття «управлінські послуги» як об'єднувальної (узагальнювальної) категорії послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування у теорії й практиці сучасної державно-управлінської науки.

Ключові слова: *управлінські послуги, класифікація послуг, адміністративні послуги.*

Практична реалізація реформування системи послуг громадянам, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування, здійснюється вкрай повільно й непослідовно. Така ситуація спричинена різноманітними об'єктивними та суб'єктивними чинниками, які виникли після ухвалення в Україні нових законних та підзаконних актів.

© Карпенко О.В., 2013.

Постановка проблеми

Безумовно, актуальною є зміна підходів й принципів держави по відношенню до своїх громадян, які замість прохачів стають активними учасниками-споживачами різних сервісів (послуг) органів виконавчої влади, що впорядковано надаватимуться у створених центрах надання так званих «адміністративних послуг». Але, на жаль, ухвалений Закон «Про адміністративні послуги» [6] не вирішує безлічі ключових проблем, пов'язаних з формуванням та реалізацією державної політики у сфері надання державних та муніципальних послуг. Основною помилкою авторів зазначеного законодавчого акту є викривлене розуміння основних засад сервісної держави, а також недостатнє науково-теоретичне обґрунтування основних термінів (насамперед, у відповідності до реалій сучасної науки державного управління, а не адміністративного права), що створює плутанину у процесі формування понятійно-категоріального апарату сфери надання послуг органами влади. З одного боку, авторський колектив намагався максимально врахувати та об'єднати всі послуги в єдину категорію, з іншого ж − вносячи нові аргументи щодо використання тих чи інших термінів, недосконало вивчив їхню етимологію, а також недостатньо проаналізував взаємозв'язок з іншими нормативно-правовими актами, і що головне, їх відповідність Конституції України, внаслідок чого на законодавчому рівні було закріплено таке суперечливе поняття, як «адміністративні послуги».

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика науково-теоретичного обґрунтування різних складових системи надання послуг органами влади, а також питання їхньої практичної реалізації останнім часом привертає науковий інтерес провідних вітчизняних дослідників. У цьому контексті слід згадати фундаментальні та прикладні дослідження В. Аверьянова, В. Бакуменка, В. Бойка, Т. Буренко, Н. Ганчарук, Н. Грицяк, В. Гурківського, В. Діденка, В. Долечека, В. Дрешпака, О. Журби, І. Коліушка, О. Казанської, А. Каляєва, Ю. Ковбасюка, М. Корецького, Р. Куйбіди, Ю. Куца, О. Кучабського, А. Ліпенцева, Т. Маматової, В. Марченко, П. Надолішного, З. Надюка, М. Погребицького, А. Поляка, Л. Прокопенка, В. Ребкала, Л. Прудиус, О. Рудіка, Б. Савченка, А. Семенченка, С. Серьогіна, В. Соловйова, В. Сороко, Д. Сухініна, О. Сушинського, В. Тертички, В. Тимощука, А. Чемериса, О. Черниш, Ю. Шарова, В. Шилово та Н. Щербакової. Невирішеною частиною загальної проблеми є науково-теоретичне обґрунтування визначення об'єднувальної категорії послуг, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою подальшого використання у галузі державного управління.

Виклад основного матеріалу

Постановка завдання. Завданням статті є проведення порівняльного аналізу наукових підходів, щодо використання категорій «управлінські» та «адміністративні» послуги у науці державного управління з метою впорядкування й розмежування їхніх тлумачень у подальшому використанні.

У науковій літературі існує декілька обґрунтованих позицій щодо відмінностей у розумінні термінів «адміністративні послуги» та «управлінські послуги», тому в даному дослідженні розглянемо більш детально деякі особливості та закономірності мотивації щодо їх створення та практичного застосування.

Вперше термін «управлінські послуги» у нормативно-правовій базі України згадується у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.), де тлумачиться

як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян − зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо. Окрім того, у відповідному Указі Президента України зазначається, що вихідними концептуальними засадами реформування центральних органів виконавчої влади є визнання необхідності щодо «переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права…Треба чітко законодавчо унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам». В ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов'язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування із громадянами» [17]. Упродовж певного часу управлінські послуги сприймаються як функція державного управління, а їх визначення стає усталеним й входить до багатьох словників та довідників. Так, наприклад, В. Малиновський розуміє управлінські послуги як діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), що спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які виявили ініціативу в їх реалізації (соціальні управлінські послуги – призначення пенсій, субсидій, соціальні виплати; культурно-освітні послуги тощо)» [5, с. 213].

Згодом, у 2006 р., згідно з «Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [19], послуги влади чітко розмежовують на державні та муніципальні. В. Сороко пропонує розглядати термін «державні послуги» як консолідуючий, що об'єднує поняття управлінської та адміністративної послуги. У цьому контексті під управлінською послугою він розуміє результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя. Натомість, адміністративна послуга розглядається як результат роботи виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб на їхнє звернення в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо визначеному порядку [22, с. 15].

Сучасні фахівці галузі адміністративного права недержавного аналітичного центру «ЦППР» навпаки синонімічно вживають зазначені терміни. Спочатку у своєму науково-практичному нарисі І. Коліушко під діями спрямованими на «створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод» використовує поняття «управлінські послуги» [2, с. 24−25], але згодом його колега В. Тимощук, користуючись риторикою галузі адміністративного права, пропонує замість нього використовувати термін «адміністративні послуги», вважаючи:

1) невідповідною категорію «управлінські послуги» як таку, що вже має своє змістовне навантаження в економічній науці, очевидно розуміючи під цим оптимізацію управління шляхом організації ефективної міжрівнєвої (горизональної та вертикальної) взаємодії й проведення певних заходів з підвищення його якості (здійснення реінжинірингу управлінських процесів, консалтингу, бенчмаркінгу тощо);

2) помилковим переклад термінів «public administration» та «public services» як «державне управління» й «державні послуги» (або державна служба, від державного «служіння»), обстоюючи дослівне калькування в українську мову понять «публічне адміністрування» й «публічні послуги», екстраполюючи останній в «адміністративні послуги» (взагалі ставлячи під сумнів фундаментальність науки державного управління).

3) адекватною й правильною суб'єктну приналежність послуг до надавача (тобто до адміністрацій або до адміністративного органу), що характеризуються владно-публічною природою діяльності [1, с. 117].

На нашу думку, з першим із вищезазначених тверджень можна частково погодитись в контексті необхідності впровадження у практичну діяльність виконавчої влади позитивних здобутків організації бізнес-процесів, що обґрунтовуються у площині економічної науки, при цьому не обмежуючись звуженням до оптимізації лише внутрішніх процесів управління. Більше того, державні та муніципальні послуги слід розглядати як певний результат цієї діяльності. В цьому контексті державне управління виступає як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що спрямовується на надання послуг громадянам, які є їх користувачами (виступають клієнтами держави), а державні службовці й посадові особи – виконавцями, що реалізують послуги від імені держави. Щодо другого аргументу В. Тимощука, зазначимо, що погодитись з такою думкую ми не можемо. Прикрим є той факт, що, як зазначає І. Розпутенко, в Україні продовжується «вульгаризація науки державного управління [21, с. 23−24], а її потужний й здебільшого аутентичний до національних реалій понятійно-категоріальний апараті засмічується синонімічними термінами з інших наук, аналоги яких вже існують. Може статися й так, що через певний час вітчизняних високопосадовців або еліту влади почнуть саркастично називати «публічними адміністраторами» замість державних управлінців, а повною руйнацією галузі стане присудження наукових ступенів «кандидата» й «доктора» з публічного адміністрування. Питання, що стосуються впровадження технологій реінжинірингу, а також обґрунтування помилковості застосування таких категорій послуг, як «публічні» та «адміністративні» у науці державного управління в контексті етимологічного походження, автором вже розглядались у попередніх наукових дослідженнях [3, с. 12–16], тому більш детально проаналізуємо третє твердження В. Тимощука щодо суб'єктної приналежності послуг.

Погоджуючись з тим, що прикметник «адміністративний», походячи від іменника «адміністрація» (органу влади, що наділяється певними характеристиками та якостями), визначає його ознаки й у сполученні з іншим іменником (у нашому випадку − з іменником «послуги»), тобто словосполучення «адміністративні послуги» несе у собі ознаки, характеристики та риси такого утворюючого поняття, як «адміністрація» (або за В. Тимощуком, його синоніма – «адміністративного органу»). Натомість, термін «адміністративний орган» у вітчизняній нормативно-правовій базі на рівні Постанови Кабінету Міністрів України з'явився лише у 2010 р. [13], до цього існуючи лише у деяких наказах міністерств, а у тексті Конституції України й взагалі відсутній. У статті п'ятій Основного Закону України зазначається, що носієм влади є народ, який здійснює її через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [4], окрім цього у вітчизняних законних та підзаконних актах визначено й інші категорії суб'єктів владних повноважень

(такі як «органи влади», «органи виконавчої влади», «державні органи», «органи управління», «місцеві дозвільні органи», «центральні органи виконавчої влади», «центральні органи державного управління», «місцеві органи державного управління»), що також надають державні та муніципальні послуги населенню (тлумачення яких представлено у табл.1).

Невипадково в остаточній редакції Закону України «Про адміністративні послуги» термін «адміністративний орган», який був присутній у всіх без виключення попередніх версіях цього нормативно-правового акту, було замінено на поняття «суб'єкт надання адміністративної послуги» (п. 2, табл. 2), оскільки викликав би неузгодженість з його тлумаченням у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» [13] (п. 2, табл. 1). Порівнюючи ці визначення, не важко побачити, що в урядовому визначенні у переліку адміністративних органів відсутні органи місцевого самоврядування, які теж надають так звані адміністративні послуги.

Використання адміністративних послуг лише як профільного виконавчого інструменту значно звужує їх значення, внаслідок чого не враховується процес здійснення державної політики для забезпечення суспільних благ в цілому (потреб, інтересів, прав, свобод фізичних та юридичних осіб), а також існування інших державних та муніципальних послуг. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 № 737, до адміністративних послуг «не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями» [18]. В цьому ж контексті слід згадати й обмеження, що є у Законі «Про адміністративні послуги», дія якого «…не поширюється на відносини щодо: здійснення державного нагляду (контролю); метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності; судочинства,

Таблиця 1

Нормативно-правове визначення категорій суб'єктів державної влади та управління України

№	Дефініція	Нормативно-правовий акт
1	**Органи влади** – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, ринку цінних паперів, державні органи приватизації, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, місцеві органи виконавчої влади.	Закон України «Про захист економічної конкуренції» (11.01.2001 р. № 2210-III) [15].
2	**Адміністративні органи** – центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також підприємства, установи та організації, що на виконання актів законодавства надають адміністративні послуги.	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» (27.01.2010 р. № 66) [13].
3	**Органи виконавчої влади** – самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої.	Указ Президента України Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні (22.07.1998 р. № 810/98) [17].
4	**Орган управління** – суб'єкт управління об'єктами державної власності.	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій» (20.05.2009 р. № 506), *втратила чинність* [14].
5	**Державний орган** – орган законодавчої або виконавчої влади країни походження або країни експорту (митного союзу або економічного угруповання).	Закон України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту» (22.12.1998 року №331-XIV) [16].
6	**Місцеві дозвільні органи** − міські ради міст обласного та/або республіканського значення Автономної Республіки Крим (їх виконавчі органи), районні та районні у містах Києві і Севастополі державні адміністрації, територіальні (місцеві) органи центральних органів виконавчої влади, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону від свого імені проводити чи залучатися до проведення експертизи та обстеження об'єктів, на які видається документ дозвільного характеру, видавати документи дозвільного характеру у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (відповідних адміністративно-територіальних одиниць).	Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (6.09.2005 р. № 2806-IV) [11].
7	**Центральні органи виконавчої влади** утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.	Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» 17.03.2011 р. № 3166-VI) [20].
8	**Центральні органи державного управління** – державні заклади, компетенція яких поширюється на всю територію країни. Сюди належать центральні органи законодавчої, виконавчої та судової влади, Президент України та його адміністрація. **Місцеві органи державного управління** – органи, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.	Наказ Державний комітет статистики України «Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України» (18.04.2005 р. № 96) [12].

Таблиця 2

Дефініції «адміністративна послуга» та «адміністративний орган» у Законі України «Про адміністративні послуги» та його проектах (упродовж 2009–2012 рр.)

№	Назва дефініції	Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [6]	Законопроект «Про адміністративні послуги» від 9 листопада 2011 р. № 9435 [7]	Законопроект «Про адміністративні послуги» від 29 січня 2010 р. № 6020 [9], від 16 березня 2010 р. № 6199[8]	Законопроект «Про адміністративні послуги» винесено на громадське обговорення упродовж 2009 р. [10]
1	**Адміністративна послуга**	результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону	прийняття згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов'язків	прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків	прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання документу дозвільного характеру, ліцензії, сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо)
2	**Адміністративний орган (суб'єкт надання адміністративної послуги*)**	*орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги	орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, посадова чи службова особа такого органу, комісія, палата, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, а також бюджетна установа, що належить до сфери управління відповідного органу, якій згідно із законом делеговано повноваження з надання адміністративних послуг	органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи та їх посадові чи службові особи, а також інші суб'єкти, які згідно із законом уповноважені виконувати владні (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі із здійснення делегованих повноважень	орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, інша бюджетна установа, державне підприємство, їх посадові чи службові особи, які уповноважені розглядати та вирішувати адміністративні справи, в тому числі на виконання делегованих повноважень, а також інший суб'єкт, який згідно із законом уповноважений здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції

виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу» [6].

Виходячи із вищезазначеного, слід зауважити, що синонімічність значень адміністративних та управлінських послуг полягає лише в тому, що перші є лише частиною других, та й лише у тому випадку, коли під ним розуміються організаційно-виконавчі дії (або процес) переважно дозвільно-розпорядчого характеру із забезпечення відповідних потреб громадян. Отже, категорія «управлінські послуги» значно ширша, ніж «адміністративні послуги», що спричинює їх дихотомію при використанні їх в одному логічному ряді. Тому в подальших дослідженнях необхідно використовувати саме категорію «управлінські послуги» як таку, що узагальнює всі послуги органів державної влади та органів місцевого самоврядування у теорії й практиці сучасної державно-управлінської науки на основі запропонованої нами класифікації (рис.1).

Рис.1. Класифікація управлінських послуг

Висновки з даного дослідження. Аналіз різних наукових підходів щодо практичного використання таких категорій послуг органів влади, як «управлінські» та «адміністративні», дає можливість сформулювати ряд висновків.

1. Обґрунтовано помилковість використання поняття «адміністративні послуги» у науці державного управління через невідповідність суб'єктної приналежності до надавачів державних та муніципальних послуг в Україні (органів державної влади та органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та організацій, що перебувають в їхньому управлінні) як такого, що не відповідає Конституції України, що спричиняє протиріччя та неузгодженість ряду чинних нормативно-правових актів вітчизняного законодавства.

2. Запропоновано нову парадигму державного управління, що розуміється як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг громадянам, які є їх користувачами (виступають клієнтами держави), а державні службовці й посадові особи – виконавцями, що реалізують ці послуги від імені держави.

3. Доведено необхідність подальшого використання поняття «управлінські послуги» як об'єднувальної (узагальнювальної) категорії послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування у теорії й практиці сучасної державно-управлінської науки та рекомендовано вживати таке її тлумачення «управлінські послуги – це процес здійснення (формування та реалізація) державної політики для забезпечення потреб юридичних та фізичних у державних та муніципальних послугах (організаційно-виконавчих, юридично-правових, соціально-гуманітарних, фінансово-економічних, інформаційно-комунікаційних, військово-охоронних, громадсько-побутових тощо).

Аналізу існуючих протиріч у процесі здійснення державної політики у сфері надання управлінських послуг, а також пошуку рекомендацій щодо їхнього вирішення у зв'язку з новітніми змінами у законодавстві України (зокрема, враховуючи соціально-правові наслідки від ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги», а також з метою наукового обґрунтування помилковості можливого прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України) автор приділить увагу у своїх подальших наукових дослідженнях.

Література.

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

2. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / за заг. ред. Ігоря Коліушка. – К. : Факт, 2001. – 72 с.

3. Карпенко О. Контроверсійне використання суміжних категорій послуг у науці державного управління /

Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – О., 2012. – Вип. 2(50). – С. 12–16.

4. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. : [тлумачення від 12.04.2012] // Законодавство України. – К., 2012. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80. – Назва з екрану.

5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

6. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2012. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17. – Назва з екрану.

7. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : проект Закону України від 9 листоп. 2011 р № 9435 // Законодавство України. – К., 2011. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41734. – Назва з екрану.

8. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : проект Закону України від 16 берез. 2010 р № 6199 // Законодавство України. – К., 2010. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37296. – Назва з екрану.

9. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : проект Закону України від 29 січ. 2010 р № 6020 // Законодавство України. – К., 2010. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36925. – Назва з екрану.

10. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : проект Закону України // Громадське суспільство і влада. Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів (1.10–1.11.2009 р.). – К., 2009. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/old/show_fullbill/308. – Назва з екрану.

11. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV XIV // Законодавство України. – К., 2005. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15. – Назва з екрану.

12. Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України [Електронний ресурс] : наказ Держ. комітету статистики України від 18 квіт. 2005 р. № 96 // Законодавство України. – К., 2005. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0096202-05. – Назва з екрану.

13. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 27 січ. 2010 р. № 66 // Законодавство України. – К., 2010. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/66-2010-%D0%BF. – Назва з екрану.

14. Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 506 : [станом на 21.11.2012 р.] : (Постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 19 груд. 2012 р. № 1182) // Законодавство України. – К., 2009. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/506-2009-%D0%BF. – Назва з екрану.

15. Про захист економічної конкуренції [Електронний ресурс] : Закон України від 11 січ. 2001 р. № 2210-III // Законодавство України. – К., 2001. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2210-14. – Назва з екрана.

16. Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту [Електронний ресурс] : Закон України від 22 груд. 1998 р. № 331-XIV // Законодавство України. – К., 1998. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/331-14. – Назва з екрану.

17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Законодавство України. – К., 1998. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98. – Назва з екрану.

18. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 // Законодавство України. – К., 20009. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF. – Назва з екрану.

19. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 367.

20. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Законодавство України. – К., 2011. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17. – Назва з екрану.

21. Публічне управління: теорія і практика : монографія / [авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с.

22. Сороко В. М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія / В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин ; за ред. Ю. О. Привалова. – К. : НАДУ, 2007. – 180 с.

УДК 351.84:351.86

Володимир Кіров

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ І ПРОБЛЕМА СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

В статті йдеться про гуманітарну політику держави в контексті проблем соціальної безпеки. Метою статті було дослідити суттєві аспекти гуманітарної політики держави саме в контексті соціальної безпеки. Відповідно до мети автор ставить і розв'язує наступні завдання: говорячи про гуманітарну політику, зіставити поняття і явища безпеки людини і соціальної безпеки, порівняти поняття соціальної безпеки і соціальної небезпеки, дослідити також питання соціального захисту, громадського здоров'я і здоров'я людини, звернутися, крім того, до проблем національної безпеки в умовах суспільної трансформації.

© Кіров В.І., 2013.

Ключові слова: безпека людини, соціальна безпека, соціальна небезпека, національна безпека, суспільна трансформація, гуманітарна політика, громадське здоров'я, здоровий спосіб життя, охорона здоров'я, кадрова політика в сфері охорони здоров'я, державна політика в сфері охорони здоров'я, державне управління системою охорони здоров'я.

Актуальність нашого дослідження полягає в тому, що безпека людини – це поняття, що відображає саму суть людського життя, соціальні надбання людини. Безпека людини і соціальна безпека – невід'ємні складові стратегічного напряму людства, що визначений ООН як «сталий розвиток», що збагачує гуманізацію менталітету і позитивний загальнолюдський досвід. В Україні поняття «соціальна безпека», як, до речі, й поняття «соціальний захист», почали широко вживати лише на етапі переходу до ринку: формуванню сучасних систем соціальної безпеки і соціального захисту сприяло усвідомлення необхідності створення гуманітарних, соціальних амортизаторів ринкових ризиків. Ці та інші питання, які ми розглядаємо в нашій статті, уважно досліджували такі вчені, як В. Бакуменко, В. Цапко, В. Бідак, С. А. Хахлюк, Д. Богиня, О. Грішнова, Н. Борецька, В. Джигирей, Є. Желібо та інші [2−14].

Мета

Мета нашої статті – дослідити суттєві аспекти гуманітарної політики держави в контексті соціальної безпеки.

Виклад основного матеріалу

Говорячи про гуманітарну політику, зіставити поняття і явища безпеки людини і соціальної безпеки, порівняти поняття соціальної безпеки і соціальної небезпеки, дослідити також питання соціального захисту, громадського здоров'я і здоров'я людини, звернутися, крім того, до проблем національної безпеки в умовах суспільної трансформації.

Як відомо, стаття 46 Конституції України проголошує, що громадяни мають право на соціальний захист [1]. Під соціальним захистом мається на увазі комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на добробут кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. Результатом заходів із соціального захисту є стан захищеності (безпека) людини, суспільства. Соціальна безпека є складовою національної безпеки, що визначає стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. З поняттям соціальної безпеки як складової національної безпеки узгоджується така мета, як підтримання стабільності у суспільстві, тобто попередження соціальної напруженості, що може виникати у зв'язку з майновою, расовою, культурною, соціальною нерівністю, виявляється у страйках, актах громадянської непокори, сутичках між окремими групами населення тощо.

Процеси суспільної трансформації поступово створюють умови для того, щоб людина позбулася тотальної залежності від держави, від владних структур і долучилася до загальнолюдських соціальних цінностей, насамперед до її природних прав. Однак безперечні зрушення, що намітилися в суспільстві щодо розвитку демократії, стикаються з низкою суперечностей, проблем, що існують у суспільстві. Зокрема, є суперечність між потребою в розвитку демократичних засад щодо збагачення змісту соціального буття, створення умов для самореалізації соціального потенціалу людини і відсутністю в суспільстві глибоких демократичних традицій [4, с. 21]. Звідси − прояви в суспільстві охлократичних тенденцій, що йдуть на зміну державній автократії, низькій політичній, соціальній культурі людей. Повільність, непослідовність соціальних реформ, непривабливість національних соціальних реалій значною мірою гальмують процес формування державними структурами нової системи соціальних цінностей.

Важливими базовими засадами розвитку демократичних процесів у суспільстві, у сфері соціального буття є самодисципліна особистості, відповідальність індивідуальності, які б на основі соціальної, морально-етичної саморегуляції забезпечували поряд з державним регулюванням соціальних процесів реалізацію демократичних принципів соціальної життєдіяльності людини. Багато говорячи сьогодні про свободу реалізації соціального потенціалу людини, якої справді бракувало в минулі роки, ми часто забуваємо як про відповідальність, так і про правові межі тієї свободи, що є безперечною цінністю будь-якого цивілізованого суспільства. Свобода ніколи не може бути свавіллям, можливістю здійснення будь-яких вчинків. Утвердження свободи соціального самоздійснення людини передбачає насамперед її внутрішню самоорганізацію, свідоме саморегулювання цінностей соціального буття, керування власними вчинками і соціальними діями.

У контексті зазначеного суттєве завдання держави як суб'єкта соціальної політики полягає у створенні в суспільстві умов для соціальної безпеки людини, для реалізації нею своїх соціальних прав, а також усвідомлення нею власної відповідальності за рівень свого добробуту. Жодна соціальна програма, яку реалізує держава, навіть у складний для розвитку час не повинна здійснюватися за рахунок людини, одного соціального класу, соціальної групи, верстви в інтересах іншої. Кардинальні зміни в державному регулюванні соціальним розвитком мають відбуватися в напрямку гуманізації державних структур (а нині часто відбуваються процеси їх дегуманізації), зрушень національних державних пріоритетів до першочергового забезпечення соціальних прав людини, визнання пріоритету індивідуальних прав кожної особистості [7, с. 35].

Кожна інституціональна форма організації соціального буття і здійснення соціальної політики, маючи безперечні позитивні аспекти, пов'язані зі стабільністю, упорядкованістю соціальних взаємодій, водночас містить елементи деструктивності, консервативності, деінноваційності. Тому абсолютизація ролі соціальних інститутів, держави в системі організації соціальних зв'язків, розвитку соціального буття, реалізації соціальної політики тією чи іншою мірою пов'язана із загрозою десоціологізації людини, деіндивідуалізації, знеособлення, зниження чинників свідомої саморегуляції соціального захисту та соціальної безпеки. Перебільшення ролі держави як суб'єкта реалізації соціальної політики неминуче гальмує життєздатний потенціал особистісної саморегуляції соціального потенціалу людини й суспільства.

А тому ніколи не слід перебільшувати роль держави в регулюванні соціальних процесів, її діяльності як суб'єкта гуманітарної політики. Мало того, абсолютизація ролі й місця держави в суспільному житті істотно гальмує процес самореалізації соціального потенціалу людини, особистісних засад соціального буття, посилює тенденції державного патерналізму. Водночас, недооцінювання ролі держави як суб'єкта соціальної політики так само неприпустимо, адже вона завжди є й буде головною інституціональною структурою в системі суб'єктів управління, регулювання процесів соціального розвитку суспільства.

Знову повернемося до того твердження, що соціальна безпека держави та суспільства у сучасних

умовах набуває пріоритетності в питанні забезпечення національної безпеки. Зростає потенційна залежність суспільних процесів від соціальної безпеки. Концептуальну основу розуміння сутності соціальної безпеки було започатковано ще 1990 року в Декларації про державний суверенітет України [9]. Соціальна безпека держави розглядається як стан гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи й суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз. Через кілька років − на початку 1997 року − Верховна Рада України схвалює Концепцію (основи державної політики) національної безпеки [12], в якій фігурували основні напрямки державної політики України щодо питань соціальної сфери, а саме:

- виявлення та усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства;
- вжиття своєчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам;
- створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я;
- стимулювання розвитку та забезпечення всебічного захисту освітнього та культурного потенціалу країни;
- захисту прав споживачів.

Разом з тим, у Концепції передбачалася дія можливих чинників загроз національній безпеці у соціальній сфері, до яких були віднесені наступні поступово зростаючі негативні соціальні тенденції: низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення; наявність великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих суспільно корисною діяльністю; суспільно-політичне протистояння окремих соціальних верств населення та регіонів України; падіння рівня здоров'я населення, незадовільний стан системи його охорони; тенденції моральної та духовної деградації в суспільстві; неконтрольовані міграційні процеси в країні.

Можна говорити про існування соціальних небезпек для національних інтересів України, які впливають на вирішення наступних державотворчих питань:

- досягнення національної злагоди та політичної і соціальної стабільності українського суспільства;
- створення самодостатньої соціально-орієнтованої економіки;
- зміцнення генофонду українського народу, його фізичного і морального здоров'я та інтелектуального потенціалу.

Концепція національної безпеки відіграла свою позитивну роль у формуванні і здійсненні цілеспрямованої політики держави щодо захисту її національних інтересів, вирішенні багатьох внутрішніх і зовнішніх проблем у політичній, економічній, соціальній та інших сферах національної безпеки. Крім того, згадаємо, що 2003 року Парламент країни прийняв Закон України "Про основи національної безпеки України" [11].

Як відомо, соціальні інтереси належать до найбільш політизованої частини всієї сфери національних інтересів. Створення державного механізму визначення соціальних інтересів держави, форм і засобів їх здійснення в умова кризи стає все більш важливою проблемою національної безпеки. Однак на сьогодні в Україні поки що не розроблено адекватної та цілісної системи національних соціальних інтересів, не сформовано ефективний і дієздатний механізм соціальної безпеки, через що не може забезпечуватися необхідне урахування соціальних вимог, спрямованість державної політики на реалізацію соціальних пріоритетів. Можна виділити три ймовірні шляхи подальшого соціально-гуманітарного розвитку України. Перший шлях – стратегія «ліберального фундаменталізму». В радянські часи Україна була країною з розвиненою економікою та високоосвіченим населенням, яке звикло до відносно високих стандартів якості життя. Наслідками здійснення заходів щодо фінансової стабілізації, які призначені для країн, що розвиваються, стали зупинка та розорення більшої частини підприємств, позбавлення їх оборотних коштів, а робітників – заробітної плати. Почалась деіндустріалізація економіки та утворилась велика резервна армія праці. Обрана схема та результати приватизації призвели до мінімізації в суспільстві трудової мотивації. Велика частина населення зазнає матеріальних труднощів, нестачу грошей на задоволення найнеобхідніших життєвих потреб. Другий шлях – «стратегія олігархічного автаркізму» [13, с. 151]. Цей шлях розвитку за своїми соціальними наслідками мало в чому відрізняється від попереднього: Україна розвиватиметься автономно від світових ринків та ТНК. Гіпотетично така ситуація може виникнути в тому випадку, якщо розвинені країни через політичні чи економічні причини, будуть блокувати зовнішню діяльність України. Третій шлях – «стратегія соціальної солідарності» [13]. Держава свідомо проводить курс на соціально-політичну інтеграцію суспільства шляхом зниження соціальної поляризації та ліквідації критичного майнового розшарування, проведення сильної соціальної політики, спрямованої на довготермінову стратегічну перспективу. Абсолютним імперативом економічної політики має стати припинення вивозу з країни стратегічних ресурсів, сировини та капіталу, що необхідний для добробуту суспільства. Лише в цьому випадку країна почне інтегруватися в глобальні процеси, що домінують в світі [13].

Важливими засадами розвитку соціальної безпеки в суспільстві є самодисципліна особистості у сфері соціального буття, відповідальність індивідуальності, які на основі морально-етичної та соціальної саморегуляції забезпечували поряд з державним регулюванням соціальних процесів реалізацію демократичних принципів соціальної життєдіяльності людини [3, с. 133]. Утвердження свободи соціального самоздійснення людини передбачає насамперед її внутрішню самоорганізацію, свідоме саморегулювання цінностей соціального буття. А держава повинна створювати умови для соціальної безпеки людини. Таким є завдання гуманітарної політики держави.

Як відомо, гуманітарна політика – це система цілеспрямованої, регулюючої, організуючої, координуючої діяльності суб'єктів, спрямована на забезпечення оптимального функціонування та розвитку гуманітарної сфери життєдіяльності суспільства, соціальних та духовних відносин. Гуманітарна політика – це система принципів, цілей, механізмів, послідовних заходів, що мають на меті створення умов для гуманітарного розвитку суспільства, соціальної, інтелектуально-духовної безпеки людини й суспільства, реалізацію соціальних, духовних потреб, формування і збагачення творчого потенціалу особи.

І одна з важливих складових гуманітарної політики – соціальна безпека. Соціальна безпека людини, зокрема, обумовлена тим, як всі сфери життєдіяльності суспільства спрямовані на створення умов для відтворення особливої цінності – здоров'я. В проблемі громадського здоров'я виокремлюється поняття ідеології здоров'я. Тут мається на увазі, яка питома вага належить здоров'ю як суспільній цінності у свідомості людей, в політиці державного управління та різних га-

лузях діяльності. Крім того, йдеться про те, наскільки значущість індивідуального і громадського здоров'я виражена в різних формах суспільної свідомості – політиці, моралі, праві, освіті, мистецтві, ЗМІ. Дискусійне питання – чи визнається здоров'я населення реальною життєвою цінністю в Україні. Протягом «перехідного періоду» була практично знецінена така важлива категорія суспільства, як здоров'я нації. Проте, в останні роки спостерігається явний поворот до покращення в ставленні державної влади до проблеми здоров'я нації і проблеми охорони здоров'я в цілому. Як відомо, система охорони здоров'я – поняття комплексне, яке включає, насамперед, піклування про здоров'я населення через трудову зайнятість, рівень зарплати, гігієну праці, здорове харчування і відпочинок, а також рівень медичної допомоги. До цього залучається і стан навколишнього середовища. Охороною здоров'я є система заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя. Державна система охорони здоров'я – складна організаційна соціальна функціональна багаторівнева ієрархічна керована система, діяльність якої спрямована на раціональне використання наукового і соціально-економічного потенціалу країни; комплексне динамічне спостереження за станом здоров'я людини і всіх членів суспільства, здорових і хворих; формування оптимальних параметрів здоров'я майбутнього покоління; вивчення проблем якості навколишнього середовища шляхом використання широкої мережі закладів охорони здоров'я, комплексу державних заходів профілактики для своєчасного виявлення різних форм захворювань, зниження тимчасової і стійкої втрати працездатності, смертності населення – з метою забезпечення життєдіяльності суспільства, зміцнення наукового й економічного потенціалу країни [3, с. 245].

Серед основних принципів державної політики в сфері охорони здоров'я слід особливо видокремити: 1) гуманістичну спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення; 2) рівноправність громадян, загальнодоступність медичної допомоги; 3) матеріально-технічну й фінансову забезпеченість; 4) якісну кадрову забезпеченість сфери охорони здоров'я.

Держава повинна забезпечувати поетапне збільшення державних асигнувань у сферу охорони здоров'я, їх ефективне використання; забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, переорієнтацію охорони здоров'я на суттєве посилення запобіжних заходів щодо захворювань, зниження ризиків для здоров'я людини, що пов'язані з забрудненням та шкідливим впливом довкілля; розв'язання проблеми гігієни та безпеки праці, профілактики виробничого травматизму та професійних захворювань; створення умов для формування та стимулювання здорового способу життя тощо.

Важливою умовою реалізації гуманітарної політики у сфері реформування та розвитку системи охорони здоров'я населення України є саме ефективна інноваційна і кадрова політика в сфері охорони здоров'я. Тим більше – в умовах реформування системи охорони здоров'я. Кадрова політика має бути спрямована на вдосконалення системи кадрового забезпечення галузі, реорганізацію системи планування і розподілу кадрового потенціалу у співвідношенні «лікар – медичний працівник середньої ланки» на користь останньої категорії; реформування системи ступеневої медичної і фармацевтичної освіти; здійснення підготовки фахівців за новими спеціальностями; розроблення нових державних стандартів вищої медичної та фармацевтичної освіти. Все це – заради соціальної безпеки.

А тепер повернемося до того, що разом із поняттям «соціальна безпека» ми повинні не забувати і про поняття «соціальна небезпека». Відомий цілий комплекс соціальних небезпек – небезпек, викликаних низьким духовним та культурним рівнем людей, серед яких має місце і молодь (бродяжництво, проституція, пияцтво, алкоголізм, тютюнопаління). Джерелами цих небезпек є незадовільний матеріальний стан, погані умови проживання, страйки, масові заворушення, різні конфліктні ситуації на міжнаціональному, расовому чи релігійному ґрунті. Взяти хоча б алкоголізм – страшну хворобу, яка за розповсюдженням на Землі займає третє місце після серцево-судинних та ракових захворювань. Третя хвороба цивілізації. Лише в Україні чисельність зареєстрованих людей з алкогольними проблемами складає близько 700 тисяч чоловік. Чи тютюнопаління. Тютюн – фактор ризику більш ніж 25 хвороб. За оцінками ВООЗ, близько третини дорослого населення світу (в тому числі 200 мільйонів жінок) палять. 1000 смертей щодня стаються через тютюнопаління. Дія тютюну прихована, важкі захворювання виникають поступово і непомітно. До складу тютюнового диму входять близько 30 отруйних речовин [3, с. 89].

Крім того − в наш цивілізований, технічно розвинений час людство залишається залежним від природних явищ, які досить часто мають катастрофічний характер. Виверження вулканів, землетруси, посухи, селеві потоки, снігові лавини, повені спричиняють загибель багатьох тисяч людей, завдають величезних матеріальних збитків.

Швидка урбанізація та індустріалізація, різке зростання населення планети, інтенсивна хімізація сільського господарства, посилення багатьох інших видів антропогенного тиску на природу порушили біологічний обіг речовин у природі, пошкодили її регенераційні механізми, внаслідок чого почалося її прогресуюче руйнування. Це поставило під загрозу здоров'я та життя сучасного та майбутніх поколінь людей, існування людської цивілізації. Небезпеки виділяються біологічні й соціальні.

До біологічних небезпек відносять макроорганізми (рослини та тварин) і патогенні мікроорганізми, збудники інфекційних захворювань.

До соціальних джерел небезпек належать небезпеки (про які йшлося вище), викликані низьким духовним та культурним рівнем громадян.

Безпека − це збалансований, за експертною оцінкою, стан людини, соціуму, держави, природних, антропогенних систем тощо.

Безпека людини − це поняття, що відображає саму суть людського життя, її ментальні, соціальні й духовні надбання. Безпека людини − невід'ємна складова характеристика стратегічного напряму людства, що визначений ООН як «сталий людський розвиток» (Sustainable Human Development), такий розвиток, який веде не тільки до економічного, а й до соціального, культурного, духовного зростання, що сприяє гуманізації менталітету громадян і збагаченню позитивного загальнолюдського досвіду.

Тепер розглянемо поняття соціальної безпеки з іншого боку − в контексті соціального захисту. В Україні поняття «соціальний захист» почали широко вживати лише на етапі переходу до ринку і як його атрибут, хоча в тій чи іншій формі соціальний захист завжди

був притаманний українському суспільству. Формуванню сучасних систем соціального захисту у світі сприяло усвідомлення необхідності створення соціальних амортизаторів ринкових ризиків. Багато людей ще й нині не сприймають термін «соціальний захист» щодо населення загалом, вважаючи, що він стосується лише найнужденніших. Дедалі частіше соціальний захист передбачає комплекс заходів, спрямованих на створення безпечного соціального середовища людини. Зокрема, як згадувалося вище, у ст. 46 Конституції України проголошується, що громадяни мають право на соціальний захист [1], що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом [там само]. У найширшому трактуванні соціального захисту до нього включають також заходи з охорони здоров'я, соціальну роботу тощо. Отже, соціальний захист передбачає певний рівень матеріальної забезпеченості, тобто підтримку доходів, захист добробуту. Отже, соціальний захист − це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. Результатом цих заходів є стан захищеності (або безпека) людини, особи. З поняттям соціальної безпеки як складової національної безпеки узгоджується також інша мета соціального захисту − підтримання стабільності у суспільстві, тобто попередження соціальної напруженості. Спрямованість соціального захисту може бути активною і пасивною. Заходи соціального захисту мають подвійну спрямованість. В одних випадках вони покликані надавати пасивну підтримку тим членам суспільства, які з певних причин опинились у скрутному становищі. Пасивна підтримка надається у вигляді соціальної допомоги − допомоги суспільства особі або сім'ї, яка не має достатніх засобів існування. Водночас, ще важливішими є заходи, спрямовані на запобігання ситуаціям, що загрожують добробуту людини, на стимулювання активності особи.

Висновки

Переходячи до висновків, зазначимо: суспільна трансформація поступово створює умови для того, щоб людина позбулася тотальної залежності від держави, від владних структур і долучилася до загальнолюдських соціальних цінностей; зрушення, що намітилися в суспільстві щодо розвитку демократії, стикаються з низкою суперечностей у суспільстві. Зокрема, є суперечність між потребою в розвитку демократичних засад щодо збагачення змісту соціального буття, створення умов для самореалізації соціального потенціалу людини і відсутністю в суспільстві глибоких демократичних традицій. Першочергове завдання держави як суб'єкта соціальної політики полягає у створенні в суспільстві умов для соціальної безпеки людини, для реалізації нею своїх соціальних прав, а також усвідомлення нею власної відповідальності за рівень свого добробуту. Жодна соціальна програма, яку реалізує держава, навіть у складний для розвитку час не повинна здійснюватися за рахунок людини, одного соціального класу, соціальної групи, верстви в інтересах іншої. Не варто й перебільшувати роль держави в регулюванні соціальних процесів, її діяльності як суб'єкта гуманітарної політики. Мало того, абсолютизація ролі й місця держави в суспільному житті істотно гальмує гуманітарний процес самореалізації соціального потенціалу людини, особистісних засад соціального буття, посилює тенденції державного патерналізму. Водночас, недооцінювання ролі держави як суб'єкта соціальної політики так само неприпустимо, адже вона завжди є й буде головною інституціональною структурою в системі суб'єктів управління, регулювання процесів соціально-гуманітарного розвитку суспільства.

Література.

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 2012.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. − К., 2000.
3. Безпека життєдіяльності: За ред. В. Г. Цапка. – К.: Знання-Прес, 2007. – 397 с.
4. Бідак В. Гуманістична складова соціальної політики в умовах економічних трансформацій // Україна: аспекти праці. − 2001. − № 5.
5. Білянський С, Хахлюк А. Демографія − найголовніший чинник майбуття // Україна: аспекти праці. − 2011. − № 5.
6. Богиня Д. П., Грішнова О. А. Основи економічної праці: Навч. посіб. − К, 2012.
7. Борецька Н. П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми. − Донецьк, 2011.
8. Джигирей В. С. та ін. Безпека життєдіяльності. – Львів: Афіша, 2012. – 256 с.
9. Декларація про державний суверенітет України. – К., 1990.
10. Желібо Є. П. та ін. Безпека життєдіяльності. – К.: Каравела, 2010. – 328 с.
11. Закон України «Про основи національної безпеки України». − К., 2003.
12. Концепція національної безпеки України. – К., 1997.
13. Порхнявий Ю. Б., Давидюк О. О., Ільчук Л. І. Соціальна безпека. – К.: Знання-Прес, 2010. – 232 с.
14. Чирва В. С., Баб'як Л. Г. Безпека життєдіяльності: Навчальний посібник. − 2-ге вид. − Одеса: Глобус, 2005. − 412 с

УДК 351:[32.019.5:316.344.23-058.34]

Зіновій Коваль

ЛЮМПЕНІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ ВРАЗЛИВОСТІ УКРАЇНИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Публікація присвячена аналізу феномену люмпенізації як чинника інформаційно-психологічної вразливості України через управлінський аспект.

Розглядаються концептуальні підходи до усвідомлення впливу феномену люмпенізації на інформаційно-психологічну безпеку та напрацювання захисного механізму державного управління від руйнівних наслідків люмпенізаційних процесів. Запропоновано нове визначення явища люмпенізації як процесу духовного, культурного, морального, науково-технічного зубожіння суспільства; нові терміни «інформацій-

© Коваль З.В., 2013.

но-психологічна люмпенізація», «інформаційно-психологічна вразливість об'єкта державного управління» та п'ятиступенева градація визначення люмпенізаційного ураження суспільства.

Ключові слова: *національна безпека, інформаційно-психологічна безпека, люмпен, процеси люмпенізації, інформаційно-психологічна люмпенізація, інформаційно-психологічна вразливість об'єкта державного управління, п'ятиступенева градація визначення люмпенізаційного ураження суспільства.*

Постановка проблеми

Люмпенізація, як явище духовного, культурного, морального, науково-технічного зубожіння суспільства, призводить до інформаційно-психологічної вразливості держави та країни в цілому. В теорії державного управління конкретно не розглядаються концептуальні підходи до усвідомлення впливу цього явища на інформаційно-психологічну безпеку та напрацювання захисного механізму державного управління від її наслідків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В наукових публікаціях цієї теми торкались науковці, народні депутати, громадські діячі: академіки НААН В. Петриченко, В. Володимиров, В. Горбулін, В. Литвин, українські вчені та громадські діячі Ю. Єршов, Г. Почепцов, Р. Павленко, І. Тарасов, М. Павловський, О. Узарашвілі, С. Мішутін, Н. Мичковська, В. Семенюк-Самсоненко, А. Лубенський, російські вчені та зарубіжні дослідники Б. Вєтров, В. Мохова, С. Гаріфуллін, професор Радгерського університету США, директор програми з вивчення Східної та Центральної Європи Олександр Мотиль, британець Майкл Біньйон та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Підходи до забезпечення державного управління захистом від люмпенізаційних процесів такої вразливої сфери, як інформаційно-психологічна, не розгорнуті, бачення їх фрагментарні та неузгодженні, єдиного підходу до розуміння цих процесів немає. Терміни «інформаційно-психологічна люмпенізація» та «інформаційно-психологічна вразливість соціального об'єкта державного управління» від люмпенізаційних процесів в науковій літературі ще не вживались і вперше запропоновані автором.

Мета

Мета даної публікації – виходячи з переусвідомлення феномену люмпенізації, автор робить спробу визначити її вразливий вплив на інформаційно-психологічну безпеку України через запровадження п'ятиступеневої градації визначення люмпенізаційного ураження суспільства та введення нових термінів «інформаційно-психологічна люмпенізація» та «інформаційно-психологічна вразливість об'єкта державного управління».

Виклад основного матеріалу

Загострення процесів люмпенізації, що вразили українське суспільство, вкрай негативно впливає на стан національної безпеки. Вони вражають життєво важливі інтереси особи, суспільства, держави, виступають чинником внутрішньої загрози, підривають фундаментальні духовні й матеріальні цінності, прагнення українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, спотворюють цивілізовані шляхи їх досягнення. Модель організації суспільства і держави, яка склалася в Україні, − так звана олігархічно-люмпенська – далека від оптимальної, суттєво гальмує розвиток країни і прирікає більшість її громадян на бідність. Аби розірвати це коло, основу відносин у системі «суспільство-держава» має бути кардинально змінено [16].

Люмпенізація − явище світове і притаманне будь-якому типу держави. Хвороба люмпенізації остаточно не виліковується. Реальне завдання суспільства – звести її до незагрозливого мінімуму впливу. Бідність (пауперизм) доречно розглядати як реальне й основне підґрунтя процесів люмпенізації. Проблема бідності існує у всьому світі, вона була великою бідою як в попередніх століттях, так і в XXI. Із 6 млрд. осіб населення планети 2.8 млрд. (практично 50 %) живе менше, ніж на 2 долари США на день, а 1.2 млрд. осіб (20 %) – менше, ніж на 1 долар США. 44 % бідного населення припадає на країни південної Азії. Навіть у Британії рекордна кількість тих, хто живе за межею бідності – 6,5 мільйона осіб, а 46 % молоді – безробітні. І розрив між багатими та бідними збільшується. Це одна із причин того, що Британія у 2011 році пережила цілий ряд соціальних потрясінь [6].

Люмпенізоване суспільство відчуває потребу до соціальної захищеності більше, ніж до свободи, тому соціалізм завжди більш привабливий для люмпенізованих мас, ніж капіталізм. Люмпенізоване суспільство передає свою свободу добровільно сильним цього світу, адже свобода для нього вторинна, головне – це ілюзія справедливості, рівності та соціальної захищеності. Саме тому російський філософ В. Г. Федотов підмітив, що в Росії виявляється вторинна цінність свободи у порівнянні з рівністю та справедливістю [27]. Люмпенізоване суспільство найбільш вразливе до психологічних епідемій, які, перш за все, піднімають нагору найбільш темні почуття з дна суспільства. Саме в такі періоди людство і переживає свої катаклізми [15]. Люмпенізовані маси активно реагують на політичний популізм, адже люмпенізоване суспільство подібне до наркозалежних: для ейфорії йому завжди потрібен наркотик популістських ілюзій, інакше починається агресивна ломка злюмпенізованого організму, тому люмпенізацію так само важко лікувати, як і наркоманію.

Також люмпенізоване суспільство втрачає пам'ять біологічного виду, йому немає чого передавати нащадкам, тому люмпенізаційні процеси рвуть зв'язки між поколіннями і стають загрозою деградації. Наслідками люмпенізації є не тільки соціальна деградація, але й біологічні зміни у люмпенізованому індивідуумі. Чим вищий ступінь люмпенізації суспільства, тим більша загроза, що суспільство перетвориться на натовп. Люмпенізація – соціальна база екстремізму та шовінізму. Погроми 2011 року в Лондоні показали, що молодь переважно хвилюють не расові проблеми, а бідність, безробіття і брак перспектив [11].

Ознакою загрозливого наростання люмпенізаційних процесів є стан мови суспільства. Мова злюмпенізованого суспільства на 40−50 % насичена кримінальною лексикою. В українських містах з'явився великий прошарок люмпенізованих громадян з їх несприйняттям усталених міських культурно-етичних цінностей, що призвело до руйнування етики міського життя. Цей феномен влучно охарактеризував вчений-містобудівник академік В. Володимиров: небезпека маргіналізації суспільства полягає в том, що маргінал живе у суспільстві, транслює в нього маргінальні риси і заражає ними своє оточення [4].

Український вчений-економіст М. Шаповал для скорочення масштабів бідності в Україні пропонує: збільшити ВВП на душу населення; підвищити рівень зайнятості працюючого населення; поступово підвищувати мінімальну заробітну плату; запровадити мінімальну погодинну оплату; проводити індексацію заробітної плати; формувати повномасштабну систему соціального та медичного страхування від безробіття, запровадити обов'язкові накопичення до пенсійної системи [28].

Граничний прояв бідності (пауперизація) – це злидні, тобто граничні нестатки життєвих засобів. В Україні бід-

ність офіційно було визнано в 2001 році, що підтверджується розробкою Стратегії подолання бідності. Єдиним критерієм віднесення населення до категорії бідних є відношення витрат окремого громадянина до середньодушових витрат. Для України це 75 %.

В. Литвин справедливо зауважує, що в Україні загострює проблему бідності процес розмивання середнього класу. Сьогодні ця категорія виштовхнута у табір пролетаріату, навіть люмпену, і тому вона особливо не сприймає владу. В багатьох випадках саме вона є рупором ретрансляції невдоволення основної маси людей і, по суті, підштовхує до протистояння людей не лише з владою, а й з державою [9].

Люмпенізаційним процесам сприяє й велика кількість засуджених в Україні, яким після відбування терміну ув'язнення важко піднятись із свого маргінального становища. За даними Державної пенітенціарної служби, в колоніях України станом на жовтень 2011 року відбувало покарання понад 117 тисяч засуджених, серед них – більше 7 тисяч жінок. У слідчих ізоляторах країни перебувало більше 32 тисяч підозрюваних. В Україні налічується 100 виправних установ, серед них − 8 для неповнолітніх, 10 для жінок. Протягом 2011 року в місцях позбавлення волі померло 877 людей, 293 з них були хворі на СНІД, 320 – на туберкульоз [26].

Особливо боляче люмпенізаційні процеси вразили українське село. За даними академіка НААН В. Петриченко, щорічно з карти України зникає 26 сіл, а третина сільських населених пунктів перебуває за межею самовідтворення. Протягом останнього десятиріччя кількість найманих працівників у галузі скоротилася з 2,5 млн. до 665 тисяч, рівень оплати праці маже на 40 % нижчий за середній в економіці країни. За межею бідності перебуває 16,8 % сільських домогосподарств, у 48,8 % сільського населення сукупні витрати не перевищували рівень прожиткового мінімуму [18].

В Україні існує сприятливе середовище для формування критичної та соціально загрозливої люмпен-маси, адже кожний четвертий українець живе за межею бідності. З 400 мільйонів бідняків світу майже 12 мільйонів мають паспорт громадянина України. В Литві та Польщі за межею бідності знаходяться 21 % громадян, в цілому в ЄС − 16 %. На території колишнього СРСР найбільше всього бідняків в Молдові (більше 70 %), Таджикистані (64 %). В Україні нараховується більше півмільйону бомжів, з них 150 тис. – діти. З метою боротьби з бідністю в країнах Євросоюзу не застосовують механізм мінімальної зарплати, а встановлюють погодинну мінімальну оплату праці [13]. В Україні найбільш малозабезпечені − сім'ї з дітьми до трьох років, саме вони складають 35,2 % бідного населення країни [23]. Бідність в Україні стабільно висока – з 1999 до 2007 становила 26−28 %. Хронічна бідність стає спадковою. У дітей, які виросли в бідності, формується специфічна психологія, звідси − корені комплексу меншовартості [25].

Високий ступінь аморальності українського суспільства: перше місце в світі за рівнем дитячого алкоголізму, перше місце серед країн Європи і Центральної Азії за поширенням ВІЛ серед дорослих, п'яте місце в світі за кількістю вживаного алкоголю на душу населення. Україна є другою після Чилі країною в світі, де курять понад 30 відсотків юнаків і дівчат у віці 13–15 років. Крім того, Україна посідає одне з перших місць у Європі за кількістю самогубств. За поширенням дитячої порнографії Україна також серед світових лідерів. Треба визнати, що підвалини аморальності суспільства закладені невдалими владними управлінськими рішеннями. Якщо у 1990 році в Україні було 24,5 тисячі дошкільних навчальних закладів, то з них залишилося біля 15 тисяч, до того ж 900 із них не працюють. Відвідуваність театрів зменшилася з 17,5 мільйона до 6,5 мільйона осіб, з 25 тисяч бібліотек залишилося 19 тисяч. Держава мала 27 тисяч кінотеатрів, їх сьогодні працює трохи більше 250. Так звідки взятись високій моралі?! [17]. За повідомленням прес-служби Київської обласної держадміністрації 09.07.11 та на підставі анонімного анкетування, майже 100 % учнів у віці від 14 до 16 років вживають спиртне. При цьому, серед опитаних учнів 30 % хоча б раз в житті пробували наркотики (траву або пігулки); 10 % періодично вживають наркотики [20].

Інформаційно-психологічну вразливість українців посилюють низькі норми фізіологічного споживчого кошику, а на їх основі розраховують такі показники, як мінімальна зарплата і мінімальна пенсія [5].

Проблема недоступності житла в Україні через надмірно високі спекулятивних ціни - стає проблемою національної безпеки і однією із причин високого ступеня люмпенізації. Сьогодні молода людина, що навіть має роботу, реально може заробити на своє житло після досягнення п'ятдесятилітнього віку. За даними аналітичної компанії Evans, в Україні пересічний громадянин зможе купити житло площею 75 квадратних метрів лише через 30 років напруженої праці. В той час, як такий же громадянин Німеччини зможе це зробити за 4,4 роки, Чілі – за 4 роки, США – за 2,7 роки, Туреччини – за 5,6 років. Відсутність недорогого доступного житла прискорює люмпенізаційні процеси у суспільстві, зіштовхуючи найбільш вразливу частину громадян на маргінальне узбіччя [12].

Маргіналізація, як початкова стадія люмпенізація, розриває соціальні зв'язки, починаючи з «нижчого» економічного поверху. Можлива і зворотна послідовність маргіналізації – з «вищого» соціально-психологічного поверху. Об'єктивно все ще залишаючись в рамках даного класу, індивід втрачає свої суб'єктивні ознаки, психологічно декласує, – вважає російський дослідник Є. Старіков. Декласування – феномен, перш за все, соціально-психологічний, хоча і має під собою базисні економічні принципи [24].

Підсумовуючи аналіз феномену люмпенізації, автор визначає її як стан та процес духовного, культурного, морально-психологічного, науково-технічного зубожіння суспільства та вводить нові терміни: «інформаційно-психологічна вразливість соціального об'єкта державного управління» та «інформаційно-психологічна люмпенізація».

Відповідно, люмпена автор визначає як соціально-психологічний фрагментарний тип індивідуума, який створений із започаткованих та незавершених фрагментів (лахміття) духовності, культури, освіти, професіоналізму, виховання та самовиховання.

Інформаційно-психологічна вразливість соціального об'єкта державного управління автором характеризується як стан та процес ослаблення інформаційно-психологічної складової соціального об'єкта.

Інформаційно-психологічна люмпенізація визначається автором як стан та процес інформаційного, духовного, культурного та морально-психологічного зубожіння суспільства.

Критична маса люмпенів в соціальній структурі об'єкта державного управління виступає джерелом загрозливих процесів люмпенізації. Люмпенізація знижує рівень духовності, моралі в суспільстві, фрагментує його, створює стійкі пагубні інформаційно-психологічні стереотипи в суспільній свідомості, свою спотворену

філософію. Люмпенізоване суспільство більш за все схильне до крайніх політичних коливань, до інформаційно-психологічної вразливості, до деградації і, як правило, завжди набуває тоталітарної форми правління або зберігає таку можливість для неї. Під дію зброї масового інформаційно-психологічного ураження в першу чергу попадають широкі люмпенізовані соціальні верстви.

Для визначення сутності люмпенства у різних стратах суспільства доречно використати критерій соціальної інтеграції і дезінтеграції визначений російським вченим Б. Вєтровим. Він визначає люмпенство як соціальну групу чия структура інтересів, цілей та цінностей корінним чином суперечать прийнятим у суспільстві [1].

Однією з основних причин загострення люмпенізаційних процесів не тільки в Україні, а й в усьому світі, є політика зменшення рівня податків для найбагатших і збільшення податкового тиску на середній клас, який в сприятливих умовах завжди виступав основою соціальної стабільності. Така політика призвела до світових соціальних протестів під гаслом «Захопи Воолл-Стріт». Професор політології Радгерського університету США Олександр Мотиль, проводячи паралель між податковою та фінансовою політикою в США та Україні, відзначає в обох випадках політику фінансової підтримки урядами не середнього класу, не бідних, а банків та великих фірм. Така політика підтримки у кризовий час тих, хто в цілому і так мав високі прибутки, продовжувала розбещувати останніх та ставила на межу банкрутства інших [14].

Противники глобалізації указують на серйозні небезпеки для країн третього світу (а значить, і для нас), пов'язані з розвитком так званого «інформаційного суспільства». Замість єдиного світу ми отримали ще більш розколотий світ, причому не тільки на багатих і бідних, але і на тих, що володіють інформацією, та на позбавлених доступу до неї. Для тих, що відстали в «інформаційній гонці» шанс наздогнати лідерів практично нульовий. Особливо небезпечними можуть бути метатехнології формування масової свідомості. За словами Б. Гейтса, головним чинником розвитку інформаційних технологій стає забезпечення «інформаційної прозорості» всіх країн. «Прозорість», зрозуміло, покликана забезпечувати глобальні конкурентні переваги країн-розробників, причому дія на свідомість визнається стратегічно ефективнішою, ніж дія на матерію. Суспільство-лідер виводить з суспільства-аутсайдера інтелектуальний капітал і фінанси, тим самим сприяючи подальшій люмпенізаційній деградації аутсайдера. Країни, що розвиваються, втрачають не тільки найважливіші ресурси, але і здатність до їх відтворення, що виключає для них яку б то не було історичну перспективу [10].

Зараз у світі гряде новий технологічний уклад – біотехнології, нанотехнології на фоні широкої інформаційно-технічної революції та глобалізації. В таких умовах, вважає український вчений-кібернетик Ю. Єршов, найстрашніші війни – інформаційні. Можна очікувати масового впливу на психіку людей із застосуванням психотронної зброї [8].

Отже, в глобалізованому світі ми маємо явище інформаційно-психологічної люмпенізації, за допомогою якого передові інформаційно розвинуті держави здійснюють диктат та приховане зовнішнє управління по відношенню до країн третього світу. Тому проблеми інформаційної нерівності у глобалізованому світі вирішені не будуть. Сьогодні Інтернет, який належить передовій супердержаві світу, став ефективною зброєю масового інформаційно-психологічного ураження, масового контролю не тільки за індивідуумами, але і за державами.

Інформаційно-психологічна безпека на сучасному етапі розвитку нашого суспільства виступає як стрижень, що забезпечує національну безпеку держави, але цьому питанню практично не приділяється окремої уваги. Тому у владних структурах досі не існує інституту радників з питань інформаційно-психологічної безпеки. В результаті ми програємо інформаційно-психологічну війну (ідеологічна війна в неї входить лише як складова).

При розгляді інформаційно-психологічної безпеки переважно розглядають проблему зовнішнього деструктивного впливу окремих осіб, співтовариств, країн і різних соціальних інститутів (терористів, екстремістських організацій, ЗМІ) на все суспільство в цілому, але не розглядають інші проблеми: як суспільство в цілому, деградуючи в емоційному і інтелектуальному плані, може завдавати шкоди собі, державі, державності? Зокрема, сюди входять проблеми наркотизації, алкоголізації, шизофренізації, дебілізації як суспільства в цілому, так і окремих його структур і громадян.

Інформаційно-психологічна вразливість соціального об'єкта державного управління рельєфно проявляється у багатьох фактах байдужості державних інституцій до майбутнього своїх громадян. Услід за державою саме суспільство байдужіє, черствіє, деградує, все більше стає на шлях порушення елементарних прав людини. Так, за найскромнішими підрахунками, кількість наркоманів в Україні досягає 1 мільйона осіб, 70 % яких – молоді люди до 25 років. Україна на шостому місці у світі за рівнем поширення епідемії ВІЛ/СНІД і на першому за темпами його зростання. Щорічно понад 40 тисяч осіб гинуть від наслідків вживання алкоголю, водночас кількість наркоманів зростає на 8 %. Українські діти вживають алкоголю більше, ніж у будь-якій іншій країні світу. Випивають щотижня майже 22 % 11-ти річних дітей, близько 32 % 13-річних підлітків та 52,7 % 15-річних. 32 % дорослого населення України курить. Серед підлітків ця цифра набагато вища [21]. Така загрозлива тенденція в подальшому може привести до національної катастрофи, адже, як стверджують фахівці-вчені, наркотизація 7-9 % населення будь-якої країни здатна призвести до моральної деградації 70-80 відсотків населення [7].

З метою організації ефективної протидії алкоголізму та наркоманії на державному рівні необхідно визнати її як національну загрозу і розробити реальну національну програму боротьби з нею під безпосереднім контролем перших осіб держави. Посилити кримінальну відповідальність за правопорушення, пов'язані з незаконним обігом наркотиків. Більше уваги приділити роз'яснювальній роботі серед населення, і в першу чергу серед молоді. За прикладом Франції запровадити примусове лікування усіх залежних від наркотиків та психотропних речовин і алкоголізму. В межах соціальної реклами запровадити в ЗМІ приховану антинаркотичну та антиалкогольну рекламу. Доцільно запровадити в усіх навчальних установах програму психологічної безпеки, в основі якої повинна лежати прихована профілактика наркоманії і алкоголізму, направлена на формування у учнів і молоді життєстверджувального психологічного стану.

Ми є свідками тріумфального захоплення «блатною» культурою національного інформаційного простору, що посилює процеси духовної люмпенізації суспільства, вбиває і без того незахищену українську мову, поширює понятійний апарат кримінального світу. Домінування кримінального культу сили змушує індивіда або сприймати його модель поведінки, наражаючись на вразливість до маніпулювання, або замикатись у собі, розлучаючись з частиною свого життєвого простору.

Російський дослідник з проблем психологічної безпеки С. Гаріфуллін, аналізуючи складові національної інформаційно-психологічної безпеки, звертає увагу на такі негативні явища, як наркологізація, алкоголізація, соціальна шизофренія, аутизм, фанатизм, екстремізм, апатія тощо. Всі ці явища мають місце і в українському суспільстві. В цілому, структуру національної інформаційно-психологічної безпеки він пропонує представити наступним чином: інформаційна безпека (проблеми інформаційно-технічної складової); емоційна безпека (проблеми емоційної деградації: алкоголізації і наркотизації, соціальної шизофренізації, віртуалізації, психогенетики, психічної норми, бездуховності і соціопатії, фанатизму і екстремізму, деструктивності ЗМІ, деструктивної масової поп-культури); інтелектуальна безпека (проблеми інтелектуальної деградації: дебілізації, соціальної шизофренізації, віртуалізації, психогенетики, психічної норми, престиж і дискредитація науки, системи освіти, відсутність ефективних нових концепцій, патріотизму суспільства і армії, ідеології, відсутність життєстверджуючих цінностей).

С. Гаріфуллін аргументовано стверджує, що в даний час в російському суспільстві загострилися ознаки соціальної шизофренії. Її характеристики аналогічні класичній шизофренії: непослідовність розвитку, нелогічність в ухваленні рішень, відсутність спрямованості суспільної свідомості та її орієнтирів. ЗМІ, будучи прямою проекцією суспільства, також шизофренізують. Більшість громадян стали полоненими своїх власних маленьких світів зі своїм телевізором, комп'ютером. Соціальна апатія, байдужість і нездатність до діалогу досягли небезпечної межі. Дослідження показали, що більшість респондентів віддають перевагу віртуальним і штучним світам (наркотичній і електронній віртуальності). Завдяки телебаченню суспільство поступово перетворюється не на творців, а спостерігачів самого себе. У шизофренічному товаристві, вважає С. Гаріфуллін, дійсного патріотизму нації бути не може [3].

Нас продовжують жахати факти статистики стану здоров'я українського народу. За офіційною статистикою Міністерства охорони здоров'я, яка датується кінцем 2009 року, допомоги лікаря-психіатра потребували 1 млн 133 тис. (2,5 %) громадян України [29]. Медичні комісії військових комісаріатів виявляють хронічні захворювання у 60 % українських призовників (у США – 19 %), а психічні відхилення виявлені у 19 % обстежених. У 75 % призовників фізична підготовка нижча за мінімально необхідний рівень. З причини катастрофічного стану здоров'я особового складу Збройних сил України, сумарний показник втрат працездатності в них, у порівнянні із збройними силами США, становить співвідношення 17:1, а засобів, що виділяються на відновлення працездатності – 1:27 [2].

Настав час розробляти й впроваджувати концепції не тільки соціально-економічного, але й соціально-психологічного розвитку. По суті своїй необхідно заповнити дефіцит ідеологічної роботи, яка, на жаль, зараз не ведеться (її концепцію недавно прийнято тільки в армії). У США практично весь кінематограф і телебачення підпорядковані національній ідеології, патріотизму і високій цивільній самооцінці.

Отже, стратегічно важливо та необхідно розробити і прийняти фінансово обґрунтовану, реальну національну програму спасіння стану здоров'я української молоді, виправити та посилити нормативно-правову базу в сфері захисту здоров'я. В школах, вузах на конкретних прикладах розкривати сутність деструктивного впливу комп'ютерних, теле-, видео-, нарко- і алко- віртуальних реальностей. Розробити норми і обмеження користування комп'ютерною і телевізійною апаратурою.

Аналізуючи процеси люмпенізації, природно виникає проблема, яким способом можна, хоч би приблизно, визначити її негативну ступінь. Це допоможе з'ясувати глибину хвороби, що уразила суспільство, побачити уражені нею сфери, намітити шляхи виходу з кризи. Для примірного визначення ступеня люмпенізаційного ураження суспільства (спільноти) автор пропонує наступну п'ятиступінчасту градацію (рис. 1).

Градація щодо визначення ступеня люмпенізаційного ураження суспільства

1.Низький ступінь
(нормальний).

2. Середній ступінь
(допустимий).

3. Високий ступінь
(небезпечний).

4. Критичний ступінь
(ступінь люмпенізаційного резонансу).

5. **Ступінь руйнування**
(ступінь соціально-біологічної мутації).

Перший ступінь. Низький. Нормальний. Він властивий духовно, економічно і політично здоровому, стабільному суспільству з наступними характеристиками: в економічній сфері − стабільність розвитку економіки, висока ефективність впровадження досягнень науки у виробництво, мобільність перебудови виробництва, конкурентоздатність економіки з замкнутими економічними циклами основних виробництв. В політичній сфері – міцність основ демократії в суспільстві, верховенство у всьому Закону, стабільність і життєздатність всіх ланок і гілок влади, узгодженість їх дій. В соціальній сфері – міцність історико-духовних традицій, високий рівень культури та моральності, наявність могутнього середнього класу, високий рівень життя народу, широка мережа ефективних державних соціальних програм, низький рівень безробіття.

Другий ступінь. Середній. Допустимий. Він також властивий здоровому суспільству, що знаходиться на етапі успішних соціально-економічних перетворень. Вирізняє його від першого − можливість незначних за характером і тимчасових проблем.

Третій ступінь. Високий. Небезпечний. Характерний для суспільства, що знаходиться на етапі важких і не завжди успішних соціально-економічних реформ. Цей ступінь, як правило, властивий посттоталітарним суспільствам. Його основні характеристики наступні. В економічній сфері − спад, тиск застарілих технологій ви-

робництва, перенасиченість малокваліфікованою працею, високий рівень безробіття. Посилення економічної експлуатації населення як збоку приватних структур так і держави. Низька ціна робочої сили. В політичній сфері – нестабільність, прояви авторитарності, слабкість правової держави, бюрократичне свавілля. У соціальній − знехтування історико-духовними традиціями націй і народностей, явний занепад культури і моральності, аморфність суспільства, недостатність, слабкість і розмитість його середнього класу. Різке зниження життєвого рівня народу.

Четвертий ступінь. Критичний. Ступінь люмпенізаційного резонансу. Характерний для суспільств, що знаходяться на етапі провалу соціально-економічних та політичних реформ. В таких суспільствах кількість люмпен-елементів досягла критичної відмітки, від цього суспільство починає «трясти». В економічній сфері − глибока криза, критичний рівень безробіття, чорний ринок, інфляція і гіперінфляція. В політичній − нестабільність супроводжувана жорстокою і авантюрною боротьбою за владу, правове беззаконня, злиття бюрократії з мафією, започатковано процеси розпаду держави. В соціальній − крайнє зубожіння мас, що супроводжується явищами депопуляції населення, загальна незадоволеність, упадок культури та моралі, панування лжекультури, аморальності, бездуховності, спалах збройних конфліктів, розгул злочинності.

П'ятий Ступінь. Ступінь руйнування. Ступінь соціальної мутації індивіда. Апокаліпсис.

Люмпен виходить на першу роль в хворому суспільстві, що роздирається проти-річчями. В економічній сфері − розвал економіки, валютної системи, розруха, масове безробіття, панування чорного ринку. У політичній − озброєна, кровопролитна бороть¬ба партій (кланів) за владу, кримінальне беззаконня, всевладдя мафії. Запровадження зовнішнього управління, поглинання залишків держави іншими державами. У соціальній − духовне переродження мас, терор, голод, громадянська війна, загальна міграція населення, падіння рівня життя нижче фізіологічного, наростання процесів соціально-біологічної мутації індивідів, наявність ознак виродження нації, повний та остаточний розпад суспільства і держави, прискорення процесів асиміляції з іншими народами.

Найбільш вірний шлях зняття гостроти інформаційно-психологічної вразливості об'єкта державного управління – це формування в суспільстві численного (більше 60 %) середнього класу, який був би задоволений своїм благополуччям, якому є що втрачати і якому не потрібні ані популістські обіцянки, ані радикальні переміни. В Україні ж до середнього класу себе відносять тільки близько 10 % людей, 80 % вважають себе бідними. Тому Україна повинна врахувати управлінську стратегію передових держав, які сьогодні змінюють свою політику боротьби з бідністю, зрозумівши, що неувага до незаможних прошарків суспільства породжує величезні проблеми [19].

Висновки

Автор визначає люмпенізацію як стан та процес духовного, культурного, морально-психологічного, науково-технічного зубожіння суспільства та вводить нові терміни: «інформаційно-психологічна вразливість соціального об'єкта державного управління» та «інформаційно-психологічна люмпенізація». Відповідно, люмпена − соціально-психологічний фрагментарний тип індивідуума, який створений із започаткованих та незавершених фрагментів (лахміття) духовності, культури, освіти, професіоналізму, виховання та самовиховання.

Інформаційно-психологічна люмпенізація визначається автором як стан та процес інформаційного, духовного, культурного та морально-психологічного зубожіння суспільства, а інформаційно-психологічна вразливість соціального об'єкта державного управління автором характеризується як стан та процес ослаблення інформаційно-психологічної складової соціального об'єкта.

В глобалізованому світі маємо явище інформаційної люмпенізації, за допомогою якого передові інформаційно розвинуті держави здійснюють диктат та приховане зовнішнє управління по відношенню до країн третього світу. Тому проблеми інформаційної нерівності у глобалізованому світі вирішені не будуть. Сьогодні Інтернет, який належить передовій супердержаві світу, став ефективною зброєю масового інформаційно-психологічного ураження, масового контролю не тільки за індивідуумами, але і за державами.

Бідність доречно розглядати як реальне й основне підґрунтя процесів люмпенізації. Проблема бідності, маргіналізації і люмпенізації, в Україні досягла такої межі, що серйозно загрожує національній безпеці своєю інформаційно-психологічною люмпенізацією українського суспільства.

Автор пропонує п'ятиступінчату градацію щодо визначення ступеня люмпенізаційного ураження суспільства: низький ступінь (нормальний); середній ступінь (допустимий); високий ступінь (небезпечний); критичний ступінь (ступінь люмпенізаційного резонансу); ступінь руйнування (ступінь соціально-біологічної мутації).

Загострення люмпенізаційних процесів призводить до небезпечних явищ у різних сферах життєдіяльності країни, підриває національну безпеку України, особливо це стосується інформаційно-психологічної сфери держави як найбільш вразливої. Завдання держави – захистити громадянина, суспільство від деструктивного впливу люмпенізаційних процесів. Зняття гостроти люмпенізаційних процесів в суспільстві засобами державного впливу зміцнить ступінь національної безпеки України, особливо її інформаційно-психологічної складової.

Доцільно запровадити в усіх учбових установах України програму психологічної безпеки, в основі якої повинна лежати прихована профілактика наркоманії і алкоголізму, направлена на формування у учнів і молоді життєстверджуючого психологічного стану і здатності не бути залежними від всякого роду деструктивних маніпуляцій, обману, впливів з боку навколишнього світу, в т.ч. наркобізнесу. Ввести інститут радників з питань інформаційно-психологічної безпеки держави, який, для уникнення зовнішнього впливу, повинен був би бути підзвітним тільки президентові України та головам держадміністрацій. В рамках соціальної реклами запровадити в ЗМІ приховану антинаркотичну та антиалкогольну рекламу. Відкрити мережі лікувально-трудових таборів і реабілітаційних центрів для наркоманів і алкоголіків. Доречно ввести в систему освіти і приймальних комісій інститут незалежних експертів, контролюючих норми емоційної і інтелектуальної нормальності учнів і студентів. Необхідно провести об'єктивну оцінку і аналіз дійсних витоків і мотивацій різних масових рухів та особливу увагу приділити рухам, що мають патологічно агресивний характер. Розробити і прийняти фінансово обґрунтовану, реальну національну програму соціально-психологічного розвитку та захисту українського суспільства.

Література.

1. Ветров Б. Люмпенство: социальная сущность, психология и особенности в странах Азии. Пауперизм и

люмпенство в третьем мире. Теоретич. доклад межинститутской научной конференции. − М., 1973. − С. 65.

2. Волянський О. Складові професійного здоров'я // Г. Народна армія 21. 09.2011. − С. 6.

3. Гарріфулін Р. Психологічні аспекти пропаганди: [Електронній ресурс]. // Пси-фактор − 2001. – Режим доступу: http://psyfactor.org/lib/garifullin5.htm.

4. Долженко Г. Нашестя маргиналів // Урядовий кур'єр. − № 224. – 2006. – С. 11.

5. Дубровін С. Споживчий кошик – що дірка від бублика // Віче. – 2011. − № 19. – С. 4.

6. «Жирные коты» стали врагами всего общества // Комсомольская правда в Украине. -19.10.2011. − С.8.

7. Зятьєв С. Дурман-зілля, що зводить з розуму і вкорочує віку // Народна армія. − 18.08.2011. − С. 7.

8. Куроленко Н. Пальцы в розетке экономики // Киевские ведомости. – 06.03.2009. – С. 19.

9. Литвин В. «На жаль, політики, які пропонують серединну лінію для збереження цілісності країни, у нас не запитані» // Голос України. − № 228(5228). − № 12.2011. – С. 3.

10. Лубенський А. Жизнь в «стеклянном мире». Информационный вампиризм питает технологически высокоразвитые общества // Киевские ведомости. – 21.05.2001. − С. 11.

11. Майкл Біньйон, Велика Британія. Чужі з поміж чужих. Ж. «Український тиждень», -08.09.2011. – С. 38.

12. Мичковская Н. Жилье в Украине дешевеет. // Комсомольская правда в Украине. − 17.08.2011. − С. 13.

13. Мишутин С. Бедность – не порог // Аргументы и факты в Украине. − №9. – 2007.

14. Мотиль О. П'ята частина населення не працюють – це дуже багато. // Країна. – 28.10.2011. − № 41 (94). – С. 32−33.

15. Ольшевский С. Психологические эпидемии и «солнечные взрывы» // Родина. − № 4. – 1992. − С. 28−33.

16. Павленко Р. 20 років балансування: що далі? «Український тиждень» № 31. 29.07 – 4.08.2011. − С. 22.

17. Парламентські слухання на тему «Стан суспільної моралі в Україні» // Віче. − № 23. – 2011. – С. 54−57.

18. Петриченко В. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року. Голос України. − № 56 (53206). – 28.03.2012. – С. 19.

19. Почепцов Г. «Нематеріальне можна і треба конструювати» // Урядовий кур'єр. − №246. – 31.12.2011. – С. 18.

20. Почти все школьники в возрасте от 1 до 16 лет употребляют алкоголь – опрос // Інтернет-портал «Единое отечество». Режим доступу: http://www.otechestvo.org.ua/main/20117/0910.htm.

21. Ромашкіна О. Аморальність не повинна бути нормою, або куди веде країну пропаганда алкоголю та тютюну. // Голос України. – 9.11.2011. − № 210. – С. 2.

22. Семенюк-Самсоненко В. Криза духу // Голос України. – 25.11.2011. − № 222(5222). – С. 7.

23. Семьи с детьми в Украине беднее пенсионеров // Інтернет-портал «Репортер», режим доступу: http://www.reporter.com.ua/news/dcic.

24. Стариков Є. Маргиналы и маргинальность в советском обществе. // Рабочий класс и современный мир. − № 14. – 1989. – С. 142.

25. У прірві хронічної бідності // За українську Україну. − № 18. – 2008. − С. 8.

26. Узарашвілі О. Країна за колючим дротом // «Високий замок». – 3-9. 12. 2011. – С. 22.

27. Федотов В. Свобода или равенство? // Фил. науки. − № 4. − 1991 – С. 23.

28. Шаповал М. Бідність – проблема планетарного масштабу // Урядовий кур'єр. − № 64. – 2007. – С. 6.

29. Бурлакова В. Над гніздом зозулі. Чому в українських психіатричних лікарнях не надають адекватної допомоги // Український тиждень. − № 10. – С. 20−21.

УДК 35.077:001

Олексій Кормілецький

ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто організаційні механізми забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади. Зокрема, аналізуються процеси організаційного характеру, які дадуть змогу впровадити державні механізми доступу громадян до суспільно важливої інформації в органах влади. На основі отриманих результатів дослідження розроблені науково-прикладні рекомендації.

Ключові слова: *доступ громадян до інформації, механізми державного управління, організаційна структура, інституціональний механізм.*

Постановка проблеми

Перебудова системи державного управління є складовою загального процесу оновлення нашого суспільства. Удосконалення організаційних механізмів забезпечення реалізації права громадян на отримання офіційної інформації у сучасному світі характеризується постійною динамікою та модернізаційними перетвореннями. Для України ця проблема має системний характер. Адже існуюча система інституціонально-організаційного забезпечення права фізичних та юридичних осіб на доступ до публічної інформації характеризується загальною розбалансованістю і навіть деструктивністю окремих складових. Вона не виконує покладені на неї функції й тому викликає недовіру та невдоволення громадськості, які транслюються на всю структуру адміністративно-державного управління у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Інакше кажучи, у тому вигляді, який на поточному етапі існування в Україні має інституціональна організація реалізації права громадян на отримання інформації, вона є очевидно дисфункційною та деструктивною, тому вимагає кардинального вдосконалення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Під час дослідження використовувалися праці, присвячені механізмам забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах державної влади, зокрема О. В. Афанасьєва, О. Ю. Винникова, Т. І. Мендел та інших.

Питання формування системи механізмів забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади перебуває на стадії становлення і позбавлена ознак системності, а має хаотичний або точковий характер. Необхідність проведення дослі-

© Кормілецький О.М., 2013.

дження зумовлена тим, що наукові висновки та теоретичні розробки дослідження закладають підґрунтя створення сучасної управлінської системи забезпечення реалізації права громадян на отримання офіційної інформації та сприятимуть формуванню нової якості політико-адміністративного управління, яке буде зміцнювати позиції держави в суспільстві й у світовому співтоваристві, сприятиме транспарентності державного управління. За умов принципово відкритого світу та глобального інформаційного суспільства, які трансформують громадян у вимогливих користувачів державних адміністративно-управлінських послуг, інформаційна відкритість функціонування органів державної влади стає основним фактором приведення у відповідність потребам та запитам суспільства, посилення до неї довіри громадськості, фактично перетворюється на ядро, осьову опору легітимаційної платформи чинної системи державного управління.

Мета

Метою статті є дослідження організаційних механізмів та аналіз інституційно-процедурного та імплементаційного впровадження сучасної системи державно-управлінського забезпечення доступу громадян до інформації в органах державної влади

Виклад основного матеріалу

Вектор удосконалення інституціонального забезпечення права громадян на отримання інформації, який у нормативно-правовій площині був закладений свіжоприйнятим законодавством про доступ до інформації, однозначно спрямований на систему інститутів та організаційних механізмів, яка створена та функціонує у розвинутих країнах Європи та Америки. Концептуально вона оформлена у «Принципах статті 19». Тому й ідейна складова, і модельні інститути, що транслюються «Принципами статті 19», мають скласти каркас тієї інституціональної системи доступу громадян до офіційної інформації, що конструюватиметься поточною політикою України з удосконалення цієї галузі.

Звичайно, запозичення Україною провідних організаційних структур та механізмів має супроводжуватися врахуванням існуючого в ній адміністративно-управлінського контексту, що впливатиме на процес їх адаптації та чітку мету синтезувати їх до єдиної, структурно та функціонально узгодженої інституціонально-організаційної системи, яка результативно забезпечуватиме транспарентність адміністративно-державного управління та реалізацію права громадян на отримання інформації про діяльність органів державної влади.

Безумовно, поставлене системне завдання перед адміністративно-державним управлінням не доведеться вирішувати з нульової позиції. Досить вагома інституціональна компонента, що складе концептуальний каркас процесу впровадження модернізованої інституціонально-організаційної системи реалізації права громадян на доступ до офіційної інформації, вже нормативно сконструйована та легалізована чинним Законом «Про доступ до публічної інформації». Мова йде, по-перше, про інституціоналізацію нормативу максимального оприлюднення через розповсюдження дії законодавства про доступ до інформації на широкий перелік державних органів та інших інституцій, що виконують суспільно важливі функції й володіють суспільно важливою інформацією; по-друге, про інституціоналізацію принципу обов'язкового оприлюднювання офіційної інформації через встановлення механізму проактивного надання інформації та визначення переліку категорій інформації, яку державні органи зобов'язуються регулярно публікувати [5, с. 20].

Інституціоналізація механізму проактивного оприлюднення є базовим кроком у політиці формуванні сучасної системи організаційного забезпечення права громадян на доступ до інформації і має бути продовжена впровадженням заходів, що розширять його дію. Перспективним з цієї точки зору, враховуючи український контекст, має вигляд розміщення офіційної інформації у Інтернет-мережі, яка у сучасній Україні має широке покриття та демонструє високі темпи зростання. Слід також створювати центри публічної інформації та документації на базі існуючих громадських бібліотек, мережа яких в Україні досить розвинена та матеріально обладнана.

Закон «Про доступ до публічної інформації» передбачає інституціональне впровадження довідникового механізму. Він є стрижневим компонентом будь-якої сучасної системи організаційного забезпечення права громадян на отримання інформації. В Україні його інституціоналізація внормована у вигляді системи обліку інформації, яка створюється кожним державним органом як розпорядником інформації.

Моніторинг сайтів державних органів, проведений нами у межах дисертаційного дослідження, показав, що система обліку документів, яка мала бути створена в межах імплементаційних заходів, зокрема за Указом Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» та Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації«, у левовій більшості вищих та центральних державних органів або взагалі відсутня, або перебуває у явно початковому стані.

За результатом проведеного нами моніторингу офіційних веб-сайтів вищих та центральних державних органів станом на середину січня 2013 року системи обліку інформації, що відповідає за змістом вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації не мало жодне з досліджених офіційних Інтернет-представництв. І це при тому, що статтею 15 Закону «Про доступ до публічної інформації» встановлена обов'язковість оприлюднення державними органами їхньої системи обліку інформації, а статтею 18 – її детальний зміст.

Між тим, ігнорування норми щодо створення та оприлюднення системи обліку публічної інформації або електронної бази даних про документи, які перебувають у суб'єкта владних повноважень, як вона визначена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації« [4, с. 5], ґрунтовно підриває право громадян на отримання офіційної інформації державних органів, адже лишає їх довідкових даних щодо назви та місцезнаходження потрібних документів. Таким чином, фактично дезорієнтуючи громадян та підриваючи їхню спроможність на отримання офіційної інформації

Зважаючи на те, що передбачена Законом «Про доступ до публічної інформації» [1, с. 7] перереєстрація всіх документів, якими володіє державний орган як розпорядник, досить витратна за ресурсами та за часом розробниками спеціального посібнику «Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації»«, підготовленого та виданого Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) за підтримки Європейського Союзу і Ради Європи, був запропонований компромісний варіант. За цим варіантом державні органи мали б наповнити систему обліку публічної інформації даними про документи з інших вже існуючих у них внутрішньовідомчих реєстрів й у тих обсягах, в яких реєстрація документів здійснювалася до вступу в дію Закону «Про доступ до інформації» [8, с. 58]. Звичайно,

зазначене компромісне рішення деякою мірою розходилося б із буквою діючого Закону, але навіть у такому вигляді система обліку документів цілком би виконувала головну свою функцію – довідникову. Але станом на середину січня 2013 року, за дуже невеликим виключенням, державними органами й цей «полегшений» варіант не був реалізований.

У цьому ракурсі цілком логічним та корисним кроком політики удосконалення організаційних механізмів забезпечення реалізації права громадян на доступ до офіційної інформації в Україні здається створення централізованої електронної системи обліку публічної інформації, як це, зокрема, пропонує один з провідних вітчизняних експертів у цій галузі Олександр Винников. Разом із вже створеним та функціонуючим Єдиним державним реєстром нормативно-правових актів, який адмініструється Міністерством юстиції України, вона складе єдину, уніфіковану та автоматизовану систему інформаційно-довідникового забезпечення доступу громадян до офіційної інформації.

Наступний блок політики вдосконалення інституціонального забезпечення права громадян на отримання інформації, який ми маємо розглянути, – це формування комплексу важелів, стимулюючих збільшення відкритості державних органів. Раніше вже було зазначено, що для таких випадків експерти рекомендують у якості ядра стимулюючих заходів, що їх ініціює та координує створювати спеціальний вповноважений наглядовий орган [7, с. 36−37]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» такого інституту не передбачає. Тим не менш, його створення та функціонування не протирічить чинному законодавству й цілком можливе у структурі Кабінету міністрів у вигляді Омбудсмена з питань доступу до інформації або Комісії з інформаційних питань − як головного центра з розробки, координації, оцінки та відповідальності у сфері запровадження та реалізації норм законодавства про доступ до інформації, що особливо актуально на стадії імплементації останнього.

Актуальність зазначеного механізму за українських умов доводиться, зокрема, вже наведеними нами результатами моніторингу веб-сайтів державних органів та опитування держслужбовців, які наочно демонструють, що державні органи виконують лише ту частину законодавства про доступ до інформації, реалізація якої була детально розроблена, розпорядницьки ініційована та організаційно скоординована вищестоящими інстанціями.

Інший стимулюючий захід – призначення у структурі кожного державного органу спеціального підрозділу або особи, відповідальних за організацію доступу громадян до інформації розпорядника – закріплений законодавчо й знаходиться у процесі організаційно-функціонального становлення. Але навіть поверхневий аналіз діяльності цих структур приводить до висновку, що рівень їхньої готовності до виконання покладених на них відповідно до законодавства посадових обов'язків залишається наднизьким[6, с. 42].

Певного уточнення потребує і таке питання, як структура та чисельність спеціального підрозділу державного органу з організації доступу громадян до офіційної інформації. Виходячи з покладеного на нього законодавством функціонального навантаження, експерти стверджують, що його штат має включати не менш чотирьох службовців з відповідною прив'язкою структури до наступних виокремлених напрямків роботи:

1) керівництво підрозділом, організація його роботи та співпраці із іншими підрозділами державного органу в межах завдань зі збору, систематизації, узагальнення та підготовки матеріалів, необхідних для задоволення інформаційних запитів та проактивного оприлюднення;

2) наповнення офіційного веб-сайту державного органу, регулярне та своєчасне поновлення інформації на ньому;

3) прийом та опрацювання телефонних запитів на інформацію;

4) організація прийому та задоволення письмових запитів на інформацію [8, с. 34−35].

Наведена структура здається нам функціонально збалансованою та доречною. Отож, у будь-якому разі штат спеціального підрозділу державного органу з організації доступу громадян до офіційної не має бути обмежений до менш, ніж чотирьох працівників, за кожним з яких буде закріплений чітко визначений напрям роботи з реалізації права громадян на отримання офіційної інформації.

Ще один стимулюючий інституціональний механізм, гостро необхідний українській системі організації транспарентності державних органів, який ми не можемо пропустити – це публічна освіта населення щодо змісту та шляхів реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Як повноцінний обов'язок системи адміністративно-державного управління публічна освіта у цій галузі не встановлюється чинними Законами «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію», і це явна прогалина та невідповідність міжнародним стандартам. Деякою мірою така ситуація коректується Указом Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», який зобов'язує Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, обласні, міські та районні державні адміністрації у межах забезпечення безумовного виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» »організувати інформування населення про права громадян, передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації»« [3, с. 2]. Звичайно, наведене положення не може претендувати на системність та забезпечити повноцінну публічну освіту населення у зазначеній галузі, воно лише накреслює обов'язковий для органів адміністративно-державного управління напрям роботи.

Безумовно, актуальним у ракурсі вдосконалення організаційних механізмів забезпечення інформаційної транспарентності державних органів є також впровадження механізмів контролю на базі електронно-інформаційних засобів. У цьому секторі найбільш перспективним вважається засвоєння британського досвіду із зростаючого використання державними органами інтерактивних інструментів надання інформаційних послуг. Ці механізми цілком можуть бути впроваджені до української системи адміністративно-державного управління, починаючи із оснащення сайтів державних органів опцією оцінки його якості громадянами-користувачами і закінчуючи створенням автоматизованої електронної системи доступу до урядових баз даних, яка фіксує інформацію про кожний поданий інформаційний запит та стан його виконання, оперує тестовим голосуванням громадян-користувачів щодо рівня важливості тієї або іншої інформації, а також оперативно та прозоро акумулює новонадходжену офіційну інформацію.

Із прийняттям нового законодавства – Закону «Про доступ до публічної інформації» − та нової редакції закону «Про інформацію» у нормативно-правовій площині Україна значно наблизилася до світових стандартів відкритості діяльності органів влади. Закладені у законодавстві провідні норми відкривають широку

перспективу якісного покращення доступу громадян до офіційної інформації. Разом з тим, виявлені нечисленні, але вагомі прогалини нормативно-правового забезпечення, виходячи з існуючих українських реалій, мають достатній потенціал для деструктивного впливу та нівелювання процесу прогресуючого просування України до розвинутих країн.

Тому всі виокремлені проблемні моменти мають бути подолані на рівні подальшого нормативно-правового вдосконалення інформаційної транспарентності адміністративно-державного управління та у площині вибудовування апробованих світовим досвідом інституцій та механізмів, що гарантовано забезпечуватимуть практичну реалізацію права громадян на доступ до інформації.

Аналіз останніх, їх змісту та результативності, є безпосередньою та актуальною складовою виокремлення та дослідження можливих напрямів модернізації функціонування інститутів адміністративно-державного управління у галузі реалізації права громадян на отримання інформації.

Формування модернізаційних напрямів покращення діяльності державних органів у галузі реалізації права громадян на отримання офіційної інформації неможливо без наповнення їх провідними організаційними структурами та механізмами, що створюють, до того ж, єдину, внутрішньо несуперечну та функціонально узгоджену інституціональну систему, яка забезпечуватиме транспарентність адміністративно-державного управління.

Висновки

Щодо перспективи подальших досліджень в цьому напрямі, то у світовому досвіді імплементація законодавства про доступ до інформації, як правило, відбувається у межах програмної стратегії та детально розробленого плану дій з конкретизованими завданнями та термінами виконання кожного з них. До процесу програмування залучаються всі зацікавлені сторони та суб'єкти, передусім організації неурядового сектору та ЗМІ, звичайно за провідною роллю уряду, що представлений відповідним міністерством або спеціальним органом Кабінету міністрів. У подальших дослідженнях ми плануємо дослідити світову практику формування Стратегії або Концепції створення системи відкритого доступу громадян до інформації, тобто програмування системи відкритого доступу громадян до інформації органів державного управління.

Україна теж має брати за основу світовий досвід. Якщо керуватися останнім, то слід окреслити наступні компоненти, що мають сформувати структуру національної Стратегії у цій галузі

Література.

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року / [Електроний ресурс]. − Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17.

2. Закон України «Про інформацію» від 09.05.2011 року / [Електроний ресурс]. − Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.

3. Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» / [Електроний ресурс]. − Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/13541.html.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації» / [Електроний ресурс]. − Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=244859044&cat_id=244394482.

5. Афанасьева О. В., Афанасьев М. Н. Наш доступ к информации, которой владеет государство / М. Н. Афанасьева // − М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. − 192 с.

6. Винников О. Ю. Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні / О. Ю. Винников / [Електроний ресурс]. − Режим доступу: http://www.ucipr.org.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4543&mode=thread&order=0&thold=0.

7. Мендел Т. І. Свобода информации, сравнительное правовое исследование / Второе изд., исп. и доп. / Т. І. Мендел // – Париж, 2008. – 176 с.

8. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації»/ Спільний проект Європейського Союзу і Ради Європи «Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі» / [Електроний ресурс]. − Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/files/2011/10/14/metodrekom.pdf.

УДК 34(477)-021.161

Орест Красівський, Андріана Олійник

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ДОСТУПНОСТІ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено основні проблеми, які виникають при реалізації права на доступ до суду в Україні. Здійснено аналіз національного та міжнародного законодавства, та практики Європейського суду з прав людини, що регулюють цю сферу правозастосування. Було досліджено сучасний стан дотримання та забезпечення Україною європейських стандартів доступності правосуддя та кроки щодо усунення недоліків судової реформи.

Ключові слова: *доступність правосуддя, європейські стандарти, судова реформа України,Європейський суд з прав людини, правова допомога.*

Постановка проблеми

Україна проголосила всебічне забезпечення прав і свобод людини найвищою соціальною цінністю, що закріплено в її Конституції. З моменту прийняття України 9 листопада 1995 року до країн-членів Ради Європи та ратифікації Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини та протоколів до неї наше суспільство активно включилось в процес міжнародного співробітництва у сфері забезпечення прав людини.

Основним способом захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних правовідносин, а також необхідною та найефективнішою гарантією забезпечення дотримання прав є інститут судового захисту. У цьому сенсі забезпечення доступу до суду, що відповідає вимогам незалежності, безсторонності та справедливості, відіграє визначальну роль в утвердженні верхо-

© Красівський О.Я., Олійник А.Р., 2013.

венства права та розвитку громадянського суспільства в демократичній державі. Тому право на «доступ до суду» стало комплексною категорією, що розглядається як одна з передумов існування права на справедливий судовий розгляд.

Активне вивчення проблеми доступності правосуддя розпочалося в межах всесвітнього руху «Доступ до правосуддя», що виник у Європі в 60-х рр. XX ст. з метою зробити судовий захист прав осіб найбільш ефективним. Як зазначав один з учасників руху І. Джекоб, «потреба в доступі до правосуддя є подвійною: по-перше, ми повинні гарантувати, що права громадян визнаються й ефективно реалізуються, бо інакше вони не будуть реальними, а лише ілюзорними; і по-друге, ми повинні бути здатними правові суперечки, конфлікти і скарги, які неминуче виникають у суспільстві, вирішувати спокійним шляхом за допомогою правосуддя, щоб сприяти гармонії та миру в суспільстві...» [11, с. 419].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Конституцією України (далі − КУ) прямо не передбачено принцип доступності правосуддя (тобто право на доступ до суду), однак він випливає з низки її положень. Стаття 55 визначає, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [3].

Дослідженням доступності правосуддя займалися такі українські вчені: О. М. Овчаренко, Н. Ю. Сакара, О. Г.Шило, П. І. Шевчук та ін. Також прояви принципу правосуддя та особливості його реалізації у різних видах судочинства були об'єктом вивчення та аналізу І. Є. Марочкіна, А. П. Фокова, В. В. Яркова, Г. О. Аболоніна М. С. Шатаряна тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

За роки незалежності в Україні відбувся помітний прогрес у доступі до правосуддя. Незважаючи на це, процес судової реформи достатньо повільний та непослідовний. Судові органи не користуються довірою населення.

Мета

Метою статті є проаналізувати європейські стандарти доступності правосуддя як одного з елементів права на судовий захист, а також висвітлити основні проблеми реалізації та забезпечення європейських стандартів доступу до суду в Україні.

Виклад основного матеріалу

На думку українського адвоката В. В. Разіка, показниками доступності правосуддя у будь-якій державі, є зокрема:

- відсутність необґрунтованих перешкод для звернення до суду за захистом та одержання своєчасного судового захисту;
- обізнаність людей про систему судів, порядок звернення до них, судову практику;
- наявність оптимальної системи судових витрат та розвинутих механізмів надання правової допомоги для найбідніших верств населення;
- виконання судових рішень [7].

Згідно з п 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) кожен має право на справедливий та публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Як видно, право на доступ до суду також прямо не згадано в тексті Конвенції. Воно набуває тлумачення в рішеннях Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) як один з елементів права на справедливий суд.

Існує дві групи справ, за якими Європейський суд розглядає питання доступу до суду згідно з п. 1 ст. 6 Конвенції. Перша охоплює ті з них, що пов'язані з оскарженням відмови на звернення до суду в процесі розгляду деяких видів цивільних справ національними судами або органами адміністративної юрисдикції. До другої групи належать претензії, які висуваються у зв'язку з тим, що надмірні витрати або складні процедури унеможливлюють звернення до суду за умови формальної доступності останнього. У справах про порушення права на доступ до суду йдеться про ще один важливий принцип: держава не вправі обмежувати або скасовувати судову юрисдикцію в окремих сферах або щодо певних категорій справ [1, с. 204].

Н. Сакара, дослідник проблем реалізації права на суд в Україні, вважає, що доступ до суду має бути необтяжений юридичними та економічними перешкодами. Він визнається таким, якщо, по-перше, обмеження права на звернення за судовим захистом (виключення певних категорій справ з юрисдикції суду, обмеження певного кола осіб безпосередньо звертатися до суду тощо), які можуть бути запроваджені державою, не позбавляють особу взагалі права на захист, тобто в неї завжди залишається альтернативний спосіб захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод чи інтересів, розгляд питання про які виключений з юрисдикції суду. Крім того, такі обмеження мають правомірну мету та наявне пропорційне співвідношення між вжитими засобами та поставленою метою. По-друге, особа має не лише право порушити провадження у справі, а й право отримати «вирішення» спору судом, тобто розгляд справи повинен завжди закінчуватися таким судовим рішенням, що набуло законної сили. По-третє, розмір судових витрат, які особа зобов'язана сплатити при зверненні до суду, є розумним, тобто більш-менш співвідносним з правом, що захищається, а також передбачені процесуальні інститути звільнення від сплати судових витрат, надання розстрочки чи відстрочки у їх сплаті залежно від фінансового становища особи та «успішності» його вимоги. По-четверте, держава забезпечує надання особі, яка цього потребує, правової допомоги, в тому числі безкоштовно, якщо участь представника у справі є обов'язковою або передбачає інші засоби забезпечення позивачу реального права на вирішення його спору в судовому порядку, наприклад, шляхом запровадження спрощених судових процедур. У будь-якому випадку право вибору таких заходів залишається за державою [8, с. 63−64].

На даний момент в Україні великі судові витрати часто стають перешкодою для звернення до суду найбідніших верств. Звільнення малозабезпечених осіб від сплати державного мита при зверненні до суду майже не практикується. Особливо гостро це стосується забезпечення позовів у цивільних справах. Механізми надання державою допомоги у несенні судових витрат у цивільних та адміністративних справах неефективні.

Аналіз існуючих рішень Європейського суду щодо України дає можливість виділити декілька випадків, коли національними судами було порушено право на доступ до суду. По-перше, суди у 2001 р. відмовили прийняти скаргу щодо законності рішення органу державної влади, постановленого в 1975 р., та по¬вернення земельної ділянки з мотивів невикористання заявником позасудових засобів захисту, доступних у 1975 р., а також у зв'язку з тим, що він не був власником земельної ділянки, на якій розташований його будинок (рішення у справі Пономаренко проти України) [12]. По-друге, суд

не постановив жодного процесуального рішення у справі заявника про незаконне переведення на іншу, нижче оплачувану посаду, оскільки керувався тим, що в його провадженні знаходиться вже ідентична справа про поновлення заявника на роботі (рішення у справі Балацький проти України) [10]. По-третє, ані суд загальної, ані господарської юрисдикції не розглянули по суті скаргу про неможливість заявника користуватися церковною будівлею, оскільки вважали, що вони не мають юрисдикції розглядати такі питання, незважаючи на те, що процедурні вимоги прийнятності було дотримано (рішення у справі Церква села Сосулівка проти України) [13].

Законними обмеженнями права на судовий захист були визнані: а) регулювання державою умов прийнятності заяв; б) рішення не порушувати судового переслідування й постанови про закриття справи; в) обмеження на звернення до суду неповнолітніх і психічно хворих осіб; г) позови до національних судів проти інших держав, які є недопустимими на підставі державного суверенітету, якщо його обсяг відповідає загальновизнаним принципам міжнародного права; д) установлена в однозначний спосіб відмова зацікавленої особи від права на суд [2, с. 287−303].

Як слушно зауважує суддя ВСУ О. Прокопенко, «у контексті аналізу обмежень права особи на справедливий суд виникає ряд цікавих практичних моментів. Насамперед слід з'ясувати, де існує межа між поданням позову до суду, взагалі зверненням до суду і зловживанням права на таке звернення. Майже кожен суддя загального місцевого суду може назвати принаймні одну особу, яка є постійним відвідувачем суду, яка подає різноманітні позови на захист реально і уявно порушених особистих прав (сутяжників)» [6, с. 240].

Таким чином, наявність будь-яких правових обмежень щодо звернення до суду за захистом своїх прав розглядається Європейським судом як юридичні перешкоди у доступі до суду. Можуть існувати і фактичні перешкоди доступу. З цього приводу Європейський Суд зазначав, що «фактичні перепони можуть порушувати Конвенцію таким же чином, як і юридичні» [9].

Під фактичною доступністю суду розуміється забезпечення:

- права звернення до суду особам, позбавленим можливостей отримати оплатну правову допомогу;
- права звернення до суду особам, у яких нема коштів для оплати судових витрат;
- можливості оскарження судових рішень, якщо національне законодавство передбачає процедуру перегляду таких рішень.

15 серпня 2012 року в усіх апеляційних та місцевих судах загальної юрисдикції відбулось опитування громадян-відвідувачів судів щодо їх оцінки доступності, незалежності та справедливості правосуддя в Україні. Аналіз результатів опитування громадян-відвідувачів судів щодо їх оцінки доступності, незалежності та справедливості правосуддя на Україні показав, що найбільшими проблемами функціонування судової системи є ефективність організації роботи суду та умови перебування громадян у приміщенні суду. Що стосується рівня незалежності, неупередженості та справедливості судового розгляду справ, то відповідно до результатів 56,31 % опитаних повністю задоволені, 22,95 % − частково, а 11,47 % − вагалися дати оцінку. У зв'язку з цим експерти, які проводили моніторинг, наголосили, що у разі появи сумнівів у громадян − суд не сприймається як незалежний, неупереджений і справедливий, і це впливає на рівень довіри до правосуддя в цілому [4].

Щодо проблеми забезпечення доступності правової допомоги громадянам, то у цивільному й адміністративному процесах право на надання безоплатної правової допомоги в Україні передбачено, але дієвого механізму для цього не створено. Згідно з ч. 3 ст. 79 Цивільно-процесуального кодексу України (далі ЦПК) видатки на правову допомогу належать до витрат, пов'язаних із розглядом судової справи. Відповідно до ч. 1 ст. 84 цього Кодексу їх несуть сторони, крім випадків отримання безоплатної правової допомоги. Таких випадків ЦПК не визначає, пов'язуючи їх конкретизацію зі спеціальним законом. У той же час зменшення судових видатків або звільнення від їх оплати є дискреційним повноваженням суду, який при вирішенні цього питання має враховувати майнове становище сторони (ст. 82 ЦПК). У Кодексі адміністративного судочинства України (далі − КАС України) це питання вирішується таким же чином (статті 88, 90). Положення ЦПК й КАС України щодо покладення на сторону, не на користь якої ухвалено справу (ст. 88 ЦПК і ст. 94 КАС), усіх здійснених і документально підтверджених судових витрат також не можна вважати достатньою гарантією реалізації права малозабезпечених осіб на одержання безоплатної правової допомоги. Адже відповідні видатки необхідно нести на момент звернення до суду. Отже, постає необхідність створення додаткових механізмів вирішення цієї проблеми [5, с. 157−158].

2 червеня 2011 року Верховна рада прийняла Закон України «Про безоплатну правову допомогу», відповідно до якого право на безоплатну правову допомогу мають: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, у тому числі біженці. Прийняття цього закону, дозволило Україні отримати правову базу та інституціональний механізм для реалізації як закріпленого в Конституції України права кожного на правову допомогу, зокрема, у випадках, коли вона відповідно до закону повинна надаватись безоплатно, так і зобов'язань за низкою міжнародних договорів, учасником яких є Україна. Зокрема, це Конвенція та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., які, як відомо, встановлюють зобов'язання для держав-учасниць надавати безоплатну та кваліфіковану правову допомогу малозабезпеченим особам при обвинуваченні їх у вчиненні кримінальних правопорушень. Проте досі невирішеним залишається питання відведення дуже малої кількості коштів з державного бюджету на реалізацію цього напрямку забезпечення права на доступ до суду.

З вимогою про доступ до суду несумісними є також надмірні затримки з виконанням судових рішень. Систематичне невиконання судових рішень в Україні є достатньо серйозною проблемою. На усунення цієї проблеми Президент України Віктор Янукович підписав закон про гарантії держави щодо виконання судових рішень. Цей закон набрав чинності з 1 січня 2013 року. Відповідно до закону, держава гарантує виконання рішення суду про стягнення коштів та зобов'язання, і обмежуються можливості затягувати або відкладати виконання судових рішень. Про ефективність застосування майбутнього закону можна буде говорити лише згодом.

Отже, в Україні питання права на доступ до суду на законодавчому рівні в цілому вирішені відповідно до європейських правових стандартів. Сьогодні завдання полягає в їх практичному впровадженні у вже реформовану систему правосуддя. Оскільки значні зміни в судовій системі були зроблені не так давно, з липня 2010 року, остаточні підсумки їх ефективності, на нашу думку, ще зарано підбивати. Багато з них вже отримали як позитивну, так і негативну оцінку різних національ-

них та міжнародних правових організацій, в тому числі Венеціанської комісії Ради Європи. На даному етапі дуже важливим є врахувати всі зауваження і зважити з реальними можливостями держави їх забезпечити. Адже чи не найбільшою перепоною у впровадженні запланованих багатообіцяючих змін є низьке фінансування судової влади. Тому виділення значно більшої частини бюджетних коштів зможе усунути багато перепон у адаптації судової системи України до європейських стандартів.

Література.

1. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. − М.: Изд-во. МНИМП, 1998. − 600 с.
2. Де Сальвия М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: Судеб. практика с 1960 по 2002 г. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 1072 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
4. Обговорено результатів моніторингу доступності, незалежності та справедливості правосуддя в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.court.gov.ua/21645.
5. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія. – Х.: Право, 2008. – 304с.
6. Прокопенко О. Законні підстави для обмеження права особи на справедливий суд: pro et contra // Право України. – 2010. − № 9. − С. 240.
7. Разік В. В. Право на справедливий судовий розгляд [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.fond.lviv.ua//wp-content/biblioteka/Sprav_syd_dostyp1.pdf.
8. Сакара Н. Право на справедливий судовий розгляд та національна практика цивільного судочинства // Право України. – 2011. − № 10. – С. 63−76.
9. Airey v. Ireland judgment of European Court of Human Rights of 9 October 1979 Application no 6289/73 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.escr-net.org/docs/i/400936
10. Balatskyy v. Ukraine judgment of 25 October 2007 Application no. 34786/03[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.5593.0
11. Jacob H. Access to Justice in Englandю − Milan, 1979. − P. 415−478.
12. Ponomarenko v. Ukraine judgment of European Court of Human Rights of 14 September 2007, Application no. 13156/02 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.5265.0.
13. Tserkva Sela Sosulivka v. Ukraine judgment of European Court of Human Rights of 28 February 2008 Application no. 37878/02[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6079.0.

УДК 351.84(4-6ЄС)

Владислав Лаврухін

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

У статті здійснено аналіз зарубіжного досвіду соціального захисту населення, розглянуто механізми соціального захисту у країнах ЄС, зокрема у Німеччині під час реалізації ринкових реформ. Визначено позитивні практики соціального захисту населення, які можуть бути запроваджені в українських реаліях.

Ключові слова: соціальний захист, соціальна політика, економічні реформи, соціальне забезпечення.

Постановка проблеми

Процес створення ефективної системи соціального захисту в Україні залежить від багатьох чинників. Одним із них є використання досвіду зарубіжних країн, де ця система працює тривалий час і має позитивні результати. Значний інтерес являє собою система соціального захисту, яка формується в рамках Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми соціального захисту населення висвітлювались у роботах М. Білинської, Н. Борецької, Е. Гансової, О. Дікової-Фаворської, М. Кравченко, В. Новикова, В. Скуратівського, Г. Столярова. Широко відомі напрацювання в цій сфері таких зарубіжних вчених, як Б. Гурне, Л. Пал, Г. Райт, М. Ганслі Теренс та ін.

Мета

Метою даної статті є аналіз європейського досвіду соціального захисту населення.

Виклад основного матеріалу

Законодавство ЄС щодо соціального захисту базується на наступних принципах. Визначальним є принцип недопущення дискримінації за національною ознакою. Тобто громадяни будь-якої із країн-членів ЄС мають рівні права на соціальний захист у межах ЄС. Даний принцип не поширюється на громадян інших країн.

Здійснення соціальних виплат незалежно від місця проживання особи. Відповідно до вказаного принципу надаються пенсії внаслідок втрати працездатності або смерті від нещасного випадку або професійного захворювання; пенсії за віком; виплати інвалідам. При цьому використовується законодавство однієї чи кількох країн-членів. Особа не може позбавлятися цих виплат із тієї підстави, що вона не громадянин цієї країни, за законодавством якої має право на виплати. Але цей принцип поширюється не на всі види виплат. Спеціальні норми застосовуються для визначення права на сімейні допомоги та виплати у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю [3].

Недопустимість надання особі однакових виплат у різних країнах-членах. Під такими виплатами слід розуміти ті, які мають спільну мету, об'єкт і підставу виплати. Інші критерії є формальними, і тому вони не відіграють визначальної ролі. Якщо працівник підлягав соціальному страхуванню у кількох країнах-членах, то, по суті, він може отримувати виплати у різних країнах. Таке право обмежується названим принципом, який деталізується і реалізується у країнах-членах відповідно до їх національного законодавства [5].

Відповідно до національних законів, розмір виплат є різним. Інформація про розміри виплат має бути прозорою, щоб працівники могли вибирати те, що їм вигідніше. Жоден працівник не може бути позбавлений права на такий вибір. Цей принцип вимагає від країн-членів

© Лаврухін В.В., 2013.

вироблення спільної концепції щодо класифікації виплат та порядку їх надання. Зокрема, створені спеціальні фонди для перерозподілу коштів на соціальний захист між державами-членами.

Принцип взаємозаліку страхових періодів поширюється на такі виплати: допомоги у зв'язку з материнством, сімейні, з тимчасової непрацездатності, з інвалідності, на поховання та пенсії за віком. Відповідний орган країни-члена, законодавство якої регулює набуття, збереження чи поновлення права на виплати, пов'язує це право із періодом страхування, зайнятості чи проживання. При цьому допомоги призначаються особі так, ніби вона працювала за законодавством цієї країни. Якщо компетентний орган встановить, що особа не може продовжувати працювати, то до страхового стажу може бути зарахований період страхування в іншій країні-члені. Моментом початку страхування є перший страховий внесок. Якщо особа певний період не працювала або подала неправдиві відомості, то цей період не зараховується до страхового стажу, який дає право на виплату [3].

Принцип належності до однієї країни. Кожна особа може бути суб'єктом системи соціального захисту тільки в одній країні.

Недопущення погіршення становища. Працівник не повинен відчувати незручності у результаті запровадження загальних правил. ЄС запроваджує норми, які надають певні гарантії мігрантам. Вони можуть вибирати більш вигідні допомоги, якщо мають право на однаковий вид допомоги у кількох країнах. Працівник, який скористався правом на свободу пересування, не може знаходитися у гіршому становищі порівняно з тим, хто цим правом не скористався. Так, у Німеччині досить високий рівень соціальних виплат. Якщо особа отримала право на пенсію у зв'язку з інвалідністю у Німеччині, то після повернення до своєї країни вона отримуватиме пенсію на рівні виплат у Німеччині, відповідно до зроблених нею внесків. Але поряд з цим, така особа має право звернутися за місцем проживання за допомогою на утриманців [5].

Відповідно до Хартії основних прав Європейського Союзу «кожен, хто проживає та легально пересувається в межах ЄС, має право на соціальне страхування та соціальні блага відповідно до правил, визначених правом Співтовариства та національними законами і практикою» [3, с. 34].

ФРН і Франція – це країни, де соціальне страхування отримало найбільш ранній розвиток і набуло своєрідних класичних форм. У цих країнах передбачені такі види соціального страхування: пенсійне; медичне; на випадок безробіття; від нещасного випадку на виробництві й професійного захворювання.

Порядок соціального страхування у Німеччині закріплений у Соціальному кодексі та окремих законах (наприклад, «Про соціальне страхування самостійних художників»). Великий інтерес являє собою пенсійне страхування. Відповідно до соціального кодексу, є особи, які виключені із системи обов'язкового пенсійного страхування (які застраховані за іншою системою та які отримали пенсію у зв'язку зі старістю у повному розмірі) та звільнені (застраховані у системі страхування професійних груп). Пенсії за віком є чотирьох видів: звичайна пенсія; пенсія застрахованим із великим стажем; пенсія за віком інвалідам; пенсія шахтарям, які мають значний стаж роботи під землею [5, с.32].

До страхового стажу зараховуються періоди сплати внесків, вільні від сплати внесків та які враховуються при обчисленні пенсії. Формула обчислення пенсії складається із трьох показників. Це – сума особистих коефіцієнтів (сума винагороди за трудову діяльність); фактор виду пенсії (для пенсії за віком – 1, для пенсії при частковому зниженні працездатності – 0,5); актуальна вартість пенсії (для переведення пенсії, вираженої у сумі особистих коефіцієнтів у суму грошей) [8, с. 603].

Страхові фонди управляються соціальними партнерами – працівниками й роботодавцями.

У більшості країн основний тягар внесків припадає на роботодавців (в Італії та Іспанії – 4/5). Виняток становлять Нідерланди, де працівники сплачують 2/3 загальної суми внесків [6].

У Нідерландах система соціального страхування не підпадає під класичну континентальну схему, але є однією із найрозвиненіших у Європі за масштабами виплат і має багато своєрідних рис. Соціальне страхування здійснюється у двох організаційно-фінансових формах: система державного страхування; система страхування найманих працівників. Також існує система страхування самозайнятих осіб на випадок інвалідності.

Державному страхуванню підлягає все населення країни (пенсійне забезпечення, втрата годувальника, інвалідність). Внески сплачує безпосередньо застрахована особа. Пенсії виплачуються всім особам, які досягли пенсійного віку, – 65 років. Розмір пенсії розраховується з мінімальної зарплати і складає 70 % для одиноких пенсіонерів і 100 % – сімейним.

Допомога з державного страхування може надаватись як у грошовій, так і в натуральній формі (путівки, проживання в інтернатах). Система соціального захисту в Нідерландах передбачає: страхування службовців, державне страхування, соціальну допомогу. У разі страхування найманих працівників внески сплачують роботодавці й наймані працівники з фонду заробітної плати. Збір внесків здійснюють промислові страхові асоціації, яких в Нідерландах 17. Керують ними представники роботодавців та найманих працівників [6, с. 28]. До соціальної допомоги вдаються у двох випадках: у разі крайньої необхідності – як до останнього засобу (її надають муніципалітети); коли допомога зі соціального страхування менша гарантованого доходу (надають промислові страхові компанії).

Державне страхування включає пенсії за віком, у разі втрати годувальника. Пенсійний вік становить 65 років. Пенсія в разі втрати годувальника виплачується залежно від доходу сім'ї. Якщо він перевищує певний рівень, то допомога не виплачується.

Передбачена соціальна допомога дітям до 18 років. Її розмір залежить від: доходу дитини; розміру допомоги батькам; віку дитини; місця проживання дитини (удома чи ні).

Законодавством Нідерландів визначені такі види соціальної допомоги:

- допомога дітям;
- додаткова допомога безробітним і непрацездатним;
- допомога за віком і частковою непрацездатністю;
- допомога безробітним;
- допомога тим, хто працює за наймом.

Закон про державну допомогу забезпечує мінімальний дохід для кожного громадянина, котрий не має достатніх фінансових засобів [6].

У Бельгії запроваджені такі види загальнообов'язкового страхування: у зв'язку з інвалідністю; за медичне обслуговування; допомога на дітей; на випадок безробіття; пенсійне (за віком; удівцям, удовам); грошові виплати за щорічні відпустки [2, с. 45].

Фонд соціального забезпечення Бельгії наповнюється за рахунок відрахувань працюючих (13,7 %), роботодавців (24,7 %), держави. Кошти надходять на рахунок Національної служби соціального захисту. В Україні лише йдеться про формування соціального бюджету в межах державного бюджету.

В Бельгії державний бюджет становить 1 трлн 635 млрд. бельгійських франків. З них 1 трлн 195 млрд. – соціальний бюджет. Тобто 73 % бюджету – це страхові фонди соціального бюджету [2, с. 45]. Найбільше коштів витрачається на виплату пенсій і допомоги у зв'язку з інвалідністю.

Вартість найманої праці в Бельгії дуже висока. Мінімальна зарплата складає 46 000 тис. бельгійських франків (або 4,6 тис. грн). У цій країні найнижчий показник бідності у Європі. Прожитковий мінімум – 21 тис. франків, а мінімальна пенсія – 30 тис. франків на одну особу і 38 тис. на двох (якщо один із подружжя не працював) [2, с. 46]. Але у Бельгії дуже високі ставки податків, що викликає незадоволення певних верств населення. У країні прийнятий закон «Про нещасні випадки на виробництві», який передбачає відшкодування непрацездатності; грошову допомогу за часткову втрату працездатності; ренту.

Система соціального страхування ЄС орієнтована на забезпечення соціальних гарантій. Поряд із досягненнями у сфері соціального захисту, в європейських країнах є ряд проблем:

- значне збільшення видатків пенсійного страхування (у зв'язку з несприятливою демографічною ситуацією);
- складність забезпечення своєчасного та повного внесення страхових внесків (Португалія, Греція);
- неефективність контролю при управлінні фондами соціального страхування через механізм соціального партнерства. Проблема загострилась у зв'язку зі значним зростанням оформлень інвалідності (в Нідерландах – 15 % осіб працездатного віку із загального числа відповідної вікової категорії). Це пояснюється недостатньою зацікавленістю органів управління фондів, які не несуть фінансової відповідальності, в обґрунтованому визначенні підстав для надання допомоги у зв'язку з інвалідністю. Тому Данія й Нідерланди реформують даний вид страхування [3].

Основні заходи щодо вирішення проблем у сфері соціального страхування: боротьба з шахрайством, обмеження видатків, посилення контролю (в адміністративній сфері); передача функцій соціального страхування приватним некомерційним і комерційним організаціям; використання нових фінансових механізмів.

Одним із шляхів реформування системи соціального захисту також є врахування матеріального стану особи з метою надання її безпосередньо тому, хто потребує допомоги, а не тому, хто може забезпечити себе сам. Цією методикою найбільше користується Великобританія. Матеріальний стан особи враховується при виплаті 34 % усіх видів допомоги [8].

Цікаво розглянути розвиток системи соціального захисту у контексті економічних реформ, які проводились у країні. Зі всіх реформ, що проводилися в XX столітті, найбільший інтерес, з погляду забезпечення соціального захисту населення, викликає реформа в Німеччині, яка здійснилася в перше десятиліття після закінчення другої світової війни [5].

У цей період часу в Німеччині ситуація в економіці й соціальній політиці розглядалася як безвихідна. Достатньо відзначити, що близько 20 % промислових будов і 40 % транспортних споруд були зруйновані війною, а майно Німеччини за рубежем піддалося конфіскації.

В цілому, втрата потужності німецької економіки оцінювалася в 50 % від довоєнного рівня, а близько 60 % населення страждали від убогості, що викликало у нього відчуття безвихідності [7, с. 67].

Разом з цим, не працювала грошова система держави, а ціни на чорному ринку в сотні раз перевищували офіційно заморожені ціни.

У цих умовах зі створенням Федеративної Республіки істотною передумовою для виникнення соціального ринкового господарства з'явилася нова німецька політика, цілі якої і їх засоби досягнення можна охарактеризувати наступним чином.

По-перше, досягнення максимально високого добробуту населення, за рахунок встановлення і забезпечення порядку конкуренції; проведення економічної політики, орієнтованої на економічне зростання; забезпечення повної зайнятості населення; розвитку зовнішньої торгівлі, вільного обміну валют і розвитку міжнародного розподілу праці в рамках світової економіки.

По-друге, забезпечення економічно ефективної і соціально справедливої грошової системи за рахунок організації незалежного центрального емісійного банку; стабільності державного бюджету; вирівнювання платіжного балансу і рівноваги в зовнішній торгівлі.

По-третє, досягнення соціальної забезпеченості, соціальної справедливості й соціального захисту за рахунок досягнення максимального рівня соціального продукту як економічної основи соціальної захищеності; державного коригування первинного розподілу доходів і майна у формі виплати соціальної допомоги, пенсій, компенсацій і дотацій, доплат за житло.

Таким чином, головна мета нової німецької політики полягала не в розподілі суспільства на багатих і бідних з подальшим захистом останніх, а в забезпеченні добробуту для всіх членів суспільства [9].

Як головний засіб забезпечення добробуту в даній політиці розглядається конкуренція, яка веде до зниження витрат виробництва, підвищення якості продукції і зниження цін.

На нашу думку, якщо розглядати конкуренцію в цьому аспекті, то вона є ніби гарантом захисту споживачів від неякісної продукції, дефіциту і підвищення цін.

У новій німецькій політиці з метою боротьби з монополізмом передбачалося зняття всіх бюрократичних перешкод на шляху господарської ініціативи, що забезпечило створення нових робочих місць.

Таким чином, німецька держава надала кожному громадянину право піклуватися про самого себе і створила для цього відповідні умови шляхом законодавчої підтримки роботи механізму конкуренції і контролюючи ті ринки, на яких не можливо створити умови для вільної конкуренції, наприклад, в енергетиці, як у сфері економіки з такими її галузями, як вугле-, газо- і електропостачання, здатними працювати тільки в умовах монополії.

У будь-яких діях уряду Німеччини зусилля були спрямовані на зростання виробництва, підвищення продуктивності праці та її стимулювання. Наприклад, з перших кроків реформи були відмінені податки на наднормові роботи, що привело до збільшення середньої тривалості робочого тижня.

Соціальна допомога в Німеччині спрямована на сприяння тому, щоб в своєму житті людина, покладаючись на власні сили, не враховувала можливість отримання соціальної допомоги. Це означає те, що юридич-

не право на отримання соціальної допомоги громадяни мають не тільки для того, щоб скористатися ним, але і для того, щоб через надання соціальної допомоги реінтегруватися у спільноту людей і, через надання роботи, через залучення до праці, через відновлення працездатності стати від неї незалежним. При цьому, в системі соціальної допомоги Німеччини діє принцип індивідуального підходу до кожного випадку її надання [5].

Як вже було відзначено, Німеччина починала соціально-економічну реформу на економічному і соціальному попелищі. Їй довелося соціально облаштовувати мільйони біженців, тих, хто повертався з фронту і політичних в'язнів, їй довелося піклуватися про членів сімей загиблих.

Таким чином, довелося наново створювати систему праці й соціального забезпечення, яка згодом стала міцним фундаментом сучасної економічно розвиненої країни, де держава допомагає бідним, але не малозабезпеченим, а хворим, літнім і малолітнім, якщо у них немає інших джерел існування. Все це органічно вливається в загальну концепцію соціального ринкового господарства, відповідно до якої розвинена економіка є основою соціального захисту населення.

Соціалізована ринкова економіка входить органічною частиною в загальний устрій Німеччини і значною мірою відповідає ідеї структурного устрою цієї держави, сприяючи реалізації вимог вільного розкриття особи, вимоги соціальної безпеки, соціальної справедливості, соціальної захищеності й соціального миру. Все це, на наш погляд, продемонструвала понад 50-річна економічна і соціальна історія тепер уже об'єднаної Німеччини.

Думається, що робити з аналізу розвитку цих реформ інший висновок − означало б проявити короткозорість відносно історії, відносно реального досягнення в стислі терміни економічних і соціальних успіхів у Німеччині.

Висновки

В Україні формується система соціального страхування континентального типу, перш за все за зразком ФРН. Соціальне страхування здійснюють недержавні некомерційні організації, які керуються соціальними партнерами. Звичайно, неможливо перенести систему соціального захисту розвинених країн на правове поле України. Але, безумовно, позитивний досвід слід використовувати, вибудовуючи власну систему.

Література.

1. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Ганслі Теренс М. – К.: Либідь, 1996. – 210 с.

2. Городня О. Система соціального захисту у Бельгії / О. Городня // Охорона праці. – 2002. – № 1. – С. 45–46.

3. Опришко В. Ф. Право Європейського Союзу / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець. – К. : КНЕУ, 2002. − 460 с.

4. Павлова Н. Пенсионная реформа в Латвии / Н. Павлова // Социальное обеспечение. – 2001. – № 4. – С. 14–18.

5. Павленко М. Світовий досвід функціонування систем соціального страхування. Уроки для України / М.Павленко // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 6. – С. 30–36.

6. Пол де Нойер. Система соціального забезпечення в Нідерландах / Пол де Нойер // Соціальна політика і соціальна робота. – 1999. – № 2. – С. 28–38.

7. Тарасов П. С. Социальная защита населения: проблемы и опыт / П. С. Тарасов. – Астрахань : АГУ, 2005 – 280 с.

8. Френкель Э. Б. Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты / Э. Френкель. – М.: Логос, 2002. – 627 с.

9. Эрхард Л. Благосостояние для всех: пер. с нем / Л. Эрхард. – М.: Начала – Пресс, 1991. – 435 с.

10. Яценко В. В епіцентрі пенсійної реформи – Латвія, Угорщина, Польща / В. Яценко, М. Вінер // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 3. – С. 35–39.

11. Яценко В. В епіцентрі пенсійної реформи – Латвія, Угорщина, Польща / В. Яценко, М. Вінер // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 4. – С. 36–44.

УДК 351.77:614.08:341.16:614В003

Сергій Линник

РЕАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ СТРАТЕГІЇ ВООЗ ЩОДО РОЗВИТКУ КАДРОВИХ РЕСУРСІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті європейський вибір України розглядається у контексті «Стратегії розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я» Європейського регіонального комітету ВООЗ. Висвітлено проблеми кадрового забезпечення вітчизняної медичної галузі та запропоновано шляхи їх вирішення. Проведено оцінку стану кадрового забезпечення медичної галузі в Україні. Обгрунтовано практико-орієновані пропозиції щодо забезпечення розвитку кадрового потенціалу вітчизняної медичної галузі.

Ключові слова: *стратегія, ВООЗ, медичні кадри, лікар, працівник середньої ланки, міграція.*

Постановка проблеми

Щорічний дефіцит укомплектування медичними кадрами у сфері охорони здоров'я має тенденцію до зростання. Проблеми використання наявного кадрового потенціалу, забезпечення медичних працівників необхідним обладнанням, втілення механізмів охорони праці, належне фінансування галузі роблять розробку документації, узгодженої з європейською кадровою політикою, актуальним завданням охорони здоров'я в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Медичні кадри є головною і досить вагомою складовою системи охорони здоров'я і в кінцевому підсумку забезпечують результативну та ефективну діяльність як галузі в цілому, так і окремих її суб'єктів і структур. Місце і роль кадрового потенціалу охорони здоров'я тісно пов'язані із загальними процесами у динаміці й структурі зайнятості в народному господарстві України в цілому. Організація та управління кадровою складовою медичної галузі набуває відповідного значення у вирішенні проблем кадрової політики в Україні [1; 2].

Фундаментальною працею у сфері стратегічного планування розвитку кадрових ресурсів охорони здоров'я слід визнати труд проф. Г. Перфільєвої «Оценка финансирования, образования, управления и политического контекста для стратегического планирования кадровых ресурсов здравоохранения» [3]. Статистичні дані, наведені у цій праці, дещо відхиляються від даних

© Линник С.О., 2013.

документу Європейського регіонального комітету про стратегію розвитку кадрових ресурсів охорони здоров'я [4]. Але згадана автор наводить більш цікаві, з нашої точки зору, показники, які характеризують ситуацію із забезпечення населення різними категоріями медичних працівників у розрізі європейських країн та у порівнянні з Україною. Відповідно до її даних, галузь охорони здоров'я в Україні за показниками забезпеченості населення медичними кадрами наближається до середньоєвропейського рівня.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Реформування галузі в сучасних умовах потребує посилення комплексного підходу до вирішення і формування напрямків оптимізації кадрового забезпечення охорони здоров'я, особливо на довгострокову перспективу. З метою його реалізації на загальнодержавному рівні розроблено і затверджено завдання з реформування кадрового потенціалу держави (постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2000 р. № 953 «Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління»).

Не зважаючи на зусилля, яких докладають вчені та держава до проблеми оптимізації кадрового забезпечення галузі охорони здоров'я, залишаються невирішеними питання результативності застосування міжнародних стратегій щодо кадрової політики саме в умовах фінансової кризи.

Мета

Мета роботи – оцінити стан виконання в Україні стратегії ВООЗ щодо розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу

Європейський регіональний комітет ВООЗ розробив низку документів, які рекомендовані усім державам-членам та країнам, які мають намір приєднатися до цієї організації. Документи визначають вимоги до країн щодо розвитку кадрових ресурсів систем охорони здоров'я країн Європейського регіону ВООЗ. На 59-ій сесії Європейський регіональний комітет ВООЗ у своїх резолюціях визначив рівний доступ населення до медичних працівників як ключовий фактор у реалізації права людини на охорону здоров'я, що є важливим чинником оцінки ефективності національної системи охорони здоров'я. Основна увага при цьому повинна приділятися посиленню національного потенціалу держав для забезпечення стабільного розвитку кадрового потенціалу в цілому та відповідальності держав-членів по відношенню до міжнародного найму медико-санітарного персоналу на етичних засадах [4].

Наявність висококваліфікованих медичних кадрів має важливе значення для економіки у цілому. У Європі вони становлять біля 10 % загальної кількості працюючих, а в Україні – 4,5 % (розрахункові дані) [5].

Частка витрат бюджетів, які пов'язані з персоналом і наймом на роботу, у ЄС становить біля 70 % консолідованого бюджету охорони здоров'я, в Україні – 72,4 % [6].

В Європі динаміка розвитку міжнародного і внутрішнього ринку робочої сили у галузі охорони здоров'я характеризується зростанням частки приватних партнерств, деяким припливом іноземних інвестицій, наявністю так званого медичного туризму та зростанням мобільності пацієнтів [4]. При цьому виникає поняття вільного руху капіталу, товарів і послуг, що у сучасних умовах вимагає вирішення специфічних завдань. По-перше, необхідно визначити оптимальне співвідношення працівників охорони здоров'я різного профілю, рівня кваліфікації тощо. Першочерговим завданням є визначення оптимального співвідношення лікарів і сестринського персоналу, який здатний виконувати частку роботи лікаря, що в цілому сприятиме підвищенню ефективності використання наявного медичного персоналу. Показник співвідношення чисельності лікарів до чисельності середнього медичного персоналу (СМП) у закладах охорони здоров'я в Україні, як у цілому в галузі (усі форми відомчого підпорядкування та власності), так і за закладами системи МОЗ України, у довготривалій динаміці не перевищує 1:2,5 і має тенденцію до зниження. Моніторинг цього показника, який проводився протягом кількох років в Українському інституті стратегічних досліджень МОЗ України на виконання Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації на 2002–2011 рр.» (розділ XXXIII. «Підготовка медичних кадрів»), показав наступне. Наявна нормативно-правова документація щодо функціональних обов'язків лікарів, які передаються СМП, має характер фрагментарних документів, що не вирішує проблеми; задекларовані у зазначеній програмі оптимальне співвідношення «лікар – медичний працівник середньої ланки» методологічно не визначене та не має методичного забезпечення відповідних розрахунків. У регіонах практично не визначились з обсягами та напрямками вирішення завдання.

Динаміка показників забезпеченості населення України медичними працівниками формувала від'ємні темпи змін у співвідношенні чисельності лікарів до чисельності СМП: у 2002 р. це співвідношення було 1:2,39; у 2005 р. – 1:2,23, у 2011 р. – 1:2,15.

В процесі здійснення нами України моніторингу за виконанням Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації на 2002–2011 рр.» не надходило конкретних пропозицій від регіональних управлінь охорони здоров'я щодо удосконалення функціональних обов'язків медичних працівників. Плани щодо розвитку кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я розроблені тільки у Житомирській (стосовно анестезіологічної служби, реанімації, медицини невідкладних станів, функціональної діагностики, лабораторної діагностики, сімейної медицини) та у Полтавській областях – передача частини обов'язків лікарів СМП зазначена у функціональних обов'язках лікарів загальної практики – сімейної медицини, лікарів терапевтичної, ендокринологічної, нефрологічної служб. А також це стосується електрокардіографічних обстежень, катетеризації, оцінки лабораторних обстежень, призначення лікування неускладнених захворювань, ведення документації, видачі лікарняних листків тощо.

Регіональними управліннями охорони здоров'я обласних державних адміністрацій розроблено пакети документів з перерозподілу функціональних обов'язків лікарів до ланки СМП. Передачу деяких функціональних обов'язків лікарів СМП проведено згідно з чинним наказом МОЗ України від 01.09.1999 р. №216-АДМ «Про передачу деяких функцій лікарів молодшим медичним спеціалістам», а саме:

- ведення школи матері та здорової дитини при жіночій консультації та дитячій поліклініці;
- завідування відділенням хворих, які потребують сестринського догляду (хоспіс);
- призначення первинних обов'язкових обстежень для всіх хворих залежно від діагностичних стандартів з відповідними відмітками;
- видача листків про тимчасову непрацездатність до 3-х діб під час епідемічного стану;
- завідування операційним блоком (для медсестер-бакалаврів).

В Україні склалася ситуація, коли реалізація п. 7 Стратегії ВООЗ щодо розвитку кадрових ресурсів у

сфері охорони здоров'я, що стосується досягнення збалансованого розподілу медичних кадрів у сфері забезпечення рівного доступу до медичної допомоги, як у міських поселеннях, так і сільській місцевості, – має певні труднощі. Ситуація дещо змінюється на краще, але кардинальне вирішення проблеми відкладається на наступні роки. В Європі географічний дисбаланс щодо розподілу медичних кадрів віднесено на друге місце у переліку стратегічних завдань кадрової політики. Рівень забезпеченості лікарями в Україні в динаміці наведений у таблиці [5].

Природне вибуття медичних працівників, вихід їх на пенсію, міграція робітників за кордон та усередині держави є такими чинниками, які формують потребу в медичних кадрах і таким чином впливають на розробку пропозицій і планування перспективних обсягів підготовки і розподілу медичних кадрів як між закладами охорони здоров'я, так і за географічними ознаками. Тому забезпечення стійкості кадрів у закладах охорони здоров'я є нагальним завданням керівників галузі. У стратегії ВООЗ щодо розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я, у Декларації держав Групи G8,

Таблиця 1

Динаміка рівнів забезпеченості лікарями населення України (за даними Центру медичної статистики МОЗ України, на 10 тис. населення)

Рік	Забезпеченість лікарями закладів охорони здоров'я – усі лікарі (без зубних), усе населення країни (міські поселення і сільська місцевість)	Забезпеченість лікарями сільського населення сільських адміністративних районів
1996	40,6	25,01
2005	41,65	25,40
2011	43,14	26,77

Дуже важливим кроком щодо реалізації стратегії ВООЗ з розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я є визначення проблем, зумовлених міжнародною та внутрішньою міграцією лікарських кадрів. Особливо це стосується лікарів та менеджерів вищої кваліфікації.

За даними профспілки медпрацівників України, щорічно залишають нашу країну 6 тис. лікарів. На разі українській науці достовірно не відомо, скільки медичних кадрів втрачає країна – у дослідженнях лікарі й програмісти об'єднані у групі «інші» [7]. Усі дослідники з цього питання роблять однакові висновки щодо причин такого становища – це низький рівень оплати праці українських лікарів, якій, за даними Держкомстату України, становив 294 долари на місяць, тоді як у білоруських колег вона сягає $300, у російських – $800, у литовських – $700–800, у польських – $1500 на місяць [7].

У США за рейтингом «Форбс» перші 9 місць найбільш високооплачуваних професій займають лікарі. Хірург і анестезіолог у США заробляє $16–17 тис. на місяць, найнижчі заробітні плати − у сімейних лікарів, педіатрів і терапевтів – $14,5–15,9 тис. Висококласні спеціалісти отримують заробітну плату до $43 тис. (хірурги-ортопеди); урологи – до $33 тис. на місяць [8].

Наступною проблемою в забезпеченні реалізації стратегії ВООЗ щодо розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я є швидкі темпи постаріння населення і медичних кадрів. За період 1995–2000 рр. чисельність лікарів у країнах ЄС у віці 45 років і старше зросла на понад 50 %, більше половини медсестер мають вік понад 45 років [4]. В Україні порівняних даних у такому розрізі немає, але питома вага лікарів пенсійного віку збільшилася за 2005–2011 рр. на 4,1 % [5], а їх абсолютна чисельність становила 49,3 тис. осіб. Динаміку працівників середньої ланки старшого віку оцінити не вдалося за браком статистичних даних. Але їх чисельність досить значна: у 2011 р. чисельність працівників середньої ланки пенсійного віку сягала 67,8 тис. осіб. Вплив такого чинника необхідно передбачати у стратегії розвитку кадрового потенціалу галузі. Постаріння населення в Україні є серйозною проблемою, тому що тягне за собою прискорені темпи захворюваності і, відповідно, потребує зростання чисельності персоналу, якій надає медичну допомогу. За даними матеріалів Держкомстату про всеукраїнський перепис населення за 1990 р., населення віком понад 45 років становило 36,4%, а у 2004 р. – 40,8 % чисельності усього постійного населення.

яка має назву «Відповідальність керівництва у інтересах забезпечення стійкого розвитку», визначені шляхи вирішення цих завдань. По-перше, зміцнення усієї системи охорони здоров'я за рахунок покращання умов праці медичного персоналу, особливо первинної ланки. По-друге, удосконалення системи фінансування охорони здоров'я з включенням у цю сферу системи соціального захисту найбільш уразливих груп.

Поточна фінансова криза, природно, спричиняє вплив на розвиток кадрових ресурсів галузі охорони здоров'я. Такий негативний результат теж необхідно передбачити у програмах розвитку медичної галузі. Виходом із ситуації може стати розвиток міжнародних зв'язків у напрямку договірних відносин з іншими державами щодо надання населенню медичної допомоги. Це пов'язано з проблемами регулювання навантаження на медичних працівників. Як показали наші дослідження, для покращення ситуації з укомплектованістю кадрами можна використати наявні ресурси з підвищенням навантаження деяких категорій спеціалістів галузі: за рахунок перерозподілу функціональних обов'язків між лікарями і СМП, підвищення ефективності використання робочого часу та перерозподілу обсягів медичної допомоги між первинною, вторинною та третинною видами медичної допомоги. Не слід ігнорувати технічне сприяння Регіонального бюро ВОЗ у Європейському регіоні у проблемах міграції медичних працівників. Пороговий показник ВООЗ із забезпечення населення медичними кадрами визначено на рівні 2,3 робітника на 1000 чол. населення. В Україні, за даними Центру медичної статистики МОЗ, у 2011 р. на кожного жителя припадало 13,6 працівника системи МОЗ України.

Проведене нами дослідження дає можливість стверджувати, що прискорення розвитку кадрового потенціалу у сфері охорони здоров'я можна досягти шляхом прийняття в Україні концепції розвитку кадрового потенціалу в сфері охороні здоров'я. Така концепція була розроблена робочою групою МОЗ України і затверджена відповідним наказом тільки у частині реформування медичної освіти [9]. В рамках виконання науково-дослідної роботи «Наукові засади кадрової політики в охороні здоров'я в Україні» фахівцями Українського інституту стратегічних досліджень МОЗ України був розроблений проект концепції кадрової політики для закладів охорони здоров'я системи МОЗ України. Однак внаслідок дії ряду суб'єк-

тивних факторів робота не отримала розгляду на певному рівні управління і не набрала чинності як документ, котрий повинен визначати напрями розвитку кадрового потенціалу медичної галузі на довгостроковий період.

Висновки

Дослідженням встановлено, що кадрова політика у сфері охорони здоров'я населення України ще не повною мірою відповідає вимогам стратегії ВООЗ щодо розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я. Відсутня концепція кадрової політики медичної галузі, яка необхідна в подальшому для прогнозування і планування потреби у кадрових ресурсах та, відповідно, обсягах і напрямках розвитку кадрового потенціалу галузі охорони здоров'я України.

Постійний дефіцит медичних кадрів, важливість кадрової складової ресурсів галузі, яка визначає використання й інших видів ресурсів, є особливістю вітчизняної медичної галузі.

За показниками забезпеченості населення медичними кадрами Україна відповідає середньоєвропейському рівню. Однак за питомою вагою чисельності медичних кадрів серед працюючих вона суттєво відстає від Європи.

Наявні недоліки у розподілі медичних працівників між кваліфікаційними групами і у географічному розподілі. Співвідношення чисельності медичних працівників середньої ланки до чисельності лікарів тривалий час знаходиться в межах 1:2,39÷1:2,15. Цей показник є важливим для ефективності використання кадрових ресурсів в цілому, тому що частина обсягу роботи лікаря перекладається на медичну сестру і, таким чином, оптимізується використання наявних кадрів у цілому.

Залишається проблемою забезпечення медичними кадрами сільської ланки системи охорони здоров'я. Випускники медичних вузів, які направляються на роботу, швидко мігрують у міські поселення через відсутність належних умов побуту та праці, рівня заробітної плати, фактичного оснащення обладнанням і медичними препаратами, транспортом і зв'язком сільських закладів охорони здоров'я.

Рівень заробітної плати є основним чинником міграції медичних кадрів за кордон. Водночас цей фактор має бути стимулом закріплення працівників у галузі та протистояння внутрішній міграції (перехід у інші галузі народного господарства).

Постаріння населення і медичних кадрів є проблемою для України і для Європейського регіону загалом. Але це природне явище, яке не має важеля управління. Можна тільки передбачати своєчасну заміну осіб похилого віку, які збираються на пенсію, та планувати відповідні обсяги підготовки кадрів.

Перспективи подальших досліджень у зазначеному напрямку. Слід організувати подальші наукові дослідження у таких напрямах:

- обґрунтування оптимального співвідношення між чисельністю лікарів і працівників середньої ланки;
- обґрунтування обсягів навантаження лікарів основних спеціальностей і, особливо, лікарів загальної практики – сімейних лікарів;
- розробка наукової концепції розвитку кадрового потенціалу медичної галузі України;
- робота з укладання договорів на медичне обслуговування населення України за кордоном.

Література.

1. Гайдаєв Ю. О. Наукові засади кадрової політики в охороні здоров'я України: потреба регіонів у медичних кадрах / Ю. О. Гайдаєв, М. В. Банчук, Г. О. Слабкий / за ред. Ю. О. Гайдаєва; – К., 2007. – 128 с.

2. Пономаренко В. М. Забезпечення населення України медичними кадрами / В. М. Пономаренко, Г. М. Москалець // Вісн. соц. гігієни та орг. охорони здоров'я України. – 2001. – № 4. – С. 77–84.

3. Перфильева Г. Оценка финансирования, образования, управления и политического контекста для стратегического планирования кадровых ресурсов здравоохранения / [Электронный ресурс] / Г. Перфильева. – Режим доступа : http://www.eu-shc.com.ua/.../4/.../1Perfilieva_Kiev__March_2008_Rus.pdf. – Название с экрана.

4. RC59 Стратегии развития каровых ресурсов здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ / [Электронный документ]. – Режим доступа : http: // www.Euro.Who.Int/__Data/Assets/Pdf_File/0003). – Название с экрана.

5. Розвиток кадрових ресурсів охорони здоров'я України : [монографія] / Г. О. Слабкий, І. І. Волинкін, М. В. Голубчиков [та ін.]. – Тернопіль : ТДМУ, 2011. – 72 с.

6. Світова федерація українських лікарських товариств – СФУЛТ / [Електронний документ]. – Шлях доступу : http://WFUM Asfult.org/analiz-stanu Аналіз стану захисту прав та інтересів медичних працівників 2008 © WFUMA. All Rights Reserved. Html. – Назва з екрану.

7. Інтернет-сайт профспілки медичних працівників України: http: // www.focus.ua/society/183885.

8. Какие зарплаты у врачей в России, Украине и в мире / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.ru.exrus.eu›EXRUS.eu. – Название с экрана.

9. Концепція реформування системи підготовки лікарів в Україні і приведення її в відповідність до потреб ринку праці та європейських вимог // Ваше здоров'я. – 2005. – 10–16 червня. – С. 7–10.

УДК 35.076:004.738.5

Валерій Логвінов,

Наталія Костенюк, Марія Мазуркевич

НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ НА ОСНОВІ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСІВ

Досліджено методичні аспекти регламентації адміністративно-управлінських процесів у контексті формування системи електронних державних послуг. Розглянуто організаційно-методичні підходи розробки адміністративних регламентів державних послуг з використанням процесного підходу.

Ключові слова: *адміністративний регламент, адміністративно-управлінський процес, електронна державна послуга, орган державної влади, послуга, процесний підхід, регламентація.*

Постановка проблеми

Переорієнтація діяльності органів державної влади на задоволення потреб громадян України передбачає розвиток сфери послуг, складовою частиною якої

© Логвінов В.Г., Костенюк Н.І., Мазуркевич М.В., 2013.

має стати формування системи надання державних електронних послуг (СНДЕП). Створення зручних і доступних умов для отримання громадянами державних послуг є одним із головних завдань, яке має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Реалізація цього завдання особливо актуальна для України на сучасному етапі її розвитку, де система надання послуг органами влади є непрозорою, нераціональною та повільною.

Такий стан, безумовно, викликає незадоволення якістю надання послуг з боку гро¬мадян. З іншого боку, потребують реінжинірингу процеси адміністративно-управлінської діяльності та процеси інформаційної міжвідомчої взаємодії органів державної влади у сфері надання послуг, забезпечення доступності послуг для різних категорій громадян та бізнесу.

В контексті зазначеного виняткову актуальність отримують питання регламентації адміністративно-управлінських процесів надання державних послуг, розроблення адміністративних регламентів їх надання, формування цілісної системи електронних послуг.

Для подальшого розуміння позиції авторів у процесі викладення основного матеріалу статті конкретизуємо такі поняття, як адміністративний регламент послуги та адміністративно-управлінський процес надання послуги.

Так, під адміністративним регламентом послуги (АРП) будемо розуміти нормативно закріплену сукупність процедур, здійснюваних учасниками адміністративно-управлінського процесу надання послуги, виконання яких у встановленому порядку забезпечує визначену стандартом послуги якість її надання. Адміністративно-управлінський процес надання послуги (АУП) характеризується комплексом (складом) дій і взаємодій, спряморваних на надання державної послуги. Як бачимо, на відміну від АУП, АРП не тільки передбачає порядок, а й забезпечує якість та результат, що досягаються завдяки його дотриманню. Управлінська складова адміністративного процесу надання послуги дозволяє побачити зв'язки органів влади з численними взаємодіями, що забезпечують функціонування системи державного управління.

Значну роль у покращенні загального стану у сфері надання електронних послуг відіграли наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема таких, як С. С. Вишнякова, А. В. Клименко, Н. В. Ключко, А. І. Семенченко, В. М. Сороко, А. В. Данилін, В. А. Дрожжинов, О. А. Загаєцька, О. В. Загвойська, А. В. Чугунов та ін.

Розгляду питань удосконалення державного управління в даному напрямі присвячені наукові публікації українських і зарубіжних дослідників: В. Д. Бакуменка, В. Д. Гавловського, І. Б. Коліушко, Т. І. Пахомової, Ю. П. Шарова, Дж. Демпсі, І. Ю. Древицької, Є. О. Ралдугіна, О. Б. Шевчука та інших.

Важливим у проведених дослідженнях є розуміння сутності понять, що лежать в основі адміністративно-управлінського процесу. Так, зокрема, під Регламентом (Р) розуміються правила або сукупність інструкцій, призначених для упорядкування якоїсь діяльності, управління сукупністю певних процесів.

В свою чергу, Адміністративний Регламент (АР) − це організаційно-розпорядчі документи, покликані не тільки надати легітимність, але й інтегрувати процеси, об'єкти і суб'єкти для реалізації певних команд цільових державних функцій. Адміністративний регламент (у сфері державних і органів місцевого самоврядування) − нормативний акт, що задає сукупність і порядок виконання дій для реалізації конкретної функції державних або муніципальних органів, а також визначає результати і умови виконання цих кроків, їх учасників та взаємодії між ними [1]. Основними складовими АР є: область застосування адміністративного регламенту; функціональні цілі, суб'єкти виконання регламенту, об'єкти дії регламенту, процеси та операції регламенту.

Електронні адміністративні регламенти (ЕАР) також призначені для подібної інтеграції, але з використанням інформаційних технологій, а також для підвищення ефективності виконання АР [3; 5].

Мета роботи полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні необхідності регламентації адміністративно-управлінських процесів надання державних послуг в електронній формі.

Виходячи з концептуальних положень електронної взаємодії, адміністративно-управлінські процеси (АУП) для зручності їх формалізації можна поділити на дві різні, але дотичні категорії:

- суспільні, публічні процеси, в рамках яких організація взаємодіє з громадянами, бізнесом, іншими органами влади тощо. Це область інтеграції організацій між собою і зі світом, яка отримала назву Front Office.
- внутрішні для − організації процеси або процеси в рамках Back Office.

Ці області мають багато загальних рис і рішень. В той же час, між ними існують й істотні відмінності. Наприклад, до публічних процесів можуть застосовуватися суворіші вимоги щодо законності й безпеки, надійності. Це стосується, наприклад, розроблення електронних адміністративних регламентів надання послуг. З іншого боку, внутрішні процеси обумовлюють деталі виконання, які не представлені в моделях публічних процесів.

Очевидно, що в ході розгляду АУП слід виходити з необхідності застосування єдиного підходу, який би враховував наступні вимоги:

- методологія опису процесів повинна дозволити отримати інформацію в специфічному для кожної групи користувачів вигляді;
- процедура опису має бути відносно простою, тиражованою, зрозумілою;
- електронні засоби, які підтримують реалізацію методології, мають бути відкриті для змін.

Це дозволить вирішити наступні завдання стандартизації формалізованого представлення адміністративних процесів.

1. Оптимізацію (реінжиніринг) адміністративних процесів, зокрема тих, що носять міжвідомчий характер.

2. Підвищення виконавчої дисципліни через чітке закріплення відповідальності державних службовців, які беруть участь в АУП, а також можливість контролю з боку вищої ланки.

3. Підвищення прозорості АУП для громадян і організацій, які взаємодіють з державою, через створення простого для розуміння формату представлення інформації про процес.

4. Постановка завдань для ІТ-Рішень в рамках підготовки створення електронних адміністративних регламентів.

Рішення кожного з поставлених завдань орієнтовано на певний тип користувачів інформації, тому формат надання інформації має бути адекватний типу користувача. При цьому слід передбачити оптимізацію функцій і повноважень органів державної влади (ОДВ), створення системи регламентації діяльності державних службовців на основі адміністративних і посадових регламентів,

створення уніфікованих вимог (стандартів) взаємодії державних органів з громадянами і організаціями.

Таким чином, нові механізми регламентації, які пропонуються в процесі формування системи надання державних електронних послуг (СНДЕП), такі як адміністративні, посадові та електронні регламенти, стандарти державних послуг, можуть бути задіяні при реалізації наступної послідовності робіт:

- опис процесів в режимі «як є», включаючи аналіз поточної регламентуючої бази і адміністративної практики;
- формування пропозицій з оптимізації процесів (зокрема, з урахуванням потреб споживачів послуг);
- формування моделей процесу в режимі «як повинно бути»;
- формування адміністративного регламенту процесу, посадових регламентів службовців, стандарту державної послуги і їх правове закріплення;
- формування технічних вимог (технічних завдань) на створення електронних регламентів.

Очевидно, що на кожному етапі виникає проблема представлення інформації, необхідна відповідь на питання: що означає модель процесу; в якому вигляді інформація про процес проходить етап оптимізації; як зберегти єдине джерело змін інформації і несуперечність різних форм уявлення про процес при проходженні всіх етапів? Причому всі ці процедури повинні враховувати закріплені законодавчо наявні стандарти уявлення. Наприклад, до тих, що в режимі «як є», можна віднести положення про орган, його структурні підрозділи, а до тих, що виникають в даний момент – адміністративний регламент виконання державних функцій, адміністративний регламент надання державних послуг, посадовий регламент.

Слід зазначити, що останні нормативні правові акти в області регламентації дозволяють багато в чому наблизиться до процесного підходу, перш за все на рівні деталізації опису процесів (до рівня дій, документів тощо. Також усвідомлений і зафіксований зв'язок між адміністративним регламентом виконання функцій (по суті – процесів) і посадовими регламентами державних службовців. Стандарти державних послуг виступають як одна з проекцій представлення адміністративного процесу, спрямована на споживача послуги і така, що містить тільки інформацію про точки взаємодії з державним органом в ході процесу надання послуги.

Посадовий регламент (у змінній, операційній його частині) будується на основі адміністративних регламентів процесів з погляду посади. З погляду фахівців з інформаційних рішень також існує набір стандартних форм представлення інформації як у вигляді графічних нотацій, так і у вигляді мов опису процесів.

Як показує практика, розробити регламент процесу як опис послідовності адміністративних дій, системи інструкцій до послідовності робіт, змісту робіт виконавця на кожному з кроків процесу, спираючись виключно на правову базу, неможливо. Регламент за рівнем деталізації істотно відрізняється навіть від найбільш докладних інструкцій, порядків та інших державних функцій, документів, які регламентують реалізацію процесу. Неминуче потрібний опис поточної адміністративної практики, що є початковою точкою для подальшої оптимізації і фіксації бажаного стану у вигляді регламенту (паперового або електронного).

Досвід вирішення подібних завдань в корпоративному секторі і в міжнародній практиці показує, що рішення ґрунтується на принципах регулярного менеджменту.

Численні проблеми способу внутрішньої організації примушують державні установи звернути увагу на те, яким чином організовані їх адміністративно-управлінські процеси (АУП) і як ними керувати.

Наслідком низької ефективності АУП ОДВ є:

- надмірний робочий час, що витрачається на одиницю показника результативності (на сьогодні ці витрати просто ніхто не оцінює);
- надмірні витрати, зокрема часу, користувачів державних послуг;
- надмірні, довільно встановлювані вимоги до громадян і організацій у зв'язку з виконання державних функцій;
- широкі можливості для отримання адміністративної ренти – корупції за рахунок штучного ускладнення адміністративного процесу;
- відсутність орієнтації адміністративно-управлінських процесів ОДВ на поліпшення їх показників результативності, на підвищення якості державних послуг;
- відомча роз'єднаність, через що виникає дублювання функцій, істотно збільшуються витрати громадян і господарюючих суб'єктів на взаємодію з ОДВ;
- відсутність відкритої і доступної інформації про процеси, що відбуваються у владних структурах, складність суспільного контролю їх діяльності.

Таким чином, першопричиною надмірних тимчасових і матеріальних витрат зокрема і неефективної роботи апарату в цілому є відсутність формалізованих і нормативно закріплених АУП ОДВ.

Завдання опису і оптимізації процесів надання послуг має цілий комплекс рішень в корпоративному секторі. Тому актуальним для державного управління є питання, наскільки технології опису і оптимізації бізнес-процесів можливо застосувати в державному секторі, наскільки принципово адміністративні процеси відрізняються від бізнес-процесів.

Перш за все, слід виділити принципове обмеження застосування технологій оптимізації бізнес-процесів у державному секторі. Переважна частина формалізованих принципів оптимізації в корпоративному секторі сформована на основі впливу стратегічної компоненти моделі діяльності компанії (місія, цілі, показники) на операційну (процеси, проекти).

Процеси державного управління формуються багато в чому під впливом поточних завдань управління, залишаючись надалі незмінними незалежно від закінчення або зміни завдань, для реалізації яких вони створювалися. Крім того, багато процесів, структури, посади формуються за традиційним для бюрократії принципом «адміністрування», а також під конкретних осіб. Все це не дозволяє проводити регулярний перегляд і оптимізацію процесів (з погляду надмірності, відповідності цілям тощо), як це проголошується сучасними концепціями корпоративного менеджменту.

Таким чином, можна констатувати низькі можливості запозичення в державному управлінні технологій оптимізації з бізнесу. Проте, підходи до опису процесів, створення моделі організації і її регламентів, які постійно актуалізуються, у принципі, можуть бути застосовані й ефективні.

Згідно з визначеннями класиків аналізу бізнес-процесів М. Хаммера і Д. Чампі під бізнес-процесом розуміється «сукупність різних видів діяльності, в рамках якої «на вході» використовується один або більше видів ресурсів, і в результаті цієї діяльності на «виході» створюється продукт, який представляє цінність для споживача» [4].

Якщо говорити про державу, державні послуги і продукти для громадян, то це визначення повністю відображає сутність адміністративних регламентів.

При цьому фокусування на аналізі адміністративних регламентів і використанні ІКТ для підвищення їх ефективності сприяє кардинальному зрушенню в мисленні (а саме: від мислення в термінах ізольованих організаційних структур і завдань – до мислення в термінах функцій і процесів, які забезпечують реалізацію функцій).

Не дивлячись на видиму простоту, завдання визначення цих термінів дуже тісно пов'язане з політикою. Це яскравий приклад того, коли ІКТ і велика політика пов'язані нерозривно [2].

Річ у тому, що практично всі країни-лідери розглядають свої зусилля в області «електронних урядів» як один з центральних елементів більш широких ініціатив на шляху модернізації держави.

Сказане допускає прийняття точки зору на державу як на постачальника послуг, що дуже близько аналогічним поняттям, прийнятим в бізнесі. Але, в такому разі, виникає необхідність нового визначення «державної послуги» в контексті всього ланцюжка створення «добавленої вартості» спрямованої, зрештою, на зовнішнього споживача послуги.

В літературі поняття державної послуги часто вживається поряд з поняттям функції, інколи вони навіть ототожнюються. Основна відмінність полягає в тому, що послуга − це зовнішній погляд користувача на взаємодію з державою, а функція − це внутрішній погляд держави і відомств. Що суттєво: як у першому, так і другому випадку вони відображають одні й ті ж процеси, але розглядаються з різних точок зору.

Очевидно, що функції є інструментами і механізмами для реалізації завдань. В той же час, механізмом реалізації функцій, у свою чергу, є процес виконання цієї функції або регламент.

Таким чином, процес розробки адміністративних регламентів (АР) повинен починатися з формалізації поточної діяльності, з'ясування того, які зміни мають бути внесені до існуючих регламентів для їх відповідності реальній діяльності організації. Тому ще один чинник успіху полягає в удосконаленні адміністративно-управлінських процесів.

Осмислюючи недоліки функціонального підходу, фахівці дійшли висновку, що слід звернути увагу на процеси, які відбуваються в організації, оскільки вони проходять через всі підрозділи, охоплюють всі служби, орієнтовані на кінцевий результат.

Спосіб управління, що розглядає організацію не як сукупність відділів, а як сукупність бізнес-процесів (БП), отримав назву процесного підходу.

Основні переваги процесного підходу перед функціональним полягають в спрямованості всієї діяльності на кінцевий результат, що дозволяє:

- швидше реагувати на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища;
- націлювати всіх співробітників на результат процесів (продукт, послугу);
- ефективніше скорочувати витрати;
- оцінювати ефективність операцій (функцій), що виконуються в рамках процесу, з погляду ефективності процесу в цілому;
- скорочувати час виконання процесу при підвищенні якості виконуваних робіт за рахунок виключення операцій передачі інформації за ієрархією управління.

Виходячи зі сказаного, якість АР може бути істотно покращена на основі оптимізації, яка спирається на вдосконалення АУП, застосування процесного підходу до управління державними органами та використання інформаційних технологій в діяльності органів місцевого самоврядування.

Для реалізації проектів з удосконалення АУП і створення АР ОДВ на основі процесного підходу доцільно використовувати інформаційно-логічну модель, якою передбачається виконувати роботи з удосконалення АУП і розробки АР в три етапи.

На першому етапі проекту на підставі дослідження організаційної структури ОДВ, його документів і функцій визначаються послуги, які надаються органом державної влади, цілі і основні АУП.

Завданням другого етапу є детальний опис існуючих АУП і відповідних ресурсних моделей для проведення їх подальшого аналізу і вдосконалення. Базою для цього є інформація стосовно основних АУП, представлена в моделі ОДВ.

Третій етап включає роботи з формування системи взаємопов'язаних показників ефективності діяльності ОДВ, виділяючи ключові показники результативності (КПР).

Цільовими значеннями КПР процесів є такі значення ключових показників результативності процесів, які мають бути досягнуті при вдосконаленні АУП для забезпечення досягнення стратегічних цілей ОДВ. Цільові значення КПР є функцією цілей діяльності ОДВ.

Практика застосування процесного підходу для вирішення завдань державного управління вказує на те, що його використання дозволяє усунути фрагментарність в роботі, організаційні та інформаційні розриви, дублювання, нераціональне використання ресурсів (фінансових, матеріальних, людських).

З метою наглядного представлення даного підходу для вирішення задач організації надання електронних послуг (е-послуг) вважаємо за доцільне структурувати процес надання послуг за допомогою наступних блоків: умова надання е-послуги; підстава для надання е-послуги; вимоги та стандарт е-послуги; кінцевий результат надання е- послуги; якість е-послуги (рис.1).

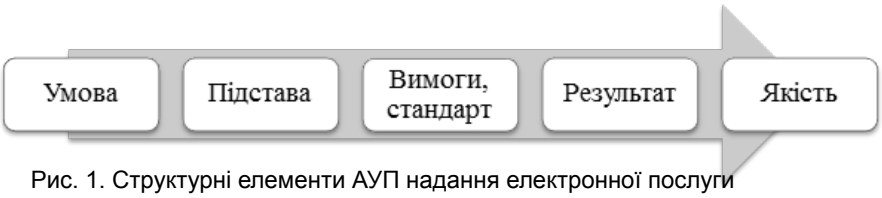

Рис. 1. Структурні елементи АУП надання електронної послуги

В якості умов надання е-послуги нами розуміється − нормативна база, реєстр послуг. Підстава надання е-послуги − заява потенційного споживача, договір. Вимоги − до складу е-послуги та її змісту. Результатом надання е-послуги може бути отримання інформації про послугу, попереднє консультування в процесі підготовки документів, проведена експертиза документів, підготовка рішення про можливість або неможливість зробити послугу виходячи з наявності усієї необхідної для цього інформації. Проте, такий результат є лише проміжним. Кінцевий же результат (факт надання послуги) полягає в задоволенні заявленої потреби одержувача послуги, наприклад, у видачі правовстановлювального документу (посвідчення). Якість е-послуги визначається якістю обслуговування і якістю надання послуги.

Будь-який «фронт-офіс» забезпечує лише якість обслуговування заявників, але не забезпечує якість державних послуг.

Якість е-послуги забезпечується, в першу чергу, організацією чіткої роботи «бек-офісу» (тобто уповноваженого органу влади і організацій, які задіяні в процесі надання послуги і впливають на ухвалення рішення про її надання), яка здійснюється, перш за все, за рахунок:

- чіткого виконання процесу надання е-послуги, який може бути зафіксований лише у вигляді адміністративного регламенту послуги і пов'язаних з ним регламентів міжвідомчої інформаційної взаємодії, регламентів внутрішньої організації діяльності органів влади і уповноважених ними організацій;
- професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків (посадових регламентів);
- обґрунтованості управлінських рішень;
- суворого дотримання правових норм законодавства, вимог стандартів і технологічних карт послуги;
- повноти, цілісності, актуальності й достовірності використовуваних інформаційних ресурсів;
- використання сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій;
- впровадження процесного підходу і системи менеджменту якості в діяльність органів виконавчої влади.

Таким чином, якість обслуговування при наданні е-послуги характеризується доступністю інформації про послугу, територіальною доступністю місця отримання е-послуги, мінімальним часом очікування, комфортністю умов, за яких здійснюється прийом заяви і видача кінцевих документів.

З урахуванням сказаного, побудову моделі процесу надання послуги можна представити у вигляді такої послідовності дій:

- визначається вихідна інформація для виконання функції (вхід функції);
- визначаються виконавці функції та їх ролі;
- визначається зовнішній користувач функції;
- розробляється регламент на підставі відомчих нормативно-правових актів.

Для кожної функції, яка виконується органом державної влади, в процесі надання послуги розробляються адміністративні регламенти. При розробці адміністративного регламенту необхідно:

- здійснити оптимізацію показників виконання функції, яка забезпечує надання послуги;
- спростити адміністративні процедури, включаючи усунення надлишкових адміністративних дій та процедур, стадій їх виконання;
- зменшити терміни виконання адміністративних дій та процедур;
- усунути необґрунтовані обтяження для громадян і організацій;
- встановити персональну відповідальність посадових осіб за дотриманням вимог адміністративних регламентів по кожній адміністративній процедурі.

Загальні методичні положення з розроблення АР можуть мати наступний вигляд.

1. Розробка проекту адміністративного регламенту здійснює орган, що надає послугу.

2. Проект адміністративного регламенту підлягає розміщенню в мережі Інтернет на офіційному сайті органу, який є розробником адміністративного регламенту.

3. З дати розміщення в мережі Інтернет на відповідному офіційному сайті проект адміністративного регламенту повинен бути доступний зацікавленим особам для ознайомлення.

4. Проекти адміністративних регламентів підлягають незалежній експертизі.

5. Строк для проведення незалежної експертизи вказується при розміщенні проекту адміністративного регламенту в мережі Інтернет.

6. За результатами незалежної експертизи складається висновок.

7. Предметом експертизи проектів адміністративних регламентів є оцінка відповідності проектів адміністративних регламентів вимогам, що пред'являються до них стандартом послуги.

Висновки

Регламентація надання електронних послуг може розглядатись у якості нового інструменту стимулювання зусиль регіональних і місцевих органів влади в питанні переведення послуг в електронну форму. Для реконструкції АР в ЕАР необхідно: змінити погляд на передачу та зберігання інформації; орієнтуватися на широке використання інформаційних технологій; поширити використання накопичених даних та електронних документів, враховуючи дотримання всіх нормативно-правових обмежень; ліквідувати прогалини в процесах збору та передачі інформації, що існують навіть у межах одного органу влади; створити повну інструкцію для заповнення та використання всіх документів.

Література.

1. Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства» / А. В. Данилин /М.: Инфра-М,2004. − С. 32−35.

2. Использование информационных технологий в процессе государственного управления. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://microsoft.com/rus/government.

3. Клименко А. В. Электронные административные регламенты // Теория и практика государственного управления / Институт проблем государственного и муниципального управления. Государственный университет − Высшая школа экономики. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. − М.: Эпифания, 2004

4. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. Пер. с англ. / М. Хаммер, Д. Чампи. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2007. – 287 с.

5. Электронные административные регламенты // Региональное электронное правительство: стратегия создания, архитектура, типовые решения / Под ред. В. И. Дрожжинова, А. А. Лучина. М.: Эко-Трендз, 2004. − С. 67−91.

УДК 355(477):341.3

Юрій Овчаренко

ЗБРОЙНІ СИЛИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНИХ СТРУКТУР КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ

В статті розглянуті складнощі та переваги існування України в сучасному геополітичному просторі. Проаналізовані результати міжнародного співробітництва Збройних Сил України з оборонними відомствами країн ЄС та НАТО. Наведений аналіз участі України в миротворчих операціях в 2011–2012 роках.

Ключові слова: *міжнародне співробітництво, миротворча діяльність, партнерство Україна — НАТО, Європейський Союз, система міжнародної безпеки.*

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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Позаблоковий статус України, закріплений в Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», її географічне розташування, унікальний потенціал створюють передумови для перетворення України в активного гравця континентального масштабу.

Питання, пов'язані з різними аспектами міжнародної діяльності Збройних Сил України, розглядались такими вченими, як В. Гречанінов, В. Богданович, В. Горбулін, І. Руснак, Г. Ситник, В. Шкидченко, Ю. Бут, Г. Костенко, Б. Косевцов, В. Телелим, І. Бенько та іншими.

Мета

Метою статті є аналіз видів і напрямків міжнародного співробітництва Міністерства оборони та Збройних Сил України та їх вплив на Європейську інтеграцію України і співпрацю з країнами Європейського континенту.

Виклад основного матеріалу

У сфері зовнішніх загроз перед Україною стоїть завдання виробити вивірені механізми нівелювання різновекторних геополітичних впливів в умовах недостатньої ефективності міжнародних гарантій безпеки [11].

Викликів і ризиків чимало:

- світова фінансово-економічна криза;
- глобальні продовольчі проблеми;
- загострення суперництва за енергоресурси;
- нарощування конфліктного потенціалу на Близькому Сході та Північній Африці;
- посилення геополітичного та геоекономічного впливу Китаю;
- гальмування процесу Європейської інтеграції;
- напруга ситуації навколо процесу створення загальноєвропейської системи ПРО;
- інтеграційні проекти на пострадянському просторі при наявності заморожених конфліктів.

При цьому Україна має і власні переваги:

- вигідне географічне положення, розміри території (площа – 603, 7 тис. кв. км – друге місце в Європі після Росії), чисельність населення (45,8 млн. чол – шосте місце в Європі після Німеччини, Італії, Великобританії, Франції), багаті природні ресурси (найбагатша Європейська країна), сприятливий клімат;
- розміщення в центрі Європи на перехресті торгівельних шляхів, наявність унікальних транспортних комунікацій, вихід до морів;
- глибокі історичні традиції геополітичної орієнтації з навколишнім світом і т.ін.

Але існують і певні складнощі:

1. Тривала відсутність власної державності, численні експансії з боку сусідніх країн не дозоляти реалізовувати геополітичні переваги на користь свого народу.

2. Неспроможність самотужки забезпечити власну національну безпеку.

Для розкриття зазначеного питання розглянемо місце України в геополітичному просторі.

По-перше, Україна у світовій ієрархії посідає місце у другому ешелоні.

У 2011 р. ВВП України складав 106,111 млрд. дол. (51 місце). Перша десятка рейтингу Всесвітнього Банку: США – 13 трл.201 млрд. 819 млн.дол., Японія, Німеччина, Китай, Великобританія, Франція, Італія, Італія, Канада, Іспанія, Бразилія − 986 млрд., 940 млн. дол. (Росія – 986 млрд. дол. 11 місце) [9].

За даними ООН, Україна за індексом людського розвитку (тривалість життя, освіченість населення, населення, ВВП на душу населення) посідає 74 місце серед 162 країн світу.

По-друге, Україна перебуває в оточенні двох великих систем колективної безпеки: на заході – НАТО, на сході і півночі – ОДКБ. Ресурси членів цих систем незрівнянно більші, ніж ресурси України.

3. На глобальному рівні можливості України вкрай обмежені, враховуючи значне зниження її економічного і військового потенціалу та позбавлення ядерної зброї.

Будучи об'єктивним процесом, глобалізація посилює сильних та послаблює слабких. Тому вихід із ситуації, на думку фахівців, можливий шляхами:

1) структурної модернізації економічного потенціалу.
2) інтегрування в Європейські структури.
3) посилення стратегічного співробітництва з США.
4) розвиток рівноправного партнерства з РФ.

У субрегіональному вимірі (в просторі найближчого оточення) за Україною залишається статус великої регіональної держави, що надає їй шанс для активної політики щодо реалізації власних інтересів (Центральна і Південно-Східна Європа, Чорноморський регіон).

Для України життєво важливими є:

- розв'язання конфліктів на Балканах, у Придністров'ї, в Кавказькому регіоні;
- формування моделей рівноправного партнерства в Польщею, Туреччиною, Росією як потужними регіональним лідерами в цій частині світу.

Однак, можливості регіонального лідерства України знижуються через:

- втрати контролю над Чорноморським флотом;
- втрати ринків на Балканах через тривале закриття Дунайської транспортної мережі;
- труднощі з розбудовою Кавказького транспортно-енергетичного коридору, Одеського нафтотерміналу. За таких умов Україна може опинитися в ситуації регіональної стратегічної ізоляції, тобто вона зможе діяти тільки на локальному рівні, здобуваючи незначні переваги, втрачаючи геостратегічну перспективу.

Спроби розв'язати ці проблеми виключно шляхом політичного чи ідеологічного маневрування приречені на невдачу [8].

Таким чином, безпека України в умовах сучасних реалій може забезпечуватися лише тією політикою, яка відповідає її об'єктивному геополітичному статусу як великої європейської держави. Все, що сприяє інтеграції України в Європу, зміцненню взаємозв'язків її частин,

© Овчаренко Ю.О., 2013.

освоєнню геополітичного простору одночасно зміцнює і національну безпеку держави.

Безпосередньо суттєвою часткою заходів щодо участі України у системі міжнародної безпеки є заходи, до яких залучені сили та засоби ЗС України.

2011−2012 рр. Міністерство оборони забезпечило виконання міжнародних зобов'язань України з урегулювання криз та практичної реалізації основних засад зовнішньої політики держави [4]. За своїм змістом та результатами міжнародне співробітництво було спрямоване на:

- забезпечення європейської інтеграції України й участі в удосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки;
- розвиток двосторонніх відносин з Російською Федерацією на основі стратегічного партнерства, дружби і добросусідства, взаємовигідного співробітництва;
- забезпечення виконання положень Хартії Україна – США, формування механізмів стратегічного партнерства на засадах ефективного і взаємовигідного співробітництва;
- підтримання діалогу з ключовими партнерами України, країнами-сусідами, іншими провідними державами світу та міжнародними безпековими організаціями;
- продовження конструктивного партнерства з Організацією Північно-Атлантичного договору з усіх питань, що становлять взаємний інтерес;
- використання можливостей міжнародного співробітництва для адаптації військовослужбовців до цивільного життя, забезпечення утилізації надлишкових боєприпасів, стрілецької зброї та ракетного палива, контролю над озброєнням та нерозповсюдження зброї масового знищення.

Протягом періоду проведено 921 захід, з яких 198 – позапланово.

Переважну кількість заходів було проведено в рамках багатостороннього співробітництва, що становить майже 50 % загальної кількості міжнародних заходів та в два рази перевищує показник 2010 р. У цілому приблизно 3 тис. представників Міністерства оборони та Збройних Сил взяли участь у заходах міжнародного співробітництва.

Двостороннє співробітництво з оборонними відомствами країн світу є базовим фактором підвищення взаємної довіри держав в умовах реалізації Україною політики позаблоковості.

Протягом року з оборонними відомствами 48 країн проведено 458 заходів, найбільшу кількість яких здійснено зі Сполученими Штатами Америки, Російською Федерацією, Великою Британією, Федеративною Республікою Німеччина, Французькою Республікою, Республікою Білорусь та Республікою Польща.

Дієвих результатів досягнуто у співпраці України зі Сполученими Штатами Америки. Відповідно до Меморандуму 2 (2009 р.), у квітні 2011 р. завершено ліквідацію ракетних комплексів 9К72 (Scud) та обладнання, матеріалів і компонентів ракетного палива, що входять до їх складу. Продовжено співпрацю з реформування системи військової освіти України. У навчальних закладах США пройшли підготовку 79 військовослужбовців Збройних Сил. Відновлено переговорний процес з питань військово-технічного співробітництва. Міністерством оборони використано досвід Міністерства оборони США в будівництві військових житлових містечок.

Значно розширено співробітництво з оборонним відомством Російської Федерації [5]. Упродовж року було підготовлено та проведено сім зустрічей керівників оборонних відомств України і Російської Федерації та засідання Підкомітету з питань безпеки українсько-російської міждержавної комісії. У рамках цих заходів досягнуто практичних результатів з подальшого використання полігона злітно-посадкових систем «Нитка», закладено підґрунтя для залучення українських підприємств до утилізації боєприпасів, озброєння, військової техніки та ремонту і модернізації кораблів Чорноморського флоту Російської Федерації. Започатковано підготовку українських військовослужбовців у військових навчальних закладах Російської Федерації.

У 2011–2012рр. після тривалої перерви спільно з Російською Стороною проведено ряд заходів, а саме: командно-штабне навчання «Фарватер миру». Аеромобільний підрозділ Збройних Сил України взяв участь в оперативно-стратегічних навчаннях Збройних Сил Російської Федерації «Центр-2011». Успішно проведено тристороннє українсько-російсько-білоруське навчання механізованих підрозділів на полігоні «Широколанівський» та двосторонні тренування чергових сил ППО.

Важливим чинником у підтриманні сталого рівня співробітництва між оборонними відомствами України та Великої Британії є широке залучення цивільного радника від Великої Британії при Міністерстві оборони до цієї роботи.

Започатковано проведення «експертних класів» та стажування представників Міністерства оборони та Збройних Сил у його офісі. Водночас за підтримки Міністерства оборони Великої Британії в рамках програми оборонної дипломатії представниками Кранфілдського університету Академії оборони Великої Британії спільно з викладачами Національного університету оборони України двічі за рік проводилися короткострокові курси «Управління оборонною галуззю в широкому контексті безпеки» для працівників Сектору безпеки і оборони та військовослужбовців Збройних Сил.

Важливим аспектом співробітництва з Республікою Польща стали щорічні стажування представників Міністерства оборони та Генерального штабу у структурних підрозділах Міністерства національної оборони Республіки Польща та Генерального штабу Війська Польського. Протягом року стажування пройшли п'ять представників Збройних Сил. Триває робота зі створення литовсько-польсько-української бригади ЛитПолУкрбриг. За результатами тристоронніх переговорів досягнуто домовленості завершити роботу над Угодою про формування багатонаціонального з'єднання у 2012 р. початку 2013 р. Ефективно розвивалося воєнно-політичне та військово-технічне співробітництво з Французькою Республікою. Продовжувалася реалізація контракту з модернізації вертольотів Мі-24 та підготовки їх серійного виробництва. Конкретизовано участь Міністерства оборони Французької Республіки у програмі створення українського корвета та спільного виробництва безпілотних літальних апаратів.

Продовжено конструктивне співробітництво з Республікою Білорусь. Розширено співпрацю у проведенні спільних заходів з бойової підготовки. Це, зокрема, участь у двосторонніх та багатосторонніх навчаннях («Безпечне небо-2011», «Рапід Трайдент-2011», «Центр-2011») та українсько-білоруських навчаннях чергових сил з протиповітряної оборони у 2012 році.

Уже втретє поспіль у рамках спільної з Королівством Данії операції «Північний сокіл-2011, 2012» екіпажі військово-транспортної авіації Повітряних Сил успішно виконали завдання з перевезення пального та іншо-

го вантажу в заполярних умовах з авіабази ВПС США «Туле» на датську полярну станцію «Норд». Виконано 20 повітряних перевезень, екіпажі провели в полярному небі майже 100 годин. Загалом перевезено понад 600 тисяч літрів пального та 17,5 тонн вантажів.

Між оборонними відомствами України та Турецької Республіки продовжується воєнно-політичний діалог на вищому рівні. Активізовано двостороннє співробітництво в рамках регіональних безпекових проектів «Чорноморська гармонія», Чорноморської групи військово-морського співробітництва BLACKSEAFOR, Документа щодо зміцнення довіри та безпеки у військово-морській галузі на Чорному морі та з питань обміну даними про повітряну обстановку. У перспективі передбачається поглиблення прикордонної співпраці, проведення спільних військово-морських навчань миротворчого та антитерористичного спрямування, спільного реагування на кризові ситуації, обміну досвідом у питаннях підготовки миротворчих контингентів і персоналу, участь в операціях з підтримання миру [4; 6].

Серед країн Центральної та Східної Азії найбільш динамічно розвивається співробітництво з Китайською Народною Республікою, основними напрямами якого в оборонній сфері є: проведення воєнно-політичних консультацій на рівні керівництва оборонних відомств; обмін підготовкою кадрів; реалізація спільних проектів зі створення зразків ОВТ.

Подальшого розвитку зазнали двосторонні відносини в оборонній сфері з провідними країнами Південної Америки. У вересні 2011 р. вперше в історії двосторонніх відносин відбувся візит Міністра оборони України до Федеративної Республіки Бразилія. У рамках проведення заходу обговорено великий спектр питань двостороннього військового та військово-технічного співробітництва на 2012 рік і подальшу перспективу [4].

Реалізуючи двостороннє співробітництво, Україна закріплює позитивний імідж контрибутора різноманітних складових європейської безпеки. Головним інструментом такої співпраці залишаються міждержавні консультації та співпраця у сфері врегулювання криз.

Дотримання Україною політики інтеграції в європейський політичний, економічний, правовий простір визначає пріоритетність її участі у заходах удосконалення та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору й іншими військово-політичними блоками.

Співробітництво з Європейським Союзом

Співробітництво з ЄС у 2011−2012 рр. здійснювалося відповідно до пріоритетів, визначених Порядком денним асоціації Україна–ЄС у частині, що стосується Міністерства оборони, а також Робочого плану співробітництва Збройних Сил України і Секретаріату Ради ЄС (у сфері Спільної політики безпеки та оборони) У рамках налагодження співпраці зі структурами та агенціями ЄС проведено консультації з Європейським оборонним агентством, Європейським коледжем безпеки і оборони, Інститутом досліджень безпеки ЄС.

Уперше в історії взаємовідносин України та ЄС підрозділ морської піхоти, військово-транспортний літак Іл-76МД з екіпажем та група офіцерів Збройних Сил у другому півріччі 2011 р. були залучені до оперативного чергування у складі багатонаціональної бойової тактичної групи Європейського Союзу HELBROC (Грецька Республіка, Республіка Болгарія, Румунія, Республіка Кіпр).

Тривала робота щодо залучення сил та засобів Збройних Сил до багатонаціональної бойової тактичної групи, яка формуватиметься країнами-членами Вишеградської четвірки (Республіка Польща, Словацька Республіка, Угорська Республіка, Чеська Республіка) [4].

Продовжується робота щодо залучення до операції EU NAVFOR ATALANTA основного (Ан-26) і резервного (Ан-30Б) літака та укладення Технічної угоди щодо завдань і статусу українського підрозділу в операції. Порядок застосування і використання Збройних Сил, їх зброї та бойової техніки за межами держави для протидії актам піратства врегульовано законодавством України з ЄС, зокрема в галузі реалізації Спільної політики безпеки та оборони, дала практичні результати в імплементації завдань щодо залучення підрозділів Збройних Сил до складу БТГ ЄС. Зроблено ще один внесок у зміцнення довіри та безпеки в Європі.

Партнерство з НАТО

Співпраця з Організацією Північноатлантичного договору в 2012 р. в оборонній сфері здійснювалася в рамках програми «Партнерство заради миру» в межах виконання заходів Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО, Індивідуальної програми партнерства, а також дворічного Робочого плану Військового комітету Україна – НАТО та інших спільних ініціатив [3].

У рамках реалізації Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО у 2011 р. Міністерство оборони брало участь у виконанні 217 заходів, у тому числі як відповідальний виконавець 195 заходів, з яких виконано повністю 169 заходів (78 %), частково – 24 заходи (11 %), не виконано – 9 заходів (4 %), скасовано – 6 заходів (2,5 %), перенесено – 9 заходів (4,5 %). Протягом року були задіяні всі механізми військового співробітництва з НАТО.

У рамках діяльності Комісії з питань партнерства України проведено три засідання робочої групи з питань оборони та військових питань, під час яких обговорювалися практичні питання порядку денного подальшого партнерства з НАТО.

Дієва допомога в реформуванні Збройних Сил надавалася в рамках проведення засідань Спільного координаційного комітету за участю іноземних радників при Міністерстві оборони та Генеральному штабі.

Збройні Сили забезпечили виконання міжнародних зобов'язань щодо участі в операціях з урегулювання криз і, як у минулому році, взяли участь у чотирьох міжнародних операціях під проводом НАТО, зокрема:

- Багатонаціональних силах у Косово (KFOR);
- Тренувальній місії НАТО в Іраку, яка на підставі рішення Північно-атлантичної ради у грудні 2011 р. завершила свою діяльність;
- Антитерористичній операції в Середземному морі «Активні зусилля»;
- Міжнародних силах сприяння безпеці в Афганістані.

Водночас тривала підготовка підрозділів Військово-Морських Сил до участі в антипіратській операції «Океанський щит». Досягнуто згоди в тому, що залучення активів Збройних Сил до операцій EU NAVFOR ATALANTA та «Океанський щит» здійснюватиметься поперемінно, з річним інтервалом, починаючи з 2012 р. Продовжено практику залучення підрозділів Збройних Сил до Сил реагування НАТО. У другому півріччі 2011 р. на оперативному чергуванні у складі 17-ї ротації Сил реагування НАТО перебував військово-транспортний літак Іл-76МД з екіпажем, групою наземного обслуговування та командним елементом.

На виконання Меморандуму (2010 р.) у квітні 2011 р. підписано Технічну угоду між Міністерством оборони України, Генеральним штабом Збройних Сил Турецької Респу-

бліки та Штабом Верховного головнокомандувача Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі щодо встановлення та технічного обслуговування системи обміну даними про повітряну обстановку між командним пунктом повітряного командування «Південь» (м. Одеса, Україна) та Центром управління та оповіщення (м. Ерзурум, Турецька Республіка). Обмін інформацією між Україною і Туреччиною заплановано розпочати у 2013 р.

Триває співпраця з Агенцією НАТО з технічного обслуговування і постачання (NAMSA) з утилізації надлишкових та непридатних до застосування боєприпасів і озброєнь. У 2011 р. завершено перший етап проекту Трастового фонду програми НАТО «Партнерство заради миру». Загалом протягом 2006−2012 рр. знищено більш 15 тис. тонн звичайних боєприпасів, 450 тис. тонн легких озброєнь і стрілецької зброї і 1 тис. ракет до переносних зенітно-ракетних комплексів. Беручи до уваги успішну реалізацію заходів першого етапу проекту Трастового фонду НАТО/ПЗМ, у вересні 2011 р. між Кабінетом Міністрів України та Організацією НАТО підписано відповідну угоду щодо утилізації легких озброєнь і стрілецької зброї, звичайних боєприпасів і протипіхотних мін типу ПФМ-1 та у 2012 р. продовжено другий етап проекту.

Іншим механізмом здійснення практичного співробітництва з Альянсом є Індивідуальна програма партнерства між Україною та НАТО. У її реалізації перевага надавалася військовослужбовцям, що проходять службу в органах військового управління, військових частинах і підрозділах Збройних Сил, визначених для участі у міжнародних програмах, міжнародних військових навчаннях, багатонаціональних військових формуваннях та міжнародних миротворчих операціях. У рамках програми більше 200 представників Збройних Сил взяли участь у 70 заходах.

Ефективно реалізується Програма професійної підготовки цивільного персоналу сектору безпеки. Протягом року на фахових курсах пройшли підготовку 168 осіб.

Партнерство України та НАТО не втратило своєї цілеспрямованості щодо проведення реформ в оборонній сфері, зменшення наслідків військової діяльності та забезпечення спільного внеску в гарантування миру і стабільності в Європі та світі.

Реалізація сучасних можливостей співробітництва в рамках міжнародних і регіональних організацій та ініціатив надає Україні додаткові інструменти для впровадження національних інтересів та визнання держави рівноправним партнером на міжнародній арені.

Україна як одна з країн-засновників Організації Об'єднаних Націй уже понад 19 років виступає як країна-контрибутор військових підрозділів та персоналу для участі у миротворчих операціях з підтримання міжнародного миру і безпеки заходів боротьби з тероризмом, Україна підтвердила свою готовність докласти максимум зусиль до спільної боротьби. На виконання Резолюції № 1991, прийнятої Радою Безпеки на 6568-му засіданні 28 червня 2011 р., український миротворчий контингент направлено для участі у Місії ООН зі стабілізації в Демократичній Республіці Конго (MONUSCO).

Діяльність України в ОБСЄ забезпечила рівноправну участь нашої держави в обговоренні й вирішенні актуальних проблем міжнародної безпеки, розвитку і активізації міжнародного співробітництва в напрямі роззброєння та врегулювання «заморожених» конфліктів.

Протягом року тривала реалізація проекту ОБСЄ–Україна щодо утилізації рідкого ракетного палива (меланжу) в Україні. Важливою складовою співробітництва є забезпечення адаптації звільнених військовослужбовців до цивільного життя. Загалом, починаючи з 2008 року, в рамках програми з соціальної адаптації звільнених військовослужбовців за сприяння ОБСЄ пройшли перенавчання більше 4 тис. військовослужбовців.

Якісно нового рівня набуло міжнародне співробітництво в рамках організації Співдружності Незалежних Держав. Українська делегація двічі брала участь у засіданнях Ради міністрів оборони держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (РМО СНД), у тому числі в ювілейному 60-му засіданні. РМО, яка є статутним органом СНД, сформувалася як дієвий інструмент забезпечення багатосторонньої військової співпраці та інтеграції.

У 2011−2012 рр. закладено значний потенціал подальшої співпраці в рамках реалізації Концепції військового співробітництва держав-учасниць СНД до 2015 р., зокрема:

- здійснено обмін інформацією з проблем організації об'єднаної системи ППО держав-учасниць СНД, розвитку її сил і засобів, а також організації та проведення навчання з бойовою стрільбою підрозділами зенітних ракетних військ на перспективу;
- обговорено питання щодо участі в перспективі підрозділів Збройних Сил у спільних оперативних навчаннях СНД;
- узгоджено плани багатостороннього військового та військово-технічного співробітництва.

У контексті поглиблення військової співпраці у рамках СНД в квітні 2011 р. вперше проведено в Україні засідання Координаційного комітету з питань протиповітряної оборони при Раді міністрів оборони держав – учасниць СНД та методичний збір з його членами.

Прагнучи до подальшої інтеграції в європейську спільноту, Україна в повному обсязі виконала зобов'язання в рамках регіональних ініціатив. Зокрема, у жовтні 2011 р. делегація Міністерства оборони взяла участь у черговому засіданні Ради міністрів оборони Південно-Східної Європи в Турецькій Республіці, на якому було підтверджено готовність України реалізувати вже розпочаті проекти та взяти участь у врегулюванні конфліктних ситуацій на регіональному рівні, передусім так званих заморожених конфліктів.

У рамках співпраці з Вишеградською четвіркою продовжено обговорення питання щодо створення спільної бойової тактичної групи ЄС. Досягнуто згоди про головування у проекті Республіки Польща та визначено термін досягнення повної оперативної готовності БТГ для участі в операціях та місіях у першому півріччі 2016 р. У лютому 2011 р. Україна передала Угорський Республіці повноваження на головування в багатонаціональній ініціативі «Тиса». Два кораблі Військово-Морських Сил Збройних Сил України взяли участь у квітневій та серпневій 2011 р. активаціях Спільної чорноморської групи військово-морського співробітництва BLACKSEAFOR. У квітні корабель управління «Славутич» пройшов понад 1860 морських миль, його екіпажем проведено 25 корабельних навчань та 52 корабельні бойові навчання. У складі міжнародного з'єднання корабель взяв участь у комплексі тактичних навчань і тренувань. У серпні морський тральщик «Черкаси» брав участь у відпрацюванні пошуково-рятувальних та гуманітарних завдань [2; 4; 5].

Належна підготовка заходів та представлення України на міжнародному рівні сприяли тому, що держава активно впливала на становлення добросусідських відносин на регіональному рівні, забезпечила належний захист національних інтересів у світі та зробила вагомий внесок у загальноєвропейську систему безпеки.

МИРОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ

Участь України в миротворчих операціях є важливою складовою внеску країни у сферу зміцнення миру

і безпеки в усьому світі. Протягом року близько 960 військовослужбовців Збройних Сил взяли участь в 11 миротворчих місіях і операціях на територіях 8 країн світу. Організовано та практично проведено 63 планові ротації українського миротворчого контингенту та персоналу.

Нарощено загальний внесок Збройних Сил у міжнародні зусилля з урегулювання криз. Додатково направлено трьох військових лікарів до складу військового госпіталю польського контингенту Міжнародних сил сприяння безпеці в Ісламській Республіці Афганістан (провінція Газні) та двох військових фахівців до складу литовської групи радників армійської авіації Афганської Національної Армії (провінція Кандагар). Загалом кількість миротворчого персоналу в Ісламській Республіці Афганістан становить 22 особи. Крім того, на три офіцери збільшено чисельність українського миротворчого персоналу в Тренувальній місії НАТО в Іраку. Водночас у зв'язку із завершенням діяльності Тренувальної місії НАТО в Іраку український персонал повернувся до України. З метою збереження рівня залучення Збройних Сил до миротворчих операцій під егідою ООН та у зв'язку з переформатуванням у липні 2011 р. Місії ООН у Судані український миротворчий персонал переведено на посади офіцерів взаємодії та спостереження у складі новоствореної Місії ООН у Південному Судані та Тимчасових силах ООН із забезпечення безпеки в Аб'єй.

У 2011−2012 р. Збройні Сили залучалися до виконання резонансних міжнародних операцій. Проведено гуманітарну місію з евакуації українських та іноземних громадян із зони бойових дій на території Великої Соціалістичної Народної Лівійської Арабської Джамагирії із застосуванням великого десантного корабля «Костянтин Ольшанський» та літака Іл-76МД11. Силами авіаційної групи 56-го овз Місії ООН у Ліберії надано ефективну підтримку операції ООН у Кот-д'Івуарі.

Результативна діяльність 56-го овз Місії ООН у Ліберії сприяла вирішенню питання із Секретаріатом ООН щодо збільшення Україні з боку ООН суми відшкодування за наліт годин авіаційними засобами з лютого 2011 р.

Для забезпечення та підтримання набутого рівня миротворчої діяльності військовослужбовцями Збройних Сил, які виконують службові обов'язки за межами України, з 1 січня 2012 р. розміри щомісячної грошової винагороди в іноземній валюті збільшено у 2,5 рази.

Участь Збройних Сил у міжнародних миротворчих та багатонаціональних операціях з урегулювання криз стимулює розвиток військ (сил) і сприяє їх відповідності сучасним вимогам, а також залишається дієвим інструментом нарощування власних оперативних спроможностей.

Висновки

Таким чином, Міністерство оборони та Збройні Сили забезпечили реалізацію завдань держави, спрямованих на її європейську інтеграцію, та виконали прийняті на себе міжнародні зобов'язання. Українські миротворчі контингенти і персонал підтвердили заявлені спроможності діяти спільно з підрозділами інших держав при виконанні завдань міжнародних миротворчих місій і операцій.

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 / [Електронне видання]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua.

2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 №964-IV з змінами та доповненнями № 3200-IV від 15.12.05, № 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 / [Електронне видання]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua.

3. Указ Президента України № 273/2012 «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна − НАТО на 2012 рік / [Електронне видання]. Режим доступу: www.ac ada.gov.ua.

4. Співробітництво між Україною та НАТО у військовій сфері 2012 веб-сайт Міністерства оборони України.

5. «Теденции развития вооруженных сил», «Лента. Ру» (2011) / [Електронне видання]. Режим доступу: http://dic.academic.ru

6. Все про НАТО. Обзори та підсумки http://www.ukraine-nato.gov.ua

7. Божок Є. Військова сфера НАТО // Атлантична панорама. – 2007. − №6.

8. Вакуліна О. Створювати національну систему безпеки чи йти в НАТО. – Голос України. – 2008. – № 221

9. Моніторинг ситуації у соціальній сфері в Україні за 2012 рік. Центр перспективних соціальних досліджень / [Електронне видання]. Режим доступу: http://cpsr.org.ua/index.php.

10. Клюєв А. РНБО. Модернізація стартувала. // Дзеркало тижня. № 11, 2012.

11. Романов І. В. Стратегії Національної безпеки // Атлантична панорама. − №6. − 2008. − С. 34−38.

12. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади визначення, класифікації та оцінки систем загроз національної безпеці і рекомендації щодо їх удосконалення // Вісн. Нац. акад. держ. упр. − 2007. − № 3. − С. 86−108.

13. Белорус О. Г., Лукяненко Д. Г. Глобализация и безопасность развития: Монография. – К.: КНЕУ, 2002. – 789 с.

14. Бордачев Т. В. Кризис развития ЕС и Россия // Современная Европа. – 2010. − № 1.

15. Ситник Г.П. Управління національною безпекою в контексті глобальних трансформацій світового простору // Вісник УАДУ.

16. Оборонна політика : потреба реформ Збройних Сил України. Збірник матеріалів за результатами публічних консультацій / За заг. ред. проф. Богатирьової Р. В. – К.: Заповіт, 2011.

17. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року / Затверджений Указом Президента України від 22 червня 2004 року №670/2004 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» на період до 2015 року».

УДК 351.84:32.019.5(061.2)

Іван Парубчак

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОБ'ЄДНАНЬ НА СОЦІАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано ступінь конструктивності взаємодії інститутів держави та недержавних організацій. За-

© Парубчак І.О., 2013.

пропоновано класифікацію типології взаємовідносин органів державного управління та громадських об'єднань. Охарактеризовано соціальні чинники державного управління в Україні. Обґрунтовано важливість вдосконалення впливу громадських організацій на органи державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: *громадянське суспільство, соціальні характеристики, громадські організації, державне управління, громадські об'єднання.*

Постановка проблеми

На сьогоднішній день недержавні організації представляють значний соціальний фактор. Розвиток громадянського суспільства шляхом подальшої демократизації суспільного життя є одним з магістральних напрямів трансформації українського суспільства та наближення його до відповідних європейських стандартів.

Враховуючи, що державне управління розуміється як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, робиться висновок, що державне управління передбачає досягнення відповідної ефективності [2, с. 34]. Створюючи конкуренцію державним і муніципальним структурам, недержавні організації збільшують ефективність функціонування системи надання соціальних послуг у цілому. Поліпшуючи соціальний клімат, вони роблять внесок у забезпечення соціальної та політичної стабільності, які є необхідними умовами економічного розвитку.

Роль недержавних організацій в житті суспільства рельєфно виявляється в їх різноманітних функціях, які умовно можна розділити на дві великі групи: соціально-економічні та суспільно-політичні. Громадські рухи та організації здійснюють контроль за діяльністю державного апарату «знизу», підтримують його ідеї або опонують йому, розробляючи та пропонуючи альтернативні методи розв'язання проблем, що виникли. Недержавні організації займаються захистом прав людини через моделі громадської експертизи та контролю, сприяють прозорості й ефективності роботи державних служб і судової системи. Вони є каталізатором реалізації чинників зворотного зв'язку між громадянами та органами державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз наукової літератури показує, що до найактуальніших завдань соціальної складової державного управління належить забезпечення конструктивної взаємодії інститутів держави та громадських організацій, які є важливими каналами артикуляції, трансляції та відстоювання інтересів громадян [21, с. 4]. У дослідженні проблем ефективності державного управління важливе місце посідає питання про сутність показників і критеріїв ефективності.

Поняття «результативність управління» не одержало поки чіткого визначення і тлумачення анні в науковій літературі, ні в практиці державного управління. У вітчизняній і закордонній науковій літературі з менеджменту відзначаються спроби поділу понять «результативність управління» та «ефективність управління». Показники результативності процесу характеризують ступінь досягнення мети процесу та запланованих результатів. Показники економічної ефективності відображають, наскільки оптимізовані ресурси при досягненні необхідного результату, показники соціальної ефективності піддаються визначенню найважче [20].

Проблема громадянського суспільства належить до числа фундаментальних проблем, що хвилювала протягом багатьох століть науковців, з'явилася з виникненням держави і поділу суспільства на державну та недержавну сфери людської життєдіяльності. І зараз ця проблема перебуває в основі глобальних суспільних змін, що відбуваються в багатьох країнах світу і буде визначати перспективи розвитку світового співтовариства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Незважаючи на тривалий період існування концепції громадянського суспільства, поняття «третій сектор» досі не є усталеним, що пояснюється як різноманітністю підходів використаних дослідниками, так і пріоритетними завданнями, котрі покликані розв'язувати даний сектор в різних країнах.

Для дослідження процесів взаємодії громадських організацій та органів державної влади в системі державного управління, в тому числі для забезпечення її соціальних складових, потрібно мати інструментарій для характеристики усього розмаїття контактів. Поняття «критерій» визначається в науковій літературі як відмітна ознака, що об'єктивно відображає стан того або іншого процесу, явища, об'єкта або суб'єкта [10, с. 85]. Але критеріями можуть бути не всякі ознаки стану, а тільки ті, які відповідають певним вимогам.

Насамперед, вони повинні бути об'єктивними, що відображають не другорядні й випадкові, а істотні та повторювані ознаки. Вони також повинні бути необхідними та достатніми, служити еталоном виміру для оцінки результатів діяльності, містити якісно-кількісну інформацію про функціонування системи.

Мета

Метою статті є з'ясувати значення діяльності громадських об'єднань для вдосконалення соціальних характеристик державного управління.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Проаналізувати ступінь конструктивності взаємодії інститутів держави та недержавних організацій.

2. Запропонувати класифікацію типології взаємовідносин органів державного управління та громадських об'єднань.

3. Охарактеризувати соціальні чинники державного управління в Україні.

4. Обґрунтувати важливість вдосконалення впливу громадських організацій на органи державної влади та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу

Громадянське суспільство уособлює сукупність недержавних суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності, і його структура складається з різних видів цих відносин: політичних, економічних, релігійних, соціальних, інформаційних, сімейних тощо [17, с. 9]. Логічно, що при цьому воно має відмінні від держави пріоритети. Якщо для держави ними залишаються безпека, стабільність, порядок і захищеність, то для громадянського суспільства пріоритетами стають воля, ініціатива, динамізм і спонтанна активність.

За своїм внеском у здійснення функцій громадянського суспільства слід виокремити сукупність груп населення та організацій, що не ставлять перед собою цілей збільшення особистого прибутку безпосередньо через участь у роботі таких груп і організацій або через володіння ними [11]. Як підструктура суспільної системи, громадянське суспільство, у свою чергу, має складну внутрішню структуру, яку визначають, в першу чергу, як сукупність суб'єктів, що представляють недержавну сферу життєдіяльності.

Високий рівень добровільної праці в недержавних організаціях доводить, що ці організації здатні залучити до реалізації соціально значущої діяльності величезний громадський потенціал. Даний капітал − це певний по-

тенціал суспільства або його частини, заснований на довірі, відкритості, обміні інформацією та співробітництві, так само як і на єдиних нормах, цілях та інститутах для вироблення рішень на державному рівні на благо народу. Недержавні організації є каналом, за допомогою якого здійснюється участь громадян в громадській діяльності та організуються їх потужні групи, здатні впливати на державну політику й одержувати доступ до державних ресурсів.

Це, зокрема, благодійні фонди і благодійні організації, створені у визначеному законом порядку для проведення благодійної діяльності, в тому числі громадські організації, створені з метою провадження екологічної, оздоровчої, аматорської, спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності, творчі спілки та політичні партії, громадські організації інвалідів та їх місцеві осередки, науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади, спілки, асоціації, кредитні спілки, релігійні організації та професійні спілки, інші організації [9].

Багатоманітні підходи до формулювання категорії громадянського суспільства призводять до розбіжностей у визначенні його інститутів. Головною ознакою цих інститутів є те, що вони утворюються не державою, а самими індивідами, і тому їх реальне функціонування є показником громадської зрілості суспільства, усвідомлення ним своїх власних потреб, рівня його самосвідомості.

З теорією соціального капіталу органічно пов'язана теорія соціальних інвестицій, будь-які дії, що вживаються в соціальній сфері, повинні бути спрямовані на скорочення кількості нужденних. Це означає, що одним із принципів державної політики повинна стати спрямованість зусиль на соціальний розвиток спроможностей громадян до самозабезпечення і, як наслідок, – до самореалізації, що й відбувається в середовищі недержавних організацій [23, с. 49]. Для формування успішної моделі подібної політики необхідні підходи, що спонукують громадян до самостійного вирішення своїх проблем і сприяють цьому.

Зусилля в цьому напрямку повинні бути коректно спланованими й націленими на одержання розрахованого позитивного соціального ефекту. Недержавні організації є не тільки оптимальним об'єктом соціального інвестування, але й ефективними постачальником соціально значущих послуг. Вони відрізняються не тільки здатністю оперативно реагувати на потреби населення, нові соціальні виклики та проблеми, але й низькими адміністративними витратами [19, с. 89].

Недержавні організації – це джерело соціальних інновацій. Багато освітніх, управлінських та інформаційних технологій, сучасні методи соціальної роботи були вперше впроваджені громадськими організаціями, а потім стали частиною державної і муніципальної політики [16, с. 6]. До суспільно-політичних функцій неурядових організацій відноситься вираження та агрегація інтересів різних соціальних груп, прошарків суспільства. Важливою функцією є також узгодження безлічі приватних інтересів, знаходження серед них типових, особливо значущих, першорядних. На цій основі встановлюються зв'язки з державою, політичними партіями, доводиться до них інформація про актуальні проблеми суспільства.

Недержавні організації виражають інтереси різних, у тому числі незахищених груп населення, та відіграють важливу роль у розвитку демократії. Неурядові організації зайняті лобізмом і представництвом інтересів різних груп суспільства, забезпечуючи ним широкі можливості брати участь у процесі вироблення й прийняття рішень, вони формують суспільну думку [13].

Завданням деяких громадських організацій є покращення ситуації дискримінованих груп або груп, нездатних самостійно боротися за свої права або хоча б звернути увагу на свою ситуацію. Діяльність таких недержавних організацій виходить за рамки представлення інтересів своїх членів, вони сприяють політичній і соціальній інтеграції цих груп із суспільством [12, с. 76]. Ці організації сприяють також інтеграції в суспільство людей або груп, що перебувають під загрозою маргіналізації.

У ряді випадків організації третього сектору діють більш успішно та більш ефективно, ніж державні установи. Це переконливо показують дослідження, що проводилися в багатьох країнах [14]. В результаті державі нерідко виявляється вигідніше передавати кошти незалежним некомерційним організаціям, зрозуміло, в обмін на чіткі, конкретні зобов'язання, що контролюються з їх боку, ніж створювати додаткові організації самому.

У демократичних країнах роль недержавних організацій у виробленні соціальної політики на загальнонаціональному і місцевому рівні привселюдно визнається державою. В якості підтвердження такого визнання багато європейських держав прийняли документи, в яких отримали розвиток ідеї щодо взаємної користі співпраці між державою та громадянським суспільством. Чинники взаємодії, як динамічна система зовнішньо організованих державних та суспільних інститутів, правових норм, що регламентують відносини між ними, соціальних технологій, а також матеріальних і нематеріальних ресурсів, є центральним елементом системи взаємодії громадських організацій та органів державної влади [22].

Сутність конкурсних складових взаємодії полягає в тому, що громадська організація отримує бюджетне фінансування за умови перемоги в конкурсі, який проводиться по спеціальній, заздалегідь розробленій та відповідним чином узгодженій схемі. Соціальне замовлення передбачає формування і розміщення замовлення на надання послуг, перелік, зміст і обсяги яких можуть бути чітко визначені, виходячи з цілей відповідної програми [7, с. 342]. Органи влади, відповідальні за розробку і виконання програми, знають, що потрібно зробити, формулюють це у вигляді замовлення і розміщують його на конкурсній основі. Соціальне замовлення по своїй суті є різновидом соціального контрактування, вбудованого в програмно-цільовий підхід або, як зараз стало прийнято говорити − бюджетування, орієнтованого на результат.

Нерідко на практиці соціальним замовленням помилково називають зовсім іншу модель, а саме – соціальний грант. Цей чинник застосовується в ситуації, коли функції державного управління не визначають однозначно, які саме заходи краще здійснити для їх досягнення. Конкретні завдання соціальної політики, що підтримуються державою, не можуть і не повинні однозначно детермінуватися ані теоретичними конструкціями, якими би ґрунтовними вони не були, ані уявленнями працівників органів влади, якими б досвідченими вони не були [18, с. 93]. Відібрані проекти включаються як складові частини у відповідну державну регіональну, місцеву і отримують необхідну фінансову підтримку. Соціальні гранти є потужним інструментом впливу на розвиток громадського руху та підвищення ефективності державної соціальної політики.

Соціально-технологічні чинники зазвичай втілюються у спільних заходах та програмах або у використанні інноваційних соціальних технологій, підходів, розроблених громадськими організаціями. Соціальна технологія завжди детермінована суспільною проблемою і спрямована на її вирішення [8, с. 231].

На сьогоднішній день громадські ради в Україні виконують важливі завдання: подання незалежної аналітичної допомоги різним органам державної влади, а також надання експертних оцінок документів або подій; представлення інтересів тих соціальних груп або сегментів економічної і політичної системи, на які спрямовані певні заходи або нормативно-правові акти. Ступінь представлення може коливатися від простого озвучення їхньої думки і забезпечення зворотного зв'язку до виразного лобіювання їхніх інтересів [5]. Оскільки громадські ради мають лише дорадчий статус, то можливості їх впливу на прийняття управлінських рішень і контролю за діяльністю органів державного управління є доволі обмеженими. Хоча у практиці багатьох інших країн існують більш жорсткі норми щодо врахування рішень дорадчих органів.

Серед найважливіших проблем, якими супроводжується діяльність громадських рад і колегій, можна назвати проблему незалежності таких органів. Причому можна виділити два її аспекти: проблему фінансової незалежності дорадчих рад і проблему визначення складу ради, тобто питання про те, хто і як визначає склад та керівництво громадської ради [15, с. 41]. Для розвитку ефективного дорадчого процесу в Україні потрібне формування двох типів дорадчих рад із різною нормативною базою діяльності та різними джерелами фінансування.

Процедурні чинники реалізуються у вигляді тимчасових угод про співробітництво, в рамках яких можуть проводитися разові заходи, акції соціальної спрямованості або довгострокових угод, що визначають характер взаємин протягом фіксованого періоду [6]. Вочевидь, такі угоди не можуть бути цивільно- або, якщо завгодно, адміністративно-правовими. Ці угоди − скоріше публічно-правові, хоча така форма договорів в Україні офіційно не визнана.

Субсидування громадських організацій передбачає фінансову підтримку органами публічної влади поточної діяльності громадських організацій, діяльність яких визнається соціально вагомою для даної територіальної громади. Приклади фінансування громадських організацій з місцевого бюджету зустрічаються на теренах нашої держави, вони більше стосуються ветеранських або чорнобильських організацій без урахування показників ефективності їх роботи [2, с. 324]. Так само й пільги по орендних, податкових і інших платежах мають організації, що задовольняють формально-бюрократичним, а не змістовним показникам.

Для забезпечення соціальної справедливості потрібне поєднання солідарних чинників з конкурсними. Суть відсоткової субсидії полягає в тому, що платник податку на доходи фізичних осіб має право переадресувати певний, встановлений законом, відсоток свого податку на суспільні потреби – безпосередньо на рахунок конкретної недержавної організації, яка займається вирішенням суспільної проблеми [4, с. 312]. Таким чином, громадяни беруть участь в адмініструванні частини свого податку замість державних структур, впливаючи на прийняття рішень у державі та управлінні державою.

Суспільні потреби та організації, які мають право отримувати державні субсидії, в кожній країні визначені законом згідно з існуючими пріоритетами, доцільністю та сформованою системою суспільно-корисних інституцій [3]. Загалом відсоткове законодавство вплинуло на відкритість та відповідальність недержавних організацій. Щоб переконати населення передати їм відсоток податку, багато організацій стали ставитись до своєї діяльності більше професійно, стратегічно, визначились зі своєю місією, загалом підвищили свою ефективність, стали більше відкритими і звернули свою діяльність до людей.

Використання для характеристики державно-управлінської діяльності категорії результативності у відриві від інших показників має серйозні обмеження. Так, реалізація державної програми з явно заниженими плановими показниками матиме стовідсоткову результативність, але не сприятиме задоволенню нагальних потреб громадян [1, с. 8]. В той же час, один і той же результат може бути досягнутий шляхом виконання різних сукупностей завдань та функцій за допомогою використання різного обсягу ресурсів. Так само, більш ефективне використання бюджетних коштів не повинне зводитись лише до скорочення видатків. Соціально-економічний розвиток можна забезпечити лише при зростаючому використанні управлінських ресурсів.

Якщо органи влади фактично керують громадськими організаціями і використовують їхні людські та інші ресурси, особливо у випадку домінування, то економічна ефективність громадських організацій збільшується, але це сприяє зменшенню соціальної ефективності. Патерналізм у більшості випадків призводить до зменшення соціальної ефективності за рахунок збільшення споживницького відношення особи до влади і суспільства. При соціальному партнерстві забезпечується максимальний позитивний вплив на всі складові ефективності завдяки ініціативній, але виваженій діяльності організацій партнерів, яка сприяє розвитку і вдосконаленню громадських організацій [3].

Взаємодія громадських організацій та органів державної влади існує та розвивається, опираючись на певні засади, які можна розділити на правові, соціальні, ідеологічні, аксіологічні та психологічні. Встановлено, що характер і зміст цієї взаємодії визначаються функціями, цілями і завданнями суб'єктів, а управління процесом взаємодії забезпечується певними методами. Методи управління взаємодією пропонується розглядати як сукупність універсальних та специфічних прийомів та операцій, що застосовуються соціальними інститутами в процесі взаємодії з метою досягнення ними поставлених цілей.

Вважається за доцільне на сучасному етапі суспільного розвитку при дослідженні відносин органів державного управління та громадських організацій в Україні розглядати такі чинники взаємодії, як конкурсні, організаційно-структурні, соціально-технологічні, процедурні та комплексні. Деякі з чинників, які добре зарекомендували себе в інших країнах, ще не знайшли свого вираження в українській практиці. Дослідження нормативно-правових основ взаємодії органів державного управління показало, що нормативно-правова база України, яка стосується забезпечення взаємодії органів влади та громадських організацій третього сектору, в цілому відповідає міжнародним нормам та стандартам, проте потребує доопрацювання.

Напрямки вдосконалення чинників взаємодії відповідають підсистемам моделей взаємодії. Розвиток моделей взаємодії органів державного управління та громадських організацій передбачає не тільки вдосконалення існуючих механізмів, але й запровадження нових, таких як соціальне замовлення та державне субсидіювання.

В сучасних соціальних умовах набуває актуальності завдання побудови дієвої системи взаємодії громадських організацій з органами державної влади, а саме: визначення вихідного стану, обґрунтування, прийняття рішення, формування механізмів взаємодії, планування, реалізація та оцінка. Вплив взаємодії громадських

організацій та органів державної влади на ефективність соціальних характеристик державного управління залежить не тільки від типу взаємодії, але й від типу громадських організацій, які беруть в ній участь, а різні чинники взаємодії органів державного управління та громадських організацій призводять до різних результатів та впливають на різні складові ефективності.

Література.

1. Атрашенко А. Н. Анализ структуры управленческого цикла // Вестник ТГПУ. − 2006. − Выпуск 10 (61). − Серия: Педагогика.

2. Діденко Н. Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики: Монографія. – Донецьк, 2007. – 404 с.

3. Иванов С. А. Социальное партнерство как феномен цивилизации // Журнал социологии и социальной антропологии. − 2005. − № 3 − С. 79-99.

4. Кастельс М. Міркування щодо Інтернету, бізнесу і суспільства: Пер. з англ. − К.: Видавництво «Ваклер» у формі ТОВ, 2007. − 304 с.

5. Козлов К. І. Соціальна взаємодія органів влади і громадських організацій // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. праць. − Вип.2 (21). – Х.: Вид-во ХарРі НАДУ «Магістр», 2008. – С. 323−329.

6. Кулініч О. В. Організаційні форми взаємодії органів публічної влади та НДО // Інноваційний розвиток суспільства за умов крос-культурних взаємодій: Матеріали міжнародної конференції (20-21 лютого 2008 року). У 6 ч – Ч. 3. − Суми: СОІППО, 2008. – С. 105−107.

7. Литвак Б. Г. Разработка управленческого решения. − М.: «Издательство Дело АНХ», 2008. – 439 с.

8. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави: Монографія. – Х.: Константа, 2004. – 225 с.

9. Недержавні організації на ринку соціальних послуг: фінансові, інституційні, законодавчі аспекти: Матеріали круглого столу. − Київ, − 2007.

10. Нікітін В. В. Ресурсний потенціал становлення громадянського суспільства в Україні: [Монографія]. – Х.: Вид-во ХарРі НАДУ «Магістр», 2006. – 248 с.

11. Новак В. Неурядові організації або соціальне партнерство між державою і громадянським суспільством: зарубіжний досвід // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. − 2005. − № 1. − С. 359−364.

12. Общественные советы как механизм участия общественности в работе государственных органов: Сборник материалов / Международный центр некоммерческого права. – 2004. − 160 с.

13. Пащенко В. Неурядові організації: перспективи розвитку. (Методологія дослідження) // Трибуна. – 2004. – № 11−12. – С.26–28.

14. Пироженко Н. Соціальне партнерство органів державної влади й неурядових непідприємницьких організацій як умова підвищення якості законодавчих актів і державно-управлінських рішень // Актуал. пробл. держ. упр.: Наук. зб. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (23). – С. 167–180.

15. Публічна політика: Навчальний посібник / В. Т. Нанівська, В. А. Нікітін.–К.: Видавництво НАДУ, 2007. – 52 с.

16. Слюсаревський М. «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі» – орієнтир при реформуванні законодавства України // Юридичний радник. – 2007. − № 3 (17).

17. Сорокин П. А. Система социологии. − М.: «Астрель», 2008. – 1628 с.

18. Соціальна політика регіону: [Моногр.] / В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, С. О. Горбунова-Рубан та ін. – Х.: «Магістр», 2006. – 240 с.

19. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2006 роки: Звіт за даними дослідження / Автори-упорядники: Л. Паливода, О. Кікоть – К.: БФ «Творчий центр „Каунтерпарт”», 2006. – 160 с.

20. Стойка А. В. Міжсекторальна взаємодія: органи державної влади та місцевого самоврядування і громадські (неурядові) організації // Зб. наук. пр. ДонДУУ, т.V, сер. «Державне управління», вип. 37 «Фінансовий механізм державного управління економікою України». – Донецьк: Норд-Прес, 2004. – С. 347−356.

21. Сурмін Ю. П. Концептуальні основи створення системи взаємодії органів державної влади із суб’єктами громадянського суспільства в контексті інтеграційних процесів // Бюлетень «Україна-НАТО». – 2006. − № 2 (8).

22. Турчинов В. П. Еволюція змісту поняття «соціальна технологія»: історичний аспект // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. праць. − Вип. 2 (21). – Х.: Вид-во ХарРі НАДУ «Магістр», 2008. – С. 355−360.

23. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: теория, механизмы, технологии, практика. Учебное пособие. ТАСИС. − М.: 2004. –128 с.

УДК 353:332.142.6

Ігор Парфьонов

СУТЬ ТА ПРИРОДА ПОНЯТТЯ «ЕКОЛОГІЧНИЙ ІНТЕРЕС» В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Стаття присвячена дослідженню поняття «екологічний інтерес», визначенню його суті, значення, змісту і місця в системі державного регулювання регіонального розвитку. В результаті дослідження встановлено, що екологічні інтереси в системі державного регулювання регіонального розвитку та їх реалізація безпосередньо пов’язані з наявністю відповідних ресурсів, з їх сукупністю, поєднанням, певною комбінацією. Визначено перспективи подальших наукових досліджень з проблем ресурсного забезпечення та інструментів реалізації екологічних інтересів.

Ключові слова: *екологічний інтерес, публічний екологічний інтерес, ресурси реалізації екологічних інтересів, розвиток, регіональний розвиток, державне регулювання регіонального розвитку.*

Постановка проблеми

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв’язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Регіональна екологічна політика держави є органічною складовою національної екологічної політики. Від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні. При загальній спрямованості державної

© Парфьонов І.В., 2013.

стратегії переходу на засади сталого розвитку особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональним використанням природних ресурсів та безпекою життєдіяльності людини. Його значеоість зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів. У зв'язку з цим в умовах трансформації економічної системи виникає потреба у розробці нової державної екополітики на різних рівнях управління.

Вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань є пріоритетними шляхами вирішення основних завдань регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Е зв'язку з цим назріла необхідність ґрунтовного наукового дослідження поняття «екологічний інтерес» та визначеннz його місця і ролі в системі державного регулювання регіонального розвитку.

При розгляді поняття «екологічний інтерес» та визначенні його природи і місця в системі державного регулювання регіонального розвитку важливого значення набулj дослідження категорії «інтерес» в системі державного управління взагалі (В. Ляшенко [10], В. Сивий [19], В. Сиренко [20; 21] та ін.) та з питань регіональної політики і державного регулювання регіонального розвитку зокрема (Т. Безверхнюк [2], В. Лескін [9], Т. Максимова, Т. Уманець [24] та ін.). Також автор статті опирався на праці з проблем екологічної безпеки та на уже існуючі визначення поняття «екологічний інтерес» українських та зарубіжних учених, зокрема: М. Васильєвої [3 ;4], Д. Валієвої [6], Г. Анімімова [1], М. Малишева [12], Б. Данилишина [17], Є. Хлобистова [13], Г. Мороз [15], О. Стегнія [22] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Дослідження вищеназваних науковців дали змогу дослідити екологічну сферу, вивести поняття «екологічний інтерес», розкрити його природу і суть та визначити його місце в системі державного регулювання регіонального розвитку.

Мета

Мета статті полягає у визначенні суті, змісту та значення поняття «екологічний інтерес в системі державного регулювання регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу

Перш, ніж визначитися з поняттям «екологічний інтерес», детально з'ясуємо категорію «інтерес» в державному управлінні та означимо його природу та сутність, звернемось до його походження та значення. Термін «інтерес» (від лат. interest, intersum – має значення, важливо; inter esse – бути між) використовують для позначення різних за своєю природою явищ. В основі будь-якого інтересу знаходиться потреба, яка є категорією, що охоплює більш широке коло явищ, ніж категорія інтересу, оскільки потреби притаманні всім біологічним організмам, в тому числі й людині.

В даний час, на думку В. Сіренка [21, с. 8], Р. Сивого [19, с. 73], В. Ляшенка [10, с. 271], практично всі існуючі погляди в науці, які торкаються визначення змісту інтересу, зводяться до трьох основних напрямків:

1) інтерес розглядається як суб'єктивне явище, як особлива спрямованість свідомості, яка має об'єктивну зумовленість;

2) інтерес розглядається як об'єктивне явище. Тут в розумінні інтересу варто розрізняти три основні моменти: формування інтересу як об'єктивного явища, відображення інтересів у свідомості людей, реалізація інтересів у діяльності людей;

3) інтерес представляє собою єдність об'єктивного і суб'єктивного, оскільки, з одного боку, він має матеріальну основу, а з іншого – завжди так чи інакше, більш-менш глибоко, правильно чи неправильно відображається в свідомості й формується в ній у вигляді певних цілей.

Загалом же аналіз сучасної наукової літератури з проблеми інтересу [8; 19; 20] свідчить про те, що автори розглядають цю проблему, виходячи з безлічі посилань, найважливішими з яких наступні.

1. Інтереси нерозривно пов'язані: з об'єктивною необхідністю, з законами суспільного розвитку, з виробничими й іншими суспільними відношеннями, в системі суспільного виробництва; з потребами людей; зі свідомістю і волею, а через них – і з діяльністю людей; з категорією «можливість».

2. Розгляд інтересу як взаємозалежності людей, яка проявляє себе в тому, що кожному суб'єкту (особистості, групі, суспільству) висуваються певні вимоги.

Загалом же інтерес у державному управлінні розглядається як єдність суб'єктивного і об'єктивного і визначається однією зі складових соціального механізму здійснення державного управління та управління взагалі. Категорія «інтерес» в державному управлінні визначається як усвідомлення необхідності задоволення потреб шляхом цілеспрямованої діяльності, що передбачає наявність необхідних умов та засобів і об'єктивної потреби у розвитку [18, с. 7].

В першу чергу варто зазначити, що широкомасштабного дослідження поняття «екологічний інтерес» набув тільки в юридичних науках і лише поступово переходить в галузь державного управління. В науці також існують різні точки зору щодо розуміння екологічних інтересів [1, с. 14–15; 16, с. 214; 12, с. 26–29], кожна з яких, розкриваючи суть даного поняття, заслуговує на увагу. В зв'язку з цим, цікавим є підхід М. І. Васильєвої. На думку науковця, з одного боку, – екологічний інтерес, тобто інтерес в збереженні природних об'єктів, підтримці придатної для життя якості навколишнього середовища, умовно складає мотивуючу частину права на безпечне навколишнє середовище, а з іншого – екологічний інтерес – це своєрідна форма публічного вираження суб'єктивного права на безпечне навколишнє середовище, його соціально значуща оцінка. Враховуючи те, що екологічні відносини мають публічний характер (витіснити, обмежити споживацьку психологію суспільства по відношенню до природи можна, очевидно, тільки публічно-правовими (імперативними, субординаційними) методами), екологічний інтерес при цьому не може вважатися справою виключно самих громадян. Органи державної влади у всіх необхідних випадках повинні виконувати покладений на них обов'язок: виявляти наявність цього інтересу та його спрямованість [4, с. 60–61]. Практично це можна реалізувати за допомогою включення (застосування) механізму громадської участі в процесі розробки та прийняття екологозначущих рішень.

Науковці [13, с. 32; 17, с. 49] екологічний інтерес визначають складовою екологічної (національної) безпеки та фундаментальною цінністю, що характеризується постійністю довгострокового характеру, термін актуалізації якого не може бути обмежений навіть існуванням держави, оскільки він має територіальну, а не політичну прив'язку. Реалізація національного екологічного інтересу спирається на поєднання природних ресурсів усіх видів, інтересів регіону, міста, об'єкта з інтересами держави та виконанням державою конституційних зобов'язань і міжнародних угод.

Г. В. Мороз зазначає, що якщо розглядати екологічний інтерес як об'єктивно існуюче, особливого роду ставлення соціальних суб'єктів до екологічних потреб та інших умов життя, що забезпечують їм нормальну життєдіяльність та екологічну рівновагу в навколишньому природному середовищі, як категорію, яка виражає прагнення людей зберегти належну якість довкілля, придатного для нормального існування і відтворення, то в такому сенсі екологічний інтерес матиме тільки позитивне забарвлення і вважатиметься законним екологічним інтересом [15].

На думку науковця, законні екологічні інтереси – це категорія, що акумулює в собі наміри та прагнення особистості, спрямованість яких визначена її безпосередніми, життєво важливими екологічними потребами, які з об'єктивних причин не знайшли втілення в суб'єктивних екологічних правах або прямо відображені у них; має форму простої юридичної дозволеності, яка виражається в можливостях суб'єктів безперешкодно користуватися певними екологічними благами [15].

Екологічний інтерес, на думку А. І. Мірошниченка, – це сукупність претензій учасників екологічних відносин, які дають підстави для їх соціального зв'язку в екологічному процесі й обумовлюють можливість здійснення екологічного інтересу завдяки реалізації їх юридичного статусу. Змістом екологічного інтересу виступає: по-перше, збереження і відновлення природних систем, їх біологічного різноманіття і здатності до саморегуляції як необхідної умови існування людського суспільства; по-друге, забезпечення раціонального природокористування і рівноправного доступу до природних ресурсів; по-третє, забезпечення сприятливого стану навколишнього середовища як необхідної умови покращення якості життя і здоров'я населення [14, с. 7].

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне природокористування, екологічний добробут, забезпечення екологічної безпеки, на думку Д. Велієвої, становлять інтереси особистості, суспільства та держави і в сукупності утворюють конституційні екологічні інтереси. Останнє варто визначати як потребу в забезпеченні здорових і безпечних умов життєдіяльності, що забезпечують нормальне функціонування держави і суспільства [6].

Слід зазначити, що національні екологічні інтереси формуються у вигляді стратегічних завдань і складають основу екологічної безпеки. Звідси, одним з найважливіших завдань державної влади є забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства і держави як найважливішого принципу забезпечення національної екологічної безпеки. У зв'язку з цим необхідно враховувати співвідношення державних інтересів, інтересів суспільства і особистості в екологічній сфері.

М. І. Васильєва наводить поняття «публічні екологічні інтереси», які визначає як інтереси всього суспільства, складені з інтересів соціальних груп і окремих громадян, у підтримці якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини і майбутніх поколінь, в справедливому розподілі вигод, одержуваних від використання природних ресурсів, що становлять основу життя і діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охоронювані й гарантовані державою. Публічні екологічні інтереси включають в себе державні інтереси в тій їх частині, яка відображає екологічні інтереси суспільства в цілому, а також суспільні інтереси в тій мірі, яка відповідає рівню усвідомлення і пізнання цих інтересів і яка може бути забезпечена правовим захистом в конкретних соціально-економічних, екологічних і політичних умовах.

Застосування категорії публічних екологічних інтересів дає можливість реалізувати цільовий і ціннісний підходи до пізнання екологічного права і відкриває соціологічне бачення екологічних правовідносин, що необхідно для обґрунтованого правового конструювання державної екологічної політики [3].

Варто зазначити, що проведений О. Стегнієм аналіз трьох компонентів екологічних інтересів зафіксував певний дисонанс між когнітивним, афективним компонентами, з одного боку, і екоатрибутивними патернами поведінки – з іншого. У статутно-ієрархічній структурі соціальних цінностей екологічні цінності посідають далеко не першорядне місце, що перешкоджає екологізації масових соціальних практик та участі пересічних громадян у процесі інституціоналізації екологічних інтересів. Водночас, екологічні проблеми, передусім екологічні умови проживання, викликають досить негативну емоційну оцінку у більшості населення України, що об'єктивно стимулює звернення суспільної уваги до необхідності вирішення проблем, які безпосередньо стосуються екологічної безпеки проживання людини [22, с. 436].

Перш, ніж визначитися з базовим трактуванням регіонального розвитку, зауважимо, що під поняттям «розвиток» ми матимемо на увазі специфічний процес змін, результатом якого є виникнення якісно нового [24, с. 23]. Хоча варто зазначити, що його розглядають ще й наступним чином: специфічний процес зміни, результатом якого є виникнення якісно нового, наступний процес сходження від нижчого до вищого, від простого до складного [23]; процес удосконалення тих чи інших елементів суспільних відносин, матеріально-речовинних складових суспільства чи соціально-економічних і матеріальних систем у цілому, перехід до принципово нових якісних характеристик [25]; багатомірний процес глибокої модернізації і переорієнтації всієї економічної і соціальної системи на основі еволюційних трансформацій [11]. Отже, у широкому значенні слова розвиток асоціюється зі змінами, причому позитивного характеру, які направлені на якісні перетворення об'єкта, що розвивається.

Регіон як складна соціально-економіко-екологічна система, у своєму розвитку періодично проходить через стани нестійкості і відносної стабільності, близької до рівноваги. Сучасна наука таке поводження регіональних систем пояснює наявністю в них такої властивості розвитку, як нелінійність. У найзагальнішому змісті нелінійність системи полягає в тому, що її реакція на зміну зовнішнього чи внутрішнього середовища не пропорційна цій зміні. Тому для аналізу й оцінки процесів, що відбуваються в ході регіонального розвитку, істотною представляється наступна характеристика нелінійності – це незвичайна реакція на зовнішній вплив, коли правильно організоване діяння чинить більший вплив на еволюцію системи, у порівнянні з більш сильним, але не оформленим адекватно її власним тенденціям [5]. Відповідно, розкриття сутності регіонального розвитку, як об'єкту державно-управлінського впливу, позначається на можливості реалізації принципу відповідності суб'єкта управління об'єкту.

В зазначеному контексті розглянемо регіональний розвиток як об'єкт державно-управлінського впливу. Здатність до розвитку – одна з універсальних властивостей будь-якого об'єкту. Однак, як зазначають російські вчені [9, с. 30−31], регіональний розвиток не може відбуватися в формі стихійного саморозвитку, самонастроювання на стійкість. У відносно великих і поліфункціо-

нальних регіональних системах очевидним є конфлікт інтересів, у малих навпаки – занадто значні відкритість та залежність від зовнішніх деструктивних впливів. Розраховувати на самоутримання цих систем у стані збалансованого, стійкого і соціально орієнтованого розвитку не доводиться, і вся історія цивілізацій – це певною мірою визнання значущості територіальних диспропорцій та розробки відповідних регуляторів. Очевидно також, що регулювання процесів регіонального розвитку не може бути сукупністю незв'язаних регулятивних дій в сфері економіки, охорони довкілля, підтримки місцевих традиції тощо. Отже, необхідним є тонкий баланс між об'єктивним процесом розвитку (еволюції) регіональної системи, виникнення природних різноманіть та механізмами державного впливу, направленими на необхідне нівелювання процесу.

Одним із концептуальних принципів розробки стратегії регіонального розвитку, на наш погляд, є збереження конкретності та адресності державно-управлінського впливу, адже кожний регіон характеризується певними умовами, які, у свою чергу, обумовлені відповідними причинами та породжують відповідні наслідки. Тому вибір методів державного регулювання регіонального розвитку слід здійснювати через призму просторово-часової парадигми.

На думку Т. Безверхнюк [2, с. 145], такий підхід – це принципове положення, яке дозволяє розглядати регіональний розвиток як об'єкт державно-управлінського впливу. Звідси, регіональний розвиток – це такий об'єкт державно-управлінського впливу, який потребує обов'язкового врахування закономірностей просторово-часової організації регіону та реакції об'єкта на зовнішній вплив при виборі адекватних методів регулювання стихійного саморозвитку у напрямку збалансованості та соціальної орієнтації.

Слід звернути увагу на те, що зміни притаманні не тільки об'єкту, а й самому процесу розвитку. Регіональний розвиток, як складний процес спрямованих змін, відбувається за рахунок зв'язків окремих процесів у межах системи процесів, а також їхніх сполучень та взаємодій. Відповідно, ще одним виміром регіонального розвитку є розкриття його сутності як процесу.

Отже, регіональний розвиток як процес. Процес – це система дій, які реально здійснюються відповідно до встановлених процедур, або послідовні операції, між якими існують прямі та зворотні зв'язки, а також система взаємовідносин, що є результатом цих дій. Будь-який процес є послідовністю взаємопов'язаних видів діяльності або діяльність, що має як вхід, так і вихід, а також «чорний ящик» − процеси, де об'єкт з використанням наявних ресурсів перетворює вхідні дані у вихідні. Слід також наголосити, що процеси володіють гнучкістю й можливостями реагувати на зміни в навколишньому середовищі.

Отже, стосовно регіонального розвитку як процесу, враховуючи його надзвичайну складність, доцільним є, на наш погляд, застосування процесного підходу – потужного методологічного інструментарію, що дозволить нам розкрити всю багатовимірність процесу регіонального розвитку.

Процесний підхід забезпечує визначення та реєстрацію входів процесів, створюючи основу формулювання вимог, які слід використовувати для перевірки та затвердження виходів. Входи можуть бути внутрішніми або зовнішніми стосовно регіонального розвитку. Для того, щоб хід процесу був організований оптимально, необхідно чітко визначити критерії на виході процесу. Також величезне значення має узгодження дій та відсутність проблем на стиках процесів [2, с. 146]. Відповідно, перш ніж визначитися зі складовими елементами самого процесу регіонального розвитку, потрібно чітко визначити, які екзогенні та ендогенні фактори ми маємо на вході, а також що ми отримаємо на виході (до якої моделі регіонального розвитку прагнемо).

Як вже зазначалось, регіональний розвиток не є стихійним процесом, а є об'єктом державно-управлінського впливу. Відповідно, регіональний розвиток починається з того, що суб'єкт управління формулює мету і бажані характеристики (критерії), яких прагне досягти. Бажані характеристики порівнюються з реальними характеристиками про стан об'єкта впливу та визначається їх невідповідність. Суб'єкти регіонального розвитку на основі паритетності інтересів формують управлінські рішення, спрямовані на усунення невідповідності, тобто на досягнення об'єктом управління бажаних характеристик. Визначення ж реальних характеристик здійснюється за результатами зібраної інформації про стан об'єкта управління. Таким чином, державно-управлінський вплив на регіональний розвиток може розглядатися як процес, входом якого є мета, а виходом – стан об'єкта управління.

Регіональний розвиток з точки зору процесного підходу відіграє суттєву роль у забезпеченні як вхідних елементів – цілі, інтереси, пріоритети суб'єктів, так і критеріїв на виході – задоволеність цих сторін. Отже, в цьому аспекті можемо погодитися з Т. Безверхнюк [2, с. 151], що регіональний розвиток як процес – це безупинний цикл функціонально-просторової трансформації всіх складових регіональної системи у напрямку збалансованих змін, у ході якого підвищується рівень та якість життя населення.

Таким чином, філософська основа регіонального розвитку полягає в ідеї практичної допомоги людям у переході зі стану об'єктів впливу в стан суб'єктів дії – активно діяти у складних динамічних ситуаціях, а не просто реагувати на них.

У найзагальнішому вигляді метою й результатом регіонального розвитку є добробут суспільства, який безпосередньо пов'язаний не просто з наявністю ресурсів, а з їх сукупністю – комбінацією. За відсутністю хоча б одного з них розвиток неможливий, навіть якщо інші ресурси є у надлишку.

Висновки

В результаті проведеного аналізу встановлено, що екологічні інтереси – це інтереси особистості, суспільства та держави в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, екологічного благополуччя та забезпечення екологічної безпеки. Екологічні інтереси загалом варто визначати як усвідомлену особою (суспільством) потребу в забезпеченні здорових і безпечних умов життєдіяльності, що сприятимуть повноцінному функціонуванню суспільства і держави.

Оскільки основною метою регіонального розвитку є добробут суспільства, який полягає в ідеї практичної допомоги органами державної та регіональної влади людям, а екологічних інтерес, як складова регіонального розвитку, полягає в збереженні природних об'єктів, підтримці придатної для життя якості навколишнього середовища, забезпеченні раціонального природокористування та забезпеченні екологічної безпеки регіону та держави в цілому.

Екологічний інтерес в системі державного регулювання регіонального розвитку та його реалізація безпосередньо пов'язані з наявністю відповідних ресурсів і не лише з наявністю, а й з їх сукупністю, поєднанням, пев-

ною комбінацією. За відсутності хоча б одного з них розвиток неможливий. Власне, проблема ресурсного забезпечення та інструменти реалізації екологічних інтересів і будуть перспективою подальших наукових досліджень.

Література.

1. Анісімова Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав: автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / Г. В. Анісімова. – Харків, 1996. – 19 с

2. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Т.М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 318 с.

3. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве (Теория и практика правового регулирования) : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 : Москва, 2003. – 416 с.

4. Васильєва М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / Васильева Мария // Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 49–62.

5. Василькова В. В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: (Синергетика и теория социальной самоорганизации) / В. Василькова. – СПб : Нева, 1999. – 196 с.

6. Велиева Д. Экологические интересы в системе национальной безопасности: конституционный аспект / Д. Велиева // Власть. – 2010. − № 10. – С. 67–59.

7. Державні організації як складова механізму держави : [навчальний посібник] / Балашов А. М., Безверхнюк Т. М., Зінкевічус В. О. та ін. ; за заг. ред. П. І. Надолішнього. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, Optimum, 2005. – 228 с.

8. Здравомыслов А. Г. Проблема интереса в социологической теории / А. Здравомыслов. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1964. – 384 с.

9. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и и практика государственного регулирования территориального развития / В. Лексин, А. Шевцов. – М. : «УРСС», 1999. – 368 с.

10. Ляшенко В. И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты / В. Ляшенко. – Донецк : ДонНТУ, 2006. – 668 с.

11. Максимова Т. С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування) : [монографія] / Т. Максимова. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – 304 с.

12. Малишева Н. Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / Н. Р. Малишева. – Київ, 1996. – 53 с.

13. Методологічні засади формування стратегічного потенціалу екологічної безпеки / Є. Хлобистов, Л. Жарова, А Коваленко // Економіст. – №4. – квітень. – 2011. – С. 30–33.

14. Мирошниченко А.И. Правовой механизм защиты экологического интереса: теоретико-правовой анализ : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Мирошниченко А.И. ; Кубан. гос. аграр. ун-т.- Ростов-на-Дону, 2011. − 173 с.

15. Мороз Г.В. Суть та зміст категорії екологічного інтересу : [електронний ресурс] / Г. Мороз ; ЮІ ПНУ Ім. В. Стефаника – режим доступу /www.stattionline. org.ua/index.php/politologiya/30-politika/1420-sut-ta-zmist-kategori.

16. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції, 9–11 лист. 1995 р. – Харків, 1995. – С. 214–215.

17. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / Під заг. ред. Б.М. Данилишина. – К. : Нічлава, 2006. – 704 с.

18. Сивак Т. В. Регіональні інтереси в системі державного управління України: принципи легітимації та модель реалізації : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спец. 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління» / Т. Сивак ; ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2012. − 20 с.

19. Сивий Р. Б. Соціально-філософські проблеми розмежування приватних і публічних інтересів як підстави дихотомізації структури позитивного права / Р. Сивий // Проблеми філософії права. – 2005. – Т. 3. – № 1−2. – С. 73−84.

20. Сиренко В. Ф. Интересы – власть – управление / В. Сиренко. – К. : Наук. думка, 1991. – 327 с.

21. Сиренко В. Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления / В. Ф. Сиренко. – К. : Наук. думка, 1982. – 214 с.

22. Стегній О. Екологічні інтереси в масовій свідомості населення / О. Стогній // Українське суспільство – 2003. Соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В. Ворони, д.с.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2003. – С. 426-436.

23. Українська Радянська Енциклопедія. – К. : УРЕ, 1983. – Т.9. – 560 с.

24. Уманець Т. В. Методологічні аспекти управління економічним розвитком регіону / Т. Уманець // Регіональна економіка. – 2006. – №1. – С. 33–35.

25. Филипенко А. С. Экономическое развитие: цивилизационный подход / А. Филипенко. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 260 с.

УДК 353:332.1

Ростислав Пинда

ПОСИЛЕННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ У ФОРМУВАННІ РЕГІОНАЛЬНИХ БУДІВЕЛЬНИХ КЛАСТЕРІВ

Системність перешкод функціонування будівельних підприємств у регіонах України актуалізує потребу обґрунтування та реалізації дієвих управлінських заходів, спроможних швидко та якісно усунути негативні тенденції розвитку будівництва. Створення регіональних інтегрованих систем у будівництві є перспективним шляхом реалізації економічного потенціалу галузі в регіонах та зміцнення її міжнародної конкурентоспроможності. Важливим завданням є розробка рекомендацій щодо інтелектуалізації будівництва в контексті формування регіональних будівельних кластерів.

Ключові слова: *будівельна сфера, інтегровані системи, будівництво, інтелектуалізація, регіони, управлінські заходи, конкурентоспроможність.*

© Пинда Р.В., 2013.

Постановка проблеми

Широкий перелік та системність перешкод функціонування будівельних підприємств у регіонах України, а також наявність глибоких кризових явищ у будівництві як важливому секторі національного господарства актуалізують потребу обґрунтування та реалізації дієвих управлінських заходів, спроможних швидко та якісно усунути негативні тенденції розвитку будівництва включно з імплементацією позитивного досвіду вирішення аналогічних проблем в економічно розвинених державах світу, передусім інтелектуалізації будівельної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми обґрунтування та реалізації сучасних управлінських заходів у будівництві розглядали у своїх наукових дослідженнях Т. Васильців [1], З. Варналій [2], Ю. Пинда [3], Я. Жаліло [4], В. Савенко [5], О. Шевчук [6] та ряд інших українських науковців, проте, на наш погляд, недостатньо розкритим у науковій літературі є регіональний аспект даних проблем, що запевняє в актуальності і важливості обраної теми дослідження.

Мета

Метою дослідження є розробка рекомендацій щодо інтелектуалізації будівництва в контексті формування регіональних будівельних кластерів.

Виклад основного матеріалу

Генеральна мета кластерної стратегії у будівництві є практично безальтернативним шляхом реалізації економічного потенціалу галузі в регіонах України та зміцнення її міжнародної конкурентоспроможності. Також, як доводиться у праці «Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети» за редакцією З. Варналія, важливою особливістю, а також і перевагою створення кластерів у кожному виді економічної діяльності є їх інноваційна орієнтованість. Адже практика показує (досвід США, Японії та промислово розвинених країн ЄС), ої кластери стають успішними там, де здійснюються нововведення у галузі техніки та технології з подальшим створенням нових товарів і послуг [2].

На переконання автора, не є виключенням і вітчизняні регіональні будівельні кластери, при створенні і розвитку яких належне місце має відводитися інноваційній компоненті, тим більше, що такі підходи вже неодноразово обґрунтовувалися у дослідженнях вітчизняних науковців. До прикладу, Ю. Пинда важливе місце в структурній схемі побудови будівельного кластера регіону відводить безпосередньо навчальним та науковим закладам [3].

Будівництво як вид економічної діяльності відноситься до реального секторе економіки України, галузі якого після періоду спаду 2008−2009 рр. почали демонструвати позитивну динаміку зростання (для прикладу, обсяги промислового виробництва у 2011 р. збільшилися на понад 8 %, сільськогосподарського виробництва – на понад 16 %, обсяги вантажних перевезень – на близько 7 %) та забезпечили у 2011 р. близько 5 % приросту ВВП [4].

Будівельний ринок в Україні внаслідок фінансово-економічної кризи 2008−2009 рр. піддався таким негативним наслідкам: 1) зростання ставок за іпотечними кредитами та підвищення таким чином вартості житла; 2) посилення непрозорості та збільшення тіньового сектора, монополізація ринку, включно з зростанням криміногенності у галузі; 3) істотне ускладнення конкуренції для вітчизняних підприємств внаслідок проникнення на ринок і збільшення ринкової частки потужних іноземних будівельних компаній [6].

Зауважимо, що значною мірою внаслідок недостатньої інтегрованості підприємств цих видів економічної діяльності у Львівській області у 2010 р. (після значного приросту в 2009 р.) відбулося скорочення виконання робіт на будівництві промислових підприємств – на 110,1 млн. грн. (на 61,1 %) [7].

Що ж до поточного стану справ відносно використання потенціалу інноваційної активності задля збільшення обсягів будівельно-монтажних робіт, то за результатами регресійного аналізу доводиться констатувати про недостатньо щільний зв'язок між покращенням багатьох показників інноваційної діяльності в регіонах України та збільшенням обсягів будівельних робіт і послуг. При цьому залежною змінною виступали значення показника «обсяги виконаних будівельних робіт» за регіонами України, а залежними змінними – значення показників розвитку науки та інновацій в регіонах нашої держави.

Так, не виявлено статистично значущого впливу (зв'язку) на обсяги виконаних будівельних робіт при зміні таких показників, як обсяги витрат на наукові та науково-технічні роботи, загальний обсяг інноваційних витрат у регіоні, обсяги реалізованої інноваційної продукції, впровадження прогресивних технологічних процесів та освоєння інноваційних видів продукції у промисловості. Відображаючи відсутність зв'язку, ці тенденції одночасно є свідченням невикористання інноваційного потенціалу регіонів нашої держави для підвищення ефективності та розвитку регіональних будівельних кластерів. Підтвердженням необхідності інтегрування інноваційно активних промислових підприємств та будівельних організацій є наявність статистично значущого зв'язку між збільшенням кількості організацій, які виконують наукові та науково-технічні роботи, та обсягів виконаних будівельних робіт (коефіцієнт регресії становив 2,7) (табл. 1).

Виявлено, що позитивно впливають на збільшення обсягів будівельних робіт та послуг в регіонах України збільшення чисельності фахівців, які виконують наукові та науково-технічні роботи (коефіцієнт регресії 2,4), та кількості інноваційно активних підприємств промисловості (0,6), що є підтвердженням актуальності залучення інноваційно активних підприємств промисловості до регіональних будівельних кластерів.

З іншого боку, свідченням інноваційної активності суб'єктів господарювання тієї чи іншої галузі є її результати, тобто міра комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності – їх охорони, захисту та використання (табл. 2). Так, мізерними є обсяги подання заявок на отримання охоронних документів підприємствами будівництва України. У 2009 р. було подано лише 5 заявок на отримання патенту на винахід та 5 – на отримання патенту на корисну модель. На отримання охоронних документів на промислові зразки підприємства будівництва заявок не подавали.

Зауважимо, що така невтішна ситуація спостерігається протягом всього аналізованого періоду. Хіба що у 2005 р. дещо вищою була активність підприємств будівництва відносно охорони корисних моделей (27 заявок) та промислових зразків (10 заявок). Треба зауважити, що зменшення кількості запатентованих об'єктів обумовлено підвищенням витрат на їх охорону, − що пов'язано зі вступом України до СОТ у 2008 р. (внаслідок чого ставки зборів за патентування винаходів було підвищено у понад 30 разів, а річний збір за підтримання чинності патентів – у 20-35 разів).

Ще однією істотною перешкодою розвитку та легалізації інноваційної та інтелектуальної творчої діяльності будівельних підприємств у регіонах України є недосконалість вітчизняного законодавства, що регулює бухгал-

Таблиця 1

Результати регресійного аналізу залежності обсягів виконаних будівельних робіт від показників рівня розвитку науки та інновацій в регіонах України (складено автором)

Фактори	Beta	Std.Err.	B	Std.Err.	t(23)	p-level
Вільний член	-	-	103,7738	5,952141	17,43471	0,000001
X_1	2,6982	1,440597	-0,5846	0,312069	-1,87297	0,073838
X_2	2,44919	1,240901	0,0051	0,002567	1,97372	0,060545
X_4	0,57157	0,390538	0,2576	0,176019	1,46354	0,156853

R = 0,4041; R_2 = 0,1633; p < 0,242; Std. error =14,409,
де y – обсяги виконаних будівельних робіт;
X_1 – кількість організацій, які виконують наукові та науково-технічні роботи;
X_2 – чисельність фахівців, які виконують наукові та науково-технічні роботи;
X_4 – кількість інноваційно активних підприємств промисловості.

Таблиця 2

Показники інтелектуалізації будівництва України у 2005–2009 рр. [складено за джерелами 9; 10; 11]

Показники	Роки					Темпи зростання показника 2009 р. до	
	2005	2006	2007	2008	2009	2005 р.	2008 р.
Кількість поданих заявок на видачу охоронних документів на:							
• винаходи	3	8	6	-	5	166,7	-
• корисні моделі	27	6	15	2	5	18,5	2,5 р.
• промислові зразки	10	2	1	-	-	-	-
Кількість отриманих охоронних документів на:							
• винаходи	7	8	6	2	8	114,3	4,0 р.
• корисні моделі	29	11	7	5	5	17,2	100,0
• промислові зразки	10	2	-	-	-	-	-
Кількість використаних об'єктів інтелектуальної власності:							
• винаходів	19	13	12	8	7	36,8	87,5
• корисних моделей	12	3	7	6	8	66,7	133,3
• раціоналізаторських пропозицій	248	23	21	24	2	0,81	8,33

терський облік та систему оподаткування. Так, існують жорсткі обмеження щодо переліку і вартості об'єктів інтелектуальної власності, за якою суб'єкти господарювання можуть поставити їх на баланс. До порівняння, як зазначає В. Савенко, високотехнологічні будівельні компанії США для підвищення інвестиційної привабливості відображають у балансі всі належні їм нематеріальні активи задля збільшення ринкової капіталізації; натомість, неповне врахування вартості нематеріальних активів на вітчизняних підприємствах занижує їх ринкову вартість, а відтак – інвестиційну привабливість галузі [5].

Більшою була кількість отриманих у 2009 р. підприємствами будівництва охоронних документів. Так, щодо винаходів – 8 одиниць, щодо корисних моделей – 5 одиниць та жодного – відносно промислових зразків. При цьому в 2005 р. ситуація щодо кількості отриманих охоронних документів на корисні моделі була істотно кращою. Охоронних документів було отримано майже у 6 разів більше. Втім, загальну кількість отриманих охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності, створених підприємствами будівництва України, у той період також не можна назвати суттєвою.

Дещо краща ситуація спостерігається з показниками використання об'єктів інтелектуальної власності підприємствами будівельної сфери. Так, у 2010 р. в межах всієї країни було використано 7 винаходів, 8 корисних моделей та 2 раціоналізаторських пропозиції. При цьому показники інтелектуалізації будівельної галузі в регіонах України протягом останніх п'яти років істотно погіршилися. Так, зменшення кількості використання винаходів у 2009 р. порівняно з 2005 р. становило 2,7 рази, корисних моделей – у 1,5 рази, раціоналізаторських пропозицій – у 124 рази. Відтак, об'єктивно стверджувати, що рівень інтелектуалізації економічної діяльності у сфері будівництва в регіонах України залишається вкрай низьким. Саме тому стверджувати про належну якість будівельних послуг та їх сучасність і конкурентоспроможність абсолютно не доводиться. Крім того, підприємства будівництва не довіряють вітчизняній системі реєстрації і захисту результатів інноваційної активності та здебільшого практикують використовувати власні розробки у сфері інтелектуальної творчої діяльності у виробничо-господарській діяльності без державної реєстрації, а це, своєю чергою, знижує рівень їх економічної безпеки в умовах жорсткої конкуренції, у т. ч. з боку зарубіжних будівельних підприємств та організацій.

Зауважимо, що вкрай низька активність щодо створення та комерціалізації об'єктів інтелектуальної влас-

ності підприємствами будівництва регіонів України чітко простежується в структурних характеристиках інтелектуалізації національного господарства (табл. 3).

більше уваги та фінансових ресурсів на наукових дослідженнях і розробках, а також приділяють належну увагу їх охороні та захисту. Адже це прямий шлях до

Таблиця 3

Порівняльна характеристика рівня інтелектуалізації підприємств будівництва та інших базових видів економічної діяльності України у 2005 та 2009 рр. [складено за джерелами 9; 10; 11] (%)

Види економічної діяльності	Роки						Абсолютні відхилення (+/-) 2009 р. до 2005 р. за частками:		
	2005			2009					
	Частки в загальній кількості:								
	поданих заявок на видачу охоронних документів	отриманих охоронних документів	використаних об'єктів інтелектуальної власності	поданих заявок на видачу охоронних документів	отриманих охоронних документів	використаних об'єктів інтелектуальної власності	поданих заявок на видачу охоронних документів	отриманих охоронних документів	використаних об'єктів інтелекуальної власності
Будівництво	0,11	0,28	0,79	0,12	0,17	0,07	+ 0,01	-0,11	-0,72
Сільське госпо-дарство, мисливство, лісове господарство	0,08	0,08	0,45	0,01	0,01	1,3	-0,07	-0,07	+ 0,85
Промисловість	15,1	14,5	45,3	6,9	8,2	39,8	-8,2	-6,3	-5,5
Діяльність транспорту та зв'язку	0,23	0,20	4,4	0,15	0,37	26,2	-0,08	+ 0,17	+ 21,8
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	41,0	34,1	5,5	24,2	25,0	19,1	-16,8	-9,1	+ 13,6

Так, станом на 2009 р. частка будівництва у загальній кількості поданих заявок на видачу охоронних документів становила лише 0,12 %, отриманих охоронних документів – 0,17 %, використаних об'єктів інтелектуальної власності – 0,07 %.

Для порівняння, аналогічні показники у промисловості становили 6,9 %, 8,2 % та 39,8 % відповідно. Істотно більшою є практика використання об'єктів інтелектуальної власності у такому виді економічної діяльності, як операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям.

Негативною є і тенденція до зменшення часток будівництва в аналізованих показниках інтелектуалізації економіки України. Так, частка галузі у загальній кількості поданих заявок на видачу охоронних документів збільшилася за останні 5 років лише на 0,01 %, а частки в структурі отриманих охоронних документів та використаних об'єктів інтелектуальної власності – зменшилися, відповідно, на 0,11 % та 0,72 %. Вищі темпи зниження інтелектуальної активності за цей період спостерігалися лише у промисловості. Втім, у цьому виді економічної діяльності кількість суб'єктів господарювання, що використовують об'єкти інтелектуальної власності, є суттєво більшою.

Додамо, що в економічно розвинених державах провідні будівельні підприємства концентрують в рази підвищення фінансово-економічної ефективності господарювання, зміцнення конкурентоспроможності та гарантування економічної безпеки.

Вирішення більшості завдань забезпечення сталого розвитку території залежить від сформованості належного економіко-правового поля щодо ведення господарської діяльності, включно з легким та справедливим і рівним для всіх економічних агентів доступом до господарських ресурсів і прав діяльності. Проте, вітчизняна дозвільна система, зокрема у сфері регулювання та адміністрування будівельної діяльності, є бюрократичною і надто обтяжливою. За оцінками експертів, хоча б один дозвіл щорічно отримує понад 50 % підприємств, а середній час на отримання дозволу становить понад 35 днів; для отримання дозволу необхідно мінімум 18 різного роду процедур; витрати на отримання дозволу (більшою мірою йдеться про неофіційні витрати) можуть сягати й до 200 % від вартості проектно-кошторисної документації [1].

Регіональні та місцеві органи державного управління мають вести діяльність, спрямовану на стимулювання, посилення і розвиток співпраці підприємств будівництва та промисловості (зокрема, інноваційно активних). Для цього, передусім, необхідно провести детальний аналіз поточного стану розвитку підприємств будівництва та інноваційних промислових підприємств, здійснити комп-

лексне планування і віднайти як можливості, так і засоби організаційної підтримки тих суб'єктів господарювання, для яких перспективна виробнича інтеграція. На наступному етапі важливо сформувати програмно-нормативне регламентування та інституційні стимули інтегрування. Надалі доцільно розвивати інфраструктуру підтримки функціонування інтегрованих систем та активізувати процеси створення і впровадження інновацій в будівництво, формування інноваційних, територіально-галузевих кластерів та розвиток виробничо-територіальної кооперації загалом.

Висновки

Створення регіональних інтегрованих систем у будівництві є перспективним шляхом реалізації економічного потенціалу галузі в регіонах України та зміцнення її міжнародної конкурентоспроможності. При формуванні та розвитку таких систем належне місце має відводитися їх інтелектуальній компоненті.

Література

1. Васильців Т. Г. Удосконалення дозвільної системи діяльності малих і середніх підприємств / Т. Г. Васильців, В. І. Волошин. – [Електронне видання]. − Режим доступу: http://www.niss.gov.ua.

2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [за ред. З. С. Варналія]. – К. : НІСД, 2007. – С. 579−581.

3. Пинда Ю. В. Організаційно-економічне забезпечення конкурентоспроможності будівельного комплексу регіону : автореф. дис. на здоб. наук. ст. к.е.н.: 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / Ю. В. Пинда / Ін-т регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2009. – С. 13.

4. Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегічної модернізації / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська, Я. В. Бережний [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – С. 3, 27, 29.

5. Савенко В. Г. Підвищення рівня економічної безпеки держави на основі комерціалізації інтелектуальної власності : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня к.е.н.: 21.04.01 – економічна безпека держави / В. Г. Савенко / НІСД. – К., 2011. – С. 9.

6. Шевчук О. І. Регіональна політика житлового будівництва: напрямки удосконалення : монографія / О. І. Шевчук. – Ужгород : ТОВ «Ліга-Прес», 2010. – С. 106−122.

7. Будівельна діяльність на Львівщині у 2010 році : [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.stat.lviv.ua.

8. Довідка про стан виконання Резолюції учасників робочої зустрічі Президента України з промисловцями і підприємцями 27.11.2006 року та Указу Президента України від 28.04.2007 року №363 «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання підприємницької діяльності».

9. Статистичний щорічник України за 2007 рік : статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К.: Віпол, 2008. – С. 335−338.

10. Статистичний щорічник України за 2008 рік : статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К.: Державний комітет статистики України, 2009. – С. 331−334.

11. Статистичний щорічник України за 2009 рік : статистичний збірник / Державний комітет статистики України. – К.: Август Трейд, 2010. – С. 331−334.

УДК 342.1:321.01](1-87)

Наталія Піроженко

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

Розглянуто проблемні питання ефективності витрачання державних коштів на будівництво громадської інфраструктури та поліпшення прозорості процесу реалізації даних проектів. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду підвищення прозорості в державному будівництві за рахунок забезпечення розкриття основної інформації про проекти, що доводиться до відома громадськості на ключових етапах упродовж всього циклу реалізації проекту. Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування його адаптації в Україні. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: *будівництво, державне замовлення державні кошти, державне управління, зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми

Відкритість і прозорість є основою функції контролю за діяльністю органів державного управління з боку суспільства. Їх гарантування та реалізація забезпечують зворотний зв'язок у системі управління державою на етапах: суспільство − органи державного управління − суспільство. Стан реалізації принципів відкритості і прозорості є одним з показників ефективності системи державного управління, а вироблення об'єктивних критеріїв його оцінки має реальне практичне значення [1, с. 87].

Забезпечення прозорості саме у сфері надання будівельних послуг в національній економіці, на наш погляд, заслуговує окремої уваги в силу особливої важливості будівництва як найбільш капіталомісткої галузі, що забезпечує матеріальну основу для розвитку всіх інших галузей національної економіки, а також для забезпечення певного рівня життя громадян та вирішення інших соціально-економічних проблем.

В аспекті вивчення таких принципів і механізмів ЄС дає унікальну можливість, оскільки в силу ієрархічності і багаторівневого регулювання ринок будівельних послуг в даних країнах поєднує в собі як національні принципи і механізми, так і міжнародні. Крім того, країни ЄС вже в силу географічної близькості і історично сформованих відносин представляють для України особливий інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження питань розвитку державної політики будівництва, ефективності його відтворення в комплексі заходів забезпечення стратегічного планування його розвитку достатньо повно відображені в багатьох наукових роботах. Серед авторів цих праць слід особливо виділити таких учених, як А. Ачкасов, О. Білянський, П. Борщевський, В. Геєць, Г. Груба, Б. Данилишин, М. Єрмошенко, І. Запатріна, Ю. Кальниш, Є. Клюшниченко, О. Кондрашов, М. Корецький, І. Коркуна, І. Кучеренко, Р. Ларіна, В. Мамутов, Ю. Манцевич, Т. Момот, В. Нудельман, Г. Онищук, К. Паливода, І. Павлов, Л. Пісьмаченко, В. Плакіда, Д. Плеханов, І. Туболець, Л. Чернюк, Л. Чернишов та ін.

Сучасні концепції і методи вдосконалення механізму управління будівництвом відображені в роботах А. Асаула, Ю. Вінслава, А. Беркути, І. Мазура та ін. Серед зарубіжних розробок у сфері управління будівництвом

© Піроженко Н.В., 2013.

слід виділити дослідження Р. Арчібальда, Ф. Бег'юлі, К. Грея, Е. Ларсона.

Теоретичною основою для дослідження послужили роботи зарубіжних авторів, таких як: М. Фуджіта, М. Темпль, Ф. Фабоцці та ін. При написанні статті були вивчені праці вітчизняних і зарубіжних учених, що займаються виявленням проблем формування і розподілу капіталу і доходів, дослідженням економічної суті кредиту й іпотеки – А. Сміта і Д. Ріккардо, М. Фрідмена, А. Ганна, В. Леонтьева, Дж. Кейнса і Е. Хансена.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте, незважаючи на значний обсяг досліджень, присвячених проблемам забезпечення прозорості в будівництві, які створюють необхідний фундамент для досліджень даної проблеми, процеси, що йдуть у сфері економічного та нормативно-правового розвитку будівельної галузі економіки України, в них не ставляться акценти на необхідності вдосконалення форм, методів та інструментів забезпечення прозорості проектів будівництва у напрямі підвищення ефективності й раціональності витрачання державних і муніципальних коштів. Дане питання наразі недостатньо відрефлектовано в науці державного управління, що призводить до істотного методологічного відставання в ряді питань від вимог практики. Перераховані моменти і обумовлюють важливість і актуальність обраної теми статті.

Мета

Мета цього дослідження полягає в аналізі зарубіжного досвіду забезпечення прозорості процесу реалізації проектів державного будівництва і визначенні шляхів його адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу

Забезпечення прозорості − це трудомісткий і довготривалий процес, який потребує врахування інтересів усіх зацікавлених сторін. На користь забезпечення прозорості державних фінансів говорить прагнення держави побудувати демократичне суспільство. Тому, право громадян брати участь у прийнятті рішень − це один із шляхів досягнення прозорості державних фінансів.

Не на користь прозорості виступає той факт, що її збільшення може призвести до відсутності відвертості обговорення та зменшення ефективності роботи уряду. Адже у всі часи впродовж світової історії уряди прагнули до закритого, хоча б частково, ведення своїх справ з управління державою. Це є природною реакцією уряду. Тому суспільство з метою протидії притаманної уряду схильності до введення контролю, цензури і секретності повинне розробити свої правила, спрямовані у бік відкритості. У тому випадку, якщо саме суспільство бажає отримати цю відкритість.

Будівництво є однією з найважливіших галузей економіки України. Так, у 2012 році тільки за програмою будівництва (придбання) доступного житла в Україні було придбано 1 222 квартири загальною площею 83,2 тис. кв. метрів. Для придбання доступного житла громадяни отримали державну підтримку в обсязі 156,6 млн. гривень. Інвестиції громадян, які були спрямовані на будівництво доступного житла у 2012 році, становлять понад 335 млн. гривень. Таким чином, в рамках реалізації програми будівництва доступного житла у будівельну галузь було залучено понад 490 млн. гривень. Для надання державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла у 2013 році відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» передбачено 50 млн. гривень [2].

При цьому будівництво − одна з галузей, що найбільш тісно пов'язана з загальною макроекономічною ситуацією в країні.

Будівельна галузь за характером своєї діяльності вимагає великих і довгострокових інвестицій, залежить як від обсягу пропозиції фінансових ресурсів в країні, так і від очікувань корпоративних та індивідуальних інвесторів. Тому ситуація в будівництві тісно пов'язана з макроекономічною обстановкою в країні.

Умови глобальної економічної кризи зажадали радикальної зміни парадигми розвитку будівельної галузі. Якщо в докризовий період високі ціни на енергоресурси, постійний приплив фінансів підтримували рівень попиту, даючи можливість функціонування високовитратної, екстенсивної моделі розвитку будівельного комплексу, то в даний час платоспроможність потенційних клієнтів істотно знизилася. Різко скоротилися програми іпотечного кредитування, фінансові можливості промислових підприємств−замовників будівельних робіт як за рахунок падіння експортної виручки, так і за рахунок загальної кредитної кризи.

Це вимагає переходу на режим суворої економії, застосування науково обґрунтованої стратегії з контролю собівартості всіх етапів будівництва, детального комплексного опрацювання інвестиційно-будівельних програм. Вирішення цих завдань можливе через забезпечення прозорості витрат в будівництві. Зміцнення прозорості та підзвітності в державному будівництві приносить вигоди як внутрішнього, так і міжнародного характеру. Воно стримує неефективне управління, марнотратство і корупцію та зменшує ризики для громадської безпеки внаслідок поганих практик будівництва. Воно поліпшує справедливі умови конкуренції за контракти і може також збільшити потік прямих іноземних інвестицій та фінансування розвитку в будівельну галузь країни.

Виходячи з проаналізованого автором досвіду ЄС у сфері розвитку будівельних послуг, основна мета політики ЄС в будівельній галузі полягає в забезпеченні його відкритості та створенні рівних можливостей на внутрішньому ринку для послуг і інвестицій компаній з усіх країн ЄС. Цей висновок підтверджують і принципи, покладені в основу глобальної Програми CoST (Construction Sector Transparency Initiative – Ініціативапрозрості в будівельній галузі), що є орієнтованою на країну ініціативою з підвищення ефективності витрачання коштів на громадську інфраструктуру за рахунок поліпшення прозорості процесу реалізації проектів будівництва.

Глобальна програма CoST є партнерством між країнами-учасницями і міжнародними зацікавленими сторонами. Спираючись на досвід успішної трирічної пілотної програми, вона має забезпечити технічну і фінансову підтримку власним програмам CoST країн і сприятиме міжнародному обміну досвідом і знаннями для поліпшення прозорості у галузі державного будівництва в усьому світі. Програму розпочато в 2012 році і передбачається здійснювати від 10 до 20 років з урахуванням періодичних оглядів.

Програма CoST має на меті підвищити прозорість в державному будівництві за рахунок забезпечення розкриття основної інформації про проекти, яка доводиться до відома громадськості на ключових етапах упродовж всього циклу реалізації проекту. В країнах-учасницях ставиться мета створити процес публічного розкриття інформації для будівельної галузі, який є життєздатним і відповідає умовам країни та який досягає надійного і значного рівня відповідності у галузевих установах.

Оскільки інформація про проекти будівництва є складною і технічною, а також надходить від багатьох різних розпорядників бюджетних коштів, програма CoST

доповнює процес забезпечення якості перевірки інформації та її тлумачення мовою, яка допомагає зацікавленим сторонам зрозуміти основні питання. Зацікавлені сторони можуть потім використовувати ці знання як основу для притягнення виконавців до відповідальності.

Очікується, що розкриття інформації підвищить прозорість та підзвітність і, таким чином, в довгостроковій перспективі сприятиме поліпшенню віддачі від інвестицій в інфраструктуру (рис. 1).

У кожній країні управління програмою CoST здійснює багатостороння група (БСГ), яка представляє інтереси органів влади, приватного сектору і громадянського суспільства. Об'єднавши ключові зацікавлені групи на нейтральній території, програма CoST допомагає їм формувати і досягати спільних цілей у сфері поліпшення співвідношення ціни та якості у проектах будівництва та підвищення ефективності й результативності у цій галузі.

В рамках пілотного проекту CoST також розроблено стандартні, але гнучкі процедури для збору, перевірки та розкриття ключової інформації про проект. Ці процедури були успішно застосовані в різних політичних, соціальних та нормативно-правових умовах, припускаючи, що підхід CoST може бути використаний в будь-якій країні, яка бажає його запровадити.

На міжнародному рівні програма CoST забезпечує набір принципів, керівних вказівок щодо підвищення прозорості й підзвітності в державному будівництві та міжнародну стандартну базу для оцінки та визнання результатів виконання національних програм. Завдяки реалізації програми, за рахунок міжнародних коштів забезпечується підтримка національних операцій в рамках технічного керівництва й надання технічної допомоги та в рамках Глобального форуму для обміну знаннями і досвідом.

На рівні країни програма CoST відображатиме місцеві умови та переваги. Реалізація і управління національними програмами здійснюються в умовах адаптації та застосування принципів і бази CoST відповідно до місцевих правових, інституційних та галузевих умов.

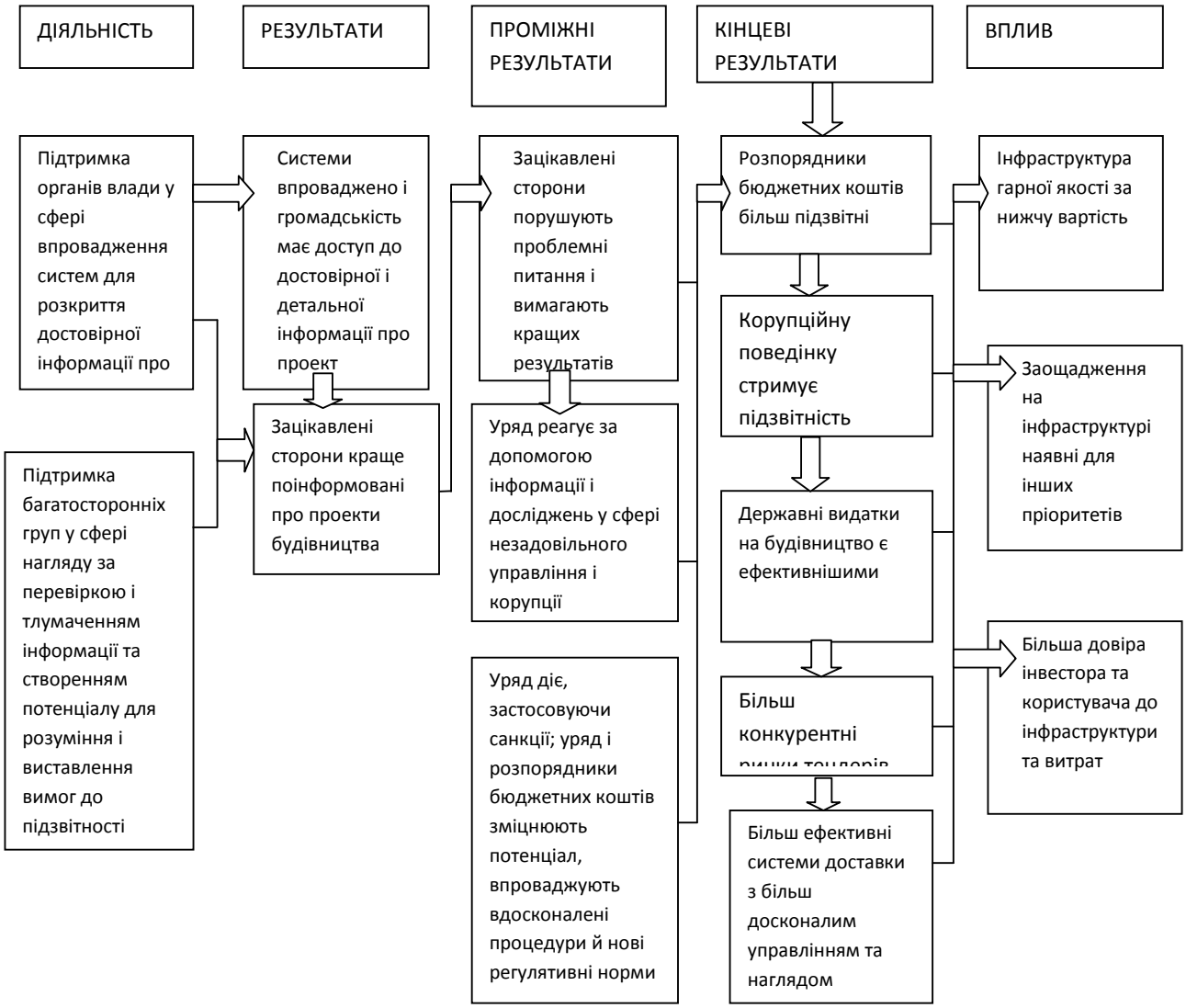

Рис. 1. Ланцюжок попередніх результатів для програми CoST

Основні елементи глобальної програми гарантує міжнародна Рада CoST, яка в кожній країні створюється як юридична особа, що несе кінцеву відповідальність за результат програми. Рада повинна мати рівне представництво учасників від уряду, приватного сектору і груп громадянського суспільства, а також невелике представництво організацій у сфері міжнародного фінансування. Більшість членів Ради має бути від країн-учасниць; інші члени мають представляти міжнародний приватний сектор і громадські організації та технічних спеціалістів.

Глобальний форум, утворений з країн-членів та міжнародних спеціалістів, керує політикою, обирає Раду і

сприяє обміну знаннями. Міжнародний секретаріат надає підтримку Раді та здійснює адміністрування міжнародного фінансування програми, технічне керівництво й підтримку та координацію зв'язку з країнами-учасницями (рис. 2).

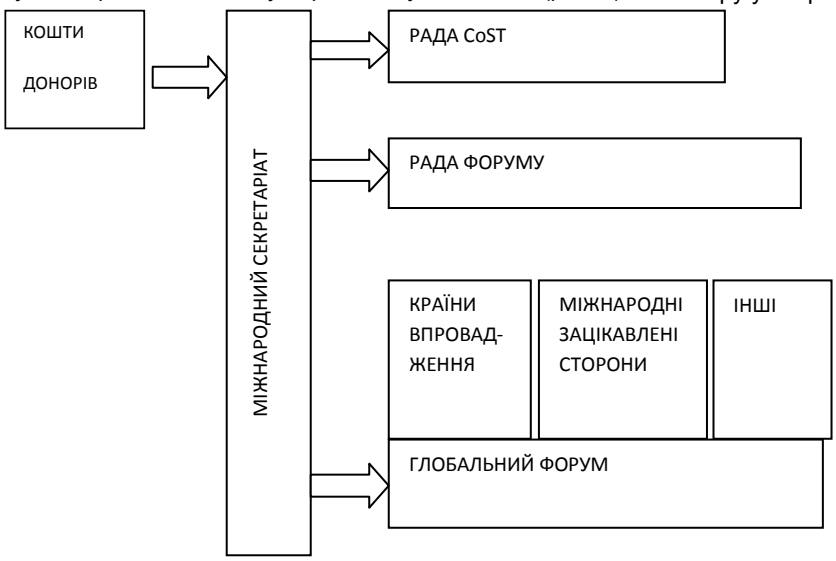

Рис. 2. Структура управління Глобальної програми CoST

Для країн участь в програмі CoST обіцяє чимало вигід: підвищення ефективності використання коштів у галузі державного будівництва, результатом якого буде краща й більш надійна інфраструктура; звільнення заощаджень для розширення системи соціальних та економічних послуг, а також підвищення довіри до інвесторів. Оскільки програма CoST сфокусована на великому секторі, на який припадає більша частина капітальних витрат країни, ця програма є природним доповненням до інших ініціатив, таких як, реформа управління державними фінансами та закупівлями.

Глобальна програма CoST відкрита для будь-якої країни, яка бажає взяти участь в програмі. Участь країни в програмі проходить через чотири етапи:

1. Залучення. Через взаємодію з Міжнародним секретаріатом зацікавлені групи у країні збирають інформацію про CoST і те, що стосується впровадження та участі в CoST, оцінюють рівень інтересу до CoST та розробляють підтримку, виходячи з рівня підготовки.

2. Підготовка. Цей етап починається з листа від уряду до Міжнародного секретаріату, в якому уряд висловлює намір взяти участь в програмі, пропонуючи план і звертаючись за бажаною підтримкою. Під час підготовки уряд демонструє офіційну готовність узяти на себе зобов'язання щодо впровадження процесів CoST шляхом створення механізмів управління CoST в країні та моделювання схем адаптації процесів CoST до умов діяльності в країні.

3. Впровадження. Цей етап починається тоді, коли країна реалізувала основні заходи програми CoST. Ці заходи включають офіційну вимогу до розкриття інформації, активну надійну багатосторонню групу (БСГ) і план впровадження. Під час цього етапу відповідні розпорядники бюджетних коштів створюють та здійснюють управління розкриттям інформації для відповідних проектів, включаючи розповсюдження інформації та реагування на будь-які реакції. Група забезпечення якості, найнята БСГ, оцінює і повідомляє про розкриття інформації на рівні юридичної установи і на основі невеликої вибірки проектів. Періодичний моніторинг дозволяє відстежувати хід виконання програми та оцінювати поліпшення прозорості на національному рівні на основі набору універсальних показників.

4. Підтвердження діяльності. Коли практики розкриття досягають суттєвого рівня і країна створює належні і сталі вимоги до розкриття інформації у галузі будівництва, вона отримує право на міжнародну сертифікацію CoST. Для цього результати діяльності країни підтверджуються міжнародною групою і розглядаються радою CoST на підставі основних критеріїв щодо вимог до розкриття інформації та їх дотримання, результатів гарантії якості та взаємодії зацікавлених сторін, а також ефективності результатів прозорості.

Пілотний проект здійснювався протягом трьох років у восьми абсолютно різних країнах, при цьому середня вартість інвестицій складала близько 210,000 фунтів стерлінгів на країну. У кожній з країн-учасниць завдяки реалізації пілотного проекту відбулося розкриття раніше недоступної інформації. Проект показав, що із зобов'язанням з боку ключових гравців розкриття і перевірка ключових даних досягаються за рахунок дуже незначних інвестиційних коштів. Багатосторонній процес, публічне розкриття зрозумілої інформації про проекти і попит на цю інформацію являє собою новий механізм управління та підзвітності в усіх пілотних країнах.

У кожній пілотній країні програма CoST була схвалена на найвищому рівні уряду, і національна багатостороння група продовжує працювати після завершення пілотного етапу. Підтримка програми CoST навіть пережила політичні зміни, пов'язані з виборами. В деяких країнах пілотний проект призвів до змін у державних процедурах, в той час як інші країни інтегрували процедури CoST у свої існуючі інституційні бази.

Пілотний проект виявив поширену неефективність і слабкість управління на всіх рівнях проектного циклу, включаючи слабку початкову підготовку Пілотний проект також зібрав дані, корисні для проведення міжнародного аналізу і порівняльної оцінки, наприклад, середнього часу і перевищення витрат типових проектів, а також рівня конкуренції у сфері закупівель [3].

15 січня в офісі Світового банку в Києві відбувся семінар за темою «Ініціатива з прозорості в будівельній галузі (CoST)». На семінарі був присутній Директор Світового банку у справах України, Білорусі та Молдови Пан Чімяо Фан, також представники Секретаріату CoST (м. Лондон), органів державної влади, приватного сектору та представники громадських організацій. В ході семінару було інформовано присутніх про досвід інших країн у залученні громадянського суспільства та приватного сектору в громадському моніторингу інфраструктурних проектів та обговорено способи, як CoST може допомогти в досягненні більш високих результатів від інвестицій в інфраструктуру України.

Виходячи з наведеного аналізу, автори роблять декілька основних висновків.

Висновки

1. Встановлено, що підвищення ефективності витрачання коштів на будівництво громадської інфраструктури тісно пов'язане із завданням забезпечення прозорості процесу реалізації даних проектів, що в кон-

тексті даного дослідження розглядається як механізм, який стримує неефективне управління, марнотратство і корупцію та зменшує ризики для громадської безпеки внаслідок поганих практик будівництва. Прозорість поліпшує справедливі умови конкуренції за контракти і може також збільшити потік прямих іноземних інвестицій та фінансування розвитку в будівельну галузь країни.

2. Аналіз досвіду ЄС у сфері розвитку будівельних послуг показав, що основна мета політики ЄС в будівельній галузі полягає в забезпеченні його відкритості та створенні рівних можливостей на внутрішньому ринку для послуг і інвестицій компаній з усіх країн ЄС. Цей висновок підтверджують і принципи, покладені в основу глобальної Програми CoST (Construction Sector Transparency Initiative – Ініціативапрозрості в будівельній галузі), що є орієнтованою на країну ініціативою з підвищення ефективності витрачання коштів на громадську інфраструктуру за рахунок поліпшення прозорості процесу реалізації проектів будівництва.

3. Реалізація програми CoST в Україні надасть можливість підвищення ефективності використання коштів у галузі державного будівництва, результатом якого може бути краща й більш надійна інфраструктура; звільнення заощаджень для розширення системи соціальних та економічних послуг, а також підвищення довіри до інвесторів. Оскільки програма CoST сфокусована на великому секторі, на який припадає більша частина капітальних витрат країни, ця програма є природним доповненням до інших ініціатив, таких як реформа управління державними фінансами, закупівлями у сфері державно-приватного партнерства, що може бути нарямом подальших досліджень.

Література.

1. Гудима Н. Проблеми правової реалізації принципів відкритості і прозорості в державному управлінні України – зарубіжний досвід та вітчизняна практика: матеріали Четвертої Всеукр. наук.-практ. конф. «Інноваційні технології у наукових дослідженнях і навчальному процесі вищого закладу освіти», Полтава, 26–27 квіт. 2007 р.: У 2 т. − Вид-во Полтава: Сухоручко В. А., 2007. − Т. 2.

2. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Офіційний сайт / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=95:dostupne-zhitlo&Itemid=119&lang=uk.

3. Construction Sector Transparency Initiative: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.constructiontransparency.org.

УДК 35.076:342.6

Олексій Пройдисвіт

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ

У статті висвітлено основні проблеми впровадження Закону України «Про адміністративні послуги», на підставі чого проведено порівняльний аналіз із проблематикою впровадження Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». За результатами виявлених проблем надано рекомендації щодо шляхів подолання основних перешкод запровадження адміністративної реформи, зокрема, на підставі врахування позитивного досвіду становлення інституту дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: *адміністративна реформа, адміністративна послуга, дозвільна система, суб'єкт надання адміністративних послуг, суб'єкт звернення за адміністративною послугою, центр надання адміністративних послуг.*

Докорінні зміни у всіх сферах соціально-економічного та політичного життя в Україні нерозривно пов'язані з забезпеченням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Все це потребує створення ефективної системи державного управління та державної служби, шляхи здійснення чого знайшли своє відображення у Концепції адміністративної реформи, Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг. Зазначені документи акцентують увагу на запровадженні нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг; переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання управлінських послуг громадянам та юридичним особам; запровадженні стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання адміністративних послуг.

Натомість, відсутність чіткого визначення понять «адміністративна послуга», «дозвільна система», «суб'єкт надання адміністративної послуги», розмежування господарських послуг і владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг, в тому числі за плату, стало однією з причин комерціалізації цієї сфери. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призвели до таких негативних наслідків, як тяганина, бюрократія, зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб.

Використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворили посередницькі структури, які монополізувались у різних сферах діяльності та надають послуги, отримання яких є обов'язковим для

© Пройдисвіт О.О., 2013.

реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина та юридичної особи, у тому числі на набуття, зміну чи припинення їх прав та обов'язків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

З метою створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг 6 вересня 2012 року Верховною Радою України прийнято Закон «Про адміністративні послуги» (далі – Закон), більшість положень якого набрали чинності 7 жовтня 2012 року.

Дослідженню питання реформування системи адміністративних послуг приділено достатньо багато уваги різними науковцями, зокрема, В. Б. Авер'яновим, К. І. Апанасенко, В. М. Белоусовим, І. Б. Коліушко, Г. М. Писаренко, Г. М. Чміленко, натомість, дослідження вчених носить фрагментарний характер, комплексний аналіз сучасного стану законодавчої бази адміністративних послуг, зокрема дозвільної системи, у вітчизняній науці не проводився.

З огляду на вищевказане, автор вважає за необхідне оцінити стан правового регулювання в Україні адміністративних послуг та виявити проблемні питання, що заважають розвитку сервісної держави.

Мета

Систематизація перешкод впровадження реформи системи адміністративних послуг та порівняльний аналіз з аналогічною проблематикою впровадження Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», що надасть змогу визначити шляхи подолання основних бар'єрів на шляху запровадження законодавства про адміністративні послуги та вдосконалення адміністративних дій у цієї сфері.

Виклад основного матеріалу

Законом встановлено таке визначення адміністративної послуги: це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1]. Разом з цим, ця дефініція поняття адміністративної послуги певною мірою деталізована статтею 3 Закону: вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Крім того, Закон встановлює, що право надавати адміністративні послуги надано виключно суб'єкту надання адміністративної послуги – органу виконавчої влади, іншому державному органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування та їх посадовим особам.

Отже, нормативна закріпленість вищевказаних дефініцій в поєднанні із вимогою Закону про припинення з 1 січня 2013 року практики делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання (державним та комунальним підприємствам, установам і організаціям) дає підстави сподіватись на ліквідацію певних корупційних схем надання таких послуг.

Окремо необхідно зазначити, що суб'єктом надання адміністративної послуги Закон визначає виключно органи влади, тому процес взаємодії громадян з природними монополістами (газова служба, водоканал, обленерго тощо) залишається поза увагою реформаторів принципів побудови діалогу влади і громадянина.

Оцінюючи стан інституту адміністративних послуг в Україні, варто вказати на те, що йому притаманні наступні риси: безсистемність, недоступність, обтяжливість, непрозорість і незручність. Поєднання цих рис обумовлює основні проблеми, з якими стикається суб'єкт звернення (фізичні та юридичні особи, які звертаються за адміністративною послугою):

- Закон зазначає, що підстави для одержання адміністративної послуги, суб'єкт надання адміністративної послуги та вичерпний перелік адміністративних послуг встановлюються законами. Ці правові норми мають припинити практику дублювання повноважень органів влади та спростити процедуру надання окремих адміністративних послуг, водночас Закон не містить прямої вказівки щодо заборони вимог отримання адміністративних послуг, не передбачених законами України (зокрема тих, що були запроваджені до набрання чинності Закону), що на практиці призводить до того, що послуги, не передбачені законами, продовжують надаватися і вимагатися. Крім того, вичерпний перелік адміністративних послуг законом не затверджений, отже, існує реальна небезпека того, що послуги, не включені до переліку, існуватимуть в подальшому, але не вважатимуться з певних причин адміністративними послугами, що унеможливить їх видачу через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) та законсервує старі, нерідко корупційні схеми.

На думку автора, більшість проблем щодо нормативно-правового забезпечення реформування інституту адміністративних послуг зосереджені на центральному рівні, що зумовлює довільне трактування порядку надання адміністративних послуг на місцях і унеможливлює реалізацію багатьох положень Закону та призводить до різного роду зловживань. До таких проблем належить відсутність законодавчо затвердженого переліку адміністративних послуг та затверджених Кабінетом Міністрів України:

- переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади;
- регламенту роботи центру надання адміністративних послуг;
- типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг в центрі надання адміністративних послуг.
- Пакет необхідних для отримання послуги документів і вимоги до його оформлення повинні бути затверджені актом вищої юридичної сили, проте, в більшості випадків комплектність документів встановлена лише підзаконними нормативно-правовими актами. В таких умовах заборона вимагати від суб'єкта звернення документи, що не передбачені законом, призводить до того, що суб'єкт надання адміністративної послуги не може отримати документи та інформацію, необхідні для об'єктивного розгляду порушеного заявником питання. Крім того, така норма Закону не кореспондується з вимогами інших законів, які надають право органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати порядок і вимоги до надання тієї чи іншої адміністративної послуги. Поряд з цим, Закон надає право адміністратору без залучення заявника отримувати необхідні документи та інформацію, що знаходяться в розпорядженні органу влади, натомість, механізм реалізації цього повноваження адміністратора законодавством не регламентований.

- Закон визначає, що підстави для відмови у наданні адміністративної послуги встановлюються виключно законами, натомість у більшості випадків законодавча закріпленість умов, за яких надання адміністративної послуги не можливе, відсутня.
- Фактично існують та не скасовані відомчі нормативно-правові акти та інші документи, що містять вимоги отримання адміністративних послуг. Такі акти суперечать Закону, проте ними керуються територіальні та місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади, які у свою чергу необґрунтовано вимагають від суб'єктів звернення певних дій або надання зайвих документів і інформації.
- Ще одним слабким місцем, яке потребує управлінського втручання, є проблема кадрового забезпечення. Законодавством не визначено статус адміністратора ЦНАП, проте проаналізувати ситуацію можна на підставі досвіду запровадження інституту державного адміністратора, започаткованого Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [2].

Як правило, попри основні обов'язки, державні адміністратори також виконують інші функції (в т.ч. кур'єрські функції, підготовка документів, не пов'язаних з діяльністю дозвільного центру), що не сприяє ефективності функціонування дозвільного центру. Найбільшу частину загального навантаження, крім прийняття та видачі документів, складають ведення баз даних та консультування заявників. Не сприяло закріпленню на посадах державних адміністраторів фахівців те, що цю посаду, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів» від 09.03.2006р. №268 [3], було прирівняно до посади провідного спеціаліста. З часом, з огляду на широкий спектр функціональних обов'язків, статус державного адміністратора підвищено до рівня керівних працівники апарату місцевих органів державної влади.

Окремо слід відзначити недостатність та несистематичний характер заходів органів влади з підвищення кваліфікації державних адміністраторів.

- Крім того, не достатньо чітко визначено питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні, не встановлено методичних рекомендацій щодо визначення оптимальної кількості адміністраторів в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Це призводить до надмірного навантаження на державних адміністраторів (особливо в обласних центрах) або до ірраціонального використання бюджетних коштів. Так, наприклад, у м. Миколаєві в середині 2012 року створено обласний дозвільний центр при облдержадміністрації, діяльність якого забезпечує відділ державних адміністраторів, що складається з 9 посадовців: 6 державних адміністраторів, бухгалтер відділу, начальник відділу та його заступник (останні троє функції державних адміністратори не виконують). При цьому, у місті паралельно функціонує міський дозвільний центр, створений при міській раді, який реалізує абсолютно аналогічні повноваження і цілком ефективно обслуговується 5 державними адміністраторами міської ради (так само, як і до створення обласного дозвільного центру).
- Недостатній рівень поінформованості суспільства призводить до того, що, незважаючи на суттєві спрощення певних процедур отримання адміністративних послуг, громадяни продовжують звертатись до приватних юристів, що фактично виконують функції адміністраторів, але за окрему, зазвичай високу, матеріальну винагороду.

Отже, комплексний аналіз процесу реформування системи адміністративних послуг дає підстави стверджувати, що проблематика цього процесу є аналогічною тій ситуації, яка мала місце в умовах становлення дозвільної системи у сфері господарської діяльності [4; с.75].

Необхідно зазначити, що більшість прогалин Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», прийнятого рівно за 7 років до прийняття Закону «Про адміністративні послуги», з часом ліквідовано, зважаючи на що розробником законопроекту про адміністративні послуги мав бути врахований позитивний досвід впровадження схожого акту законодавства з питань дозвільної системи, проте, реалії життя відзначають протилежне. Більш того, незважаючи на відсутність об'єктивних причин, Закон не тільки дублює певні негативні риси свого аналога, а й створює нові проблеми.

1. Законодавством не визначено санкції за порушення посадовцями основних вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг, зокрема за такі порушення: вимога отримання непередбаченої законом адміністративної послуги; вимога документів та інформації, що непередбачені законом; порушення строків розгляду заяви на отримання адміністративної послуги; безпідставна вимога про внесення плати за надання адміністративної послуги та/або порушення порядку і розмірів внесення такої плати; надання адміністративної послуги поза приміщенням центру надання адміністративних послуг тощо.

2. Законодавством не передбачена наявність спеціально уповноваженого органу та його територіальних підрозділів, які б надавали оперативну методологічну допомогу та здійснювали контрольно-наглядову функцію у питаннях надання адміністративних послуг, на кшталт спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи – Держпідприємництва. Крім того, відсутність встановленої законодавством необхідності погодження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги з певним відповідальним органом (уповноваженим органом) може призвести до невиконання норми Закону про її затвердження або неякісне виконання цієї норми. Поряд з цим, на думку автора, такий орган міг би оперативно вживати заходів щодо ліквідації прогалин у законодавстві про адміністративні послуги, наприклад, шляхом затвердження Положення про адміністратора ЦНАП і порядку його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг та суб'єктами звернення. Аналогічна діяльність Держкомпідприємництва та його територіальних органів мала вкрай важливе значення для успішної реалізації вимог Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

3. Законом не урегульовані юридичні наслідки неприйняття органом влади жодного рішення за результатом розгляду заяви на отримання адміністративної послуги. Натомість, законодавством про дозвільну систему встановлю так званий принцип мовчазної згоди, відповідного до якого заявник набуває певне право без рішення дозвільного органу в разі якщо такий орган не прийняв рішення щодо звернення заявника у встановлений законодавством строк. На думку автора, запровадження принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг має важливе значення для гарантування прав громадян та юридичних осіб,

особливо у питаннях, пов'язаних з необхідністю отримання рішення колегіального органу, адже колективна відповідальність таких органів виключає персональну відповідальність посадовців і створює широкий простір для зловживань та корупції. Варто зазначити, що механізм реалізації можливості набуття прав за принципом мовчазної згоди в дозвільній системі регламентовано досить поверхнево, у зв'язку з чим регламентація цього принципу носить декларативний характер.

4. Аналіз законодавства про дозвільну систему дає підстави стверджувати про доцільність імплементації в Закон положень про можливість отримання адміністративної послуги за заявковим (декларативним) принципом – без отримання адміністративного акту, що надасть змогу значно спросити процес взаємодії суб'єкта звернення і органів влади.

5. Має місце певна правова колізія – вимоги щодо визначення граничного строку надання адміністративної послуги колегіальним органом не повною мірою кореспондуються з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації».

6. Закон не поширюється на відносини, пов'язані з набуттям прав на конкурсних засадах, у зв'язку з чим такі відносини залишаються неврегульованими.

7. Законодавством не визначено вимоги щодо строку дії результату надання адміністративної послуги у разі, якщо таким результатом є адміністративний акт. Це сприяє встановленню невиправданого адміністративного навантаження на суб'єктів звернення.

8. Законом визначена можливість подання заяви на отримання адміністративної послуги в усній формі, проте, не регламентовано механізм реалізації цього права заявника.

9. До набрання чинності законом, що визначає перелік адміністративних послуг та адміністративні збори, плата за надання адміністративних послуг при зверненні за отриманням платних адміністративних послуг сплачується у порядку і розмірах, встановлених законодавством (в тому числі нормативно-правовими актами локальної дії), отже, зволікання з прийняттям вищевказаного закону залишає можливість для протизаконних маніпуляцій.

Проведений у статті аналіз свідчить про те, що врахування закономірностей та особливостей становлення дозвільної системи у сфері господарської діяльності надасть змогу передбачити можливі ризики реформування адміністративних послуг та вжити відповідних заходів превентивного характеру, що призведе до формування позитивного іміджу адміністративних органів та довіри громадян до активно впроваджуваних Урядом та Президентом реформ побудови діалогу влади і громадянина.

Як довів уже наявний досвід адміністративної реформи, революційні зміни в системі державного управління не можуть бути досягнуті за допомогою тактики «бліцкригу». Система має високий ступінь інертності та потужний інстинкт до самозбереження. Єдиний вихід із ситуації невиправданого очікування швидких змін полягає саме в еволюційних змінах. Це тривалий і складний процес, однак громадяни та їх об'єднання мають постійно здійснювати конструктивний тиск на уряд і парламент задля реформування адміністративних послуг.

Висновки

Для подальшого реформування системи адміністративних послуг та створення сервісної держави необхідно провести громадські слухання щодо існуючих проблем у запровадженні Закону і можливих шляхів їх вирішення, за результатами яких підготувати поетапний план запровадження реформи адміністративних послуг, що має включати внесення змін до законодавства, спрямованих на ліквідацію законодавчих прогалин та колізій, зокрема: затвердження виключного переліку адміністративних послуг; визначення інформації та переліку документів, що надає заявник; визначення мінімально можливого переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги: подання неповного пакета документів, виявлення в документах недостовірних відомостей, негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для надання адміністративної послуги; посилення відповідальності чиновників, які перешкоджають реалізації Закону, шляхом запровадження адміністративної відповідальності за порушення основних положень Закону; покладення на Держпідприємництво повноважень спеціально уповноваженого органу з питань адміністративних послуг з одночасним створенням його територіальних органів у кожному регіоні; визначення статусу адміністратора на рівні начальника спеціального відділу або головного управління; розроблення методичних рекомендацій щодо визначення кількості адміністраторів, необхідних для ефективного обслуговування окремої адміністративної територіальної одиниці, вирішення питання стимулювання підвищення кваліфікації адміністраторами; затвердження Урядом підзаконних нормативних актів, на які є посилання в Законі; приведення у відповідність до Закону відомчих нормативно-правових актів, що містять вимоги до отримання адміністративних послуг.

Окремо необхідно наголосити на тому, що реалізація реформ адміністративних послуг можлива лише за умови відповідного матеріально-технічного забезпечення адміністраторів та ЦНАП, зокрема, в частині забезпечення фінансування запровадження електронного документообігу.

Разом з цим, важливою запорукою ефективного впровадження інституту адміністративних послуг є забезпечення популяризації реформ адміністративних послуг шляхом повноцінної інформаційної підтримки на державному та місцевому рівнях.

Враховуючи соціально-економічні реалії сучасного періоду, нестабільність суспільних відносин, які складаються в ході реформ, запровадження Закону «Про адміністративні послуги» матиме позитивний вплив на вдосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності. Тому запровадження системи адміністративних послуг є об'єктивною необхідністю, викликаною самим життям.

Література.

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.

2. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів» від 09.03.2006р. № 268 із змінами і доповненнями.

4. Труш І. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: проблеми його запровадження // Право України. – 2006. – № 12. – С. 75–79.

УДК 322:37.014.52

Юрій Решетніков

СТАТУС БОГОСЛОВСЬКОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПОДАЛЬШОЇ ГАРМОНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-КОНФЕСІЙНИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена розгляду питань, пов'язаних із статусом богословської освіти та її суб'єктів в контексті гармонізації державно-конфесійних відносин в Україні.

Ключові слова: *богословська освіта, духовні навчальні заклади, релігійні організації.*

Постановка проблеми

Актуальність. Докорінна зміна державної політики щодо релігії і церкви на початку 90-х років минулого століття в умовах незалежної України спричинила, зокрема, бурхливий розвиток богословської освіти. Так, якщо на 1991 рік в Україні нараховувалось 14 духовних навчальних закладів [24], то нині − 201 [23].

Ухвалений у квітні 1991 року Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» не лише ознаменував вищезазначену зміну державної політики у сфері державно-конфесійних відносин, але й заклав правові підвалини для існування та розвитку богословської освіти в Україні. Так, стаття 6 надала можливість громадянам здобувати релігійну освіту, а релігійним організаціям створювати для релігійної освіти навчальні заклади і групи, а також проводити навчання в інших формах; статті 7 та 11 визначили духовні навчальні заклади як окремий вид релігійних організацій в Україні. Зокрема, вказана стаття 11 Закону передбачає, що духовні навчальні заклади створюються релігійними управліннями і центрами для підготовки священнослужителів і служителів інших необхідних релігійних спеціальностей [8].

Важливо відзначити, що Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» не лише надав можливість релігійним інституціям засновувати духовні навчальні заклади, але і зробив значний внесок у реальне забезпечення конституційного принципу рівності прав громадян незалежно від їхнього ставлення до релігії, заклавши основи захисту соціальних прав громадян, що навчаються у духовних навчальних закладах. Так, вищезазначена стаття 11 Закону прирівняла студентів (слухачів) духовних навчальних закладів до студентів державних навчальних закладах у питаннях відстрочення проходження військової служби, оподаткування, включення часу навчання до трудового стажу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Водночас за роки незалежності відбулося не лише кількісне зростання духовних навчальних закладів, але й їх якісне употужнення, що, спільно із просуванням нашої держави шляхом євроінтеграції, викристалізувало нові проблемні питання та виклики, що потребують свого розв'язання у правовій площині.

Питання статусу богословської освіти, її місця в освітньому полі України в контексті подолання наслідків тоталітарної політики Союзу РСР щодо релігії та церкви знаходили своє відображення в працях вітчизняних науковців-релігієзнавців, зокрема В. Бондаренка, Ю. Чорноморця, С. Здіорука, В. Токмана. Разом з тим, остаточна нерозв'язаність даного питання у правовій площині обумовлює актуальність подальшого всебічного обговорення його складових.

© Решетніков Ю.Є., 2013.

Виклад основного матеріалу

Кількісний і якісний розвиток духовних навчальних закладів природним чином поставив питання про їхнє місце у системі освіти в Україні, а відтак і про державне визнання їх дипломів та соціальний статус їх випускників.

Нагадаємо, що нині, з точки зору держави, духовні навчальні заклади є видом релігійних організацій, діяльність яких регулюється Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації», а не Законами України «Про освіту» та «Про вищу освіту». Останні, зокрема, встановлюють порядок створення вищих навчальних закладів, їхнього ліцензування та акредитації. Таким чином духовні навчальні заклади нині у правовому відношенні не вважаються державою навчальними закладами та частиною освітньої системи України, що веде і до невизнання державою їхніх дипломів. На практиці це означає, що громадянин – випускник вищого духовного навчального закладу з точки зору держави вважається особою, що не має вищої освіти. Фактично, в даному випадку є підстави казати про порушення вищезазначеного конституційного принципу рівності громадян незалежно від їх ставлення до релігії, а також про один з атавізмів радянського ставлення до церкви, зокрема до духовних навчальних закладів.

Особливо зазначена проблема ярко постала по мірі входження України в Болонський процес і світовий освітній простір, що призвело до мобільності українських студентів і випускників, зокрема духовних навчальних закладів. Нині вже звичною є ситуація, коли випускник духовного навчального закладу в Україні продовжує свою освіту у закордонних навчальних закладах на програмах більш високого рівня (що свідчить про визнання закордонними навчальними закладами рівня його освіти, здобутої в Україні). Водночас в України він і надалі вважається таким, що не має вищої освіти, не маючи можливостей для продовження своєї освіти у державних вищих навчальних закладах та наукових установах.

При цьому у більшості країн Європи не виникає проблем із визнанням дипломів духовних навчальних закладів та створено необхідні для цього правові механізми. В цьому відношенні досить цікавим для вивчення є досвід Латвії, де існує можливість видання студентам акредитованих державою богословських навчальних закладів державних документів про освіту. Разом з тим держава висуває певні вимоги щодо створення та існування таких навчальних закладів, регламентуючи, зокрема, необхідну для акредитації мінімальну кількість викладачів із докторськими науковими ступенями, необхідну матеріальну базу для реалізації навчальних програм, мінімальний розмір студентської стипендії, вимоги щодо бібліотеки, комп'ютерного оснащення та змісту навчального плану. Так, для акредитації у вищому навчальному закладі повинна викладатися певна кількість обов'язкових дисциплін, що подекуди становить проблему для релігійних навчальних закладів. Водночас, якщо останні можуть діяти і без акредитації, однак у цьому випадку їхні дипломи не визнаються державою [26].

Хоча у США відсутнє державне визнання дипломів і наукових ступенів як таке, а навчальні заклади релігійних організацій не піддаються значному нагляду і регулюванню з боку держави, вони повинні акредитуватися у одному з шістьох регіональних акредитаційних органів, зокрема для отримання визнання з боку інших академічних установ. Ці органи є приватними неприбутковими асоціаціями, легітимність яких визнана Міністерством освіти США або Радою акредитації вищої освіти. Серед них чотири визнані державою акредитаційні агентства спеціалізуються на акредитації релігійних

навчальних закладів: Асоціація передових равінських і талмудських шкіл, Асоціація теологічних шкіл Сполучених Штатів і Канади, Асоціація біблейської вищої освіти, Транснаціональна асоціація християнських коледжів і шкіл. Різні органи акредитації можуть встановлювати різні вимоги для акредитації навчальних закладів. У разі, якщо навчальний заклад неакредитований, навчання у ньому може не визнаватися, а учні (студенти) не матимуть права на державну допомогу. Проте акредитація не є обов'язковою для функціонування навчального закладу. Відтак у країні існують неакредитовані навчальні заклади, засновані релігійними організаціями, а у двадцяти штатах (тобто у майже половині штатів від їх загальної кількості) законодавством дозволяється видавати дипломи з богослов'я та релігійних дисциплін без акредитації та нагляду з боку держави [29].

У цьому контексті зазначимо, що з метою приведення рівня своїх духовних навчальних закладів у відповідність до загальноприйнятих міжнародних стандартів протестантськими духовними навчальними закладами країн СНД та Балтії у 1997 році було утворено Євро-Азійську акредитаційну асоціацію (ЄААА). Нині ЄААА входить у вісімку подібних асоціацій, що існують у різних регіонах світу. Це робить вітчизняні духовні навчальні заклади, що пройшли процедуру акредитації ЄААА, співмірними з богословськими навчальними закладами інших країн, що входять в акредитаційні асоціації − партнери ЄААА. В свою чергу, це створює правові підстави для випускників відповідного українського духовного навчального закладу, що отримав ступінь, скажімо, бакалавра, продовжити своє навчання в іншій частині світу на магістерському рівні. Разом з тим це ніяк не впливає на його правовий і соціальний статус в Україні.

Пошуку шляхів розв'язання вказаного питання значну увагу приділяє Громадська рада з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України, створена у жовтні 2008 року у якості дорадчо-консультативного органу з метою забезпечити регулярність діалогу Міністерства та релігійної спільноти щодо їхньої співпраці у сфері освіти. До складу Громадської ради входять представники церков і релігійних організацій – членів Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій, представники Міністерства та вищих навчальних закладів.

На думку представників Громадської ради, прийнятним механізмом вирішення вищезазначеного питання могло би стати визнання Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України в порядку експерименту та на основі відповідних угод, укладених між Міністерством і заінтересованими церквами і релігійними організаціями, дипломів окремих духовних навчальних закладів, що відповідали б необхідним вимогам. Такі вимоги, з урахуванням наявних нормативів щодо ліцензування та акредитації навчальних закладів, могли би бути розроблені спільною робочою групою у складі фахівців Міністерства та представників заінтересованих церков і в подальшому затверджені Міністром освіти і науки, молоді та спорту України [2]. Така позиція поділяється і представниками Громадської гуманітарної ради при Президенті України. При цьому важливо зазначити те, що представники церков і релігійних організацій не виступають за автоматичне державне визнання дипломів усіх духовних навчальних закладів, будучи свідомими як того, що таке визнання може відбуватися лише за умови відповідності навчальних закладів встановленим вимогам, так і того, що духовні навчальні заклади є різними за своїм рівнем. Зокрема, представники релігійної спільноти в контексті практичного вирішення порушеного питання заявляють про свою готовність до суттєвого збільшення викладання в духовних навчальних закладах низки обов'язкових для світських навчальних закладів дисциплін.

Враховуючи зазначене, у відповідь на відповідні звернення з боку як Громадської ради, так і низки церков України, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України 21 жовтня 2011 р. було видано наказ № 1210, яким утворено робочу групу з вивчення питання визнання дипломів і наукових ступенів випускників вищих духовних навчальних закладів та внесення проектів відповідних актів [12]. У червні 2012 року відбулось засідання вказаної робочої групи, на якому обговорено можливі шляхи вирішення вказаної проблеми. За результатами засідання представниками церков – членами робочої групи було підготовлено проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання документів про вищу освіту, наукові ступені та вчені звання вищих навчальних закладів і наукових установ релігійних організацій», яким пропонується встановити порядок визнання документів про вищу освіту, наукові ступені та вчені звання, видані вищими навчальними закладами і науковими установами релігійних організацій [22]. Разом з тим є очевидним, що вказаний проект потребує свого суттєвого доопрацювання.

Іншим можливим шляхом є ухвалення Указу Президента України про визнання духовної освіти, який мав би закласти основу для остаточного розв'язання порушеного питання. Проект відповідного Указу нині так само розробляється. Відзначимо, що зазначені шляхи вирішення проблеми не суперечать один одному, а є скоріш складовими одного процесу. Так, Указ Президента має стати виявом відповідної політичної волі і закласти політичну основу для розв'язання питання, а постанова Кабінету Міністрів мала б стати реалізацією вказаної волі та перевести питання визнання дипломів духовних навчальних закладів у правову площину.

Крім того, нині до подання до Верховної Ради України готується проект Закону України «Про вищу освіту», підготовлений народними депутатами України А.Яценюком та Л. Оробець [34], стаття 57 якого присвячена релігійним навчальним закладам і передбачає їх включення до системи освіти України із збереженням їх особливостей.

За минулі роки зроблено суттєві кроки, які мають полегшити розв'язання вищевказаного питання. Зокрема, йдеться про включення спеціальності «Богослов'я (теологія)» до переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах, спочатку як складової напряму «Філософія» (у 1997 та 2005 рр.) [17; 14], а 2011 року − як окремого напряму розділу знань «Гуманітарні науки» [15]. Зазначимо, що представники церков послідовно наполягали на необхідності включення богослов'я саме як окремого напряму, виходячи як з теоретичного усвідомлення окремішності богослов'я, так і з практичних питань формування відповідного галузевого стандарту, оскільки включення богослов'я до складу напряму «філософія», при всій позитивності самого визнання богослов'я як однієї із спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах, вело до необхідності значного наповнення відповідного галузевого стандарту саме філософськими дисциплінами із зменшенням питомої ваги богословських. Відтак виокремлення богослов'я в окремий напрям стало значним кроком уперед.

Водночас Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до переліків, затверджених постановами

Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. № 1719 та від 27 серпня 2010 р. № 787» від 17.03.2011 р. № 267 визначила спеціальність богослов'я (теологія) «із зазначенням конфесії», тобто передбачила підготовку фахівців не з богослов'я взагалі, а з чітко конфесіонально визначеного [15]. На думку членів Громадської ради, вказане може суттєво ускладнити практичну реалізацію постанови і формування відповідних навчальних програм. Відтак, Громадська рада запропонувала Кабінету Міністрів України доповнити відповідні позиції розділів «Гуманітарні науки та мистецтво» і «Гуманітарні науки» переліку напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнями бакалавра, спеціаліста і магістра, переліком конфесійних напрямків, за якими може здійснюватися підготовка фахівців з богослов'я (теології) – «християнство, іслам, іудаїзм» [3]. Разом з тим, на думку Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, уточнююча частина назви «за конфесіями» введена з метою розширення можливостей вищих навчальних закладів щодо організації навчального процесу та надання їм можливості самостійного визначення спеціалізації в рамках зазначеної спеціальності, виходячи з потреб певного регіону, свого кадрового складу та з урахуванням поліконфесійності України. Міністерство вважає, що введення окремих напрямів та спеціальностей підготовки тільки для деяких конфесій суперечить принципу створення та забезпечення рівних умов доступності до вищої освіти [10].

Вказана постанова Кабінету Міністрів України, так само як і загальний перегляд галузевих стандартів, актуалізував питання розроблення галузевого стандарту зі спеціальності «богослов'я (теологія)». Варто відзначити, що значний досвід щодо розроблення такого стандарту був накопичений ще 2008 року. Нині ж розроблення такого стандарту є необхідним ще і в контексті розв'язання питання державного визнання дипломів духовних навчальних закладів. Адже є очевидною як необхідність наявності певного стандарту для державного визнання рівня духовного навчального закладу з відповідним визнанням його дипломів, так і те, що не можуть існувати різні стандарти з вказаної спеціальності для духовних навчальних закладів і для інших вищих навчальних закладів. При цьому включення богослов'я для вищевказаного переліку спеціальностей представниками релігійної спільноти позитивно оцінюється не лише як необхідна складова, що уможливлює існування богословських факультетів при вищих навчальних закладах (або приватних богословських вищих навчальних закладів), про які ми далі ще скажемо, але й як важливий крок в напрямку державного визнання богословської освіти.

У цьому ж контексті безумовно важливим і знаковим є ухвалення ВАК України рішення про можливість захисту кандидатських і докторських дисертацій за спеціальністю «богослов'я» в галузі науки «Філософські науки» [11; 13]. Водночас практична реалізація вказаного рішення потребує формування спеціалізованої вченої ради, що, як з огляду на відсутність державно визнаних докторів наук із вказаної спеціальності, так і дискутівність можливості формування такої ради з числа філософів-релігієзнавців, потребує відповідного політичного рішення, яке б дало змогу запустити процес державного присудження наукових ступенів за вказаною спеціальністю. Наприклад, можливе формування такої ради на першому етапі з числа державно визнаних докторів наук з інших спеціальностей, але які мають і докторські ступені з богослов'я, здобуті, наприклад, у закордонних навчальних закладах.

Наслідком зростання суспільного інтересу до релігії, так само як і суспільної ваги церкви, а подекуди прямого чи опосередкованого впливу релігійної спільноти на вищі навчальні заклади, стало виникнення богословських факультетів, що нині діють при ряді вузів України. Водночас їх виникнення також поставило низку проблемних питань. В значній мірі ці питання викликані відсутністю сталої традиції їх існування в нашій країні, адже відомо, що в Російській імперії, на відміну від інших євро¬пейських країн, богословська освіта надавалася виключно в духо¬вних навчальних закладах [32, с. 258]. Одним з таких питань є питання зв'язку богословських факультетів з тієї чи іншою конфесією. Так, філософсько-теологічний факультет Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича має такий зв'язок з УПЦ КП, філософсько-богословський факультет УКУ – з УГКЦ, Карпатський університет ім. А.Волошина (м. Ужгород), кафедри богослов'я Класичного приватного університету (м. Запоріжжя) та МАУП – з УПЦ. Водночас варто відзначити, що такий зв'язок простежується не завжди, що викликає цілком природну настороженість представників церков як до самого навчального процесу на таких факультетах (хто і чому навчає?), так і щодо їхніх випускників, що створює для останніх складнощі з подальшим працевлаштуванням за спеціальністю. Принаймні нині церкви вважають за краще готувати кадри для своїх потреб у власних духовних навчальних закладах, а не на богословських факультетах державних чи приватних вузів. Водночас як відсутність досвіду функціонування богословських факультетів в українській традиції, так і певна настороженість щодо них у церковному середовищі, спричиняють в останньому прагнення контролювати діяльність таких факультетів, що фактично вестиме до їх перетворення у філіали духовних навчальних закладів. Такі ідеї щодо необхідності контролю над вказаними факультетами виявились як у ході обговорення в релігійному середовищі вищезгаданого проекту Закону України «Про вищу освіту», підготовленого народними депутатами України А.Яценюком та Л. Оробець [34], так і у деяких церковних рішеннях [33]. Варто відзначити, що питання співвідношення таких факультетів з церковною спільнотою на сьогодні вже постало і у Російській Федерації. Так, 28−29 листопада 2012 року обговоренню питань взаємодії Церкви, держави та суспільства в контексті викладання теології в вузах було присвячено нараду в Московській патріархії за участю Патріарха Московського і всія Русі Кирила [25].

Питання працевлаштування випускників богословських факультетів та зв'язку таких факультетів з церковними інституціями є актуальним не лише для України чи Російської Федерації. Так, в Естонії на теологічному факультеті Тартуського університету можна отримати вищу теологічну освіту, але отриманий ступінь не дає автоматично випускникам права здійснювати діяльність в якості священнослужителів. Дане питання вирішується у співпраці університету з Теологічним інститутом Євангелічно-лютеранської церкви [5].

Водночас, на даному етапі, за відсутності державного визнання дипломів духовних навчальних закладів, саме випускники богословських факультетів могли б стати першими здобувачами наукових ступенів кандидатів і докторів наук за спеціальністю «богослов'я» і (за умови їх відповідного воцерковлення) могли б сформувати необхідний кадровий викладацький резерв для духовних навчальних закладів.

Зазначимо, що ще у 1996 р. використати богословські факультети світських вузів для підготовки кадрів

релігійних організацій пропонував відомий політик В. Журавський [31, с. 33-34]. З ним можна погодитись в тому відношенні, що релігійна спільнота потребує не лише священнослужителів, які готуються духовними навчальними закладами, але й фахівців інших спеціальностей, яким, водночас, є необхідними і певні богословські знання. Так само, як випускники богословських факультетів могли б поповнювати і лави викладачів предметів духовно-морального спрямування у загальноосвітніх навчальних закладах.

Разом з тим, об'єктивно доцільним є налагодження співпраці між богословськими факультетами світських вузів і духовними навчальними закладами. В свою чергу така співпраця могла б вести і до взаємовизнання навчальних кредитів, отриманих їхніми студентами. Відповідно, випускними богословського факультету, які б бажали нести священицьке служіння, за умови своєї відповідності правилам відповідної релігійної спільноти, могли б для цього лише пройти необхідні дисципліни у духовному навчальному закладі. І навпаки, випускники духовного навчального закладу могли б продовжити своє навчання на богословському факультеті, що давало б їм можливість отримати державний диплом про вищу освіту, перспективу набуття наукового ступеня, що вочевидь посилило б кадровий потенціал самих духовних навчальних закладів. З іншого боку, це не виключало б і можливість, за наявності сталих зв'язків богословського факультету з відповідною релігійною спільнотою, підготовки на його базі фахівців для неї у галузі конфесійного богослов'я.

Важливим питанням є і забезпечення соціального захисту студентів і викладачів духовних навчальних закладів. Зазначимо, що це питання позитивно вирішено у більшості європейських країн та США. Так, наприклад, в Іспанії, Словаччині та США правовий статус студентів і випускників духовних навчальних закладів не відрізняється від правового статусу студентів і випускників приватних та державних вищих навчальних закладів [27; 28; 29]. У Латвії, якщо вищий навчальний заклад, заснований релігійною організацією, пройшов відповідну акредитацію, то його викладачі і студенти мають такий самий статус, як викладачі і студенти інших навчальних закладів. У випадку, якщо духовна школа не має акредитації, її студенти вважаються просто слухачами курсів [26]. У Білорусі громадяни, які навчаються у вищих та середніх духовних навчальних закладах, користуються тими ж правами і пільгами, що й студенти державних навчальних закладів [1].

Що ж стосується України, то нині, як ми говорили вище, законодавство передбачає певний захист прав студентів духовних навчальних закладів, але їхні викладачі повністю позбавлені такого захисту. Зокрема, вони не мають права на включення періоду праці у духовних навчальних закладах до педагогічного стажу, на підвищений розмір щорічної відпустки, передбачений для педагогічних і науково-педагогічних працівників тощо. Разом з тим, і студенти духовних навчальних закладах далеко не повністю урівнені у соціальних правах зі своїми колегами з інших вищих навчальних закладів. Так, попри те, що у вересні 2004 року студенти приватних навчальних закладів, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1999 р. № 541», отримали право на пільговий проїзд у громадському транспорті, студенти духовних навчальних закладів залишаються позбавленими такого права [16]. Так само вони і їхні родини не мають права на отримання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Вирішити цю проблему передбачалось у проектах змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», розроблених у 2006-2009 роках Міністерством юстиції та Держкомнацрелігій [20]. Також з цією метою народним депутатом України Володимиром Марущенком спільно з деякими іншими народними депутатами у 2010-2011 рр. двічі вносились відповідні законопроекти, один з яких був відхилений парламентською більшістю у травні 2011 року, а другий залишився нерозглянутим у зв'язку із завершенням каденції Парламенту VI скликання [18; 19].

Розвиток богословських навчальних закладів природно призвів і до спроб налагодити підготовку в них не лише священнослужителів, але й фахівців інших спеціальностей. Зазначене потребує і внесення певних змін до статті 11 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Вперше такі зміни були запропоновані у законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (реєстр. № 1281), розробленому Держкомрелігій у 2001-2002 роках [21]. Також вирішення цього питання передбачалось і у згаданих вже законопроектах Міністерства юстиції та Держкомнацрелігій. Проте внесення вказаних змін продовжує залишатися актуальним. Зокрема, воно передбачається проектом Закону України «Про вищу освіту», підготовленим народними депутатами України А. Яценюком та Л. Оробець [34].

Висновки

Динамічний розвитку богословської освіти в Україні потребує внесення відповідних коректив у її правове забезпечення, з огляду на те, що нинішній стан такого забезпечення є далеким від досконалості, не встигає за реальними суспільними процесами та змінами, що відбуваються у царині богословської освіти. Зазначене обумовлює необхідність продовження активної роботи щодо його удосконалення і приведення у відповідність як з нинішніми суспільними реаліями і конституційними положеннями, так і з потребами подальшого розвитку співпраці держави і церкви у сфері освіти.

Виходячи із зазначеного, видається доцільним:

1) Продовжити опрацювання механізму державного визнання дипломів духовних навчальних закладів, зокрема з урахуванням наявного відповідного закордонного досвіду. Таке б визнання могло б здійснюватися на основі відповідності духовних навчальних закладів розробленим Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України спільно з представниками заінтересованих релігійних організацій вимогам;

2) Сформувати спеціалізовану вчену раду для захисту кандидатських і докторських дисертацій з богослов'я;

3) Розробити галузевий стандарт зі спеціальності «богослов'я (теологія)»;

4) Налагодження співпраці між богословськими факультетами світських вузів і духовними навчальними закладами;

5) Законодавчо урівняти в соціальних правах студентів і викладачів духовних навчальних закладів з відповідними категоріями інших навчальних закладів;

6) При підготовці змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» передбачити розширення сфери діяльності духовних навчальних закладів, надавши їм право на підготовку не лише священнослужителів, але й фахівців інших спеціальностей.

Література.

1. Башкиров Л. А. Конституционно-правовая база государственно-церковных отношений в странах Балтии и СНГ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://orthodoxia.org/lib/1/1/5/13.aspx.

2. Депутатське звернення народного депутата України В. Марущенка на адресу Міністра освіти і науки, молоді та спорту України від 26.09.2011 р. – Архів автора.

3. Депутатське звернення народного депутата України В. Марущенка на адресу Прем'єр-міністра України від 04.05.2011 р. – Архів автора.

4. Держава і церква в Італії // Лист Посольства України в Італії від 13 березня 2012 року № 6128/630-130-318 // Архів автора.

5. Державно-церковні відносини в Естонській Республіці. Довідка // Лист Посольства України в Естонській Республіці від 14 березня 2012 року № 6126/12-904/3-232 // Архів автора.

6. Досвід Республіки Польща у сфері врегулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України в Республіці Польща від 28 березня 2012 року № 6137/12-904/3-746 // Архів автора.

7. Досвід Румунії у сфері регулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України в Румунії від 6 березня 2012 року № 6138/12-130-454 // Архів автора.

8. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації».

9. Здіорук С. І., Токман В. В. Розбудова партнерської моделі державно-конфесійних відносин в Україні та утвердження Української помісної православної церкви / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Table/16102009/Dopovid.htm.

10. Лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Щодо доповнення переліків напрямів та спеціальностей» від 20.05.2011 р. № 1/13-240. – Архів автора.

11. Наказ Вищої атестаційної комісії України «Про затвердження Змін до Переліку спеціальностей, за якими проводяться захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань» від 29.04.2010 р. № 273.

12. Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Деякі питання визнання дипломів і наукових ступенів випускників вищих духовних навчальних закладів» від 21 жовтня 2011 р. № 1210.

13. Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Переліку наукових спеціальностей» від 14.09.2011 р. № 1057. 14. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження змін до Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» від 16.06.2005 р. № 363.

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до переліків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. № 1719 та від 27 серпня 2010 р. № 787» від 17.03.2011 р. № 267.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1999 р. № 541» від 8 вересня 2004 р. № 1192.

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» від 24.05.1997 р. № 507.

18. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо соціального захисту студентів та викладачів духовних навчальних закладів) (реєстр. № 6123 від 01.03.2010) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=37156.

19. Проект Закону 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/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=41344.

20. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/resourses/goverments_doc/doc_projects/40254.

21. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (реєстр. № 1281 від 12.05.2003). – Архів автора.

22. Проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання документів про вищу освіту, наукові ступені та вчені звання вищих навчальних закладів і наукових установ релігійних організацій». − Архів автора.

23. Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/279632;jsessionid=D19100BCFDDDAD54372055518858DA76.

24. Рощина А.А. Мережа навчальних закладів релігійних організацій на Україні у 90-ті рр. XX ст. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/11/articles/sec3/s3a6.html.

25. Святейший Патриарх Кирилл возглавил работу совещания «Теология в вузах: взаимодействие Церкви, государства и общества» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.patriarchia.ru/db/text/2619378.html.

26. Щодо державно-конфесійних відносин у Латвійській Республіці // Лист Посольства України в Латвійській Республіці від 20 березня 2012 року № 6129/12-600-365 // Архів автора.

27. Щодо досвіду Іспанії у сфері регулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України в Королівстві Іспанія від 29 лютого 2012 року № 6127/12-690-0513 // Архів автора.

28. Щодо досвіду Словацької Республіки у галузі регулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України в Словацькій Республіці від 29 лютого 2012 року № 6139/12-117-356 // Архів автора.

29. Щодо досвіду США у сфері регулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України у Сполучених Штатах Америки від 5 березня 2012 року № 6147/12-130-645 // Архів автора.

30. Щодо досвіду Угорщини у сфері регулювання відносин між державою та церквою // Лист Посольства України в Угорщині від 1 березня 2012 року № 61311/904-3-344 // Архів автора.

31. Бондаренко В. Д., Єленський В. Є., Журавський В.С. Релігійне життя в Україні: стан, проблеми, шляхи оптимізації. – К.: «Логос», 1996. – 37 с.

32. Войналович В. А. Партійно-державна політика щодо релігії та релігійних інституцій в Україні 1940-1960-х років: політологічний дискурс. – К.: Світогляд, 2005. – 741 с.

33. Журнали засідання Священного Синоду Української Православної Церкви від 20 грудня

2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://orthodox.org.ua/article/zhurnali-zasidannya-svyashchennogo-sinodu-ukraïnskoï-pravoslavnoï-tserkvi-vid-20-grudnya-201.

34. Проект Закону України «Про вищу освіту» (автори – народні депутати України А. Яценюк, Л. Оробець) // Архів автора.

УДК 351.84:336.13

Ірина Сенча

ОЦІНКА СТАВКИ ДИСКОНТУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ ЗА МЕТОДОМ МІЖЧАСОВИХ ПЕРЕВАГ

У статті висвітлено проблему оцінки ставки дисконтування соціальних проектів; адаптовано методику розрахунку ставки міжчасових переваг (SRTP) для соціальних проектів, що пропонуються для реалізації в Одеській області; розраховано ставку SRTP та здійснено прогнозування ставки SRTP для наступних часових періодів.

Ключові слова: *аналіз витрати-вигоди; соціальна ставка дисконтування, соціальний проект; ставка міжчасових переваг.*

Постановка проблеми

Для об'єктивної оцінки соціальних проектів найчастіше пропонується використовувати систему критеріїв та показників, розроблену Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (INTOSAI). Як об'єктивні критерії оцінки INTOSAI називає економічність, ефективність та результативність. При цьому економічність позначає своєчасність використання ресурсів максимально можливої якості, необхідних для реалізації програми або проекту, в потрібному обсязі й при мінімально можливих затратах. Під ефективністю розуміється оптимальне співвідношення між використаними людськими, фінансовими та іншими ресурсами і обсягом вироблених у результаті реалізації проекту товарів або послуг. Результативність – це кількісні або якісні результати проекту у зіставленні з декларованими в ньому цілями [7].

Показники, що відповідають зазначеним критеріям, визначаються окремо для кожного проекту, оскільки саме вони відбивають його змістовну складову. Проте, головним інвестором соціальних проектів найчастіше виступає держава і, зважаючи на обмеженість державних коштів і значну кількість соціальних проектів з частково або повністю співпадаючими цілями та прогнозними результатами, повинна бути методика, що надає можливість порівняння запропонованих проектів, цілі та прогнозні результати яких збігаються частково або повністю, й вибору з них найбільш ефективного. Такою може вважатися методика CBA-аналізу (cost-benefit analysis), тобто оцінка співвідношення витрат на реалізацію соціальних проектів і вигод від неї. Вказаний метод дозволяє порівнювати грошові вигоди, які передбачається одержати від використання коштів бюджету на реалізацію певних альтернативних проектів.

© Сенча І.А., 2013.

Методика CBA-аналізу успішно застосовується для оцінки ефективності соціальних проектів у багатьох країнах світу, але в Україні на сьогодні подібна оцінка для проектів, що реалізуються у суспільному секторі, практично не проводиться. Більш того, в існуючих нормативно-правових актах щодо розробки соціально значущих проектів відсутні як методика оцінки грошових вигод від реалізації проекту, так й методика оцінки соціальної ставки дисконтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема використання CBA-аналізу для оцінки ефективності соціальних проектів вивчається з початку 20 століття, її вирішенню присвячено праці таких вчених: Ф. Рамсей (1928), В.Баумол (1968), Е. Кула (1985), Д. Пирс (1995) та ін. Питання оцінки ставки дисконтування висвітлюються в працях російських вчених В. Архипова, А. Ємел'янова, М. Шелунцової (2006–2012) та ін. До цього часу систематизовано підходи до визначення ставки дисконтування для Росії, розраховано її значення для країни в цілому і для її окремих регіонів. В Україні ставку дисконтування для країни у цілому на один часовий період (2012 рік) розраховано Л. Васютинською. Проте, науковці підкреслюють, що питання визначення соціальної ставки дисконтування залишається відкритим, оскільки потребують уточнення статистичні показники, які до неї входять; необхідна адаптація методики її розрахунку для конкретної країни і конкретного регіону. Крім того, для застосування наукових розробок у практичній діяльності необхідні розрахунки соціальної ставки дисконтування на декілька часових періодів і за такими статистичними показниками, які є у відкритому доступі.

Мета

Метою статті є адаптація методики визначення ставки SRTP для соціальних проектів, що пропонуються для реалізації в Одеської області з урахуванням таких статистичних показників, інформація про які є у відкритому доступі, розрахунок та прогнозування ставки SRTP для наступних часових періодів.

Використання ставки дисконтування для соціальних проектів дозволить значно покращити якість їх попередньої експертизи, підвищити обґрунтованість рішень щодо реалізації проектів у суспільному секторі за рахунок оцінки ефективності витрат бюджету.

Виклад основного матеріалу

Головною метою будь-якого соціального проекту є створення вигод для суспільства, тобто позитивний соціальний ефект. Як соціальні вигоди від реалізації проектів у суспільному секторі можуть виступати зниження рівня безробіття або злочинності, створення нових високооплачуваних робочих місць, зміни у структурі зайнятості населення, розширення спектру соціальних послуг або зниження їх вартості тощо.

Чисті поточні вигоди від реалізації проектів згідно з методикою CBA-аналізу розраховуються за тією же формулою, що використовується для проектів приватного сектору:

$$NPB = \sum_{t=0}^{n} \frac{B_t - C_t}{(1 + d)^t},$$

де NPB – чисті поточні вигоди (net present benefit);
Bt – вигоди в момент часу t
Ct – витрати в момент часу t;
d – соціальна ставка дисконтування;
n – життєвий цикл програми/проекту.

Проте, розрахунок величини d – соціальної ставки дисконтування − здійснюється за принципово іншими підходами. Ринкова ставка дисконтування не може застосовуватися для оцінки ефективності соціальних про-

ектів, оскільки часто для передбачених їх реалізацією продуктів або послуг ринкових аналогів не існує.

Ставку дисконтування для соціальних проектів можна розрахувати за моделлю оцінки соціальних міжчасових переваг (social rate of time preference – SRTP), в основі якої полягає припущення, що суспільство згодне відмовитися від частини споживання у теперішній час заради зростання добробуту майбутніх поколінь. Тобто за цим методом додатна соціальна ставка дисконтування відображає думку суспільства щодо того, у який саме період часу отримувати вигоди від проекту.

Для отримання розрахункової формули SRTP розв'язується задача максимізації функції суспільної корисності. Якщо функція суспільної корисності демонструє спадну тенденцію при зростанні споживання, що припускає утилітаристський підхід, то таким вимогам відповідає функція з постійною еластичністю граничної корисності [1]:

$$U(C_t) = \frac{1}{1-\mu} \cdot C_t^{1-\mu},$$

де U(Ct) – корисність, що отримується від споживання у момент часу t;

μ – параметр функції суспільної корисності від споживання, еластичність граничної суспільної корисності споживання.

Розв'язання задачі максимізації вказаної функції для неперервного і дискретного випадків докладно викладено у роботах [1; 3] та [2; 6], тому скористуємось їх результатами. Отже, визначення SPTR здійснюється за формулою:

$$SPTR = (1+g)^{\mu}(1+\rho) - 1,$$

де ρ – індивідуальна ставка міжчасових переваг;

g – темп зростання споживання на душу населення.

Серед науковців на сей час немає однозначної думки щодо незмінності у часі соціальної ставки дисконтування. Існує думка, що ставка дисконтування для соціальних проектів повинна зменшуватися зі збільшенням горизонту планування. Але більшість науковців (Е. Кула, Д. Пирс, М. Шелунцова та ін.) вважають, що соціальна ставка дисконтування повинна бути постійною, а її значення розраховуватися як середнє арифметичне всіх статистичних показників, що в неї входять, за достатньо великий проміжок часу. Слід зауважити, що у таких країнах, як Великобританія, США, Нідерланди, при визначенні соціальної ставки дисконтування є можливість аналізувати статистичні дані за значні часові періоді – від 20 до 50 років. Для нашої країни, а тим більш для її окремих регіонів це неможливо. Тому будемо розраховувати соціальну ставку за середніми арифметичними значеннями її показників за такий часовий період, відносно якого наявні офіційні статистичні дані.

Індивідуальна ставка міжчасових переваг, починаючи з 1995 року, розраховується за модифікованою формулою Рамсея [1]:

$$\rho = \delta + L,$$

де δ – «чиста» ставка міжчасових переваг;

L – рівень ризику для життя або ризик катастрофи.

При цьому вважається, що «чисту» ставку міжчасових переваг (δ) неможливо отримати існуючими методами емпіричних досліджень, тому пропонується використовувати δ=0. Нульове значення позначає, що зниження добробуту наступних поколінь за рахунок його підвищення для теперішнього покоління є несправедливим. Хоча деякі науковці вважають, що нульова «чиста» ставка дещо підсилює бідність одного покоління задля багатства іншого [1]. Проте слід враховувати, що ставка міжчасових переваг суспільства відрізняється від ставки індивідуума. І головною причиною цього є те, що суспільство розраховує на отримання сукупних вигод, тобто вигоди від реалізації соціальних проектів воно оцінює інтегровано. У цьому сенсі суспільство може оцінити майбутні вигоди більш високо і економити на теперішньому споживанні більше, ніж окремий індивідуум, що приймає рішення відносно використання власних збережень. І тоді застосування нульового значення «чистої» ставки міжчасових переваг є виправданим.

Щодо рівня ризику для життя або ризику катастрофи (L), то він трактується як оцінка можливості певної частини населення не дожити до того часу, коли планується отримати вигоди від реалізації проекту. Зазначений показник розраховується або як відношення кількості померлих осіб до чисельності наявного населення, або як відношення кількості померлих від зовнішніх причин до чисельності наявного населення. Проте у другому випадку значення соціальної ставки дисконтування може бути значно заниженим, тому пропонуємо застосовувати перший варіант її розрахунку. Для Одеської області відповідні статистичні дані доступні з 1995 по 2011 роки [5], тому розрахунок зазначеного показнику труднощів не викликає.

Для розрахунку темпу зростання споживання на душу населення (g) в Одеській області можна використати такі наявні у відкритому доступі статистичні дані: сукупні споживчі витрати домогосподарств (з 2007 по 2012 рік) та чисельність наявного населення [5]. Отже, показник g можна обчислити за часовий період з 2008 по 2012 рік як темп зростання споживчих витрат на душу населення у % до попереднього року.

Щодо еластичності граничної суспільної корисності споживання (μ), то відповідно до обраного виду функції суспільної корисності та з урахуванням доступності статистичної інформації вона розраховується за формулою Н. Стерна и М. Скотта [6]:

$$\mu = \frac{APC - \delta}{APS(APC - y) + y},$$

де APC – альтернативна вартість капіталу;

APS – середня норма збережень;

y – темп приросту доходу.

Як альтернативну вартість капіталу (APC) пропонується обрати середню ставку проценту за депозитами фізичних осіб (без депозитів до запитання), оскільки саме названа ставка відображає альтернативні можливості населення при розміщенні вільних грошових коштів. У нашому випадку відповідну інформацію за період з 2005 по 2012 рік можна отримати з офіційного інтернет-представництва Національного банку України [4].

Середня норма збережень (APS) може бути розрахована як відношення накопичувальної частини доходу населення до усього доходу. Для Одеської області відповідні статистичні дані доступні за період з 2005 по 2011 роки.

Для розрахунку темпу приросту доходу (y) найчастіше пропонується використовувати статистичний показник «темп приросту реальної заробітної плати» [1, 6]. Але, на нашу думку, для Одеської області з ура-

хуванням значного перевищення реального наявного доходу населення над реальною заробітною платою це невиправдано занижує соціальну ставку дисконтування, тому пропонується використовувати показник «реальний наявний дохід населення», значення якого доступні за період з 2007 по 2011 рік. Отже, показник у можна обчислити за часовий період з 2008 по 2011 рік як темп зростання наявного доходу на душу населення у відсотках до попереднього року.

Відповідні розрахунки SPTR для Одеської області надано у таблиці 1.

Таблиця 1

Соціальна ставка міжчасових переваг для Одеської області

Показник	Роки				Середнє значення
	2008	2009	2010	2011	
Чисельність наявного населення, тис. осіб	2394,7	2392,2	2391	2388,7	-
Кількість померлих, осіб	37951	35859	36144	33688	-
Рівень ризику для життя, *L*	0,01585	0,0149	0,0151	0,0141	0,0150
Споживчі сукупні витрати домогосподарств, млн. грн.	38323	40940	49701	62594	-
Темп зростання споживання на душу населення, *g*	0,3462	0,0694	0,2146	0,2606	0,2061
Альтернативна вартість капіталу, *APC*	17,8	20,9	15,7	16,0	-
Реальний наявний дохід на одну особу, грн.	11757,4	12404,2	16275,2	18878,4	-
Реальний наявний дохід на одну особу у відсотках до попереднього року	133,89	105,50	131,21	115,99	-
Накопичення на одну особу, грн.	151,3849	196,4604	222,4549	168,2189	-
Середня норма збережень, *ARS*	0,012876	0,015838	0,013668	0,008911	-
Еластичність граничної суспільної корисності споживання, *μ*	0,1344	0,2008	0,1208	0,1387	0,1487
SPTR = 0,043686 або 4,37%					

Отже, соціальна ставка дисконтування для Одеської області у 2012 році повинна була становити 4,37 %.

Для визначення значення SPTR для наступних часових періодів необхідно знайти прогнозні значення показників, що в неї входять: рівню ризику для життя (L), темпу зростання споживання на душу населення (g) та еластичності граничної суспільної корисності споживання (μ). Прогнозні значення показників можна отримати або за побудовою відповідних регресійних моделей, або за аналізом сценаріїв [3].

Враховуючи дуже короткий розрахунковий часовий період, регресійні моделі не нададуть прогнози з достатнім ступенем точності (наприклад, для моделей, що описують зміну в часі темпу зростання споживання на душу населення, максимальний коефіцієнт детермінації R2 становить 0,53). Тому скористаємось методом аналізу сценаріїв при припущенні, що кожен із показників може залишитися на середньому за часовий період рівні (базовий випадок), зменшитися до мінімального за цей період значення (песимістичний сценарій) або зрости до максимального (оптимістичний сценарій).

Відповідні розрахунки надано у таблиці 2.

Отже, за даними таблиці 2, у 2013 році соціальна ставка дисконтування буде знаходитися у межах від 4,06 % до 5,15 % із найбільш ймовірним значенням у 4,58 %. У 2014 році SPTR може приймати значення від 3,73 % до 5,55 %, а у 2015 – від 3,50 % до 5,85 %, тобто розмах між прогнозованими значеннями зростає з кожним роком у середньому на 0,6 %.

При цьому оптимальне значення не змінюється (що обумовлено розрахунком середніх значень показників за попередні часові періоди) і становить 4,58 %.

Застосування СВА-аналізу при експертизі соціальних проектів є необхідним в умовах сучасної України, оскільки саме він дозволяє порівнювати грошовий еквівалент соціального ефекту від їх реалізації та відкидати заздалегіть неефективні проекти на етапі їх попередньої оцінки, що дозволить знизити ризик прийняття невірних управлінських рішень у суспільному секторі та оптимізувати витрати бюджету.

Методика СВА-аналізу передбачає визначення ставки дисконтування для соціальних проектів, яку можна розрахувати за моделлю оцінки соціальних міжчасових

Таблиця 2

Визначення соціальної ставки дисконтування на період 2013–2015 рр.

Показники	Сценарії								
	Песимістичний			Базовий			Оптимістичний		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
L	0,015	0,015	0,015	0,016	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015
g	0,192	0,172	0,157	0,223	0,223	0,223	0,248	0,264	0,276
μ	0,143	0,139	0,137	0,149	0,149	0,149	0,159	0,166	0,171
SPTR	0,041	0,037	0,035	0,046	0,046	0,046	0,052	0,056	0,059

переваг. Для розрахунку можуть бути використані такі статистичні показники: рівень ризику для життя, темп зростання споживання на душу населення, еластичність граничної суспільної корисності споживання. У розрахунку використовуються середні арифметичні значення вказаних показників за якомога більший часовий період.

Оскільки регіони України значно відрізняються один від одного за рівнем соціально-економічного розвитку, соціальну ставку дисконтування необхідно розраховувати не для країни у цілому, а для кожного з її регіонів окремо.

Для Одеської області такі розрахунки можуть бути здійснені за наявними у відкритому доступі статистичними даними за період з 2008 по 2011 роки. Таким чином, ставка дисконтування однозначно визначається для 2012 року і становить 4,37 %.

Для 2013–2015 років можливо розрахувати прогнозну ставку дисконтування за методом аналізу сценаріїв: у 2013 році соціальна ставка дисконтування буде знаходитися у межах від 4,06 % до 5,15 % із найбільш ймовірним значенням у 4,58 %; у 2014 році SPTR може приймати значення від 3,73 % до 5,55 %, а у 2015 – від 3,50 % до 5,85 %.

Отримані значення соціальної ставки дисконтування можуть використовуватися як гранична оцінка розробниками соціальних проектів, що пропонуються для реалізації в Одеській області.

Проте слід зазначити, що розрахована соціальна ставка дисконтування придатна тільки за умов короткострокового та середньострокового планування, оскільки часовий ряд доступних статистичних даних дуже короткий. Крім того, підхід міжчасових переваг не враховує специфічних ризиків проектів. Тому подальшого дослідження вимагає питання розрахунку соціальної ставки дисконтування для довгострокового планування і з урахуванням галузевої специфіки.

Література.

1. Архипов В. М., Емельянов А. М. Оценка социальной ставки дисконтирования / В. М. Архипов, А. М. Емельянов // Финансы и кредит. – Москва: ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ», 2006. – Вып. 17. – С. 49−55.

2. Васютинська Л. А. Оцінювання ефективності програм/проектів у суспільному секторі / Стан та перспективи розвитку фінансової системи України (Колективна монографія)/під ред. д.е.н., проф. О. О. Непочатенко – Умань: Вид-ць «Сочінський», 2012. – С. 83−90.

3. Емельянов А. М., Шелунцова М. А. Использование подхода ставки межвременных предпочтений для оценки социальной ставки дисконтирования / А. М. Емельянов, М. А. Шелунцова // Корпоративные финансы (электронный журнал). – 2007. – Вып. 1. – С. 9−17.

4. Офіційне інтернет-представництво Національного банку України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=57897.

5. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики в Одеській області / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.od.ukrstat.gov.ua.

6. Шелунцова М. А. Оценка социальной ставки дисконтирования в проектах общественного сектора: автореф. дис. на получение научн. степени канд. экон. наук: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / М. А. Шелунцова. – Москва, 2011. – 24 с.

7. INTOSAI's Professional Standards Committee (PSC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.psc-intosai.org.

УДК 35.072.3:342.5:328.18

Діана Слабих

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена вивченню проблем взаємодії між органами публічної влади різних рівнів в країнах ЄС. Розглянуто характер зв'язків взаємодії між органами влади: координаційні, реординаційні, субординаційні. Досліджено особливості взаємодії в контексті європейського врядування. Окреслено механізми залучення бізнесу та третього сектора у формуванні та реалізації спільних європейських політик.

Ключові слова: *європеїзація, європейське врядування, взаємодія.*

Постановка проблеми

В науці державного управління все більше уваги приділяється проблемі європеїзації державного управління: розглядаються та аналізуються зміст та сутність поняття, його складові, основні принципи тощо. Водночас, європеїзацію необхідно розглядати у нерозривній єдності до джерела її виникнення, а саме – діяльності Європейського Союзу. ЄС – це не наддержавне утворення, як США, не міжнародна організація. Аналізуючи усі процеси, які пов'язані з діяльністю ЄС та запровадженням європейських стандартів в будь-якій діяльності українського суспільства, необхідно зважати на унікальність та особливість цього утворення, оскільки сьогодні ЄС – єдине інтеграційне утворення, яке досягло своєї кінцевої мети і функціонує в такій формі. Становлення ЄС відбувалося протягом тривалого відрізку часу і пов'язано з різними аспектами реформування суспільного життя в залежності від появи спільних політик, органів управління та ін. Однією зі сфер регулювання безперечно виявилася сфера публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових джерел показує, що на сучасному етапі кінцевою метою європеїзації публічного сектору є запровадження європейського управління або врядування.

Питання європейського врядування досліджуються європейськими та російськими науковцями протягом двох останніх десятиліть. Серед відомих авторів: А. Бенц, М. Яхнетфкус, Б. Колєр–Кох, О. Дегтерьова, Є. Корольов та інші. З вітчизняних науковців засади та особливості європейського врядування досліджують І. Грицяк О. Оржель, В. Кривцова, І. Нагорна та ін. Характер взаємодії між органами влади та особливості цієї взаємодії є предметом дослідження в працях І. Литвина, Л. Прокопенко, І. Ісаєнко тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Водночас, впровадження європейського управління в Україні не розглядається у зв'язку з підготовкою України до вступу в ЄС і необхідністю вироблення механізмів співпраці з наднаціональними інституціями ЄС, адже на сучасному етапі складно уявити, яким чином вітчизняні управлінські системи могли б співпрацювати з ними, а питання визначення ключових механізмів, на основі яких співпрацюють ці структури і в чому полягає зміст європейського врядування, все ще залишаються недостатньо вивченими.

Мета

Мета даної статті – визначити особливості взаємодії між органами влади в контексті європейського врядування.

© Слабих Д.М., 2013.

Для України залишаються все ще складними процеси європеїзації державного управління. Водночас європеїзація державного управління пов'язана з реформуванням інституту публічної служби і має розглядатися в контексті вироблення та впровадження спільних європейських політик. Таким чином, європеїзацію розглядають як засіб ухвалення та впровадження рішень наднаціональними органами Європейського Союзу. Для України в контексті реформ вкрай необхідно зважати на досвід переходу на засади європейського врядування країн Центральної та Східної Європи, оскільки їх відносно швидке входження до Європейської спільноти не було безпроблемним.

Слід зазначити, що коли говорять про розбудову системи європейського врядування, то переважно йдеться про певні переплетення структурних органів ЄС, що відбувається внаслідок складної, проте достатньо прозорої та зрозумілої інституційної ієрархії. Ця система характеризується тим, що до процесу прийняття рішень та ухвалення політики залучаються різні інституції − як державні, так і недержавні, але сам процес прийняття рішення достатньо відкритий та злагоджений. Отже, одним із завдань залишається дослідження змін у системі публічного управління (органи виконавчої влади, а також і місцевого самоврядування), як мають трансформуватися органи публічного управління на різних рівнях ієрархії державної влади. Визначальним, на думку автора статті, є вивчення характеру взаємодії та особливостей структурних зв'язків в органах публічного управління різних управлінських рівнів.

Л. Прокопенко зазначає, що функціонування органів державної влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі. В організаційній структурі державного управління науковець виділяє три види таких зв'язків: субординаційні, реординаційні та координаційні [9].

Субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням зверху вниз, від керуючого до керованого, і можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність [9].

Реординаційні зв'язки означають управління знизу вверх, від керованого до керуючого, і передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань приймає рішення без їх попереднього узгодження, а вищий орган має право скасувати або призупинити ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право подання для призначення на посаду;
- право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом;
- право на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ [9].

Координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між декількома суб'єктами, які можуть знаходитись і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень [6, с. 345].

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого й вищого рівнів.

Порушуючи тему координації в системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід наголосити, що тривалий час у взаємовідносинах органів виконавчої влади провідними виступали саме субординаційні зв'язки, які притаманні адміністративно-командній системі організації влади. Ці тенденції залишилися, водночас європеїзація державного управління тісно пов'язана саме з упровадженням партнерських засад управління, які полягають із введенням координаційних зв'язків. Але наявність органів виконавчої влади різних видів, форм та типів зумовлює необхідність високої координації їх діяльності, встановлення безконфліктних відносин між ними.

Суспільство не може обійтися без спеціалізованого апарату управління, який виконує загальні функції, зумовлені рухом усього соціального організму. Урегульованість і порядок у суспільному житті – інтегральний результат сукупної дії двох регулятивних механізмів: спеціалізованої системи державного управління, що діє від імені всієї держави (народу), – державного управління і системи соціальної саморегуляції, самоврядних дій організаційно самостійних колективних членів суспільства (територіальних громад).

При взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види цих структурних зв'язків. Але в цьому випадку субординація визначається як наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський) тощо); координація – як відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо); реординація – як наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо) [7, с. 425].

Розглядаючи досвід країн ЄС, бачимо, що взаємодія відбувається згори донизу (від наднаціонального на національний, регіональний та місцевий рівні), знизу догори (від місцевих та регіональних ініціатив на рівень

ЄС) та горизонтально, тобто, охоплює учасників різних секторів (державного та приватного, експертних громад та громадянського суспільства) [1, с. 205].

Як зазначає О. Оржель, учасників європейського врядування позв'язують специфічні стосунки «непідпорядкування». Це стосується:

- наднаціональних органів ЄС, передусім інституційного трикутника ЄС (Комісії, Парламенту та Ради) та його інших інституцій;
- урядів держав-членів ЄС, які відстоюють національні інтереси, є відповідальними перед своїми народами і виборцями і навряд чи погодяться на роль слухняних маріонеток Європейського Союзу;
- незалежних експертів, яких запрошують саме для того, щоб вони висловили свою фахову думку і вказали на помилки або недоліки тієї пропозиції, яка вироблялася в інституціях ЄС;
- представників груп інтересів, тиску або активістів громадянського суспільства, які понад усе захищають та відстоюють певну ідею;
- бізнес-громад та їх представників-лобістів, які прагнуть захистити свої прибутки та готові для цього вдатися до різних засобів впливу, включаючи фінансування медіа-кампаній чи протестних заходів [8, с. 218].

В кінцевому випадку держави ЄС виконують політику ЄС, водночас вони відстоюють власні національні інтереси ще на етапі вироблення цієї політики перед ухваленням рішення. Тобто велику роль відіграють й процеси прийняття рішень – адже важливості набуває не лише виконання рішень та дотримання спільної політики, а процес підготовки рішення. Для України, якщо проводити паралель із сучасним рівнем готовності приєднання до ЄС, ці питання значно ускладнені, оскільки механізми вироблення політики залишаються непрозорими та закритими, обтяжують проблему і відсутність повноцінного громадянського суспільства, формальне існування про європейських та інших неурядових організацій, їх слабкий рівень лобіювання рішень. Тому підсумовуючи можна сказати, що Україна виявилася б просто неготовою відстоювати власні інтереси на етапі підготовки рішень спільної політики ЄС.

Необхідно зважати, що європейська інституційна система включає не лише держави та спільні органи, а й також окремих представників. Якщо глави держав та урядів збираються на засідання Європейської Ради по 4 рази на рік, а міністри на засіданнях Ради ЄС ухвалюють рішення, що набувають для всіх держав членів та їхніх громадян сили закону, національні інтереси країн ЄС в Раді ЄС представляють окремі службовці, які діють у складі Комітету постійних представників (КОРЕПЕР), а також численні посадовці та експерти, які збираються у Брюсселі для нарад і обговорень, працюють у робочих чи експертних групах [10].

Важливе місце в структурі зв'язків європейської системи врядування посідає процедура комітології, тобто коли відбувається обговорення та спільні засідання національних експертів і представників Європейської Комісії [8, с. 219]. Комітологія фактично представляє собою спільні обговорення в комітетах щодо вироблення та пошуку найбільш оптимальних механізмів реалізації нормативно-правових актів, прийнятих Європейським Парламентом та Радою ЄС.

В системі взаємодії відіграють роль і регіональні органи влади, які діють у формі представництв при основних інституціях ЄС з метою отримувати своєчасно необхідну інформацію та мати можливість відстоювати та представляти національні чи локальні або регіональні інтереси. Щороку кількість таких представництв зростає.

Водночас для комісарів Європейської Комісії та депутатів Європейського парламенту не дозволяється приймати вказівки їх урядів. Навпаки, саме вони мають відстоювати спільні інтереси ЄС, намагатися бути неупередженими і незалежними від національних лобістських інтересів та груп. Ці положення регулюються відповідними статтями Ніцького Договору. Також і в Парламенті – депутатські фракції мають утворюватися не за національними ознаками, а в залежності від політичних переконань в контексті розвитку всього ЄС, а не окремої держави.

Оскільки формування порядку денного здійснює Європейська Комісія, то вона зацікавлена у співпраці з лобіюючими групами. Для отримання детальних експертних оцінок вона ініціює різноманітні загальні слухання щодо можливих питань.

На формування позиції Європейської Комісії впливають і галузеві ради, наприклад, із сільського господарства та промисловості, з прав споживачів та навколишнього середовища. Все більший вплив на зміст порядку денного справляють Європейська Комісія і представники країн-членів – з одного боку, з іншого – неурядові організації (НДО) та ділові кола [4, с. 44].

У владних інституціях ЄС отримав поширення феномен експертократії, тобто коли в умовах браку експертних ресурсів європейська влада почала залучати до розробки законодавства групи інтересів. Експертократія спирається на такі положення, що європейське законодавство не може бути розроблено без урахування різних інтересів та відповідної зовнішньої експертизи. Представники бізнесу часто надають владним інституціям експертизу і практичну інформацію, отримати яку в задовільному обсязі та якості з інших джерел часто неможливо. Обговорення за участю експертів з бізнесових кіл підвищує якість рішень, які приймаються. Найбільше користуються попитом зовнішні експертизи в Європейській Комісії, якій належить виключне право законодавчої ініціативи [5, с. 114].

В Єврокомісії діють неформальні правила, які допомагають співпрацювати з групами інтересів. На початку розробки закону вони збирають представників інтересів.

Важливу роль відіграє технологія обов'язкового оприлюднення консультаційних документів щодо проектів законів. По-перше, в технологіях зафіксовано принцип попереджувальності, що має велике значення для бізнесу. По-друге, втілюється принцип прозорості. Основа експертократії була закладена в протоколі 7 Амстердамської угоди ЄС, згідно з якою Єврокомісія повинна проводити широкі консультації перед пропозиціями законодавства і за відповідних обставин оприлюднювати консультаційні документи [5, с. 115].

Основна робота Європейської Комісії відбувається в експертних консультативних комітетах, які не мають офіційних повноважень і статусу. Вони мають вузьку спеціалізацію і можуть утворюватися для розгляду окремих законодавчих ініціатив, що пояснює їх велику кількість приблизно 1800 комітетів з 80 000 членів [5, с. 116].

Аналізуючи характер взаємодії інституцій ЄС та різних секторів держави, слід зазначити, що бізнес-інтереси за чисельністю переважають небізнесові інтереси. Приблизно 80 % європейських організацій, що містяться у базі даних Європейської Комісії, можуть бути класифіковані як такі, що представляють інтереси виробників та роботодавців [3, с. 289].

Взаємодія влади та бізнесових кіл втілюється в рамках двох моделей: корпоративізму та плюралізму. Мо-

дель взаємодії влади та бізнесу в ЄС має плюралістичний характер, оскільки конкуренція між різноманітними представниками дуже висока [3, с. 289].

Інституції ЄС надають перевагу взаємодії з організаціями груп інтересів, з якими легше домовитися. Завдяки цьому великі фірми є доволі важливими гравцями на цьому полі. У таких галузях, як автомобілебудування, хімічна та біотехнологічна, великі фірми діють незалежно, поза рамками організацій, груп інтересів або створюють організації з безпосереднім членством, що дозволяє отримати більше впливу, аніж мають національні або європейські федерації. Індивідуальне лобіювання великими фірмами – найбільш розповсюджене явище сьогодні, бо вони мають кращий доступ до європейських та національних інституцій. Такий спосіб представництва на рівні ЄС отримав назву елітарного плюралізму [3, с. 289−290].

З огляду на існуючі в ЄС проблеми, у сфері регіональної і місцевої політики європейські експерти виробили декілька пропозицій щодо поліпшення зв'язків між різними територіальними рівнями – регіональним і місцевим, національним і союзним, суть яких полягає:

- в участі в європейському політичному порядку денному: встановлення місцевого і регіонального діалогу від початку вироблення рішень і до остаточного їх ухвалення;
- більш ефективному залученні Комітету регіонів;
- участі у здійсненні політики ЄС трьома рівнями територіальних суб'єктів: піднаціональним / національним / союзним;
- організації координації політики ЄС – узгодженості – впливу; створення юридичного інструментарію ЄС для транскордонного, транснаціонального і міжрегіонального співробітництва [2, с. 125].

Що стосується участі у європейській політиці, то, як наголошується у Білій книзі, принцип участі не вирішує проблем компетенції, розподілених у кожній країні до рівня держави й до різних піддержавних рівнів для здійснення європейської політики в її розмаїтті. Форми участі все ще залишаються радикально відмінними від одного регіону до іншого й від однієї держави до іншої, а роль та участь регіонів не чітко визначені для європейської політики [2, с.125].

Висновки

Як свідчить практичний досвід, Україна має великі потенційні можливості щодо налагодження контактів у сфері європейської інтеграції, встановлення необхідної взаємодії між учасниками цього процесу. При цьому головними критеріями такого співробітництва повинні стати політична та економічна доцільність, реальність та конкретність. Водночас основним показником ефективності міжнародної співпраці у більшості складових системи державного управління України вважають кількість заходів, проведених за певний проміжок часу. Заходи плануються здебільшого без урахування їх впливу на ефективність реалізації національних інтересів України, їх реалізація відбувається без попереднього оцінювання можливих ризиків та негативних наслідків прояву у політичній, економічній та інших серах. Відкритість цих заходів зводиться, як правило, до висвітлення у ЗМІ як події, без аналітичних оцінок.

Правильно організоване співробітництво із європейськими структурами вигідне і корисне для України. Водночас співпраця не може бути безконфліктною і безпроблемною, оскільки кожна країна-учасниця має власні національні інтереси. Співробітництво на загальноприйнятих принципах не означає відмови від твердої політики відстоювання власних національних інтересів. Уміння враховувати локальний і глобальний контексти у здійсненні політики, як одна з характеристик дієвого врядування, важливе на регіональному і місцевому рівнях не меншою мірою, ніж на загальнодержавному. Не менш актуальною є необхідність «зв'язати» групи інтересів відповідальністю за вирішення життєво важливих питань суспільного розвитку.

Література.

1. Бенц, А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі / А. Бенц // Європейська інтеграція : [уклад. М. Яхнетфкус, Б. Колєр–Кох]. – К. : Вид. дім «Києво–Могилянська академія», 2007. – С. 208–231.
2. Грицяк І. Регіональний і місцевий рівні управління в Європейському Союзі / Ігор Грицяк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 120–126.
3. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна та ін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.
4. Дегтерева Е. Лоббизм в процессе принятия решений ЕС: нормы регулирования, механизмы и модели / Е. Дегтерева // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 4. – С. 46–49.Кубко Є.Б. Координація // Юридична енциклопедія: В 6 т. − К.: Укр. енц., 2001. − Т. 3. − С. 345.
5. Королев Е. Опыт взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе / Е. Королев // Власть. – 2008. – № 4. – С. 114–119.
6. Кубко Є. Б. Координація // Юридична енциклопедія: В 6 т. − К.: Укр. енц., 2001. − Т. 3. − С. 345.
7. Литвин І. І. Взаємодії між підсистемами публічної влади на місцях / І.І. Литвин // Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Кіровоград, 2009. – Вип. 8. – С. 425−426.
8. Оржель О. Ю. Особливості європейського врядування // Стратегічні пріоритети. – 2009. − № 3(12). − С. 217−223.
9. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади / [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm.
10. European Union. Power and policy–making. – London and New York : Routledge, 2001. – 388 p.

УДК 353:620.9

Володимир Струк

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЮ НА РІВНІ РЕГІОНУ

У статті розглядаються питання удосконалення системи управління енергоефективністю на рівні регіонів. Визначено основні завдання органів державного управління щодо забезпечення енергоефективності

© Струк В.О., 2013.

та енергозбереження на рівні регіону. Запропоновано створення регіональної міжвідомчої ради з енергоефективності та енергозбереження, яка здійснюватиме управління зазначеної сфери на рівні регіону, забезпечить координацію реалізації проектів і програм, інших заходів у цій сфері.

Ключові слова: *державне управління, енергоефективність, енергозбереження, регіон.*

Постановка проблеми

У контексті проведення економічних реформ в Україні, посилення уваги до основних сфер, які є основою забезпечення національної безпеки країни, особливого значення набувають питання удосконалення механізмів формування державної політики у сфері енергоефективності та її впровадження на рівні кожного регіону. Така політика має гармонійно поєднувати інтереси держави та кожної територіальної громади щодо забезпечення енергетичними ресурсами для задоволення життєдіяльнісних потреб суспільства.

Основним завданням регіональної політики у сфері енергетичного комплексу має бути забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на основі надійного й безпечного енергопостачання при мінімальних витратах на енергоносії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Процес формування та становлення в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування структури державного управління, зокрема у сфері забезпечення енергоефективності.

Дослідженнями різних аспектів проблеми енергоефективності займалися провідні вітчизняні та зарубіжні науковці. Значний внесок у розвиток науки та поштовх до подальших досліджень основ політики енергозбереження та енергоефективності зробили праці таких фахівців, як А. Алмейда, Г. Бабієв, С. Бевз, В. Бодров, С. Денисюк, Г. Дзяна, В. Жовтянський, М. Ковалко, М. Кулик, О. Єрохін, Б. Лапунш, В. Микитенко, М. Пашкевич, А. Праховник, М. Рапцун, І. Розпутенко, Ю. Синяк, Г. Ситник, О. Суходоля, А. Шидловський та ін.

Важливе значення для розвитку науки також мають праці вітчизняних учених, які досліджують проблеми енергозбереження та енергозабезпечення галузей національної економіки та житлово-комунального господарства: І. Драгана, С. Дубовик, В. Кальченка, С. Сташевського, О. Григор'єва, Б. Піріашвілі, М. Мінц, П. Шпака та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Питання реформування організаційної та функціональної структури державного управління постійно вивчаються різними науковцями, постійну увагу цим питанням приділяють В. Бакуменко, В. Керецман, Ю. Ковбасюк, В. Мамонова, А. Мерзляк, Н. Нижник, Ю. Сурмін та ін.

Незважаючи на науковий інтерес до окреслених проблем, питання щодо організації управління енергоефективністю на рівні регіону залишаються недостатньо вивченими.

На сьогодні невідкладної уваги потребують питання удосконалення організаційної структури управління у сфері енергоефективності на рівні регіону.

Виклад основного матеріалу

Організаційно-функціональна структура державного управління – це особливе державно-правове явище, яке обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом державного управління в суспільстві. Вона включає визначений склад, організацію та взаємозв'язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, які виділяються та витрачаються суспільством на формування та реалізацію функцій, державно-управлінського впливу і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління.

Структура органів державного управління встановлюється на законодавчому рівні. Вона постійно розвивається і удосконалюється відповідно до зміни завдань і функцій держави, розвитку демократичних процесів у суспільстві. У межах своєї компетенції органи державного управління наділені владними повноваженнями і мають право зобов'язувати підпорядковані органи, посадових осіб і громадян до виконання певних дій або до утримання від них.

Система управління енергоефективністю та енергозбереженням в регіонах формується виходячи з основних принципів державної політики у цій сфері, що задекларовані в законодавчих та підзаконних актах. Реалізація цих принципів на території регіону можлива при чіткому розмежуванні повноважень у сфері енергозбереження між органами управління центрального та регіонального рівнів.

Організаційна структура державного управління повинна забезпечувати та регламентувати:

- повноту відповідальності кожного управлінського органу за досягнення поставленої перед ним мети і покладені на нього функції;
- збалансованість цілей усіх нижчих ланок з цілями вищого рівня;
- комплексність виконання функцій управління по відношенню до поставленої мети за горизонталлю і за вертикаллю;
- раціональний розподіл і кооперацію зусиль між ланками і рівнями державного апарату;
- реалізацію прав і відповідальності при вирішенні управлінського завдання;
- повну відповідність виконання компетенції і прав [1; 2; 3].

Система державного управління у сфері енергоефективності складається з Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України на загальнодержавному рівні та його територіальних підрозділів (які мають бути сформовані у 2012 р.) – на регіональному рівні [4].

Система управління енергоефективністю та енергозбереженням в Україні повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- моніторинг енергоефективності регіонів України в цілому та міст обласного, районного значення та інших населених пунктів, які мають енергоємні підприємства різних галузей економіки;
- енергетичне планування як основний інструмент управління енергозбереженням;
- самостійність регіонів України та адміністративно-територіальних одиниць при розробці планів енергетичного розвитку і програм енергоефективності та енергозбереження, з урахуванням основних напрямків державної політики у зазначеній сфері;
- державний контроль за виконанням планів енергетичного розвитку регіонів України та програм підвищення енергетичної ефективності муніципальних утворень;
- пріоритет економічних, фінансових і інших заходів стимулювання енергозбереження над адміністративними заходами;
- упровадження нормативів енергоефективності при будівництві, що відповідають сучасному рівню, та встановлення обов'язковості підтримки

вказаних норм при експлуатації побудованих об'єктів.

Основними особливостями формування та реалізації державної політики у сфері енергоефективності на рівні регіону є:

1) комплексний підхід до проведення політики енергоефективності на рівні регіону, що охоплює всі галузі господарства та населення регіону;

2) включення в коло суб'єктів політики енергоефективності на рівні регіону не тільки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які за допомогою різних механізмів, економічних, адміністративних і політичних інструментів повинні забезпечувати стійке постачання регіону необхідними видами енергоресурсів, а й різних юридичних та фізичних осіб, які стають сьогодні все більш активними у проведенні регіональної політики;

3) політика у сфері енергоефективності на рівні регіону повинна вирішувати основні завдання розвитку усіх сфер життєдіяльності суспільства та зменшення їх впливу на навколишнє середовище (екологічний чинник).

Виконання основних завдань і функцій з реалізації державної політики у сфері енергоефективності на рівні регіону вимагає розробки та затвердження на нормативному рівні фінансово-економічних механізмів, стимулюючих енергоефективність та енергозбереження, вдосконалення організаційного управління споживанням енергоресурсів і підвищення ефективності їх використання.

Кожний регіон України є унікальним за своїм природно-географічним положенням, ресурсно-матеріальною базою, розвитком галузей економічної діяльності та навіть традицій господарювання, тому для забезпечення зацікавленості суб'єктів господарювання у впровадженні заходів з енергоефективності та енергозбереження необхідно розробити економічні механізми, які б були універсальними для застосування в усіх регіонах, незалежно від їхніх особливостей. Тому на рівні регіону фінансування програм, проектів та заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження може відбуватися за рахунок наступного.

1. Виділення цільових фінансових ресурсів з державного та місцевих бюджетів на паритетних засадах для реалізації проектів енергоефективності, які мають загальнонаціональне (загальнодержавне) та одночасно й місцеве значення.

2. Виділення цільових коштів з державного та місцевих бюджетів для реалізації проектів енергоефективності в установах та організаціях, що фінансуються з відповідних бюджетів [5].

3. Формування механізмів самофінансування заходів із підвищення енергоефективності та енергозабезпечення установ та організацій бюджетної сфери, підприємств комунальної форми власності та інших форм власності у сфері житлово-комунального господарства за рахунок:

- залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій у розвиток енергоефективних технологій господарювання;
- пільгового оподаткування підприємств та організацій на етапі впровадження програм, проектів у сфері енергоефективності;
- надання кредитів за зниженими кредитними ставками для підприємств, що впроваджують енергоефективні технології та отримують економію коштів за рахунок впровадження енергоефективних та енергозберігаючих технологій;
- фондів цільового призначення, що створюються в регіонах за рахунок відрахувань від тарифів;
- власних коштів компаній, які утворюються в основному з амортизаційного фонду й відрахувань від прибутку;
- компенсації витрат, що пов'язані із сплатою відсотків за користування кредитами залученими суб'єктами господарювання для реалізації енергоефективних проектів, пов'язаних із зменшенням споживання природного газу, електроенергії.

4. Кредитування енергозберігаючих проектів у промисловості та інших галузях господарства регіону із застосуванням потенціалу енергосервісних компаній на основі перфоманс контрактингу [6];

5. Залучення коштів приватних компаній за рахунок механізмів державно-приватного партнерства.

6. Ресурси, що залучаються органами місцевого самоврядування у вигляді банківських кредитів від розміщення місцевих позик.

Конкретні співвідношення між джерелами фінансування залежать від ряду умов: розміру первинних накопичень підприємств енергетичного комплексу регіону, прогнозованих темпів зростання потреби в енергоресурсах, стану напрацювань з уведення нових об'єктів, можливостей і доцільності обміну енергопотоками з іншими регіонами тощо.

Як було зазначено, одним з позитивних наслідків упровадження програм з енергоефективності на рівні регіону є залучення інвестицій. Тому в даному випадку завданням інвестиційної політики в межах зазначеної програми є створення механізмів стабільного фінансування паливно-енергетичного комплексу в регіоні, перш за все шляхом залучення приватного капіталу. Для виконання цього завдання система фінансування повинна бути орієнтована на залучення позабюджетних джерел фінансування, більш активне впровадження компаній енергетичного комплексу та житлово-комунальної сфери на ринок капіталів, матеріалів, устаткування і праці, підвищення відповідальності енергосистем за надійне енергопостачання споживачів, більш ефективне використання вкладених коштів. Бюджетні видатки в такій системі повинні розглядатися тільки як інструмент державної підтримки розвитку енергоефективності на рівні регіону за допомогою програм, що є соціально значущими для територіальної громади (населення регіону).

Упровадження державної політики з енергоефективності та енергозбереження на рівні регіону є одним із завдань органів виконавчої влади регіону, які мають у межах чинного законодавства забезпечувати реалізацію державної політики у сфері енергоефективності. Органи місцевого самоврядування, в межах своїх повноважень, також долучені до цього процесу через розробку і впровадження місцевих програм з енергоефективності та енергозбереження [7].

Управління програмами з енергозбереження та енергоефективності є складовою частиною системи управління енергозбереженням на території регіону в цілому.

Питання підвищення ефективності використання енергоресурсів у регіоні є одним з пріоритетних завдань місцевих органів державної влади. Зменшення обсягів використання енергоресурсів, при зростанні валової доданої вартості на рівні регіону, розглядається як шлях до скорочення фінансових витрат на закупівлю енергоресурсів та, у свою чергу, збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів [5].

Для безпосереднього управління енергозбереженням та енергоефективністю на рівні регіону, реалізації

програм енергозбереження та енергоефективності, на нашу думку, має бути створена регіональна міжвідомча рада з енергоефективності та енергозбереження, до складу якої будуть входити представники територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади з питань енергетики, промисловості, житлово-комунального господарства, будівництва, економіки, інвестицій та інновацій, аграрного сектору та інші, в залежності від потреб регіону у впровадженні енергоефективних технологій в галузях національного господарства.

На регіональну міжвідомчу раду з енергоефективності та енергозбереження мають бути покладені функції з:

- узгодження основних напрямів діяльності усіх секторів економіки на регіональному та місцевому рівні з урахуванням особливостей розвитку кожного регіону;
- координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо розробки й реалізації державної політики у сфері енергоефективності, концепцій, програм і підпрограм з питань енергозбереження;
- визначення комплексу регіональних проблем у сфері енергоефективності та енергозбереження;
- розробки регіональних та місцевих програм з енергоефективності та енергозбереження, впровадження енергоефективних технологій;
- здійснення заходів щодо залучення інвестицій для впровадження інновацій в усі галузі регіонального господарства з метою забезпечення енергоефективності та енергозбереження;
- формування методичної бази оцінки й обґрунтування підходів до енергозбереження з урахуванням його специфіки в конкретному секторі економіки регіону;
- координації та контролю за використанням фінансових ресурсів при впровадженні інноваційно-інвестиційних проектів у сфері енергоефективності та енергозбереження;
- сприяння укладанню договорів з неурядовими організаціями, що надають енергосервісні послуги на виконання програмних заходів і проектів на підприємствах, установах, організаціях бюджетної сфери та об'єктах житлово-комунального господарства;
- організації енергетичної паспортизації об'єктів житлово-комунального господарства регіону в цілому;
- формування бази даних щодо позитивного досвіду впровадження енергоефективних та енергозберігаючих заходів;
- організації та проведення заходів з популяризації застосування енергоефективних технологій серед населення, ощадливого використання енергетичних ресурсів.

При регіональній міжвідомчій раді з енергоефективності та енергозбереження необхідно утворити дорадчий орган, до складу якого будуть входити представники вищих навчальних закладів, науково-дослідних інститутів регіону, науковці та експерти організацій, які надають консультаційні послуги щодо основних питань у сфері енергоефективності та енергозбереження.

Основними завданнями діяльності такого дорадчого органу у сфері енергоефективності будуть:

- надання консультацій представникам місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з основних питань у сфері енергоефективності та енергозабезпечення;
- проведення науково-прикладних досліджень у цій сфері та розробка конструктивних пропозицій щодо їх впровадження в діяльність суб'єктів господарювання;
- розробка методичних матеріалів, навчальних посібників з питань енергоменеджменту;
- перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері енергоефективності; суб'єктів господарської діяльності щодо впровадження енергоефективних технологій з урахуванням специфіки регіону;
- підготовка фахівців у сфері енергоменеджменту на базі вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти;
- проведення субрегіональних, обласних, районних, місцевих конференцій, семінарів, круглих столів з обміну досвідом та впровадження інноваційних технологій, залучення інвестицій та виокремлення програм розвитку у сфері енергоефективності.

Досліджуючи систему управління енергоефективністю на рівні регіону та її організаційну структуру, не можна оминути увагою аспекти містобудування з позиції енергозбереження та енергоефективності.

У містобудівному аспекті інтерес представляють два ключові напрями енергозбереження: планування території з позиції енергозбереження, енергоефективне територіальне планування регіонів та населених пунктів; будівництво виробничих, суспільних і житлових будівель з ефективним використанням енергії при експлуатації, їх реконструкція й модернізація з метою доведення енергетичного стандарту до сучасних вимог.

Рівень споживання енергоресурсів та ефективність їх використання залежить від енергетичних взаємозв'язків, що утворилися в містобудівній системі: природно-енергетичних, що впливають на енергетичний баланс будівлі; соціально-енергетичних, які пов'язані з демографічною ситуацією і якістю життя населення; енергоекономічних, що обумовлені структурою і спеціалізацією місцевого господарства; територіальним розташуванням й організацією виробництва та послуг; енергетико-містобудівних, які формуються в результаті розміщення містобудівних об'єктів відносно один одного та об'єктів енергетики. Для отримання збалансованого результату енергоефективності та енергозбереження необхідно враховувати весь комплекс чинників, що впливають на ці взаємозв'язки.

Таким чином, основними завданнями органів державного управління щодо забезпечення енергоефективності та енергозбереження на рівні регіону є:

1) на загальнодержавному рівні (центральні органи виконавчої влади):

- зниження витрат галузей економіки на енергопостачання для забезпечення енергоефективного економічного зростання й підвищення рівня життя населення країни;
- зростання ефективності використання енергоресурсів в результаті раціонального територіального розміщення та організації виробництва й послуг;
- підвищення конкурентоспроможності продукції галузей економіки за спеціалізацією регіонів на міжрегіональних ринках в результаті зниження її енергоємності;
- збільшення експорту енергоресурсів за рахунок їх заощаджених обсягів;
- зниження забруднення навколишнього середовища відповідно до Кіотського протоколу.

2) на регіональному (галузевому) рівні (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування):

- зниження сукупних суспільних витрат на виконання основних господарських функцій регіону в результаті зменшення енергетичних витрат;
- енергоефективне розміщення об'єктів виробництва, послуг і житлово-комунальної сфери в населених пунктах;
- поліпшення паливно-енергетичного балансу регіону;
- підвищення рівня якості життя населення регіону в результаті зниження витрат місцевого бюджету на енергопостачання, витрат населення на житлово-комунальні послуги, забруднення навколишнього середовища об'єктами енергетики – енергоекономічне виробництво суспільно необхідної продукції і послуг;
- оптимізація енергетичних витрат;
- розширення обсягів і номенклатури продукції в результаті виробництва енергоефективної техніки, устаткування і матеріалів.

У міру підвищення економічної самостійності підприємств енергетичного комплексу регіону функції та завдання регіональних органів управління паливно-енергетичним комплексом змінюватимуться, проте основні з них залишаться.

Висновки

Запропоноване удосконалення структури управління енергоефективністю на рівні регіону та створення регіональних міжвідомчих рад з енергоефективності та енергозбереження сприятиме розробці стратегії, реалізації першочергових заходів щодо підвищення енергоефективності, спрямованих на поліпшення умов життя населення, підвищення конкурентоспроможності продукції місцевих підприємств, зменшення витрат бюджетних коштів на паливно-енергетичні ресурси та відповідне енергозабезпечення підприємств і організацій бюджетної сфери регіону.

Основним завданням регіональної політики у сфері енергетичного комплексу має бути забезпечення соціально-економічного розвитку регіону на основі надійного й безпечного енергопостачання при мінімальних витратах на енергоносії.

Перспективами подальших досліджень є вивчення програмного методу управління енергоефективністю на рівні регіону на основі інноваційних технологій.

Література

1. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
2. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
3. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
4. 2012 рік визначений міжнародним роком сталої енергетики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://esbs.kiev.ua/uk/novini/2012-rik-viznacheniiy-mizhnarodnim-rokom-staloyi-energetiki. – Назва з екрану.
5. Суходоля О. М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації : монографія / О. М. Суходоля. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 424 с.
6. Суходоля О. М. Перфоманс контрактинг як джерело фінансування енергозберігаючих заходів у бюджетній сфері / [Електронний ресурс] / О. М. Суходоля, О. В. Кулик // Електронний журнал енергосервісної компанії «Екологічні системи». – 2002 – № 11. – Режим доступу : http://esco-ecosys.narod.ru/2002_11/art18.htm. – Назва з екрану.
7. Струк В. О. Оптимізація діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення політики енергоефективності / В. О. Струк // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : [збірник матеріалів конференції] / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського. – Херсон : Грінь Д. С., 2011. – С. 100−101.
8. Переосмислення ступеня відповідальності перед майбутнім : Національна доповідь з питань реалізації державної політики у сфері енергоефективності за 2009 рік / М. Пашкевич, В. Григоровський, В. Гавриленко, Л. Гальперіна, Д. Гулевець [та ін.] – К., НАЕР-НАУ, 2010. – 254 с.

УДК 346.9(1-87)

Олег Токарчук

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

В статті досліджено організаційно-правові засади боротьби з економічною злочинністю за кордоном, зокрема визначено теоретичні аспекти виникнення економічних злочинів, причини та особливості економічної злочинності в США, Польщі, Великобританії, окреслено діяльність державних структур у сфері протидії економічним злочинам.

У статті наведено організаційно-правові механізми протидії економічній злочинності за кордоном, запропоновано напрямки вдосконалення механізму організаційно-правового забезпечення протидії економічним злочинам для України.

Ключові слова: *економічна безпека держави, економічний злочин, економічна злочинність, тіньова економіка, організована злочинність, корупція, фінансові злочини, правопорушення, кримінальна відповідальність.*

Постановка проблеми

Аналіз демократичних соціально-політичних, економічних, правових та організаційних заходів перебудови суспільства в Україні свідчить про те, що державна влада прагне протиставити негативним тенденціям суспільного розвитку свій інтелектуальний і організаційний потенціал і змінити ситуацію на краще. Перш за все це стосується боротьби з економічною злочинністю. Детермінантами зростання злочинності й криміналізації суспільних відносин виступають не тільки самі по собі негативні соціально-економічні фактори суспільного розвитку, а й нездатність протиставити цим факторам зважену державну економічну, соціальну, правову політику і забезпечити належний правовий порядок регулювання суспільних відносин. Тому для України має важливе значення залучення зарубіжного досвіду боротьби з економічною злочинністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичним і практичним проблемам організації, у тому числі й правовим аспектам боротьби з економічною

© Токарчук О.Й., 2013.

злочинністю, в юридичній літературі традиційно приділяється значна увага. На цій ниві плідно працювали і працюють представники різних галузей юридичного знання: В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, А. М. Бойко, О. К. Безсмертний, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Л. М. Давиденко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, А. П. Корєнєв, Ю. Ф. Кравченко, В. М. Кудрявцев, Н. Ф. Кузнєцова, К. Б. Левченко, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, В. В. Лунєєв, Г. А. Матусовський, Н. П. Матюхіна, Д. М. Притика, І. П. Рущенко, О. П. Рябченко, В. Ф. Сіренко, М. М. Тищенко, О. Г. Фролова, В. В. Цвєтков, О. Н. Ярмиш та інші.

Актуальність проблеми та недостатня розробленість організаційно-правових засад боротьби з економічною злочинністю в Україні, а також її практична значущість обумовили висвітлення зарубіжного досвіду боротьби з економічною злочинністю.

Мета

Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування особливостей державної політики України у сфері боротьби з економічною злочинністю й удосконалення організаційно-правових механізмів протидії економічним злочинам, в основу яких покладено комплекс взаємопов'язаних елементів (нормативно-правова база, врахування зарубіжного досвіду, участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики) з метою надання пропозицій і практичного використання отриманих наукових результатів суб'єктами державного управління.

Виклад основного матеріалу

Економічна злочинність стає все більш проблемним, загрозливим явищем для України як для самостійної, незалежної та молодої суверенної держави. Існуючі довгий час недосконалі економічні відносини використовуються злочинцями для паразитування на тілі суспільства, забезпечення значних власних матеріальних надходжень за рахунок несплати податків, корупції, шахрайства з фінансовими ресурсами, легалізації шляхом «відмивання» грошових коштів, здобутих злочинним шляхом, заняття забороненими видами господарської діяльності, безпосередніх зазіхань на усі форми власності та вчинення інших злочинів економічної спрямованості. Безумовно, що подібні діяння не повинні і не залишаються без належного реагування з боку держави, вони зобов'язують її правоохоронні органи вести безкомпромісну боротьбу з ними.

Сучасний стан державного будівництва в Україні тісно пов'язаний з освоєнням зарубіжного досвіду державного управління в організації правоохоронної діяльності, в тому числі по боротьбі зі злочинністю у сфері економічних відносин, тому що економічна злочинність має тяжкі наслідки для будь-якого суспільства. Обравши шлях удосконалення та розвитку системи правоохоронних органів, завжди корисно реально оцінити свій власний досвід і, разом з тим, звернутися до напрацювань у цій галузі вчених інших країн. Наукове дослідження показує, що зарубіжні держави − це різні суспільно-політичні утворення зі своєю історією, особливостями державного устрою, політичною системою, культурою, традиціями. Тому розглядати зарубіжний досвід потрібно узагальнено, вибираючи з цього досвіду найбільш значущі елементи, характеристики, тенденції, що становлять науковий і практичний інтерес для України.

Досвід США у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) злочинних прибутків свідчить про наступне. В США було розширено законодавче визначення легалізації злочинних прибутків і тепер злочином визнається проведення самої операції з коштами сумнівного походження, незалежно від факту доказування предикатного злочину. Кримінальна відповідальність за легалізацію злочинних прибутків в США встановлена як на федеральному рівні, так і в кожному окремому штаті. Окрема відповідальність встановлення і за так зване «структурування» − розподіл великої суми грошей на дрібні суми з метою уникнути перевірок з боку уряду. Така діяльність розцінюється як введення в оману з метою приховати підозрілі трансакції [6, с. 33].

Оскільки легалізація злочинних прибутків полягає у здійсненні будь-яких операцій з грошовими коштами, протидія легалізації полягає, перш за все, у відстеженні потоків готівки і безготівкових коштів. Одним із найбільш ефективних способів відстеження руху грошових коштів є моніторинг платежів. На сьогодні в США працюють дві найбільш розповсюджені форми розрахунків − за допомогою чеків і кредитних карток. Обі форми розрахунків проходять через систему федерального резерву і центрального банку, які і здійснюють моніторинг платежів з використанням чеків і кредитних карток.

Американська стратегія боротьби з відмиванням грошей не може бути названа стрункою і раціональною. Не дивлячись на законодавчі нововведення, не можна говорити про те, що федеральний уряд дійшов до змоги переслідувати усі незаконні операції з грошима сумнівного походження. Крім цього, не вирішеним є питання взаємодії правоохоронних і контролюючих органів. Так, в стратегії американського уряду по боротьбі з легалізацією злочинних прибутків, 10-12 різних федеральних агентств відповідають за різні напрямки її реалізації, а механізм їхньої співпраці не вироблений [2, с. 283].

Згідно з польським досвідом, в Польщі в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) злочинних прибутків, законодавчу базу в сфері протидії легалізації злочинних прибутків складають Закон «Про податковий контроль» і Закон «Про протидію легалізації брудних грошей», відповідні положення Кримінального і Валютного кодексів. Законом «Про податковий контроль» в структурі Міністерства фінансів було створено Бюро. Відповідно до Закону «Про протидію легалізації брудних грошей», в Міністерстві фінансів було створено Департамент фінансової інформації і введено посаду Генерального інспектора фінансової інформації, який має статус віце-мінінстра. Таким чином, сьогодні в структурі Міністерства фінансів Польщі паралельно працює два департаменти: Департамент фінансової інформації і Бюро податкового контролю [1. с. 37].

Бюро податкових записів має вертикальну структуру з Головним управлінням у Варшаві, відділами податкових записів в 16 воєводствах і префектурами податкових записів в повітах. В даний момент в Бюро працює понад 350 осіб по всій Польщі. До обов'язків Бюро входять: протидія порушенням чинного законодавства в сфері зовнішнього і внутрішнього товарного обігу; виявлення порушень і злочинів в сфері управління державними коштами та коштами, які походять від Європейського союзу і міжнародних фінансових організацій (після вступу Польщі до Євросоюзу почалися надходження від різних організацій, одночасно з якими з'явилися випадки негосподарського витрачання, розтрати та інших способів розкрадання цих коштів); запобігання корупції державних службовців міністерства фінансів; контроль декларацій про доходи і майновий стан державних службовців, в тому числі співробітників структурних підрозділів міністерства фінансів; викриття злочинів, які посягають на національну культуру, архівні ресурси та інтелектуальну власність Польщі; виявлення майна, добутого злочинним шляхом і того, яке підлягає конфіскації; викриття механізмів провезення на терито-

рію Польщі платіжних засобів, які походять від злочинів; ведення аналітичної діяльності щодо цих видів злочинів.

Бюро приділяє значну увагу обміну інформацією як всередині держави, так і з закордонними колегами. Всередині держави Бюро має зв'язок з генеральною прокуратурою, окружною прокуратурою і поліцією у всіх воєводствах. На міжнародному рівні Бюро найбільш активно співпрацює з колегами зі США, Франції, Німеччини та України. Пояснюється це значним обсягом руху товарів, послуг і робітників між цими державами і Польщею. Важливим аспектом міжнародного співробітництва є обмін інформацією між відповідними органами і службами, що борються з податковими злочинами. Всі документи й інша інформація передається тільки при особистих зустрічах.

Навіть найкращі внутрішні закони в сфері протидії легалізації не можуть бути достатньо результативними без наявності відповідних інструментів міжнародного співробітництва. Особливістю легалізації злочинних прибутків є те, що конкретні способи відмивання дуже рідко обмежуються територією однією держави, що викликає ряд проблем юрисдикційного і організаційного характеру, які вдало використовують злочинці. У зв'язку з цим для забезпечення більшої результативності протидії легалізації внутрішнє законодавство держав має бути пристосоване до потреб міжнародного співробітництва. Це значить, що законодавства різних держав повинні мати спільні риси.

По-перше, необхідним є існування системи прийняття та надання правової допомоги, а також інформації, пов'язаної з легалізацією злочинних прибутків, враховуючи, що цей обмін повинен відбуватися між органами, спеціально створеними для розслідування таких злочинів, в тому числі між поліцією, митною і податковою службами. Деякі кроки в цьому напрямку вже зроблені. Так, МВС України та Польщі мають договір про взаємну допомогу. Крім того, підписаний Протокол про співробітництво між Головною комендатурою поліції Польщі і МВС України, в якому поіменно вказані особи польської поліції і української міліції, що відповідають за окремі напрямки боротьби зі злочинністю, в тому числі і за протидію легалізації грошей. Вже існує досвід використання положень цього Протоколу для вирішення поточних питань оперативної роботи, який показав неабияку ефективність безпосередніх контактів між правоохоронцями різних держав.

По-друге, необхідно створити ефективну і гармонійну систему екстрадиції злочинців і майна, яке їм належить.

По-третє, необхідно налагодити доступ до інформації і документів, які знаходяться на території іншої держави, і створити систему вільного обміну інформацією і досвідом між спеціальними підрозділами, які ведуть боротьбу з легалізацією злочинних прибутків шляхом укладання двосторонніх угод на засадах взаємності.

Відповідно до досвіду Великобританії в сфері протидії легалізації злочинних прибутків, кожен банк має уповноваженого співробітника, відповідального за дотримання вимог банківського законодавства в сфері протидії легалізації злочинних прибутків. Щороку уповноважений співробітник повинен проходити перепідготовку з питань нового законодавства, засобів і методів протидії в цій сфері. Співробітник банку, який не вжив відповідних заходів з протидії відмиванню грошей, несе відповідальність за кримінальним законодавством [3, с. 153].

Важливим елементом протидії відмиванню грошей є освіта і інформування людей з метою створення з їх боку застережливого відношення до злочинців. У Великобританії було введено нову форма роботи з інформаторами. Відтепер вся інформація, яка стосується відмивання грошей, надсилається до централізованого органу. Оплату послуг інформаторів взяли на себе банки – 75 % і МВС – 25 %. Це повинно сприяти підвищенню ефективності протидії легалізації злочинних прибутків.

Розглядаючи зарубіжний досвід країн світу, можна сказати, що сьогодні форми міжнародної взаємодії у боротьбі зі злочинністю досить різноманітні і включають:

- надання допомоги з кримінальних, цивільних та сімейних справ;
- підписання та реалізацію міжнародних договорів і узгоджень (домовленостей) по боротьбі зі злочинністю і, перш за все, з транснаціональною злочинністю;
- виконання рішень іноземних правоохоронних органів із кримінальних та цивільних справ;
- регламентація кримінально-правових питань та прав особистості у галузі забезпечення правопорядку;
- обмін інформацією, що викликає взаємний інтерес для правоохоронних органів;
- проведення спільних наукових досліджень та розробок у галузі боротьби зі злочинністю;
- обмін досвідом правоохоронної роботи;
- надання допомоги у підготовці та перепідготовці кадрів;
- взаємне надання матеріально-технічної та консультативної допомоги [4, с. 80].

Стратегічні питання міжнародного співробітництва по боротьбі зі злочинністю вирішуються Організацією Об'єднаних Націй.

Функція ООН як організатора боротьби зі злочинністю у світі закладена в Уставі цієї міжнародної організації. Так, у ст. 1 Уставу йдеться про те, що ООН: підтримує міжнародний мир та безпеку; розвиває дружні стосунки між державами; здійснює міжнародне співробітництво у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального та гуманітарного характеру.

Статистичні дані, які формуються ООН з 1970 р., свідчать про несприятливий прогноз розвитку економічної злочинності у світі. Серед інших, найбільш динамічними за показниками кількості є злочини економічної спрямованості (до 10-15 % та більше за рік). Набули поширення і нові способи вчинення злочинів з використанням умов, що склалися, та ринкових відносин, що видозмінюються, а також з використанням досягнень сучасних технологій. На думку експертів Міжнародного Валютного Фонду, в різноманітних фінансових системах світу «відмивається» від 500 млрд до 1,5 трлн доларів щорічно, що дорівнює 1,5 − 5 % валового національного доходу всіх країн світу. За повідомленням експертів ООН, наслідки великомасштабних махінацій, вчинених за останнє десятиріччя у банківській та фінансовій системах, мали глобальний характер, оскільки порушили інтереси інвесторів з різних країн світу та завдали збитків банківським системам низки країн, що розвиваються [6, с. 63].

Співробітникам правоохоронних органів дедалі частіше доводиться не тільки здійснювати функції щодо протидії економічній злочинності та припинення протиправної діяльності, а й усувати наслідки таких правопорушень, повертати кошти, майно та цінності із зарубіжних країн, що є одним з найскладніших завдань. Проблема ускладнюється слабкістю системи фінансового контролю в Україні та країнах СНД, у яких практично неможливо встановити походження грошових коштів, великі суми перебувають в обігу в готівковій формі.

У 2002 р. Міжнародна організація з протидії відмиванню брудних грошей включила Україну до переліку держав, до яких необхідно застосувати економічні санкції у зв'язку з неприйняттям нею ефективного закону щодо протидії економічній злочинності та відмиванню грошей. Тільки 2 лютого 2006 року, після внесення поправок та доповнень до існуючого національного законодавства, Україну було виключено зі списку країн, за якими здійснюється активний фінансовий моніторинг. Потім знову в 2010 році Україна перебувала в «чорному» списку FATF. В 2011 році Україна виключена з чорного списку FATF − міжнародної організації, що розробляє заходи боротьби з відмиванням грошей [8].

Нині співробітництво правоохоронних органів України перебуває у процесі становлення. Підтримуються нечисленні контакти з ООН, ОБОЄ, ФЛТФ, Радою Європи (переважно це участь у проектах із фінансування та організаційної підтримки діяльності українських правоохоронних органів, яка здійснюється у формі конференцій, семінарів, тренінгів). Найбільш ефективна практична взаємодія встановлена з Інтерполом.

Визнаючи високу ступінь шкідливості, яку заподіюють економічні злочини суспільству та світовій фінансовій системі, у складі поліцейського директорату Генерального Секретаріату Інтерполу було сформовано відділ з боротьби з фінансовими та економічними злочинами, що включає в себе також робочу групу POPAC, яка спеціалізується на контролі за доходами, отриманими внаслідок злочинної діяльності. Дослідницька робота групи «Flatwash» спрямована на виявлення підозрілих фінансових операцій та коштів, майна й цінностей, що здобуті злочинним шляхом, також і у країнах СНД [5].

У деяких державах утворені підрозділи фінансової розвідки, які об'єднані в єдину мережу «Егмонд», що має на меті інтенсифікацію обміну інформацією про економічні злочини, створення єдиної міжнародної бази даних таких злочинів. Головна увага приділяється злочинам у сфері відмивання брудних грошей.

Сучасна система боротьби з економічною злочинністю в результаті свого розвитку закріпила основні правила та принципи взаємодії між компетентними органами країн світу, виробила єдину методику запиту інформації, а також можливий обсяг інформації, що може бути надана. Таким чином, під час оперативно-розшукових заходів та слідчих дій, пов'язаних з розкриттям злочинів у сфері економіки, каналами Інтерполу, можна отримувати таку інформацію: офіційні назви комерційних структур (фірм, організацій); дату реєстрації юридичних осіб та суб'єктів підприємницької діяльності в державних органах; юридичну адресу, телефони та інші телекомунікаційні засоби; прізвища та імена керівників таких структур; основні напрями діяльності підприємства; розмір статутного капіталу; відомості про припинення діяльності; відомості кримінального характеру стосовно керівників підприємств.

Поряд із досягненнями правоохоронних органів у протидії злочинності, невирішеними залишаються багато проблем, зокрема, щодо екстрадиції (видачі) осіб, які вчинили економічні злочини, з однієї держави до іншої. Наприклад, майже в усіх угодах, укладених Україною, виключені злочини у сфері економічної діяльності або фінансові порушення. Насамперед, це зроблено з метою запобігання зловживань з боку урядів окремих країн, які під виглядом розшуку за вчинення економічних злочинів переслідують особу на політичному, релігійному чи військовому підґрунті. Тому осіб, екстрагованих за вчинення економічних злочинів, можливо перерахувати на пальцях.

Застосування історичного та порівняльного методу при аналізі вітчизняних правових актів, законодавства зарубіжних країн з питань формування системи координації управлінських відносин, вивчення світового досвіду організації управління правоохоронними органами по боротьбі з економічною злочинністю та застосування координації в управлінні правоохоронною діяльністю за участю ООН, Інтерполу, Європолу та інших міжнародних організацій, дослідження ролі прямих зв'язків у співробітництві правоохоронців дали можливість зробити наступні висновки.

Транснаціональна злочинність спричиняє значним матеріальним збиткам більшості країн, однак ефективність координації взаємодії їхніх правоохоронних органів недостатня через недосконалість не тільки організаційного впливу та норм адміністративного і кримінального права, але й політичних проблем та проблем суверенності. Більш глибока інтеграція зусиль правоохоронних органів різних країн по боротьбі з економічною злочинністю, особливо СНД, потребує більш досконалого правового регулювання та подальшого розвитку.

Основою координації міжнародного співробітництва у боротьбі з економічною злочинністю повинні стати конвенції, угоди щодо обміну правовою інформацією, створення спільних банків даних, сприяння виконанню завдань правосуддя тощо. Зазначені правові акти повинні скласти єдиний комплекс договірно-правової основи боротьби з транснаціональною злочинністю. Однак сучасні норми кримінально-процесуального законодавства не завжди відповідають нормам міждержавних угод.

Література.

1. Жуковська Ж. О. Проблеми міжнародного співтовариства у боротьбі зі злочинами майнового характеру // Південноукраїнський правочин часопис. − 2008. № 4 − С. 35−36.

2. Журавель М. І. Міжнародні правові аспекти боротьби з легалізацією доходів здобутих злочинним шляхом // Часопис Київського університету права. − 2010. − № 1. – С. 280−286.

3. Кравчук С. Прийняття і реалізація концепції боротьби зі злочинністю у сфері економіки − шлях до припинення економічної злочинності // Право України. − 2010. − № 7. − С. 151–156.

4. Куликов А. С. Экономическая преступность в России: состояние, тенденции, прогнозы // Право и безопасность. − 2009. − № 1. − С. 79–83.

5. Мартинов М. Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення // Форум права. − 2010. − № 3. − С. 290–296 [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.nbuv. gov.ua/ejournals/FP/2010-3/10mmdsiv.pdf.

6. Половинський Л. В. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: міжнародний та вітчизняний досвід // Економіка. Фінанси. Право. − 2008. − № 5. − С. 33−35

7. Приваров В. Г. Актуальні питання запобігання злочинам у сфері фінансового обігу // Право України. − 2010. – № 5. − С. 129−135.

8. Украина может вернуться в черный список FATF // Media.com.ua от 23 марта 2011 [Электронный ресурс]. − Режим доступа: http://mediaua.com.ua/detail/69759.

УДК 353:332.142.6

Віктор Федорчак

УЗГОДЖЕННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ СТРАТЕГІЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

В статті розглядається питання розробки механізмів узгодження еколого-економічних інтересів під час реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні. Встановлено, що комплексний державний механізм узгодження еколого-економічних інтересів ґрунтується на таких концептуальних положеннях, як розвиток інституційної бази переходу економіки регіону до екологічно відрегульованих показників розвитку; формування моделі регіональної інвайронментальної економіки; створення єдиного інформаційно-методичного середовища прийняття управлінських рішень щодо зниження екологічних ризиків.

Ключові слова: *еколого-економічні інтереси, узгодження інтересів, екологічна безпека на регіональному рівні, стратегічне проектування.*

Постановка проблеми

Ідеологічним підґрунтям представленої авторської концепції стратегічного проектування екологічної безпеки є перспектива інституціоналізації екологічних інтересів у сучасному українському суспільстві, оскільки оптимізація відносин суспільства із довкіллям (зокрема, нові технологічні та економічні рішення) є, на думку вчених [28], похідною перебудови ставлення соціуму до власних екологічних інтересів, а відтак і характеру інституціоналізації даних інтересів у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В науковій літературі достатньо уваги приділяється дослідженню суті, поняття та різновидів екологічних інтересів. Зокрема, на вивченні даного питання зосереджують увагу такі вчені, як Г. В. Анісімова [1], М. І. Васильєва [5; 6], Н. Р. Кобецька [13], М. В. Костель [14−16], Н. Р. Малишева [19] та інші науковці.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз вищезазначених наукових здобутків провідних науковців показав, що досі недостатньо уваги приділялось питанням ефективної та результативної реалізації стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні, яка потребує відповідного механізму узгодження еколого-економічних інтересів, та пошуку шляхів його реалізації.

Мета

Мета статті полягає у визначені механізмів узгодження еколого-економічних інтересів під час реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу

В науці існують різні точки зору щодо розуміння екологічних інтересів, кожна з яких, розкриваючи суть даного поняття, заслуговує на увагу. На думку М. І. Васильєвої, з одного боку – екологічний інтерес, тобто інтерес в збереженні природних об'єктів, підтримці придатної для життя якості навколишнього середовища, умовно складає мотивуючу частину права на безпечне навколишнє середовище, а з іншого – екологічний інтерес – це своєрідна форма публічного вираження суб'єктивного права на безпечне навколишнє середовище, його соціально значуща оцінка. Враховуючи те, що екологічні відносини мають публічний характер (витіснити, обмежити споживацьку психологію суспільства по відношенню до природи можна, очевидно, тільки публічно-правовими (імперативними, субординаційними) методами), екологічний інтерес при цьому не може вважатися справою винятково самих громадян. Органи державної влади у всіх необхідних випадках повинні виконувати покладений на них обов'язок: виявляти наявність цього інтересу та його спрямованість [6, с. 60–61].

На практиці це можна реалізувати за допомогою застосування механізму громадської участі в процесі розробки та прийняття рішень екологічного значення. Основною метою участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень є репрезентація інтересів усіх суспільних верств у цьому процесі та їх врахування при ухваленні остаточного варіанту рішення. Однак, зацікавленість самих громадян брати участь у процесі прийняття управлінських рішень є основною, але не єдиною причиною реалізації ними своїх прав в цій галузі відносин. За існуючих сьогодні умов соціально-політичного розвитку суспільства та формування демократичної правової держави остання не меншою мірою повинна бути зацікавлена в належній організації суспільних відносин через прийняття рішень, які будуть відповідати інтересам громадян.

У науковій літературі наголошується і на необхідності достатньо детальної правової регламентації реалізації екологічного інтересу конкретного суб'єкта права, котрий би не суперечив інтересам суспільства, держави. Розмежувати окремий (приватний) інтерес конкретного суб'єкта права та інтерес загальногосподарський чи загальнонародний (публічний), а також відобразити це розмежування в законодавстві – одне із завдань, що стоїть перед правотворчістю. Одним із способів вирішення цього завдання, на нашу думку, могло б бути з'ясування природи та суті інтересу окремої особи (групи осіб), який вона виявляє та відстоює в конкретному випадку, з тим, щоб не допустити в подальшому конфлікт інтересів. При цьому слід виявляти ознаки законності чи незаконності представлених інтересів.

На формування публічного екологічного інтересу, носієм якого є окремий суб'єкт, впливає низка факторів. Враховуючи, що екологічний інтерес формується під впливом визнаної необхідності переходу на такі економічні умови природокористування, за яких забезпечується розвиток суспільного виробництва при збереженні сприятливих для життя умов довкілля, слід об'єктивувати існування тісного взаємозв'язку екологічних та економічних інтересів, з чого можна зробити висновок, що екологічні інтереси сприймаються суспільством поки що як економічна категорія.

У процесі формування стратегії екологічно безпечного розвитку регіону ми маємо справу з надзвичайно складним питанням управління – узгодженість інтересів. В аспекті дослідження ми маємо справу не суто з екологічно-орієнтованим інтересом, а з формуванням нового типу інтересу в його взаємозв'язку з економічною ефективністю.

Обґрунтовуючи нашу точку зору, зазначимо, що теорія і практика оцінки економічної ефективності свідчить про зростання пріоритетності екологічної складової при виборі варіанту реалізації будь-якого заходу, більше того, має місце модифікація самих критеріїв оцінки [9]. Тобто можна говорити, що екологічні та економічні інтереси у своєму діалектичному розвитку формують еколого-економічний інтерес.

© Федорчак В.В., 2013.

Проблема узгодження інтересів у вітчизняній та зарубіжній літературі здебільшого вивчалася у контексті вирішення розподілу прав власності на природні ресурси, ресурсної безпеки держави, вирішення конфліктних ситуацій, які є наслідком нераціонального природокористування, дослідження інституціональних обмежень реалізації суб'єктами своїх інтересів [4; 12; 26; 27; 29; 30].

На нашу думку, зазначена проблема має досліджуватися значно глибше, оскільки нераціональне природокористування, навіть за відсутності конфліктних ситуацій, вказує на неузгодженість еколого-економічних інтересів суб'єктів регіональної системи.

Під еколого-економічним інтересом М. В. Костель [14] розуміє результат подолання діалектичного протиріччя екологічного та економічного інтересу природокористувача, що виражається як цільова функція його еколого-економічних потреб, яка формується під впливом екологічних обмежень, вимог та умов.

Отже, технологія реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні має враховувати те, що підсистема управління природокористуванням та підсистема еколого-економічних інтересів обумовлюють одна одну: інтереси визначають характер та спрямованість управлінського впливу, а управління формує умови та характер відтворення такої системи інтересів. Узгодженість еколого-економічних інтересів проявляється як певний результат функціонування інституціонального механізму державного регулювання екологічної безпеки, за допомогою якого не просто досягається економічне зростання, а виконуються умови сталого розвитку, задовольняються еколого-економічні потреби окремих суб'єктів та суспільства в цілому з обов'язковим збереження якості природного середовища, яка не суперечить соціально-біологічним потребам людини.

Таким чином, формування системи еколого-економічних інтересів та їх узгодження має розглядатися як передумова розроблення та реалізації стратегії регіональної екологічної безпеки. Це підтверджується думкою багатьох вчених, які завдання екологізації розглядають як засіб подолання суперечностей між економічним та екологічним цілями соціально-економічного розвитку [2; 3; 8; 11; 18; 20].

Розглядаючи еколого-економічний інтерес у контексті державного регулювання екологічної безпеки, О. О. Веклич [7] стверджує, що формування еколого-економічних інтересів й усунення суперечностей між ними є метою державного регулювання, наголошуючи, що збалансоване поєднання, узгодженість суспільних, регіональних, галузевих, колективних (групових) або особистих економічних і екологічних інтересів на підставі поєднання адекватних форм їхнього руху є початковою економічною умовою раціоналізації взаємин суспільства і довкілля. Саме тому, одним із завдань процедури стратегічного проектування є узгодження еколого-економічних інтересів та подолання суперечностей між ними.

Проте, у дослідженні еколого-економічних інтересів, механізмів їх узгодження постає завдання не лише обґрунтування існування суспільного (колективного) інтересу, але й визначення їх ієрархічної залежності, яка визначає принцип побудови системи таких інтересів, оскільки при вирішенні багатьох практичних завдань під час реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки саме узгодженість системи еколого-економічних інтересів має розглядатися як один із принципів державного регулювання.

Регіональні еколого-економічні інтереси розглядаються як підсистемний елемент еколого-економічних інтересів суспільства, що, у свою чергу, включає еколого-економічні інтереси підприємств, які працюють у даному регіоні. Вважається, що система інтересів лежить в основі будь-якого господарського механізму, тому дослідження функцій інтересів у функціонуванні цього механізму є передумовою реалізації заходів впливу на економічну систему загалом та на сферу природокористування зокрема [15].

Очевидність протиріч між економічними та екологічними інтересами обумовлена необмеженістю економічних потреб, що призводить до постійного зростання тиску на довкілля, у той час як екологічна потреба є вираженням необхідності його збереження. Деякі автори зазначають, що будь-яка форма природокористування суперечлива за своєю суттю і розвивається шляхом подолання суперечностей, при цьому основним засобом їх подолання є «удосконалення засобів взаємодії з довкіллям та формування адекватних економічних відносин» [16]. На нашу думку, зазначене удосконалення вимагає передусім удосконалення системи управління природокористуванням, що має формуватися виходячи з існування системи еколого-економічних інтересів, яка розглядається як ієрархія індивідуальних, колективних та суспільних інтересів. Такий підхід має сприяти реалізації на практиці визначених теорією принципів сталого розвитку і екологізації економіки.

Узгодження еколого-економічних інтересів потребує відповідного державного механізму, формування якого має бути методологічно обґрунтованим та інституціонально врегульованим з урахуванням об'єктивних (просторово-часових) та суб'єктивних (соціально-економічних) обмежень. На наш погляд, це досягається шляхом здійснення органами публічної влади заходів, що спрямовані на створення певних економічних та інституціональних умов оптимізації цільового використання природно-ресурсного потенціалу та його капіталізації.

Зазначена теза може бути обґрунтованою наступним чином. В сучасних умовах національної економіки існуючі механізми і інструменти регулювання відносин у системі природокористування та екологічної безпеки виявилися нездатними відповідати умовам і потребам ринку, що і провокує постійні екологічно-економічні конфлікти (табл. 1).

На наш погляд, комплексний державний механізм узгодження еколого-економічних інтересів, як домінуючого етапу стратегічного проектування екологічної безпеки, ґрунтується на наступних концептуальних положеннях.

1. Розвиток інституційної бази переходу економіки регіону до екологічно відрегульованих показників розвитку. Якщо погодитися з Н. Дагласом, що «інституції – це правила гри в суспільстві або, точніше, вигадані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище. І, як наслідок, вони структурують стимули у процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного» [23, с. 11], то система державних заходів («правила гри») – це не що інше, як юридичні закони і нормативні акти, котрі встановлюють правові обмеження щодо природокористування. Будь-які правові обмеження одного суб'єкта є, водночас, захистом прав і розширенням можливостей участі у процесі природокористування іншого суб'єкта. Тому вирішальна роль в організації ефективної системи стратегічного проектування екологічної безпеки належить тому, хто визначає, які та чиї права слід обмежити, а які й чиї, за рахунок цього, розширити.

Таблиця 1

Передумови виникнення еколого-економічних конфліктів на регіональному рівні та шляхи їх вирішення

Передумови	Еколого-економічні конфлікти	Шляхи узгодження
Проблеми ціноутворення на природні ресурси і послуги.	Будь-яка оцінка, будь-то оцінка, яка базується на затратах з освоєння та підтримання об'єкта в експлуатаційному стані або побудована на вимірі результатів його функціонування, не може повною мірою відобразити ту цінність, яку має для суспільства той чи інший об'єкт природокористування [22].	За умов ринкової економіки вартість ресурсу має визначатися його цінністю, а у вітчизняній реалії – такі оцінки, у багатьох випадках, або неадекватні, або взагалі відсутні («провали» ринку). Звідси, першочергового удосконалення потребує фінансовий механізм визначення плати за користування природними ресурсами.
Формування рентної політики.	Господарське використання тих чи інших природних ресурсів, які мають як сировинний, так і не сировинний характер, викликають об'єктивну необхідність у здійсненні природокористувачами розрахунків із державою, що є у більшості випадків власником цих ресурсів і несе відповідальність перед суспільством за охорону та відновлення природного потенціалу на території України	Рента як плата за використання природних ресурсів виступає формою реалізації економічних відносин між власниками природних ресурсів, зокрема держави, і суб'єктами господарської діяльності, які здійснюють експлуатацію того чи іншого природного ресурсу [, , ,]. Адже якщо систему національного багатства оцінити в 100%, а природні ресурси − приблизно в 54%, то рентна складова в бюджеті має бути вагомішою існуючого показника.
Складності економічної оцінки ефективності використання природного ресурсу.	Часто економічний суб'єкт усвідомлено вибирає альтернативні варіанти використання ресурсу на користь «швидкої» вигоди в короткостроковому періоді.	Соціально-економічна ефективність використання природних ресурсів та природних об'єктів повинна базуватися на двох основних принципах: економності використання природних ресурсів; економності споживання ресурсномістких продуктів. Використання соціально-економічної ефективності ресурсокористування, як найважливішого показника, дозволить комплексно зіставити всі економічні та соціальні аспекти того чи іншого проекту.
Недосконалість економіко-правових механізмів набуття прав власності на природні ресурси	Один з головних факторів виникнення конфліктів між суб'єктами природокористування. В Україні на сучасному етапі розвитку відсутні сприятливі умови для раціонального використання природних ресурсів приватними власниками, і відхід держави з природно-ресурсного сектору економіки передчасний, зокрема, що стосується надрокористування.	Необхідно істотне обмеження широкого запровадження приватної власності і переважання державної власності. Державою повинні розроблятися найцінніші природні ресурси, а вся рента − вилучатися і перерозподілятися.
Нерозвиненість та низька ефективність інституціональних підходів до управління природно-ресурсним потенціалом в умовах ринку	1. Відсутність адекватної політики екологічного оподаткування та залучення інвестицій. Екологічне оподаткування готової продукції в Україні відсутнє. 2. Недостатня, а іноді, й неефективна участь громадських організацій та необізнаність (непоінформованість) зацікавлених сторін. 3. Нерозробленість та/або неадекватність норм, стандартів, угод, квот, ліцензій щодо управління природно-ресурсним потенціалом.	1. Необхідні інвестиції у сферу природокористування (екологічні інвестиції) та екологізація інвестиційної діяльності в цілому. 2. Виходячи з того, що природні ресурси це суспільне благо, очевидною є важливість участі громадськості в регулюванні процесів ресурсокористування. 3. Державне регулювання стану екологічної безпеки повинне базуватися на застосуванні сучасних інструментів планування, прогнозування, проектування, здатних забезпечити ефективний контроль, управління ризиками та змінами.

Роль законотворця і головного арбітра, що слідкує за виконанням суб'єктами природокористування встановлених «правил гри» в процесі будь-якої господарської діяльності, завжди виконувала і виконує держава в системі управління національним господарством.

Таким чином, лише розробка спеціальних режимів, доведених до детальних процедур і закріплених в нормативних актах як регламент дій суб'єктів природокористування, здатна ввести процедуру стратегічного проектування екологічної безпеки в режим ефективної

управлінської діяльності. Ефективнішою формою функціонування організаційно-інституціонального механізму узгодження еколого-економічних інтересів має стати ресурсний режим.

2. Формування моделі регіональної інвайронментальної економіки. Підґрунтям формування зазначеної моделі має стати, з одного боку, механізм інтерналізації екологічних екстерналій, а з іншого, механізм введення нового екологічно скорегованого макроекономічного показника − «зелений» ВВП.

Система суспільних відносин, що пов'язана з використанням громадських благ, є сферою ринкової недостатності, яка проявляється у вигляді зовнішніх ефектів або екстерналій. Забруднення навколишнього середовища є класичним негативним зовнішнім ефектом, що свідчить про те, що суспільство переступило межу, яка визначається асиміляційним потенціалом природи, і необхідним є створення механізмів, що регулюють доступ до цього обмеженого ресурсу.

Зовнішні ефекти − це прояв економічної неефективності, що потребує втручання держави в регулювання зовнішніх ефектів. Мета регулювання − штучне створення, відсутніх в результаті провалів ринку, зворотних зв'язків. Це досягається за допомогою інтерналізації зовнішніх ефектів (перенесення зовнішніх витрат у внутрішні витрати джерела екстерналій). В процесі інтерналізації витрати впливу на навколишнє середовище включаються в оцінку економічного результату конкретного виду діяльності. Таким чином, будь-яка діяльність, що впливає на природне середовище, підлягає державному екологічному регулюванню, а ефективність регулювання можна оцінити на основі повноти інтерналізації зовнішніх екологічних ефектів [31].

Конкретними інструментами інтерналізації зовнішніх екологічних ефектів є методи прямого регулювання, ринкові методи (пігувіанській податок, плата за користування і система торгових дозволів) та інституційні підходи (стратегія розкриття інформації, добровільні ініціативи бізнесу) (рис.1) [24; 32].

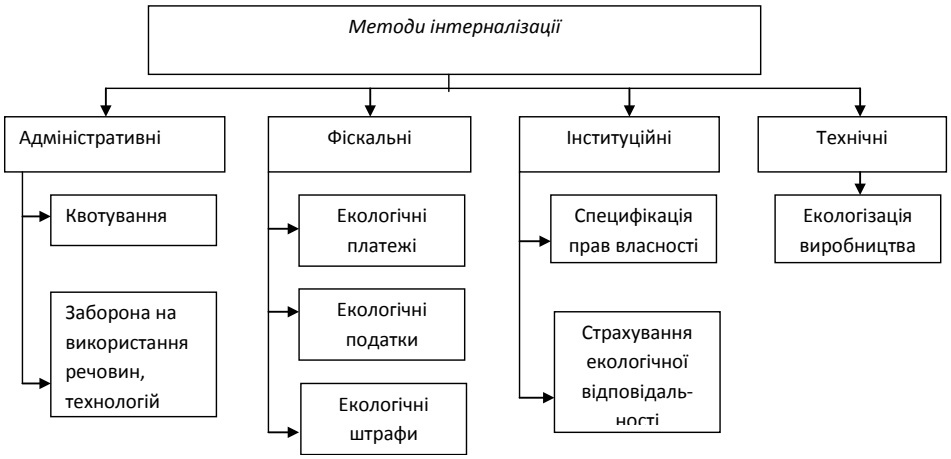

Рис.1. Державні методи інтерналізації екологічних екстерналій

Методи прямого регулювання (адміністративні) не забезпечують ефективності у витратах і динамічної ефективності, характеризуються високими витратами адміністрування і контролю. Однак за наявності ефективного контролю та адекватних заходів відповідальності ці методи дозволяють гарантовано досягати цільових стандартів якості середовища у встановлений час.

На практиці оцінити екстернальні витрати дуже складно. Припустимо, при забрудненні води заводом, всі підприємства, що знаходяться нижче за течією річки, змушені побудувати додаткові очисні споруди для споживання води. Населенню доведеться нести додаткові витрати з охорони власного здоров'я (установка фільтрів для очищення питної води, витрати на лікування в разі захворювання через неякісну воду і т. і.). Відбувається деградація рибних ресурсів, внаслідок чого рибалки змушені нести додаткові транспортні витрати для лову риби в іншому місці. Приблизно можна оцінити витрати населення в результаті втрати річкою рекреаційної цінності. Сумарні суспільні витрати приблизно можна записати в такому вигляді:

$CS = CP + \Sigma Ei = Cp + E1 + E2 + E3 + E4$,

де CP – індивідуальні витрати підприємств;

Ei − екстернальні витрати i-го виду (i = 1, 2, 3, 4);

E1 − витрати підприємств на очищення води;

E2 − витрати населення з охорони здоров'я;

E3, E4 − витрати населення відповідно через деградацію рибних ресурсів і втрати рекреаційної цінності річки.

Формування моделі інвайронментальної економіки вимагає врахування стану природного капіталу в макроекономічному аналізі сукупного суспільного продукту для підвищення достовірності макроекономічних показників динаміки господарської діяльності країни, ефективності її екологічної політики. Тобто мова йде про екологічну корекцію макроагрегатів, якої можна досягти, насамперед, завдяки опрацюванню методики розрахунку екологічно скоригованого показника ВВП, тобто «зеленого» ВВП (англомовні синоніми: Green GDP, Environmentally-Adjusted Domestic Product, Eco-Domestic Product).

Запровадження інвайронментальної моделі регіональної економіки має ґрунтуватися на економічному стимулюванні суб'єктів природокористування, що є складовою регуляторного режиму ресурсокористування, та включає такі форми: методи прямого (платежі за використання природних ресурсів та їх забруднення, штрафні санкції за перевищення ліміту використання чи допустимих викидів тощо) та опосередкованого (податкові стимули, субсидії, компенсації, страхування, введення довготермінової оренди природних ресурсів тощо) регулювання ресурсоспоживання; бюджетне фінансування природоохоронних заходів (державні цільові екологічні програми); створення спеціальних позабюджетних екологічних фондів та організація екологічних банків.

3. Створення єдиного інформаційно-методичного середовища прийняття управлінських рішень щодо зниження екологічних ризиків. Забезпечення оперативності та якості управлінських рішень щодо оптимізації цільового використання природно-ресурсного потенціалу регіону та його капіталізації можливе лише за наявності інформації про кількість та перелік ресурсів, що є в розпорядженні суб'єктів управління, та скільки їх потрібно для реалізації цілей. Основою має стати інформаційно-методичне середовище, що складається з: бази даних цільового, нормативно-правового, орга-

нізаційного й економічного характеру щодо поточного стану екологічної безпеки регіону; бази знань щодо прогнозування темпів зміни екологічної ситуації; структури джерел інформації та її споживачів.

Це передбачає перехід на якісно новий рівень збору, обробки та аналізу даних щодо екологічної безпеки регіональної системи, що дасть змогу реально оцінити природно-ресурсний та екологічний потенціал економічних показників, визначити формат збору й збереження даних, узгодити методики їх інвентаризації та перетворення інформації.

Висновки

Ефективна та результативна реалізація стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні потребує відповідного механізму узгодження еколого-економічних інтересів, реалізація яких досягається шляхом здійснення органами публічної влади заходів, що спрямовані на створення певних економічних та інституціональних умов оптимізації природокористування в регіоні. Комплексний державний механізм узгодження еколого-економічних інтересів ґрунтується на таких концептуальних положеннях як: розвиток інституційної бази переходу економіки регіону до екологічно відрегульованих показників розвитку; формування моделі регіональної інвайронментальної економіки; створення єдиного інформаційно-методичного середовища прийняття управлінських рішень щодо зниження екологічних ризиків.

Література.

1. Анісімова Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав : автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / Г. В. Анісімова. – Х., 1996. – 19 с.

2. Банин А. П. Стратегия экологизации хозяйственной деятельности / А. П. Банин // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. – 1993. – № 1. – С. 66–75.

3. Буркинский Б. В. Природопользование: основы экономико-экологической теории / Б. В. Буркинский, В. Н. Степанов, С. К. Харичков; Национальная академия наук Украины, Институт проблем рынка и экономико- экологических исследований. – Одесса : ИПРЭЭИ НАН Украины, 1999. – 350 с.

4. Васенин Д.Н. Эколого-экономические интересы в трансформационной экономике [текст]: дис. … кандидата экономических наук: 08.00.01 / Васенин Дмитрий Николаевич. – Йошкар-Ола, 2005. – 161 с.

5. Васильева М. И. Публичные экологические интересы: проблемы теории / М.Васильева // Экологическое право. – 2004. – № 4. – С. 12–20.

6. Васильєва М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / Васильева Мария // Государство и право. − 1999. − № 8. − С. 49–62.

7. Веклич О. О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О. Веклич. – К. : Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – 88 с.

8. Гринів Л. С. Екологічно збалансована економіка: проблеми теорії / Л. С. Гринів. – Львів : ЛНУ ім. І.Франка. – 240 с.

9. Гузев М. М. Экономические проблемы и механизм экологически устойчивого развития : [монографія] / М. М. Гузев. – Волгоград : Изд-во Волгогр.гос.ун-та, 1997. – 200 с.

10. Данилов-Данильян В.И. Природная рента и управление использованием природных ресурсов / В.И. Данилов-Данильян // Экономика и математические методы. 2004. – Т. 40. – Вип. 3. − С. 76–85.

11. Дорогунцов С. Сталий розвиток в управлінні еколого-економічними системами / С. Дорогунцов, А. Федорищева, О. Ральчук // Економіка України. – 2001. – № 1. – С. 74–83.

12. Згонник Л. В. Институциональная составляющая согласования экономических интересов в условиях трансформации экономической системы : [Електронний ресурс] / Л.В. Згонник, В.Н. Некрасов // Вісник ДонНТУ. – Серія: економічна.– Випуск 89 − 1. – С. 54 – 60. Режим доступу до журн.: http://www.library.dgtu.donetsk.ua/fem/vip103 − 3/103- 3_30.pdf.

13. Кобецька Н. Р. Розмежування та взаємодія публічних та державних екологічних інтересів / Кобецька Надія // Юридична Україна. – 2007. –№7(55). – С. 8–12.

14. Костель М. В. Довгострокове узгодження еколого-економічних інтересів як основа управління природокористуванням / М. В. Костель // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – 2008. – Вип. 244. – Т. III. – С. 607–615.

15. Костель Н. В. Исследование эколого-экономических интересов и решение задач экологизации экономики / Н. В. Костель // Механізм регулювання економіки. –2006. – № 4.– С. 115–122.

16. Костель Н. В. Управление природопользованием и проблемы перераспределения природной ренты / Н. В. Костель // Вісник СумДУ. Серія – Економіка. – 2008. – №1. – С. 67–72.

17. Костель Н. В. Управление природопользованием и проблемы перераспределения природной ренты // Вісник СумДУ. Серія «Економіка». – 2008. − №1. – С. 67–72

18. Майбутнє України: стратегія поступу : [монографія] / І. О. Олександров та ін. – Донецьк : Юго-Восток, 2008 – 304 с.

19. Малишева Н. Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юр. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / Н. Р. Ма-лишева. – Київ, 1996. – 53 с.

20. Масловська Л. Регіональний аспект трансформації природокористування у контексті сталого розвитку / Л. Масловська // Економіка України. – 2002. – № 2. – С. 64–68.

21. Міщенко В. Природоресурсна рента і рентна політика в Україні / В. Міщенко, Б. Данилишин // Економіка України. – 2003. – № 12. – С. 4–14.

22. Новицька О. В. Фінансовий механізм у сфері природокористування // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). − № 3(46). – 2009. – С. 68–72.

23. Норт Даглас. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

24. Овчинникова Н. В. Механизм трансформации экологических внешних эффектов / Н.В. Овчинникова. – Самара : Изд-во СамГАСА, 2001. – 144 с.

25. Пустовойт О. Модель ресурсопользования Украины: отдельные итоги и штрихи развития / О. Пустовойт // Экономика Украины. – 2006. – №7. – С. 27–34.

26. Сабадаш В. В. Енергетично-ресурсна безпека України: загрози виникнення еколого-економічних конфліктів / В.В Сабадаш // Вісник СумДУ. Серія – Економіка. – 2009. – № 2. – С. 70–77.

27. Сабадаш В. В. Детермінація екологічного конфлікту у загальній системі еколого-економічної безпеки: теорія і методологія / В .В Сабадаш // Економіка

природокористування і охорони довкілля. – 2008. – № 6. – С. 25–36.

28. Стегній О. Г. Інституціоналізація екологічних інтересів у суспільстві соціогенних ризиків : дисертація д-ра соціол. Наук : 22.00.04 / Стегній О.Г. ; НАН України ; Інститут соціології. – К., 2003. – 457 с.

29. Телиженко А. М. Социально-экономический оптимум качества окружающей среды / А.М. Телиженко // Вісник СумДУ. Серія – Економіка. – 2003. – № 6. – С. 101–108.

30. Хлобистов Є. В. Екологічна безпека трансформаційної економіки / Є. Хлобистов / НАН України ; Рада по вивченню продуктивних сил України / відп. ред. С. І. Дорогунцов. – К. : Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. – 334 с.

31. Ховавко И. Ю. Интернализация внешних эффектов от загрязнения окружающей среды в РФ: вопросы теории и практики / И. Ю. Ховавко. – М. : Теис, 2012. – 337 с.

32. Чернявская Н. В. Необходимость и возможность интернализации экологических экстерналий / Н. В. Чернявская // Вестник Челябинского государственного университета. Серия. – Экономика. – Вып. 16. – С. 25−32.

УДК 37:001.895:330.341.1

Наталія Шульга

ОСВІТНІ ІННОВАЦІЇ ЯК ЧИННИК НАУКОВО-ТЕХНІЧНОГО ТА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Обґрунтовано важливість освітніх інновацій для науково-технічного та економічного розвитку країни; розкрито сутність понять «освітні інновації», «інноваційний процес», «інноваційна діяльність», «інноваційна політика», «інноваційний потенціал», «інноваційне середовище».

Ключові слова: *освітні інновації, науково-технічний та економічний розвиток, інноваційний процес, інноваційна діяльність, інноваційна політика, інноваційний потенціал, інноваційне середовище.*

Статус України як держави з ринковою економікою вимагає вироблення якісно нових орієнтирів в освіті. Значущість впливу освіти на розвиток національної економіки і науково-технічного прогресу зумовлена тим, що саме від рівня освіченості працівників залежить підвищення продуктивності праці в кожній галузі суспільного виробництва. Розвиток науки і техніки – визначальний фактор прогресу суспільства, що зумовлює 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 [6]

© Шульга Н.Д., 2013.

Одним із важливих чинників, спроможних підвищити якість освітніх послуг і забезпечити прогресивний розвиток науково-технічної та економічної сфер українського суспільства, є активізація і запровадження інноваційних процесів та освітніх інновацій, що актуалізує необхідність розкриття їх сутності як передумови створення і визначення можливостей для подальшого практичного впровадження.

На важливості освітніх інновацій наголошується в таких законодавчих і нормативних документах, як Закони України «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності» та ін.

Закон України «Про інноваційну діяльність» визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки країни інноваційним шляхом. Під інноваціями маються на увазі новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [5].

Закон також окреслює принципи, що мають покладатися в основу державної інноваційної політики:

- орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України;
- визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку;
- формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності;
- створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу;
- забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності;
- ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримки підприємництва у науково-виробничій сфері;
- здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок;
- фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності;
- сприяння розвитку інноваційної інфраструктури;
- інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності;
- підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності [5].

Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» спрямований на забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямах науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках [7].

Серед стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на період 2011–2021 років визначено:

- освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії;

- освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракето-космічної галузі, авіа- та суднобудування, озброєння та військової техніки;
- освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій;
- технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу;
- впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики;
- широке застосування технологій більш чистого виробництва та охорони навколишнього природного середовища;
- розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки.

Ефективна реалізація затверджених на державному рівні законів щодо змісту й основних стратегічних напрямів інноваційної діяльності безпосередньо пов'язана з освітньою галуззю, на яку покладається завдання підготовки відповідних фахівців. Ці ідеї набули втілення у Положенні «Про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності», де, зокрема, зазначається, що інноваційна освітня діяльність спрямована на «розроблення й використання у сфері освіти результатів наукових досліджень та розробок», а інноваційним освітнім продуктом визначено результати науково-дослідних розробок, що відповідають вимогам Закону України «Про інноваційну діяльність» [11].

Згідно з цим «Положенням», освітніми інноваціями вважаються «вперше створені, вдосконалені освітні, навчальні, виховні, управлінські системи, їх компоненти, що мають істотно поліпшити результати освітньої діяльності». Звідси об'єктами інноваційної діяльності названо нові знання, інноваційні освітні програми і проекти, навчальний та виховний процеси, організаційні та адміністративні рішення, рішення іншого характеру, що істотно поліпшують якість освіти, а її суб'єктами – фізичних та юридичних осіб: педагогічних та науково-педагогічних працівників, працівників органів управління освітою та організації, що надають освітні послуги.

«Положення» також окреслює шляхи використання освітніх інновацій, які передбачають:

- забезпечення доступу до них суб'єктам інноваційної освітньої діяльності;
- зберігання інформації про освітні інновації;
- поширення інформації про освітні інновації;
- підготовку суб'єктів інноваційної освітньої діяльності до використання освітніх інновацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Важливість проблеми інновацій як чинника науково-технічного та економічного розвитку країни підтверджується працями сучасних дослідників Л. Безуголової, П. Бутенко, Б. Гриньова, В. Гусєва, Л. Ващенка, Т. Захарової, Д. Земцова, Л. Мартюшевої, І. Ільїна, В. Калишенко, Н. Краснокутської.

На важливості освітньої інноваційної діяльності акцентують М. Бургін, М. Вакуленко, Л. Даниленко, І. Дичківська, В. Журавльова, М. Кларін, О. Пєхота, Л. Подимова, О. Попова та інші.

Економічні та правові аспекти змісту інноваційної діяльності досліджуються Ю. Атамоновою, О. Бутнік-Сіверським, О. Городовим, Б. Гриньовим, А. Гриценко, А. Гусіним, О. Марченком, О. Орлюком, В. Прокошиним, Л. Федуловою та іншими дослідниками.

Мета

Мета статті – розкрити сутність поняття «освітні інновації» як чинника науково-технічного та економічного розвитку країни та суголосних йому понять «інноваційний процес», «інноваційна діяльність», «інноваційна політика», «інноваційний потенціал», «інноваційне середовище».

Виклад основного матеріалу. Нове в освіті – це не лише ідеї, підходи, методи, технології, які ще не використовувалися в тих чи інших поєднаннях, а комплекс елементів чи окремі елементи освітнього процесу, які містять у собі прогресивний першопочаток, що дає змогу під час зміни умов і ситуацій ефективно вирішувати завдання освіти та виховання. Тобто освітні інновації – це вдосконалені чи нові освітні, дидактичні, виховні, управлінські системи або їх компоненти; освітні технології, що суттєво поліпшують результати освітньої діяльності [8, с. 9].

Інноваційні процеси в системі освіти засвідчують якісно новий етап взаємодії та розвитку науково-педагогічної і педагогічної творчості, процесів застосування її результатів. Він характеризується тенденцією до ліквідації розриву між процесами створення педагогічних новацій і процесами їх сприйняття, адекватного оцінювання, освоєння та застосування, а також до подолання суперечності між стихійністю цих процесів і можливістю й необхідністю свідомого управління ними [1, с. 42].

Наука про педагогічні нововведення визначає своїм об'єктом процеси розвитку освітніх систем на основі продукування, розповсюдження й освоєння новацій, дослідження ефективності інноваційних змін. У межах педагогічної новатики формується відповідний термінологічний апарат, до складу якого входять поняття «інноваційний процес», «інноваційна діяльність», «інноваційна політика», «інноваційний потенціал», «інноваційне середовище» тощо.

Інноваційна діяльність – це діяльність, спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок, що зумовлює випуск на ринок нових конкурентноздатних товарів і послуг [5].

Сутність інноваційної діяльності може бути також визначена як процес, спрямований на реалізацію результатів завершених наукових досліджень і розробок або інших науково-технічних досягнень у новий або вдосконалений продукт, що реалізується на ринку, у новий або вдосконалений технологічний процес, що використовується у практичній діяльності, а також супутні наукові дослідження і розробки. Отже, інноваційна діяльність розпочинається з виникнення наукової ідеї і завершується розповсюдженням продукту, створеного на її основі.

Звідси можна визначити провідні напрями інноваційної діяльності, які дають можливість уявити її сутність:

- управління процесами створення нових знань;
- управління творчим потенціалом тих, хто створює нові знання;
- управління освоєнням та розповсюдженням нововведень;
- управління соціальними і психологічними аспектами нововведень.

Незважаючи на те, що в спеціальній літературі можна зустріти різні підходи до інтерпретації поняття «інноваційний процес», усі вони зводяться до того, що він пов'язаний зі створенням, освоєнням і поширенням інновацій.

Фундатор інноваційної теорії Й. Шумпетер розглядав інновацію в динаміці, тобто як інноваційний процес – виготовлення нового продукту, а не «новий» продукт; упровадження нового методу, а не «новий метод»; освоєння нового ринку; проведення реалізації [14].

За словами американського дослідника Б. Твісса, інноваційний процес – це перетворення наукового знання, наукових ідей, винаходів у фізичну реальність (нововведення), яка змінює суспільство [13].

Отже, в основі інноваційного процесу – створення, впровадження і поширення інновацій, необхідними ознаками яких є науково-технічна новизна, практичне застосування й ефективна реалізація з метою задоволення нових суспільних потреб.

Інноваційний процес можна також розглядати як комплекс послідовних дій, унаслідок яких новація розвивається від ідеї до конкретного продукту і поширюється у ході практичного використання. Перебіг інноваційного процесу визначається складною взаємодією багатьох чинників. Його успіх залежить від управлінського механізму, який об'єднує витоки наукової ідеї, її розроблення, впровадження результату у виробництво, реалізацію, поширення і споживання.

Інноваційна політика за своєю сутністю становить комплекс принципів і взаємопідтримуючих економічних, правових, організаційних і соціальних методів планування, стимулювання, регулювання та контролю процесів інноваційної діяльності в науково-технічній та виробничій сферах; вплив держави на інноваційну діяльність за допомогою прямих та опосередкованих важелів правового та економічного регулювання задля розвитку науки і техніки та інноваційних процесів [9].

Головна мета державної інноваційної політики полягає у створенні соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігальних технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентноздатної продукції [7].

Реалізація державної інноваційної політики забезпечується органами державного управління через системи методів та інструментів (засобів) державного регулювання. Методи державного регулювання інноваційної діяльності – безпосередні та опосередковані способи впливу органів державного управління на поведінку суб'єктів інноваційної діяльності з метою підвищення інтересу до створення, освоєння і поширення інновацій та реалізації на цій основі інноваційної моделі розвитку країни. Інструментами (засобами) державного регулювання інноваційної діяльності є акти нормативно-правового або директивного характеру, які регулюють окремі аспекти інноваційної діяльності [4].

Інноваційне середовище може бути визначене як сукупність організації відповідних умов, створених для реалізації соціально-педагогічної ініціативи й пошуку. Його виникнення зумовлюється суперечностями між інноваційною практикою та консервативними формами освіти, які не відповідають вимогам часу. Як системне утворення інноваційне середовище має власну організаційно-функціональну структуру, основними складовими якої є стратегія розвитку освіти, тактика формування інноваційних процесів, зміст інноваційного середовища, організаційне забезпечення розвитку інноваційного середовища (операційні управлінські технології), прогнозування розвитку освіти. Кожна складова наповнює інноваційне середовище своєю характерною спрямованістю змін. Взаємодіючи між собою, вони створюють єдине інноваційне тло, яке виступає основою розвитку як освіти загалом, так і кожного її суб'єкта зокрема [2].

Звернення до наукових джерел засвідчує, що інноваційний потенціал дослідники найчастіше ототожнюють із сукупністю різних видів ресурсів.

Так, А. Савчук пропонує розглядати інноваційний потенціал як сукупність ресурсів певного об'єкта, які можуть бути задіяними у процесі здійснення інноваційної діяльності [12].

Українські дослідники Л. Мартюшева та В. Калишенко вважають, що комплексною характеристикою інноваційного потенціалу є сукупність організованих у певних соціально-економічних формах ресурсів, що можуть за певних діючих внутрішніх і зовнішніх чинників інноваційного середовища спрямовуватися на реалізацію інноваційної діяльності з метою задоволення потреб суспільства [10].

Тобто в загальному вимірі інноваційний потенціал завжди пов'язаний з певним конкретним об'єктом і позначає його здатність до використання усіх наявних у його розпорядженні ресурсів для здійснення інноваційної діяльності.

За своєю сутністю педагогічна інноватика – складне утворення, яке охоплює такі теоретичні блоки понять і принципів:

- створення нового в системі освіти та педагогічної науки (нове в педагогіці, класифікація педагогічних інновацій, умови створення нового, критерії новизни, міра готовності нового до його освоєння і використання, традиції і новаторство, етапи створення нового в педагогіці);
- сприйняття нового соціально-педагогічним товариством (специфіка сприйняття, освоєння та оцінювання, усвідомлення педагогічним співтовариством того, що виникає в педагогічній теорії і практиці);
- система рекомендацій для теоретиків і практиків щодо пізнання інноваційних освітніх процесів та управління ними (осмислення практики застосування педагогічних інновацій, вивчення закономірностей і форм упровадження, використання нового на засадах варіативності) [1, с. 43].

Розглядаючи сутність педагогічних нововведень, слід відзначити один украй необхідний критерій цього феномена. Йдеться про те, що на відміну від природного, стихійного процесу, інновація має характер змін, які ініціюються та контролюються, змін, що відбуваються на основі раціонально-вольової дії. Іншими словами, «це штучно організований процес, спрямований і керований на досягнення певного результату» [3, с.102].

Висновки

Стратегічний розвиток України нині пов'язується з інтеграцією нашої держави в європейське співтовариство. Основними напрямами культурно-освітньої і науково-технічної інтеграції визначено впровадження європейських норм і стандартів в освіті, науці й техніці, коригування стратегічних і тактичних аспектів розвитку вітчизняної освіти в контексті її інтеграції в європейський освітній простір. Це зумовлює необхідність активізації інновацій в освіті як важливому чиннику оптимізації інновацій у науково-технічній та економічній галузях, прогресивний розвиток яких спроможний забезпечити подальший поступ країни на шляху в Європу.

Отже, освітні інновації – це вдосконалені освітні системи або їх компоненти, які суттєво поліпшують результати освітньої діяльності як чинника науково-технічного та економічного прогресу суспільства.

Освітні інновації набувають утілення через інноваційний процес (створення, впровадження, поширення інновацій з метою задоволення нових суспільних потреб), інноваційну діяльність (конкретні дії з реалізації нового освітнього продукту – інновації), інноваційну політику (комплекс принципів і методів планування, стимулю-

вання, регулювання і контролю інноваційної діяльності в науково-технічній та економічній сферах), інноваційне середовище (сукупність умов, створених для реалізації освітніх інновацій), інноваційний потенціал (сукупність ресурсів, які можуть забезпечити ефективну реалізацію інноваційної діяльності).

Література.

1. Вакуленко В. М. Види інновацій в освіті та їх класифікація / В. М. Вакуленко // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2010. – С.41–45.

2. Ващенко Л. Рівні розвитку інноваційного середовища / Л. Ващенко // Директор школи. Україна. – 2008. – № 2. – С. 34–37.

3. Герасимов Г. И. Инновации в образовании: сущность и социальные механизмы (социологический аспект) / Г. И. Герасимов, Л. В. Илюхина. – Ростов н/Д: Феникс, 1999. – 214 с.

4. Гриньов Б. В. Проблеми формування інноваційної системи в Україні / Б. Д. Гриньов, П. Т. Бутенко, В. А. Гусєв // Економіка і прогнозування. – 2004. – № 3. – С.127–138.

5. Закон України «Про інноваційну діяльність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15.

6. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1977-12.

7. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3715-17.

8. Інновації як основа змін освітньої практики: інформаційно-метод. зб. [упоряд. Г. О. Сиротенко]. – Полтава: ПОІППО, 2005. – 160 с.

9. Краснокутська Н. В. Інноваційний менеджмент: навч. посіб. / Н. В. Краснокутська. – К.: КНЕУ, 2003. – 504 с.

10. Мартюшева Л. Інноваційний потенціал підприємства як об'єкт економічного дослідження / Л. Мартюшева, В. Калишенко // Фінанси України. – 2002. – № 10. – С.61–66.

11. Положення «Про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності» // Управління освітою. – 2010. – № 10. – С. 24–30.

12. Савчук А. В. Теоретические основы анализа инновационных процессов в промышленности: [монография] / А. В. Савчук. – Донецк, 2003. – 448 с.

13. Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями / Б. Твисс. – М.: Экономика, 1989. – 271 с.

14. Шумпетер Й. Теория экономического развития: исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры / Й. Шумпетер. – М.: Прогресс, 1982. – 455 с.

УДК 351.751:316.776

Олена Ядранська

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Розглядається сучасний стан системи державного управління інформаційною сферою. Визначаються актуальні проблеми та пропонуються практичні кроки щодо реформування системи державного управління інформаційною сферою України з метою ефективного забезпечення інформаційно-психологічної безпеки держави.

Ключові слова: *інформаційна політика, інформаційна безпека, інформаційна загроза, державне управління інформаційною сферою.*

В останні роки в Україні все чіткіше визначаються ознаки інформаційної держави. Збільшення доступу населення до практично неконтрольованих комунікацій призводить, у першу чергу, до культурної деформації (деградації) та погіршення соціального самопочуття (часто безпідставного). Зазначене дає підстави констатувати високу актуальність розбудови державного управління інформаційним процесом.

Основною проблемою, яка визначає складнощі управління, є навіть не відсутність адекватного нормативного (законодавчого) забезпечення, а відсутність однозначного розуміння напрямків та методів державного управління даною сферою. Більш того, через економічні та соціальні особливості України сучасний інформаційний продукт вульгаризується, відповідно вульгаризуючи загальний інформаційний потік. Відповідна вульгаризація все більше ускладнює донесення офіційної державної інформації до населення, яке орієнтовано на сприйняття вульгаризованої інформації (фактично населення виявляється не готове до сприйняття офіційної інформації). Зазначена редукція вимагає від держави трансформації усієї інформаційної моделі держави, що неможливо без цілеспрямованого державного управління.

Ситуація загострюється неспроможністю української держави забезпечити створення адекватного вітчизняного інформаційного продукту, а також забезпечити наповнення світового інформаційного простору позитивною інформацією, адекватною очікуванням (інформаційній готовності до сприйняття) населення.

Зазначені проблеми обумовлюють, в свою чергу, виникнення низки реальних та потенційних загроз інформаційній безпеці України. Серед яких найактуальніший характер на інформаційно-психологічному напрямі мають подальша ескалація зовнішніх і внутрішніх інформаційних впливів, а також суперечливість інформаційних повідомлень, які нівелюють одне-одного практично викривляючи інформаційний потік (принаймні надаючи можливість відхиляти його будь-якому учаснику потоку відповідно до власних ситуативних інтересів).

Окреслена ситуація насамперед пов'язана з відсутністю узгодженої, послідовної та зваженої системи державного управління інформаційною сферою, а також невідповідністю даної системи сучасним управлінським запитам, а також викликам та загрозам. Однією з проблем державної інформаційної політики є також відсутність в структурі виконавчої влади адекватного

© Ядранська О.В., 2013.

уповноваженого органу, який займався би комплексним вирішенням усього спектру питань інформаційної сфери держави (інформаційна безпека, інформування, управління соціальним самопочуттям).

Аналізу теоретичних положень інформаційної політики держави та розробці пропозицій щодо реформування системи державного управління інформаційною сферою присвячені роботи низки українських авторів, зокрема О. В. Литвиненка і В. О. Бондаренко [3], А. І. Дешко й А. Є. Слівака [6], О. В. Сосніна [13] І. В Арістової [1] та інших. Проте, в практичній площині ані реформування системи державного управління інформаційною сферою, ані перегляду засад формування та провадження державної інформаційної політики досі не відбулося.

Метою статті є аналіз сучасних теоретичних підходів реформування системи державного управління інформаційною сферою України в контексті її орієнтації (переорієнтації) на найсучасніше завдання – забезпечення функціонування інформаційного простору (середовища) як системи соціального управління. Саме існування такого середовища є взаємообумовленим із державною інформаційною політикою, яка реалізується системою державних інституцій.

Виклад основного матеріалу. Реалізація цілісної інформаційної державної політики, спрямованої на відстоювання та просування державних інтересів, висвітлення політики держави в ЗМІ, формування позитивного міжнародного іміджу зумовили створення у низці країн відповідних державних інституцій. Найбільш відомим у контексті практичної діяльності є Міністерство Пропаганди Ізраїлю, яке не тільки формує, але і безпосередньо реалізує роз'яснювальну роботу як всередині країни, так і за кордоном, щодо національних інтересів та перспектив їх реалізації. Функціонально схожі інституції створені в низці інших країн, зокрема в Німеччині питанням інформування населення займається відомство Федерального уряду з питань роботи зі ЗМІ, загальна чисельність якого складає 500 осіб, а загальний бюджет на інформаційні цілі − 20 мільйонів євро. В США при Міністерстві оборони успішно діє державна структура − «підрозділ стратегічних комунікацій», мета якого «завойовувати розум і серце» як американських громадян, так і іноземців [10].

Серед пострадянських республік схожі Міністерства існують в Республіці Білорусь (Міністерство інформації), яке формулює та реалізує державну політику в сфері ЗМІ та книгодрукування та регулює взаємовідносини в частині передачі та розповсюдження інформації. У Придністровській Молдавській Республіці існує Міністерство інформації та телекомунікації, в обов'язки якого входить організація оперативного інформування населення щодо політичних, економічних, культурних державних та міжнародних подій, а також здійснення міжнародної діяльності щодо представлення інтересів республіки [10].

У цьому слід зазначити, що соціальне управління − особливий тип управління, який являє собою вплив одних людей на інших головним чином за допомогою інформації з метою впорядкування соціально значущих процесів, забезпечення стійкого розвитку соціальних систем [2]. Відповідно, з метою здійснення заходів соціального управління функції держави виходять «за передачу та розповсюдження інформації». У такому разі набувають у ваги функції, пов'язані з розробкою та донесенням інформаційних повідомлень певного змісту, спрямованих на зміну поведінки об'єктів управління. Більш того, варто враховувати різнорідність адресантів повідомлення та відмінності інформаційних каналів певних соціальних груп.

Нині в Україні функції щодо реалізації державної інформаційної політики насамперед покладено на Державний комітет телебачення та радіомовлення України. Найбільш важливими із загального переліку з 40 функцій в контексті соціального управління нам бачаться наступні функції:

- розробляти заходи щодо запобігання внутрішньому і зовнішньому інформаційному впливу, який загрожує інформаційній безпеці держави, суспільства, особи;
- брати участь у формуванні єдиного інформаційного простору, сприянні розвитку інформаційного суспільства [11]. Однак практична реалізація зазначених завдань на сьогодні є недостатньою через низку об'єктивних проблем, зокрема:
- невизначеність критеріїв загрози інформаційній безпеці;
- відсутність наукового зв'язку категорії «інформаційна безпека» та «соціальне управління»;
- відсутність науково обґрунтованого інструментарію соціального (інформаційного) впливу;
- відсутність дієвого інструментарію впливу на інформаційне суспільство, яке розвивається незалежно від будь-яких державних інституцій (у сучасних українських реаліях) в плині загального процесу суспільних трансформацій;
- відсутність адекватної соціально-технологічної підготовки працівників комітету через відсутність адекватного розвитку такої галузі соціології, як соціальні технології.

Зазначені та низка інших причин об'єктивного та суб'єктивного характеру призводять до того, що функціонально дана державна інституція неспроможна налагодити дієву координацію між суб'єктами галузі та забезпечити реалізацію державної політики в інформаційній сфері. На сьогодні існує низка законодавчих актів, що визначають та характеризують державну політику в сфері інформації. У першу чергу це «Доктрина інформаційної безпеки України» [7], Указ Президента «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» [13]. Однак зазначені документи стосуються переважно питань інформаційної безпеки. Відповідно до законодавства, інформаційна безпека − стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якого запобігається нанесення шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [8]. Очевидно, управління (забезпечення) інформаційної безпеки не може забезпечити виконання усього спектру питань соціальної взаємодії.

Як наслідок − на рівні практичної реалізації інформаційна політика держави в сучасній Україні відзначається спорадичністю, різноспрямованістю, нескоординованістю діяльності різних органів державної влади, непослідовністю та непрозорістю в реалізації запланованих заходів. Більш того, через відносну вузькість спрямування (концентрацію уваги на інформаційній безпеці) зазначені дії не мають ефекту соціального управління.

Соціальне управління у багатьох випадках має на меті вдосконалення системи, зміну її якісних особливостей, а також пристосування середовища проживання до

індивідуальних потреб [2]. Відповідно до запропонованої думки, інформаційний простір (у першу чергу Інтернет) і виступає віртуальним простором, який забезпечує (або моделює) пристосування якісних особливостей, середовища проживання тощо до індивідуальних потреб. Однак, мова йде не про реальну зміну, а про віртуальну сублімацію зазначених змін. Відповідно, на етапі межі реальне-віртуальне антагонізм та дезадаптованість досягатимуть максимальних значень та порушуватимуть стабільність соціальної системи.

З іншого боку, в системі соціального управління високого значення набуває підготовка соціокультурного базису, який уможливлює сприйняття сучасної інформації. При цьому розвиток телекомунікаційних систем вимагає все більш високого вихідного базису.

Як зазначає Д. Бахрах, дуже важливо і те, що людство навчилося накопичувати і зберігати інформацію поза індивідом, передавати її шляхом соціального виховання. Люди створили спеціальні засоби, за допомогою яких вони закріплюють, зберігають і передають досвід поколінь, перетворюють індивідуальний досвід у колективний, ними використовуються технічні пристрої для швидкої передачі інформації на великі відстані, для її обробки і т. д. На цій підставі автор робить висновок, що специфіка соціального управління полягає і у використанні позагенетичної, позаорганічної системи засобів збору, обробки і передачі інформації. Вона характеризується наявністю надіндивідуальних пристроїв, тобто спеціальних керуючих систем, технічних засобів, особливих каналів зв'язку, «мов» (кодів) [2]. Усе зазначене є значно ширшим за питання інформаційної безпеки та значною мірою не входить до компетенції єдиного органу державного управління. Відповідно, соціальне управління в системі державного управління вимагає інтеграції дії Міністерства освіти, науки, молоді та спорту, Міністерства культури, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Служби безпеки України (Департаменту контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки), Ради національної безпеки та оборони та низки інших.

Зазначена мультипідпорядкованість соціального управління ускладнює (а по суті − унеможливлює) практичну реалізацію його заходів. Очевидною є потреба в поєднанні зусиль зазначених державних інституцій та створення єдиної інституції щодо державного управління інформаційною сферою. Більш того, як можна бачити з Рішення ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 р., необхідність збільшення уваги до інституціональної сфери забезпечення управління інформацією цілком усвідомлюється. Зокрема, у даному документі зазначається: «здійснити заходи щодо вдосконалення державного управління в інформаційній сфері, чіткого визначення повноважень та організації ефективної взаємодії органів державної влади із забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері» [13]. На сьогодні в контексті розв'язання поставлених завдань адекватних зрушень не здійснено.

У цьому контексті на увагу може заслуговувати найменш витратний, однак доволі дієвий інтегративний підхід до державного управління інформаційною сферою. Сутність такого підходу полягає в інтеграції зусиль окремих державних інституцій. Можливим засібом такої інтеграції є створення, як було запропоновано свого часу Ю. П. Бурило, міжвідомчого урядового координаційного органу з питань інформаційної політики у статусі урядового комітету з питань інформаційної політики. До його складу пропонується включити: Віце-прем'єр-міністра з питань гуманітарної і соціальної політики, Міністра освіти і науки, Міністра культури і туризму, Міністра транспорту та зв'язку, Голову Держкомтелерадіо, Голову Держкомархіву, Голову Держкомстату, Голову Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі, Голову Національної ради (за згодою) [4]. На наш погляд, запропонований перелік інституцій можна розширити, при цьому визначивши формат інтеграції. Такий координаційний орган може бути створений та функціонувати як інституція, заснована на матричній структурі управління, що надасть можливості найбільш ефективно використовувати її потенціал та отримувати ефект синергії. Безумовно, уточнення вимагатимуть як інформаційні, так і організаційні моменти відповідного утворення, однак гуманізація сучасного державного управління шляхом розбудови моделі соціального управління вимагатиме реалізації відповідних дій.

Висновки

Отже, звертаючи увагу на вищеперераховані причини, до системи соціального управління вважаємо доцільними включити: заступника міністра соціальної політики, заступника міністра освіти, науки молоді та спорту, представника міністерства культури, міністерства транспорту та зв'язку, Голову (повноважний представник голови) Державного комітету телебачення та радіомовлення, Голову Державного комітету архівів України, Голову Державного комітету статистики, Голову Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі, Служби безпеки України (Департаменту контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки). Загальне функціонування зазначеної інституції у формі постійнодіючої комісії пропонується створити в межах Ради національної безпеки та оборони (яка відповідно до ст. 107 Конституції України є координаційним органом, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони).

Безумовно, ототожнювати соціальне управління з питаннями національної безпеки та оборони недоцільно, однак забезпечення сучасної, демократичної моделі розвитку українського суспільства, що є головним завданням держави та всієї системи державного управління, є не менш важливим та суспільно значущим завданням.

На наш погляд, запропонований підхід вимагає розробки конкретних методичних та методологічних засад функціонування зазначеної інституції, розробки механізмів впливу пропонованої комісії на суспільне буття через керування інформаційними потоками. Однак, у цілому запропонований підхід створює реальні передумови для розбудови в Україні соціально-орієнтованої держави здатної використовувати у своїй діяльності інформацію як інструментарій соціального управління.

Література.

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика організаційно-правові аспекти / За загальною редакцією д-ра юрид.н., проф. Бандурки О. М.: Монографія – Харків: Вид-во Ун-ту внут. Справ, 2000. – 368 с.

2. Бахрах Д. Административное право России : Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Д. Н. Бахрах. − М. : Норма: Инфра-М, 2000. − 623 с.

3. Бондаренко В. О., Литвиненко О. В. Інформаційна безпека сучасної держави: концептуальні роздуми // Стратегічна панорама. –№ 1–2.– К., 1999. – С. 361−42.

4. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері: автореф.

дис... канд. юрид. наук / Ю. П. Бурило; Держ. вищ. навч. закл. «Київ. нац. екон. ун-т ім. В.Гетьмана». − К., 2008. − 18 с.

5. Державна політика в галузі управління інформаційним ресурсом України: Автореф. дис... д-ра політ. наук / О. В. Соснін; Одес. нац. юрид. акад. − О., 2005. − 36 с.

6. Дешко І. А., Слівак А. Є. Проблеми організації єдиного інформаційного простору України // Науково-технічна інформація. − № 3. – К., 2000. – С. – 14-18.

7. Доктрина інформаційної безпеки України / Затверджено Указом Президента України від 8 липня 2009 року № 514/2009 / [Електронне видання] / Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514/2009. – Назва з екрану.

8. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007−2015 роки» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12. – 102 с.

9. Іванов В. Суспільна мораль в інформаційній сфері. Як захищається вона [Текст] / В. Іванов // Віче. − 2001. − №10. − С. 40−65.

10. Конах В. К. Реформування системи державного управління інформаційною сферою як передумова ефективного забезпечення інформаційно–психологічної безпеки України / В. К. Конах // «Гілея: науковий вісник»: Збірник наукових праць. − К., 2011. Вип. 53 (10). – С. 467−471.

11. Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України / Указ Президента України № 559/2011 / [Електронне видання] / Офіційний сайт Державного комітету телебачення і радіомовлення України / Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua. – Назва з екрану.

12. Соснін О. В., Шиманський Л. Є. Про правові основи вдосконалення системи державного управління інформаційними ресурсами / [Електронне видання] / Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514/2009. – Назва з екрану.

13. Указ Президента України № 377/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України».

УДК 338.2:502.4

Катерина Яковенко

«ЗЕЛЕНИЙ» КУРС ЕКОНОМІКИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті висвітлено підходи до визначення поняття «зелена економіка» та її інші поняття синоніми. Проаналізовано розвиток курсу «зеленої» економіки в Європейському Союзі та в Україні. Охарактеризовано науково-теоретичні підходи «озеленення» економіки в межах глобальної концепції сталого розвитку.

Ключові слова: *«зелена» економіка, екологічна економіка, «озеленення» економіки.*

© Яковенко К.В., 2013.

Постановка проблеми

В останні два десятиріччя широкого розповсюдження на світовому просторі набуває розвиток «зеленої» економіки. В Україні курс «озеленення» економіки, незважаючи на деякі здійсненні заходи, залишається відносно новим напрямком та не має широкого практичного втілення. В умовах розвитку глобальної концепції сталого розвитку, згідно з якою життєздатність суспільства залежить від збалансованого розвитку соціальної, економічної та екологічної сфер, фундаментальною у досягненні завдань сталого розвитку залишається економічна діяльність, яка має здійснюватися у новому обличчі, із збереженням довкілля. Намагаючись зайняти відповідне місце у європейському просторі, реформування економічної сфери в Україні можливе за умов формування професійної та ефективної системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вагомий внесок у науковому дослідженні розвитку «зеленої» економіки на світовому просторі та в останній час в Україні зробили наступні вчені: С. Харічков, Т. Галушкіна, О. Іванов, В. Реутов, Л. Качаровська, Н. Андрєєва, та інші. В роботах зазначених науковців проаналізовано сутність, поняття «зеленої» економіки та можливі шляхи її подальшого розвитку [1; 2; 4; 7].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Незважаючи на наявність наукових досліджень у сфері «зеленої» економіки, вважаємо, що на науковому рівні в Україні таких досліджень небагато. Необхідно відзначити, що більша частка досліджень у сфері «зеленої» економіки здійснювалася іноземними науковцями. Отже, постає необхідність систематизації наукових та практичних знань щодо розвитку нового «зеленого» курсу на міжнародній арені та визначення основних понять «зеленої» економіки.

Мета

Мета статті: обґрунтування сутності курсу «зеленої» економіки, визначення її понять та розвитку на міжнародному просторі.

Досягненню мети сприятиме вирішення наступних завдань:

- обґрунтувати теоретичні підходи до визначення поняття «зелена економіка» та висвітлити її синоніми, які зустрічаються у літературі;
- охарактеризувати розвиток «зеленої» економіки на європейському рівні та в Україні;
- узагальнити наявні підходи щодо розвитку «зеленої» економіки та обґрунтувати необхідність її втілення в Україні.

Виклад основного матеріалу

В умовах зростання виробництва, одночасного знищення природного потенціалу і необхідності ефективного використання природних ресурсів особливої уваги заслуговують відносини у сфері розвитку «зеленої» чи екологічної економіки. На сьогодні концепція «зеленої» економіки признана багатьма країнами світу та в деяких з країн оголошена як національна стратегія. Зазначена концепція вважається пріоритетною в рамках глобальної концепції сталого розвитку.

Узгодження трьох різних складових концепції сталого розвитку − економічної, яка передбачає оптимальне використання обмежених ресурсів і використання екологічних технологій соціальної, яка орієнтована на людину і спрямована на збереження стабільності соціальних і культурних систем, та екологічної, яка передбачає забезпечення цілісності біологічних і фізичних природних систем − створення механізмів їх взаємодії та розробка конкретних заходів для досягнення сталого розвитку людства є складним завданням, оскільки всі три елементи сталого розвитку повинні розглядатися збалансовано.

Зазначимо, що будь-яка із складових сталого розвитку має серйозну вагу в теоретичній концепції та не

може бути замінена одна іншою; але складовою, яка може бути фундаментом для добробуту людини, є економічна сфера, а з метою збереження природного середовища така економіка повинна бути орієнтована на збереження колишнього середовища, тобто бути «зеленою» економікою.

«Зелена» економіка («green» economy) – це економіка, що підтримує гармонійну взаємодію між людьми та природою, намагаючись задовольнити потреби обох одночасно. Цей напрям економічної теорії висуває концепцію створення вартості на основі екологічної якості та безпеки, що протиставляється класичній концепції економіки створення вартості шляхом накопичення матеріальних речей та грошей [8].

Активним провідником концепції «зеленої економіки» у світі нині є ЮНЕП, який з 2009 року задекларував новий глобальний «зелений» курс у рамках міжнародного економічного розвитку. Згідно з трактуванням, що приводиться в документах ЮНЕП, поняття «зелена економіка» можна визначити як систему видів економічної діяльності, пов'язаних з виробництвом, розподілом і споживанням товарів і послуг, які призводять до підвищення добробуту людини в довгостроковій перспективі, при цьому не піддаючи майбутні покоління впливу значних екологічних ризиків або екологічного дефіциту [7, с. 21].

Ініціатива «зеленої економіки» заснована на трьох головних принципах:

- оцінка й висунення на перший план екосистемних послуг як на національному, так і на міжнародному рівнях;
- забезпечення зайнятості населення за рахунок створення «зелених» робочих місць та розробки відповідної політики;
- використання ринкових механізмів для досягнення стійкого розвитку й підвищення економічної конкурентоспроможності [1, с. 4].

Концепцію «зеленої» економіки розробили економісти–екологи. ЮНЕП сформулювала найбільш широке та обґрунтоване визначення «зеленої економіки»: «Зеленою» є така економіка, яка призводить до підвищення добробуту людей і зміцнення соціальної справедливості при одночасному істотному зниженні ризиків для навколишнього середовища та дефіциту екологічних ресурсів» [9, с.16].

Концепція «зеленої економіки», ініційована Програмою ООН із навколишнього середовища, створена на основі резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 15.12.1972 р. Поява ЮНЕП визначена на Стокгольмській конференції ООН з довкілля 1972 р., де були схвалені Декларація і План заходів стосовно довкілля й намічені конкретні дії зі створення постійного апарату в рамках ООН з метою розвитку природоохоронного співробітництва держав. ЮНЕП пропонує спрямувати зусилля та інвестиції на ключові економічні сектори (промисловість, збалансоване сільське господарство, лісову промисловість, відновлювальну енергетику, водопостачання, транспорт, управління відходами та екологічно чисте будівництво), дбаючи водночас і про стимулювання економічного розвитку, створення робочих місць та подолання бідності, та про скорочення викидів парникових газів, ощадливіше використання природних ресурсів та зменшення обсягів відходів [4, с. 20].

Звертаємо увагу на те, що поняття «зелена економіка» та «сталий розвиток» є різними, але мають між собою взаємозв'язок. Можливо стверджувати, що концепція «зеленої» економіки є частиною глобальної концепції сталого розвитку, в якій, як вже було зазначено вище, економіка повинна бути орієнтована на збереження колишнього середовища.

В підтвердження цієї думки ЮНЕП у докладі визначає, що «…концепція «зеленої економіки» не замінює собою концепцію сталого розвитку, проте зараз все більш поширене визнання того, що досягнення стійкості майже повністю залежить від створення правильної економіки. За десятиліття, коли нові багатства створювалися з використанням моделі «коричневої» економіки, суспільство не вирішило таких проблем, як соціальна маргіналізація і виснаження ресурсів, і ми, як і раніше, далекі від досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття. Стійкість залишається найважливішою довгостроковою метою, але для її досягнення ми повинні зробити нашу економіку «зеленою» [9, с. 17].

Необхідно відзначити, що в літературі зустрічаються інші поняття, які можна віднести до синонімів «зеленої» економіки, наприклад: екологічна економіка, екоекономіка; також зустрічаються похідні терміни, такі як «озеленення» економіки, екологізація економіки.

Розглянемо загальне визначення поняття «зелений» та поняття «екологізація», які використовується у «зеленій» економіці.

«Зелений» («green») − визначення, яке використовується для характеристики продукції або діяльності, що дозволяють запобігти або знизити збитки для навколишнього середовища («зелений» у вузькому сенсі) або сприяють ефективному використанню та збереженню природних ресурсів («зелений» в широкому сенсі) [3].

Екологізація − природозберігаючий та природовідтворювальний напрямок в діяльності людини, націлений на досягнення екологічної рівноваги з природним середовищем, що дозволяє зберегти природу і одночасно підвищити якість життя. Процес послідовного впровадження ідей збереження природи і стійкого навколишнього середовища в сфери законодавства, управління, розробки технологій, економіки, освіти і т.д. Він означає не тільки впровадження ресурсозберігальних технологій, очисних систем, принципу «забруднювач платить», але насамперед усвідомлення кінцівки нашої планети, суходолу і океану, екологічного простору та існування межі антропогенної деформації природного навколишнього середовища, за яким настає екологічна катастрофа і виникає проблема виживання людини як виду [3].

Говорячи про основні положення «зеленої» економіки, необхідно звернути увагу на те, що вони тісно переплітаються з принципами екоуправління, тобто такого управління, яке здійснює свою політику з урахуванням стану навколишнього середовища та забезпеченням його збереження. До таких основних положень можна уналежнити наступне:

- збереження природних ресурсів,
- врахування природного капіталу на всіх рівнях прийняття рішень та їх реалізації,
- використання переробних систем відходів;
- усвідомлення існування людини у нерозривному зв'язку з екосистемою в якою вона живе.

Російські дослідники зазначають, і ми погоджуємося з їхньою думкою, що принципи «зеленої» економіки повинні бути представлені не у вигляді окремої політики, стратегії або програми, а як основа для тривалого благополучного розвитку країни, вирішення соціально-економічних проблем, забезпечення необхідної якості життя, національної безпеки та конкурентоспроможності [6, с. 42].

До того ж, прихильники концепції «зеленої економіки» вважають, що превалююча нині економічна система,

яку називають «коричневою економікою», є недосконалою, хоча вона дала певні результати в підвищенні життєвого рівня людства в цілому і особливо її окремих груп. Разом з тим, негативні наслідки функціонування цієї системи досить значущі: це екологічні проблеми (зміна клімату, опустелювання, втрата біорізноманіття), виснаження природного капіталу, широкомасштабна бідність, нестача прісної води, продовольства, енергії, нерівність людей і країн [1, с. 4].

На сьогодні проблема декларування та розробки доктрини розвитку «зеленої» економіки в теоретико-методологічному зрізі знаходиться на початковому етапі й належить до найбільш інноваційних та найактуальніших. На Заході аналогічні дослідження вже задекларовані в низці стратегічних документів, таких як «Глобальний зелений новий курс» (2009), «Зелений новий курс для Європи: в напрямку зеленої модернізації в умовах кризи» (2010), «Назустріч «зеленій» економіці: шляхи до сталого розвитку та викорінення бідності» (2011), «Велика зелена технічна революція» (2011) та інші [1, с. 5]. За результатами міжнародної конференції РІО+20 (2012) прийнятий документ «Майбутнє, яке ми бажаємо».

Міжнародний досвід свідчить, що країни світу використовують різні інструменти «зеленої економіки» в своїй національній політиці та стратегіях розвитку [4, с. 20]. Сучасна інтеграція України в міжнародне співтовариство, безумовно, вимагає відповідної адаптації та імплементації нових підходів до сталого розвитку у вітчизняну економіку [7, с. 21]. У цьому сенсі науковці з цієї проблематики вважають, що одним з найважливіших інструментів та підходів до імплементації та розвитку «зеленої» економіки є «зелене» інвестування.

Європейський розвиток «зеленої» чи екологічної економіки говорить про те, що у глобальному розумінні необхідні якісні зміни в існуванні людства в цілому та перехід на новий етап виробництва від «коричневої» економіки, яка здійснюється без урахування екологічних наслідків, до еко-орієнтованої. Саме «зелена» економіка об'єднує принципи задоволення потрібностей людини та необхідність «зеленого» зростання, тобто не тільки охорону довкілля, але й збільшення природного потенціалу.

У Європейському Союзі прийнято пан-європейський План відновлення економіки, яким передбачено вливання допомоги на підвищення купівельної спроможності, стимулювання економічного зростання і створення робочих місць. Планом відновлення економіки передбачається прийняття низки екологічно-орієнтованих заходів, зокрема по боротьбі із зміною клімату, в галузі енергоефективності, чистих технологій, підвищення екологічно-орієнтованих професійних знань і підтримки екологічно-орієнтованої продукції. Крім того, багато держав-членів ЄС розробили національні плани відновлення економіки. Головними «зеленими» заходами, які передбачено цими планами відновлення, є заходи в галузі енергоефективності, використання відновлювальних джерел енергії, розвитку транспортної інфраструктури і системи здавання в брухт автомобілів [4, с. 22].

Проведений аналіз ініціатив провідних країн світу у напрямі активізації переходу до «зеленої економіки» в умовах глобальної економіко-екологічної кризи, звичайно ж, викликає позитивний відгук. Проте, багато з країн, у тому числі й Україна, не мають достатньо власних ресурсів і повинні покладатися на іноземну допомогу і підтримку як фінансового, так і нефінансового характеру, а також проекти спільного співробітництва. Зазначимо, що питання до впровадження екологічних («зелених») інвестицій в Україні покладено на Національне Агентство з екологічних інвестицій [7, с.19].

На сьогодні нашій державі притаманна загальна спрямованість державної стратегії переходу на засади сталого розвитку, що передбачає екологізацію інфраструктури, управління охороною довкілля, раціональним використанням природних ресурсів та безпекою життєдіяльності суспільства. Значущість цих постулатів зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів [2, с. 286].

Цікавою та корисною є думка деяких вчених щодо втілення нових механізмів управління. За думкою Є. Мішеніна важливою складовою реалізації моделі «зеленої» економіки в Україні є забезпечення екологізації національного промислового комплексу. Це потребує інноваційних змін щодо традиційних оргазаційно-управлінських технологій, зокрема на основі використання принципів логістики. Досягнення соціально-економічних цілей промислового підприємства пов'язано з оптимізацією потокових процесів на еколого-економічних засадах, а також формування комплексного механізму екологічно орієнтованого логістичного управління промисловим виробництвом. Екологічно орієнтоване логістичне управління повинно передбачати розробку відповідної стратегії, яка реалізується шляхом побудови «зелених» вертикально інтегрованих логістичних ланцюгів, спрямованих на мінімізацію екодеструктивних матеріалопровідних систем, а також задоволення соціально-економічних вимог споживачів. Розвиток таких систем потребує удосконалення інструментів державного регулювання й підтримки «зелених» підприємницьких структур [5, с. 9].

Висновки

З огляду на вищезазначені теоретичні, концептуальні положення «зеленої» економіки зазначимо, що для їх реалізації потрібно створити діючі механізми, і перш за все в економічній сфері. Створення «зеленого» виробництва допоможе не тільки підняти економічний рівень держави, але й створити додаткові робочі місця, тобто створити добробут людини та наблизитися до умов сталого розвитку.

Зараз Україна знаходиться на тому етапі, коли повинні здійснюватися якісні зміни у виробництві з метою підвищення економічного рівня країни та збільшення «зелених» робочих місць. Європейський досвід розвитку «зеленої» економіки та перехід до неї може стати парадигмою і в нашій країні з урахуванням особливостей, притаманних екосистемі, в якій ми існуємо.

Імплементація теоретичних основ концепції екологічної економіки залежить від діючих «зелених» інструментів та технології, впровадження яких, у тому числі, повинно здійснюватися державою та залежить від її якісного управління. У подальшому має бути проводитися дослідження щодо вибору механізмів державного управління для імплементації вже діючого позитивного досвіду «зеленої» економіки.

Література.

1. Галушкіна Т. «Зелений» вектор розвитку економіки України / Т. Галушкіна // Економіст. – 2011. – № 11. – С. 4−7.

2. Галушкіна Т. Стратегічні вектори регіональних трансформаційних зрушень: монографія / Т. Галушкіна, В. Реутов, Л. Качаровська; за наук.ред. д.е.н., проф. Т. Галушкіної. – Сімферополь: ПП «Підприємство «Фенікс», 2009. – 320 с.

3. Глоссарий терминов и понятий «зеленой» экономики // Ecology of technology economy / [Електронне

видання]. – Режим доступу: http://www.ecoteco.ru/library/magazine/1/economy/glossariy-terminov-i-ponyatiy-zelenoy-ekonomiki.

4. Іванов О. Міжнародний досвід «зеленого» розвитку економіки / О. Іванов // Зовнішні справи. – 2010. – № 7−8. – С. 20−23.

5. Мішенін Є. Логістичне управління промисловим виробництвом у контексті розвитку «зеленої» економіки в Україні/ Є. Мішенін, І. Коблянська // Економіст. – 2012. – № 1. – С. 8−12.

6. Навстречу «зеленой» экономике России (обзор) // Центр экологической политики России Института устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации, 2012. – 46 с. / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://sustainabledevelopment.ru/upload/File/Reports/ISD_UNEP_GE_Rus.pdf.

7. Харічков С. «Зелені інвестиції» як каталізатор переходу до нового курсу розвитку економіки: міжнародні орієнтири і перспективи впровадження / С. Харічков, Н. Андрєєва // Економіст. – 2010. – № 12. – С. 16−21.

8. Financial Dictionary // Ivestopedia: a forbes digital company [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.investopedia.com/dictionary/.

9. Global green new deal. Policy brief. March, 2009. – 40 p. // United Nations Environment Programme / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.unep.org/pdf/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf.

УДК 351:005.6

Денис Кас'яненко

ВИВЧЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ ВЗАЄМОДІЇ ЗАГАЛЬНОГО/ВСЕОХОПНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ТА ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ

Світова практика менеджменту відмічає загальне/всеохопне управління якістю (TQM) як найбільш успішну сучасну концепцію для забезпечення орієнтації організації на споживача. В той же час збалансована система показників (BSC) визнається однією з кращих сучасних систем для реалізації принципу фокусування на стратегії. Тому спільне використання TQM та BSC має забезпечити організації одночасну орієнтацію на споживача та концентрацію на стратегії.

Ця стаття фокусує увагу на теоретичних засадах взаємодії TQM та BSC. Аналізуються три підходи до розуміння такої взаємодії та можливі варіанти просування організації в процесі вдосконалення її системи управління між різних середовищ: середовища поза TQM-BSC, середовища TQM, середовища BSC, спільного середовища TQM-BSC.

Ключові слова: *загальне/всеохопне управління якістю (TQM), збалансована система показників (BSC), результат-орієнтований менеджмент (Performance Management).*

© Кас'яненко Д.В., 2013.

Постановка проблеми

Сьогодення характеризується карколомними темпами розвитку інформаційного суспільства та технологій, прискоренням процесів глобалізації, що у купі призводить до постійного посилення рівня конкуренції у різних сферах світової та національних економік. За умов стрімко зростаючого рівня конкуренції вижити вдається комерційним організаціям, що не просто орієнтуються на ринкове середовище, але прискіпливо вивчають потреби кожної групи потенційних покупців і ставлять дані потреби в основу своєї стратегії розвитку. Стратегія організації стає як ніколи важливою. Саме тому розбудова організації, орієнтованої на споживача (Building Customer-Focused Organization), і побудова бізнесу, орієнтованого на стратегію (Building Strategy Focused Business), є одними з основних ініціатив, які сьогодні реалізуються у всьому світі більшістю організацій, що динамічно розвиваються. «Орієнтація на споживача» є одним з панівних принципів у діяльності органів публічного управління в розвинених демократіях. Отже, вищезазначена тенденція повною мірою стосується й органів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Світова практика менеджменту відмічає загальне/всеохопне управління якістю (TQM) як найбільш успішну сучасну концепцію для забезпечення орієнтації організації на споживача. В той же час збалансована система показників (BSC) визнається однією з кращих сучасних систем для реалізації принципу фокусування на стратегії. Тому спільне використання TQM та BSC має забезпечити організації одночасну орієнтацію на споживача та концентрацію на стратегії.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

До сьогодні теорія та практика їх спільного використання, особливо у сфері публічного управління, залишаються недостатньо дослідженими у фаховій літературі з управління, на відміну від ефекту їх впровадження поодинці. У вітчизняній фаховій літературі ця тема поки що не віднайшла свого відображення. Зарубіжні дослідники, насамперед, Захирул Хокуе (Z. Hoque), Хенрік Андерсен (H. Andersen), (Тереза Ліббі (T. Libby) та Джон Вотерхаус (J. H. Waterhouse) тільки починають формувати методологічну базу для спільного використання TQM та BSC.

Сьогодні найбільш актуальним теоретичним питанням у взаємодії TQM та BSC залишається ступень їх сумісності та глибина можливої інтеграції при спільному використанні.

Мета

Ця стаття фокусує увагу на вивченні теоретичних засадах взаємодії TQM та BSC, насамперед, виявлення ступеня їх сумісності та можливу глибину інтеграції при спільному використанні.

Серед базових питань, що досліджуватимуться, слід зазначити:

- теоретичну природу взаємозв'язків TQM та BSC,
- вплив одної системи на іншу,
- логічну послідовність їх впровадження.

Виклад основного матеріалу

Розуміння теоретичної природи взаємозв'язків/взаємодії TQM та BSC стає ключовим фактором для оцінки практичних перспектив їх спільного використання.

По-перше, проаналізуємо можливості взаємодії TQM та BSC на концептуальному рівні. В залежності від точки зору можливі різні підходи до розуміння такої взаємодії, насамперед:

1) бачення TQM та BSC як рівноправних управлінських концепцій/інструментів результат-орієнтованого менеджменту Performance Management.

2) бачення BSC як одного з інструментів загального управління, що базується на якості.

3) бачення TQM як інструмента, що сприяє побудові стратегічного управління на базі системи збалансованих показників.

У першому випадку як BSC, так і TQM розглядаються рівнозначними елементами Performance Management, які можуть взаємодіяти, синергічно підсилюючи вплів на загальний результат діяльності організації при спільному використанні.

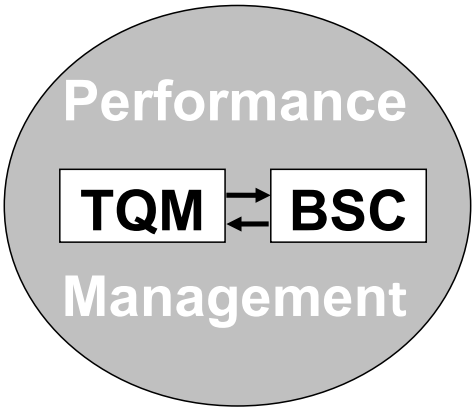

Рис. 1. TQM та BSC як рівнозначні елементи Performance Management

В цьому контексті Хенрік Андерсен (H. Andersen) вважає, що успішне впровадження TQM в системі менеджменту організації, як одного з управлінських інструментів, може бути суттєво підсилене, у разі спільної імплементації з системою стратегічного менеджменту діяльністю, такою як BSC. Більше того, дослідник вважає слабкий зв'язок між інструментарієм систем управління якістю та методами контролю реалізації загальної стратегії однією з можливих причин невдач при впровадженні менеджменту якості в організації, що безумовно впливає на загальні результати діяльності організації [2].

Захирул Хокуе (Z. Hoque) ще більш посилює зв'язок TQM та BSC, визнаючи, що організації, які зазнають невдачі у впровадженні TQM, можуть виправити ситуацію за рахунок використання підходів та інструментарію BSC. Дослідник стверджує, що саме поєднання інструментарію TQM зі стратегією організації, побудованою з використанням BSC, суттєво збільшують шанси на успішну реалізацію ініціатив та програм з управління якістю [4].

У другому випадку TQM розглядається як всеохопна філософія менеджменту на основі якості, в той час як BSC виконує роль інструменту вимірювання результатів діяльності (системи вимірювання). За таких умов BSC можна поставити в якості одного з елементів до ряду інших інструментів, які застосовуються для імплементації TQM [3].

Захирул Хокуе вважає, що використання BSC є природнім продовженням впровадження TQM, коли TQM розглядається як стратегічна ініціатива, а BSC як система, що надає необхідну інформацію для підтримки процесу прийняття рішень у межах цієї стратегічної ініціативи та її оцінювання [4].

З цієї точки зору TQM визначає стратегічний напрямок організації, а BSC виступає у ролі інструменту, якій допомагає визначити рівень дотримання стратегії та механізм корекції стратегічного напрямку в разі необхідності. У такій якості BSC не акцентує увагу на якихось окремих специфічних стратегічних цілях, але забезпечує балансування усього комплексу стратегічних цілей у різних площинах (фінансовій та нефінансових).

У третьому випадку саме BSC розглядається більше як концепція покращення результатів діяльності організації через збалансованість фінансової та нефінансових площин стратегічного планування. Припустимо, організація, яка впровадила та використовує в процесі стратегічного планування та подальшій реалізації стратегії BSC, визначає однією зі стратегічних цілей більшу орієнтованість на споживача. У якості механізму досягнення даної цілі обирається TQM. Тепер вже TQM виконує роль інструменту, за допомогою якого відбувається покращення, головним чином, у площинах (BSC) «взаємодії з клієнтами» та у «внутрішніх процесах організації», що у кінці ланцюжку впливає й на фінансові результати [1; 6].

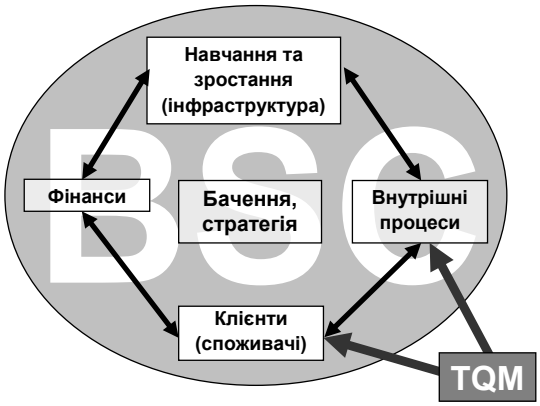

Рис. 2. TQM як інструмент, що сприяє побудові стратегічного управління на базі BSC

Однак, в дослідницькій літературі присутня дискусія щодо певного протиріччя у теоретичному обґрунтуванні третього випадку. Насамперед, відмічається, що саме обрана стратегія організації визначає сутність та тип системи управлінського контролю. BSC, сама по собі, не може виступати у ролі стратегії організації, а лише слугує системою для її розробки та реалізації (управлінського контролю). В той час як TQM може бути прийнятою в якості стратегії організації або хоча б її важливої частини. Ця теза обумовлює логіку переважного використання BSC після впровадження TQM. У зворотному порядку впровадження, у разі реалізації організацією стратегії, яка не передбачає сумісності з TQM, такий порядок впровадження теоретично матиме негативний вплив на загальні результати діяльності організації.

Слід відзначити, що вищезазначене протиріччя має стати предметом подальших досліджень для пошуку практичних підтверджень теоретичних тверджень та припущень на прикладах конкретних організацій.

У світлі можливих протиріч, для формування повної теоретичної картини взаємозв'язків TQM та BSC окрім взаємодії на концептуальному рівні необхідно також проаналізувати можливі варіанти просування організації в процесі вдосконалення її системи управління між різними середовищами: середовища поза TQM-BSC, середовища TQM, середовища BSC, спільного середовища TQM-BSC. Графічну ілюстрацію можливих варіантів такого просування Захирул Хокує представляє у вигляді матриці, яку пропонується модифікувати, додатково визначивши на площині можливі напрями руху організацій секторами матриці в процесі вдосконалення їх системи управління.

Отже, матриця взаємозв'язку та послідовностей впровадження TQM-BSC (рис. 3.) представляє собою координатну площину, поділену на 4 сектори:

- нижній правий – сектор 4 – відображає організації, які не впровадили ані TQM, ані BSC,
- ніжній лівий – сектор 3 – відображає організації, які впровадили BSC, але не впровадили TQM,
- верхній правий – сектор 2 – відображає організації, які впровадили TQM, але не впровадили BSC,
- верхній лівий – сектор 1 – відображає організації, які впровадили як TQM, так і BSC.

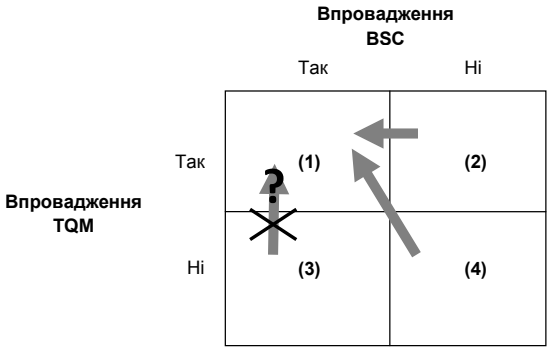

Рис. 3. Матриця взаємозв'язку та послідовностей впровадження TQM-BSC

Використання організацією потенціалу BSC матиме кращу результативність у TQM-середовищі, аніж поза ним, тому що BSC доповнюватиме TQM можливостями задоволення персоналу, що посилюватиме ефект від управління якістю на результати діяльності організації. Графічно ця теза ілюструється тим, що функціонування організації у секторі 1 (впроваджені разом TQM та BSC) буде більш оптимальним с точки зору результатів діяльності, ніж у секторі 2 (TQM без BSC).

Деякі дослідники вважають, що великі організації, яки впровадили TQM, мають скоріше подолати шлях з сектору 2 до сектору 1, ніж невеличкі організації (Тереза Ліббі (T. Libby) та Джон Вотерхаус (J. H. Waterhouse), Захирул Хокуе та Венді Джеймс (W. James)) [5].

Кент Денієл (K. Daniel) та інші дослідники з'ясували, що, керівники організацій в США пов'язують преміальні виплати з чіткою постановкою завдань та зворотною реакцією на стратегію якості. Японські управлінці пов'язують преміальні виплати скоріше з чіткою постановкою завдань, ніж зі зворотною реакцією. Такій підхід є наслідком того, що японська філософія якості передбачає рух невеликими кроками до досконалості («Кайдзен»). Отже, японські управлінці очікують отримання преміальних виплат від покращень діяльності організації через реалізацію невеликих досяжних цілей [4].

Здійснюючи значні кроки у спробі наздогнати японські організації у перегонах за якість, управлінці американських організацій можуть очікувати преміальні виплати в залежності від результатів, а отже потребуватимуть зворотної реакції. Тому організації, які роблять значні кроки у покращенні управління якістю, прив'язуючи їх до преміальних виплат або компенсаційних пакетів, очікувано більше залежать від застосування підходів BSC, ніж організації, які здійснюють невеличкі послідовні кроки у сфері якості. Тому вбачається, що перший тип організацій рухатиметься з 2-го до 1-го сектору матриці швидше за другий тип організацій.

З іншого боку, стає явною відсутність теоретичних засад, які б у значній кількості випадків обумовлювали доцільність переходу організацій з сектору 3 до сектору 1 (тобто до TQM через BSC) з точки зору впливу на загальні результати діяльності організації. Як вже відмічалось вище, саме обрана стратегія організації визначає сутність та тип системи управлінського контролю. Отже, якщо в організації прийнята та реалізовується загальна стратегія, несумісна з TQM, BSC не зможе бути тим містком, який допоможе організації впровадити TQM. Спочатку доведеться докорінно переробляти загальну стратегію організації. Згідно з цією тезою, BSC логічно переважно застосовувати після впровадження TQM, а не навпаки.

Також відсутні теоретичні підстави, яки б завадили організації паралельно впроваджувати як систему управління якістю на базі TQM, так і BSC. Тобто, організація вирішує впровадити TQM-орієтовану стратегію та використовує інструментарій BSC для її розробки та реалізації. Графічно цей варіант відображається на матриці рухом з 4-го до 1-го сектору.

Висновки

Отже, підсумовуючи дискусію щодо можливих шляхів взаємодії TQM та BSC на теоретичному рівні, можна зробити висновок, що визначення того, яка концепція з двох може слугувати інструментом для імплементації іншої концепції, залежить від точки зору та рівня впровадження кожної з концепцій в конкретній організації. Однак, на цей час світова практика менеджменту має більше описаних прикладів використання саме BSC у якості допоміжного інструменту для ефективного функціонування систем управління якістю, побудованих за принципами TQM.

Також маємо підстави стверджувати, що зрозуміла, універсальна методологія взаємодії TQM та BSC може слугувати міцним підґрунтям для успішного спільного застосування двох систем в різних типах організацій на практиці.

Перспективи подальших розвідок. Одним з напрямків для подальших практичних досліджень має стати питання щодо можливих негативних наслідків при впровадженні TQM після BSC у випадках реалізації організацією стратегії, яка не передбачає сумісності з TQM.

Література.

1. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей: от стратеги к действию / Р. Каплан, Д. Нортон. – М: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003 / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.e-reading-lib.org/bookreader.php/141077/Kaplan_-_Sbalansirovannaya_sistema_pokazateleii.pdf.

2. Andersen, H., V., Lawrie, G., Savic, N. Effective quality management through third-generation balanced scorecard // International Journal of Productivity and Performance Management – 2004 – № 7. − Т. 53. − С. 634–645 / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=851464&show=pdf.

3. Hannula, Mika. Kulmala, Harri I. Suomala, Petri. Total Quality Management And Balanced Scorecard A Comparative Analysis // Tampere University of Technology. – Tampere, Finland. – 1999 / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://tta.mediacdbinet.fi/filebank/164-TotalQualityManagementAndBalancedScorecard.pdf.

4. Hoque, Z. Total quality management and the Balanced Scorecard approach: a critical analysis of their potential relationships and directions for research, // Critical Perspectives on Accounting. – 2003 – №14. – С. 553–566 / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.distrodocs.com/12185-total-quality-management-and-the-balanced-scorecard-approach#?w=500.

5. Hoque, Z. Celebrating the 20th anniversary of the Balanced Scorecard: Relevance lost or relevance

gained and sustained? // La Trobe University. – Melbourne, Australia. – 2012 / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.asb.unsw.edu.au/ schools/accounting/Documents/z.%20Hoque%20-%20 Celebrating%20the%2020th%20Anniversary%20of%20 the%20Balanced%20Scorecard.pdf.

6. Kaplan, Robert S. Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard // Harvard Business School, Harvard University. – Boston, USA – 2010 / [Електронне видання]. – Режим доступу: http://www.hbs.edu/faculty/ Publication%20Files/10-074.pdf.

УДК 35.08:81'234

Світлана Бронікова

МЕТАФОРА ЯК НЕЙРОЛІНГВІСТИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ САМОУПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті розкрито сутність метафори як потужного засобу самоуправління державного службовця. Розглянуто поняття з кута зору нейролінгвістичних практик, доведено природну технологічну дієвість метафори та запропоновано її апробовані зразки для цільового використання.

Ключові слова: *державний службовець, самоуправління особистості, метафора, нейролінгвістичне програмування.*

Постановка проблеми

Актуальність пошуку та дослідження інструментів самоуправління державного службовця зумовлена необхідністю активізації його особистої професійної ефективності в складний період реформування. Нагальна затребуваність у сфері державного управління когнітивної оптимізації прийняття рішень, формулювання цільових стратегій, збереження ресурсного психічного стану службовців вимагають залучення ефективних максимально людиноорієнтованих технологій. Серед таких широкого визнання в різних сферах людської діяльності набули нейролінгвістичні технології.

На вістрі сучасних державноуправлінських реалій залишається й адекватний вибір поведінкових моделей державного службовця, які залежать від пластичності/ригіності ментальних стратегій управлінця, на що й впливає метафора як нейролінгвістична практика.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Увага фахівців з психології мислення, методології науки невипадково прикута до феномену метафори. Спеціалісти з нейролінгвістичного програмування (НЛП) вказують на потужну за впливом та широку за спектром дієвості метафору як комунікативно-когнітивну технологію. Так, дослідженню ментальних настанов, базових метафор, що визначають зокрема специфіку парадигми тієї чи іншої наукової теорії присвячено роботи В. Петренка, І. Фролова, В. Стьопіна, В. Козлова та ін. Окреслює цільове поле призначення й застосування метафор у процесі різних видів діяльності Н. Оуен у своїй праці «Магічні метафори». Як інструмент досягнення бажаних результатів метафору в царині НЛП розглядають Дж. О'Конор, Р. Ділтс, Г. Олдер, С. Ковальов. Т. Ковалевська описує метафору як методику конструювання емпатичних моделей комунікативної взаємодії.

Мета

Досягнення мети – розкрити сутність метафори як нейролінгвістичної технології самоуправління особистості – передбачає необхідність розв'язання низки конкретних завдань: 1) розглянути метафору як засіб самоуправління державного службовця; 2) довести природну технологічну дієвість метафори; 3) виокремити деструктивні настанови державних службовців; 4) запропонувати апробовані зразки метафор для цільового використання.

Виклад основного матеріалу

Відомо, що самоуправління особистості – процес, за якого суб'єкт та об'єкт управління збігаються. За характером внутрішніх процесів об'єкта, що є умовно замкнутою системою, не відбувається безпосереднього зовнішнього контролю – цілепокладання здійснюється самим об'єктом згідно з його ментальними стратегіями, настановами, які можна моделювати/програмувати у певний спосіб. За Дж. Брунером і Р. Тагіурі особистість має т.зв. «імпліцитні моделі», які використовує для досягнення результатів у різних змістовних галузях. Такими моделями виступають метафори, символи тощо, які людина може не усвідомлювати, адже вони є засобом пізнання світу, себе, інших людей. Дж. Лакофф, М. Джонсон розглядають метафору як основний інструмент ментальних операцій, як спосіб пізнання, структурування і пояснення світу (та ін.). Людина не лише виражає свої думки за допомогою метафор, але й мислить метафорами, створює, моделює за їхньою допомогою той світ, у якому живе.

Сучасна гуманітарна парадигма нейролінгвістичного програмування, що репрезентує синтез теоретичних і практичних розробок когнітивної психології, лінгвістики, нейрофізіології, соціології, кібернетики тощо, містить набір ефективних технік саморозвитку особистості, серед яких визнаною є метафора. Очевидно, що акт метафоричної творчості завжди цілеспрямований, і науковці це теж доводять. По-перше, в метафорах містяться прагматичні програми, які «рекомендують» адресату деякі зміни програми поведінки (П. Маранда). По-друге, «... якщо ми праві, припускаючи, що наша концептуальна система переважно метафорична, тоді наш образ думок, переживання й повсякденні дії ймовірно визначаються метафорою» (Дж. Лакофф). По-третє, «прагматика в свою чергу породжує метафори. Метафори мають справу з прагматичним програмуванням, оскільки, кажучи метафорично, горнилом для метафори є прагматика. І навпаки, метафори мають зворотний зв'язок з прагматикою ... Метафора імплікує дію» (Дж. Лакофф). По-четверте, ми повинні приділяти більше уваги механізмам метафоричного мислення… ,тому що метафори… здатні вбивати (А. Чудинов).

Ефективність державного управління, як і його неефективність, залежить від урахування / неврахування ментальних орієнтирів учасників державноуправлінської діяльності. Глибинність сучасної кризи просування реформ вбачаємо саме в кризі особистості, зокрема державного службовця, долання якої, на нашу думку, зумовлюватиме гармонізацію всіх інших створених людиною процесів та систем. Саме в людині як біосоціальному феномені вбачаємо можливості розв'язання суперечностей, до того ж, грецьке слово «krizis» і позначає «рішення» [11, с. 321], що перегукується з висловом класика польської літератури С. Леца: «Частіше за все вихід знаходиться там, де був вхід» [9]. В основі формування особистісних ментальних настанов

© Бронікова С. А., 2013.

державного службовця «лежить первинна інтуїція, прагнення, типологічні й характерологічні ознаки особистості, акцентуація характеру, обсяг знань, підсвідомість, рівень інтелекту тощо. Ці складники є виразниками стабільного, абсолютного, незмінного в людині, на яких ґрунтуються її переконання…» [8, с. 203]. Усвідомлення власних настанов є одним із найважливіших елементів самопізнання в складному процесі самоуправління державного службовця, адже виявлення механізмів, що разом з віруваннями визначають поведінку, уможливить спочатку спостереження за реакцією, дією, вчинком, а згодом і встановлення контролю та корекції ментальних неконструктивних настановчих стратегій.

Пропонуємо для державних службовців, що усвідомлюють необхідність самопізнання, без якого процес самоуправління неможливий, приклад складної метафори, скерованої на вияв конструктивних / деструктивних ментальних настанов.

Одного разу бджола запропонувала мусі полетіти на луг до квітів, щоб насолодитися ароматом і випити нектару, і та погодилася. Але разом летіли вони недовго з тієї простої причини, що муха раптом побачила величезну купу зрозуміло чого, і їй було вже не до квітів ... Прекрасне почекає, їй відразу треба з неподобством розібратися. А вже потім ... якщо це «потім» взагалі настане ... «проблем» же, як з'ясувалося, на лузі багато.

Бджолу не цікавлять ці купи, вона бачить красу квітів, вдихає їх аромат і збирає нектар. Її цікавить інший пошук, в якому чарівність, користь, творчість і радість від реального результату.

Муха ж пріоритетним вибирає розбір польоту огидних куп – чому це вони тут валяються, хто їх залишив, чому купа саме така, що всередині – раптом її можна модернізувати ... Їй настільки хочеться розібратися з цією ганебною справою, що вона готова колупатися в ній мало не цілодобово. Обговорювати, аналізувати, мобілізувати зусилля ... Ось чому бджоли й мухи разом довго не літають – їм не цікаво, різна спрямованість свідомості.

Побачивши прекрасне в діяльності якось, впіймавши аромат успіху й спробувавши нектар результату, намагайтеся повертатися до цього частіше.

Цільове призначення застосування метафор Н. Оуен у своїй праці «Магічні метафори» обґрунтовує в 58 пунктах [10, с. 22–26], з яких найрелевантнішими в процесі самоуправління державного службовця є насамперед метафори, використовувані «… для зміни стану, настрою чи рівня енергії людини / людей,… для зміни неприпустимої поведінки,… для зміни чи закріплення існуючого погляду на світ,… для розвитку навичок самопрезентації і публічного виступу,… для надійного запам'ятовування,… для відкриття нових можливостей і значень,… для переформулювання проблеми…» тощо. Загальна ж мета метафор – стимулювання когнітивних процесів у свідомості управлінця, що забезпечують оперативне мислення та пізнання світу, зокрема чуттєве (емоційний інтелект).

Так, для корекції песимістичних настроїв, які, за нашими спостереженнями, притаманні сьогодні представникам сучасної управлінської галузі, для усвідомлення залежності щонайперше від себе вибору поведінкової моделі та внутрішнього стану, пропонуємо таку метафору.

Бог зліпив людину з глини, і залишився у нього невикористаний шматок.

- *Що ще зліпити тобі? – Запитав Бог.*
- *Зліпи мені щастя, – попросила людина.*

Нічого не відповів Бог, лише поклав людині в долоню залишок глини.

Одним із варіантів прочитання метафори є спонукання до розуміння природи людини, яка хоч і тісно взаємодіє з зовнішнім світом, все ж внутрішні процеси (радість, смуток, тривога) може моделювати й контролювати самостійно.

Усталене переконання, погляд на світ, власне себе або іншу людину виникає в значимому для людини досвіді, така настанова «просякнута» емоціями, що забезпечують стійку схильність людини до однозначної реакції та скеровує відповідні комунікативні стратегії й тактики. Її порівнюють з кольоровим фільтром у кінопроекторі, де позитивні настанови створюють світлу картину світу, негативні ж – похмуру, затемнену, де іррадіація негативу набагато сильніша й триваліша від позитивних настанов.

Один мудрець, виступаючи перед слухачами, розповів їм анекдот. Вся аудиторія здригнулася від сміху.

Через кілька хвилин він знову розповів людям той же анекдот. Тільки кілька людей посміхнулися.

Мудрець втретє розповів цей же жарт, але не засміявся вже ніхто.

Старий мудрий чоловік посміхнувся і вимовив: «Сміятися постійно з одного й того жарту ви не можете ... Так чому дозволяєте собі плакати з однієї й тієї ж причини постійно?».

Серед деструктивних настанов державного службовця виокремлюємо знецінювання самого себе та недовіру до людей. Відомо, що будь-яка успішна цивілізація базується на вірі в себе, в людей, у спільно побудовані інститути. Сутність соціально-економічного прогресу, за Ф. Фукуямою, міститься в глибинах людської природи, тому успіх самореалізації конкретного суспільства залежить не від ринкових принципів і не від слідування традиціям, а насамперед від рівня довіри в суспільстві [12]. Така ж настанова, як недооцінка себе, т.зв. меншовартість, виявляється в непевності, невдоволенні собою, що свідчить про нереалізовану потребу у визнанні. Інший варіант цієї настанови – «Я – гарний, а інші – погані» – реалізується в схильності до перманентної конфліктності, що також не може бути умовою згуртованості в колективі. Відомий американський психолог Е. Еріксон вважає: довіра – це не лише надія на інших, це ще й віра в самого себе, в здатність самостійно впоратися з власними спонуканнями та потребами [5].

Дивиться мирянин, що закінчилися дві пари сліду, й обвинувачує Господа: «Подивись, Ти був поряд, а потім кинув мене у найскрутнішу хвилину. Бачиш там лише мій слід відбито, Тебе й близько немає». «Е-е, чоловіче», – відповідає Всевишній, – придивись і ти помітиш, що то мій слід. У скрутну хвилину я взяв тебе на руки».

Деструктивні ознаки сучасного державного службовця в певний спосіб пов'язані з глибинними кореляціями з архетипами ментального субстрату соціуму, до якого уналежнюють консерватизм, локально-темпоральну вісь існування «тут» і «тепер», екзекутивність психокультури, наслідком якої зокрема є певний соціальний інфантилізм (див. праці В. Липинського), інтравертованість, толерантність, аполітичність та ін. Проте системотвірними ознаками української ментальності вважають інтроверсивність вищих психічних функцій, кордоцентричну орієнтацію в аксіосистемі, анархічний індивідуалізм з партикулярним прагненням до особистої свободи та домінування емоційного складника [6, с. 11], де основним ментальним концентром визнано емоційність та індивідуалізм, які самі по собі можуть продукувати конфліктогенні стани особистості, активовані й низкою екзогенних факторів.

Отже, емоційно насичені неконструктивні настанови – це глибинні джерела неадекватного ставлення до себе й інших, що спричиняє негативне сприйняття ситуації й спонукає людину до неконструктивних поведінкових дій. Такі переконання в сучасних стресових умовах посилюють тривожність в колективі / суспільстві і мають масовий характер, акцентуючи на нагальній необхідності корегувальних заходів, які скеровуватимуться на особистісне самовдосконалення, саморозвиток найперше представників державного управління.

Відомий фахівець з НЛП Р. Ділтс зауважує: «Наші переконання щодо нас самих і своїх можливостей значною мірою впливають на повсякденну діяльність. У кожного є переконання, що служать ресурсом, і поряд із цим – переконання, що стримують рух уперед» [4, с. 9]. Ці настанови представляють модель світу індивіда і відіграють роль своєрідного фільтра, генеруючи необхідні умови для власної підтримки. Так, коли вважати, що світ небезпечний, то й індивід буде сприймати, виокремлювати з реальності лише те, що підкріплюватиме ці вірування. Описуючи технології самоконструювання власного «Я» в просторі зовнішньої поведінки та суб'єктивного часу, професор Російської академії державної служби при Президентові РФ О. Жданов та спеціаліст з персонального менеджменту В. Бакштанський стверджують: «Вам необхідно мати те уявлення про себе, з яким ви можете гідно жити» [1, с. 117], що уможливлюється застосуванням відповідних технологій конструювання позитивних моделей, яскраво представлених у парадигмі НЛП.

Метафора – це лише одна з низки НЛП-технологій для самостійної роботи з власними переконаннями, в основі яких перебувають фундаментальні положення цієї науки: 1) гармонія й узгодженість, 2) гнучкість, 3) можливість вибору, 4) відкритість і толерантність, 5) орієнтованість на результат, 6) позитивне бачення світу тощо. Найрелевантніші з наведених сентенцій коротко прокоментуємо.

1) Відповідно до ідеї системного підходу людина – цілісна система, її зовнішня поведінка (дії) впливають на внутрішні процеси (думки) та внутрішній стан (емоції) і навпаки. Ця цілісна система спроможна гармонійно (конгруентно) функціонувати за умови узгодженої (когерентної) взаємодії вказаних елементів. Внутрішня гармонія ініціює процес узгодження взаємовідносин з іншими і приводить до результату – гармонізації зовнішніх інтеракцій. Отже, людина та її комунікація – це гармонійно функціонуюча система узгоджених елементів.

2) Поняття гнучкості у філософії НЛП стосується поведінки та мислення. Змінюючи мислення, і отже, поведінку, можна досягати позитивного (альтернативного щодо ригідних настанов) результату.

3) Концепція вибору безпосередньо пов'язана з поняттям гнучкості і стимулює пошук різних варіантів розв'язання проблем. Що більше виборів, то більше можливостей ефективної дії.

4) Відкритість і толерантність перебувають в основі вміння слухати і розуміти іншого, де процес розуміння не тотожний зі згодою, він лише засвідчує орієнтованість слухача на співрозмовника, налаштованість на його стиль мислення, на його пріоритети.

5) НЛП – наука практичного скерування, тому досягнення результату тут супроводжується конкретними й реальними термінами та ознаками реалізації мети.

6) Довіра й оптимізм, що сприяють позитивному баченню світу, закарбовані в НЛП-постулаті «у кожного з нас є всі необхідні ресурси».

Як видно, всі наведені положення НЛП чітко експонуються на вісь державного управління, оскільки кожний представник цієї професійної сфери для ефективного виконання своїх обов'язків повинен бути конгруентним (1), комунікативно гнучким (2), креативним (3), комунікативно відкритим (4), уміти логічно й об'єктивно оцінювати факти (5), вірити у власний потенціал (6). Завдяки НЛП-технологіям державні службовці мають змогу дістати навички доступу до внутрішніх ресурсів, засвоїти набір технік саморозвитку, поповнити арсенал індивідуальних способів регуляції емоційного і фізичного стану, що максимально сприятиме оптимізації їхньої професійної діяльності (детальніше див. [7]) в цілому та емпатичної толерантної комунікації зокрема. Останню сьогодні часто сприймають як альтернативу директивній управлінській парадигмі, оскільки «культивування м'яких методів управління зовсім не позначає послаблення сили впливу, виступаючи, радше, тактичним прийомом. Навпаки, управління, виражене у витонченіших формах, здатне ширше і глибше проникнути в структури суспільства» [13, с. 21].

Такий підхід є актуальним не лише в сегменті особистісного вдосконалення державного службовця, його вміння протистояти впливу зовнішніх негативів, тобто спроможності зберігати внутрішню психологічну гомеостатику, внутрішню екологію, а й у низці інших соціальних завдань цієї сфери, насамперед пов'язаних з іншим боком особистісного функціонування – фізичним здоров'ям особистості, що, на глибоке переконання дослідників, також часто вимагає корекції психоструктурного комплексу, зміни мотиваційних параметрів, інтенційних перспектив тощо.

Самоуправління державних службовців розв'язує широкий спектр професійних проблем і максимально сприяє особистісній реалізації фахівця. 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 адекватного рішення, ефективної комунікативної поведінки 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.

Такий нейролінгвістичний інструмент як метафора знаменує собою активацію когнітивного процесу, проникнення в глибини особистісного досвіду й зацікавлене звернення державного службовця до всієї системи знань про себе, професійну діяльність та світ у цілому, що максимально актуалізує застосування такого засобу в процесі його самоуправління.

Висновки

Література.

1. Бакштанский В. Л., Жданов О. И. Менеджмент жизни. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Беловодье, 2003. – 528 с.

2. Бронікова С. А. Соціокомунікативний механізм державного управління: теорія і практика моделювання : [монографія] / С. А. Бронікова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 346 с.

3. Будаев Э. В., Чудинов А. П. Метафора и война: система метафор для оправдания войны в заливе // Современная политическая лингвистика. – Екатеринбург, 2006. – С. 59−71.

4. Дилтс Р. Изменение убеждений с помощью НЛП / Пер. с англ. В. П. Чурсина / Р. Дилтс. – М. : Независимая фирма «Клас», 2000. – 192 с.

5. Эрик Эриксон и эго-психология / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.erikson.psy4.ru/theory.htm.

6. Киричук О. В. Ментальність: сутність, функції, ґенеза / О. В. Киричук // Духовність. Ментальність. Саморозвиток особистості. – Київ-Луцьк, 1994. – Ч.1. – С. 11.

7. Ковалевська Т. Ю., Бронікова С. А. Основи ефективної комунікації (Порадник управлінцеві на щодень) / Т. Ю. Ковалевська, С. А. Бронікова [навч. посіб.]. – О. : Фенікс, 2008. – 140 с.

8. Корнієнко В. Політичний ідеал як проблема вибору / В. Корнієнко // Людина і політика: Український соціально-гуманітарний журнал. – 2001. – № 2. – С. 139−150.

9. Лец С. Незачесані думки / Станіслав Єжи Лец / Пер. з пол. – К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2006. – 288 с.

10. Оуэн Н. Магические метафоры. 77 историй для учителей, терапевтов и думаючих людей / Пер. с англ. Е.Рачковой. – М. : Эксмо, 2002. – 320 с.

11. Словарь иностранных слов и выражений / Авт.-сост. Е. С. Зенович. – М. : ООО «Издательство Астрель» : ООО «Издательство АСТ», 2004. – 778 с.

12. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА, 2008. – 730 с.

13. Харченко К. В. Мягкое управление в современном обществе: тактика или стратегия? / К. В. Харченко // Технологии мягкого управления в социальных системах: Сб. научн. трудов. / Отв. ред. д-р социол. наук, проф. Л. Я. Дятченко. – Белгород : Константа, 2007. – С. 21−24.

УДК 35.082.4

Сергій Зелінський

МОДЕЛЬ ОЦІНКИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

В статті запропонована методика оцінки управління персоналом державного органа влади.

Ключові слова: *державні службовці, плинність кадрів, укомплектованість штату, рівень корумпованості, задоволеність державних службовців роботою, навчання персоналу.*

Постановка проблеми

В умовах становлення демократичної правової держави зросли вимоги, що висуваються до працівників органів державної влади всіх рівнів. Тому дуже багато що в кадровій політиці залежить від виявлення стану і обліку динаміки кількісних і якісних параметрів кадрового корпусу державних органів, його реального стану і використання. Система управління персоналом в державних органах базується одночасно на загальноприйнятих в державному і соціальному управлінні принципах, а також на принципах і нормах, що визначають основи управління персоналом. При цьому управління персоналом – це складний і багатогранний процес, процес цілеспрямованої і організованої дії на службовців державного апарату в цілях досягнення певних результатів.

© Зелінський С.Е., 2013.

Актуальне завдання сьогодні – створення методичного інструментарію діагностики, який дозволить оцінювати і розвивати здібності державних службовців. Найбільш важливим інструментом роботи з персоналом виступає його оцінка, з її допомогою може здійснюватись процедура відбору, конкурсу, управління кар'єрою державного службовця, створення мотиваційного середовища в державних органах влади. Використання оцінки персоналу і самих державних органів влади обумовлене, в першу чергу, практикою нових соціально-економічних, правових, трудових і етичних стосунків, які формуються в системі державної служби. Керівникам державних органів необхідно розглядати управління персоналом як самостійно функціонуючу систему. Тому процес управління персоналом необхідно вимірювати та оцінювати, щоб можна було визначати напрями підвищення ефективності діяльності органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В Україні наукові здобутки вчених (Гавкалова Н., Кір'ян В. А., Нікітін Ю. А., Колісніченко И. В., Петенко І. В., Уманець Г. Є., Павлов Д. та ін.) теоретично надають можливість дослідити стан функціонування організацій, взаємодію процесів управління персоналом, оцінки та стимулювання його діяльності [1−4]. Але на практиці на рівні держави не застосовані будь-які методики щодо оцінювання служб управління персоналом державних органів виконавчої влади.

Наприклад, в Казахстані з метою реалізації Указу Президента Республіки Казахстан від 19.03.2010 р. № 954 «Про систему щорічної оцінки діяльності центральних державних і місцевих виконавчих органів областей, міст республіканського значення, столиці» впроваджена відповідна методика оцінки ефективності діяльності по управлінню персоналом [5].

Мета

Метою статті є презентація методики оцінки управління персоналом державних органів влади, яка може бути рекомендована службам персоналу до використання при щорічній оцінці їх діяльності.

Виклад основного матеріалу

Управління державною службою і її персоналом за низкою позицій здійснюється одночасно. Проте слід зауважити, що якщо управління персоналом підпорядковане, передусім, підбору і розставлянню кадрів, підвищенню їх професіоналізму, розгортанню здібностей працівника і пошуку шляхів їх раціонального розвитку, то управління державною службою значною мірою пов'язано із забезпеченням найбільш ефективного використання завдань, що служать в реалізації, і функцій державних органів. Причому управління персоналом на рівні колективу апарату органу влади стає конкретним, предметним, оскільки йдеться про оцінку і використання професійно-особових здібностей кожного службовця, про раціональне розставляння співробітників на посадах у рамках підрозділу, усього апарату, професійного і службового зростання усіх працюючих.

В цій статті пропонується оціночна методика, яка призначена для визначення ефективності заходів по управлінню персоналом в виконавчих органах влади в Україні. Об'єктами такої оцінки можуть бути центральні державні органи, територіальні підрозділи центральних державних органів, обласні та районні державні адміністрації.

Оцінка управління персоналом державного органу може здійснюватись щорічно за наступними показниками:

- підбір персоналу;
- укомплектованість штату;

- плинність кадрів;
- професіоналізація персоналу;
- рівень корумпованості;
- задоволеність державних службовців роботою;
- використання інформаційних технологій.

За кожним показником (табл. 1) визначаються його складові, відповідно до яких розраховуються певні бали за формулами, представленими нижче.

$\mathbf{A_{кадр}}$ – кількість державних службовців, прийнятих до державного органу з кадрового резерву: з числа кандидатів, рекомендованих самим державним органом для зарахування до кадрового резерву, з числа кандидатвв, які завершили навчання у магістратурі держаного управління;

$\mathbf{A_{прийн}}$ – загальна кількість прийнятих за звітний період;

Таблиця 1

Показники для оцінки управління персоналом в державних органах влади

№ п\п	Найменування показників	Позначення	Вагове значення
1.	**Підбір персоналу**	$\mathbf{R_1}$	**10**
1.1.	Відбір з кадрового резерву	$\mathbf{R_{1кадр}}$	5
1.2.	Відбір на конкурсній основі	$\mathbf{R_{1конк}}$	5
2.	**Укомплектованість штату**	$\mathbf{R_2}$	**10**
2.1	Частка людино-днів, що утворився за рахунок наявності вакантних посад	$\mathbf{R_{2вак}}$	5
2.2	Питома вага людино-днів, впродовж яких посади не були обійняті унаслідок хвороби державних службовців	$\mathbf{R_{2хвор}}$	5
3.	**Плинність кадрів**	$\mathbf{R_3}$	**15**
3.1	Рівень плинності керівників	$\mathbf{R_{3кер}}$	5
3.2	Рівень плинності спеціалістів	$\mathbf{R_{3спец}}$	5
3.3	Середній стаж роботи усіх працівників	$\mathbf{R_{3стаж}}$	5
4.	**Професіоналізація персоналу**	$\mathbf{R_4}$	**15**
4.1	Частка державних службовців, що пройшли курси підвищення кваліфікації	$\mathbf{R_{4квал}}$	5
4.2	Частка державних службовців, направлених на навчання в магістратуру державного управління	$\mathbf{R_{4маг}}$	5
4.3	Частка державних службовців, що взяли участь у конкурсі «Кращий державний службовець»	$\mathbf{R_{4кдс}}$	5
5.	**Рівень корумпованості**	$\mathbf{R_5}$	**20**
5.1	Частка державних службовців, засуджених за скоєння корупційного злочину	$\mathbf{R_{5засуд}}$	10
5.2	Частка державних службовців, що притягнуті до відповідальності за здійснення корупційного правопорушення	$\mathbf{R_{5прит}}$	10
6.	**Задоволеність державних службовців роботою**	$\mathbf{R_6}$	**15**
6.1	Частка державних службовців, незадоволених можливостями кар'єрного зростання	$\mathbf{R_{6кар}}$	5
6.2	Частка державних службовців, незадоволених системою мотивації і заохочення	$\mathbf{R_{6мот}}$	5
6.3	Частка державних службовців, незадоволених умовами праці	$\mathbf{R_{6умов}}$	5
7.	**Використання інформаційних технологій**	$\mathbf{R_7}$	15
7.1	Доступність і відкритість сайту	$\mathbf{R_{7сайт}}$	5
7.2	Використання системи електронного документообігу	$\mathbf{R_{7елдок}}$	5
7.3	Частка функцій державного органу в електронному форматі	$\mathbf{R_{7елфункц}}$	5
	ВСЬОГО		**100**

Оцінка за показником «Підбір персоналу» $\mathbf{R_1}$ може розраховуватись за наступною формулою:

$$\mathbf{R_1 = R_{1кадр} + R_{1конк}}$$

де $\mathbf{R_{1кадр}}$ – оцінка за показником «Відбір з кадрового резерву»;

$\mathbf{R_{1конк}}$ – оцінка за показником «Відбір на конкурсній основі»;

$$\mathbf{R_{1кадр} = k_{11} * (1 - k_{ж11} * A_{кадр} / A_{прийн})}$$

де $\mathbf{k_{11}}$ – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$\mathbf{k_{ж11}}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 10).

$$\mathbf{R_{2конк} = k_{12} * (1 - k_{ж12} * A_{конк} / A_{прийн})}$$

де $\mathbf{k_{12}}$ – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$\mathbf{A_{конк}}$ – кількість державних службовців, прийнятих на конкурсній основі;

$\mathbf{A_{прийн}}$ – загальна кількість прийнятих за звітний період;

$\mathbf{k_{ж12}}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 10).

Якщо у звітному періоді державним органом не були об'явлені конкурси на заняття вакантних посад, і вакантні посаді були відсутні, то державному органу за цим показником ставиться максимальне значенння.

Якщо у звітному періоді державним органом не були об'явлені конкурси на заняття вакантних посад, але вакантні посади були в наявності, то державному ставится значення 0.

Оцінка за показником «Укомплектованість штату» R_2 розраховується за наступною формулою:

$$R_2 = R_{2вак} + R_{2хвор}$$

де $R_{2вак}$ – оцінка за показником «Частка людино-днів, що утворилися за рахунок наявності вакантних посад»;

$R_{2хвор}$ – оцінка за показником «Питома вага людино-днів, впродовж яких посади не були обійняті унаслідок хвороби державних службовців».

$$R_{2вак} = k_{21} * (1 – k_{ж21} * A_{вак} / B)$$

де k_{21} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{вак}$ – кількість людино-днів, що утворились за рахунок наявності вакантних посад;

B – загальна кількість людино-днів;

$k_{ж21}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 10).

Загальна кількість людино-днів визначається по наступній формулі:

$$B = C*D$$

де **C** – середня штатна чисельність державного органу (це середнє значення суми штатної чисельності держоргану з першого по четвертий квартал включно);

D – середня кількість робочих днів в році.

$$R_{2хвор} = k_{22} * (1 – k_{ж22} * A_{хвор} / B)$$

де k_{22} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{хвор}$ – кількість людино-дня, впродовж якого посади не були обійняті унаслідок хвороби державних службовців;

B – загальна кількість людино-днів;

$k_{ж22}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 10).

Оцінка за показником «Плинність кадрів» R_3 розраховується за наступною формулою:

$$R_3 = R_{3кер} + R_{3спец} + R_{3стаж}$$

де $R_{3кер}$ – оцінка за показником «Рівень плинності керівників»;

$R_{3спец}$ – оцінка за показником «Рівень плинності спеціалістів»;

$R_{3стаж}$ – оцінка за показником «Середній стаж роботи усіх працівників».

Необхідно зауважить, що при розрахунку оцінки по плинності кадрів не враховуються державні службовці звільнені :

- у зв'язку з виходом на пенсію;
- у зв'язку з реорганізацією державного органу або скороченням штату;
- за станом здоров'я.

$$R_{3кер} = k_{31} * (1 – k_{ж31} * A_{звкер} / A_{кер})$$

де k_{21} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{звкер}$ – кількість державних службовців із числа керівників, звільнених в звітному періоді;

$A_{кер}$ – кількість керівних посад;

$k_{ж31}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 5).

$$R_{2некер} = k_{32} * (1 – k_{ж32} * A_{звспец} / A_{спец})$$

де k_{32} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{звспец}$ – кількість державних службовців із числа фахівців, звільнених в звітному періоді;

$A_{спец}$ – кількість посад фахівців;

$k_{ж32}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 4).

$$R_{3стаж} = k_{33} * (S/10)$$

де k_{33} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

S – середній стаж роботи державних службовців в державному органі;

10 – порогове значення.

Оцінка за показником «Навчання персоналу» R_4 розраховується за наступною формулою:

$$R_4 = R_{4квал} + R_{4маг} + R_{4кдс}$$

де $R_{4квал}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, що пройшли курси підвищення кваліфікації»;

$R_{4маг}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, направлених на навчання в магістратуру державного управління»;

$R_{4кдс}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, що взяли участь в конкурсі «Кращий державний службовець».

$$R_{4квал} = k_{41} * (A_{квал} / A_{плквал})$$

де k_{41} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{квал}$ – кількість державних службовців, що пройшли курси підвищення кваліфікації в звітному періоді;

$A_{плквал}$ – кількість державних службовців, що підлягають навчанню на курсах підвищення кваліфікації в звітному періоді (згідно план-графіка).

$$R_{4маг} = k_{42} * (A_{маг} / C)$$

де k_{42} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{маг}$ – кількість державних службовців, направлених на навчання в магістратуру державного управління;

C – середня штатна чисельність державного органу.

$$R_{4кдс} = k_{43} * (A_{кдс} / C)$$

де k_{43} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{кдс}$ – кількість державних службовців, які прийняли участь у конкурсі «Кращий державний службовець»;

C – середня штатна чисельність державного органу.

Оцінка за показником «Рівень корумпованості» R_5 розраховується за наступною формулою:

$$R_5 = R_{5засуд} + R_{5прит}$$

де $R_{5засуд}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, засуджених за скоєння корупційного злочину»;

$R_{5прит}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, що притягнуті до відповідальності за здійснення корупційного правопорушення»

$$R_{5засуд} = k_{51} * (1 – k_{ж41} * A_{засуд} / C)$$

де k_{41} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 10);

$A_{засуд}$ – кількість державних службовців, засуджених за скоєння корупційного злочину;

C – середня штатна чисельність державного органу;

$k_{ж41}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 100).

$$R_{4прит} = k_{52} * (1 – k_{ж52} * A_{прит} / C)$$

де k_{52} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 10);

$A_{прит}$ – кількість державних службовців, що притягають до адміністративної відповідальності за здійснення корупційного правопорушення;

C – середня штатна чисельність державного органу;

$k_{ж52}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 80).

Оцінка за показником «Задоволеність державних службовців роботою» в державному органі R_5 виконується за результатами опитувань у вигляді анонімного анкетування. Для її розрахунку можна скористатися наступною формулою:

$$R_6 = R_{6кар} + R_{6мот} + R_{6умов}$$

де $R_{6кар}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, незадоволених можливостями кар'єрного зростання»;

$R_{6мот}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, незадоволених системою мотивації і заохочення»;

$R_{6умов}$ – оцінка за показником «Частка державних службовців, незадоволених умовами праці».

$$R_{6кар} = k_{61} * (1 - k_{ж61} * A_{кар} / P)$$

де k_{61} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{кар}$ – кількість державних службовців, незадоволених можливостями кар'єрного зростання в державному органі;

P – кількість державних службовців, що взяли участь в опитуванні;

$k_{ж51}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 2).

$$R_{6мот} = k_{62} * (1 - k_{ж62} * A_{мот} / P)$$

де k_{52} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{мот}$ – кількість державних службовців, незадоволених системою мотивації і заохочення в державному органі;

P – кількість державних службовців, що взяли участь в опитуванні;

$k_{ж52}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 2).

$$R_{5умов} = k_{63} * (1 - k_{ж63} * A_{умов} / P)$$

де k_{63} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$A_{умов}$ – кількість державних службовців, незадоволених умовами праці в державному органі;

P – кількість державних службовців, що взяли участь в опитуванні;

$k_{ж63}$ – коефіцієнт жорсткості оцінки (рекомендоване значення 2).

Оцінку «Використання інформаційних технологій» пропонується ввести в цілях визначення ефективності використання інформаційних технологій державним органом для оптимізації бізнес-процесів і підвищення прозорості діяльності державного органу. Це відповідає реалізації ініціативи Партнерство «Відкритий уряд». Оцінка за показником «Використання інформаційних технологій» R_7 розраховується за наступною формулою:

$$R_7 = R_{7сайт} + R_{7елдок} + R_{7елфукц}$$

де $R_{7сайт}$ – оцінка за показником «Доступність і відкритість сайту»;

$R_{7елдок}$ – оцінка за показником «Використання системи електронного документообігу»;

$R_{7елфукц}$ – оцінка за показником «Частка функцій державного органу в електронному форматі».

$$R_{7сайт} = k_{71} * E_{сайт}$$

де k_{71} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5);

$E_{сайт}$ – середня оцінка експертів (значення від 0 до 1). Якщо сайт державного органу відсутній, то значення цього показника приймається як 0.

$$R_{7елдок} = k_{72*} [0;1]$$

де k_{72} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5).

При наявності електронного документообігу в державному органі даний показник дорівнює 5 (ваговий коефіцієнт помножений на 1). Якщо в державному органі не впроваджено електронний документообіг в діловодстві, то значення цього показника приймається як 0.

$$R_{7елфукц} = k_{73} * (F_{елфукц} / F)$$

де k_{73} – ваговий коефіцієнт (за цим показником коефіцієнт дорівнює 5).

$F_{елфукц}$ – кількість функцій (послуг) державного органу, наданих в електронному вигляді;

F – загальна кількість функцій (послуг), які надає державний орган.

Підсумкова оцінка державних органів визначається шляхом складання отриманих результатів розрахунків за усіма перерахованими вище показниками:

$$R = \sum R_i, \quad (i=1...7)$$

Слід зауважити, що якщо після розрахунку показника виходить значення зі знаком мінус, то оцінка набуває нульового значення.

Висновки

Запропонована методика оцінки управління персоналом державного органу достатньо проста і може бути легко впроваджена в роботу служби управління персоналом. Отримані результати стануть основою для прийняття управлінських рішень щодо вдосконалення роботи з кадрами державного органу, формування відповідної кадрової політики, організації змагання між відповідними службами управління персоналу (районних або обласних адміністрацій) та отримання висновків про їх діяльність, які носять кількісне обґрунтування.

Література.

1. Гавкалова Н. Теоретичні засади ефективного менеджменту персоналу / Гавкалова Н. // Україна: аспекти праці. – 2004. – № 3.

2. Никитин Ю. А., Колисниченко И. В. К вопросу оценки деятельности персонала / Никитин Ю. А., Колисниченко И. В. // Вісник. Київський інститут бізнесу та технологій. – 2006. – № 1.

3. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / Бабінова О. О. // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3).

4. Павлов Д. М. Ефективність системи органів державного управління: поняття, умови та критерії оцінки / Павлов Д. М. // Наук. вісн. Нац. академії внутрішніх справ України. – К. : НАВСУ, 2003. – № 1.

5. Методика оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы по управлению персоналом. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.edu.gov.kz/ru/dejatelnost/ocenka_ehffektivnosti_dejatelnosti_gosudarstvennykh_organov/metodika_ocenki_ehffektivnosti_dejatelnosti_po_upravleniju_personalom.

УДК 35.087(477)

Ірина Кринична

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОСОБЛИВОЇ КАТЕГОРІЇ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу рівня нормативно-правового забезпечення функціонування соціального захисту державних службовців для вирішення питань практичної реалізації комплексу заходів у цій сфері на державному рівні.

Ключові слова: *державні службовці, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальний захист та соціальне забезпечення державних службовців, нормативно-правові засади.*

Постановка проблеми

Суспільний авторитет і соціальний статус державних службовців внаслідок їх впливу на суспільні процеси мають бути достатньо високими. Для цього уряд створює необхідні умови, вживає низку організаційних, правових, соціальних, економічних заходів та будує таку систему, яка б передбачала високу мотивацію і захищеність державних службовців з метою залучення й утримання на професійній основі найкращих фахівців.

Доля демократичних реформ, закріплення їх соціальної бази щільно пов'язані з розвитком інституту державної служби, тому що, спираючись на нього, держава може забезпечувати економічне і соціальне благополуччя всього населення. Для успішного вирішення цих завдань, вважають зарубіжні аналітики Я. Джейбс і Ст. Синнерстрем, необхідні висококваліфіковані фахівці державної служби, політично нейтральні, захищені законом, суспільством, що діють в ім'я інтересів народу, неупереджені, чесні, відкриті, такі, що уміють спілкуватися і використовувати інформацію, а також ефективно і результативно керувати, але такі цілі важко здійснити через нестабільність положення урядовців. Існуючий суттєвий розрив у рівнях життя підприємців і службовців у ринкових структурах - з одного боку, і більшості чиновників - з іншого, стало головним для уяви про слабку захищеність державних службовців [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання щодо визначення особливостей законодавчого регулювання праці державних службовців розглядались у роботах В. С. Андреєва, В. Б. Авер'янова, М. Г. Александрова, Н. Б. Болотіної, П. А. Бущенка, Г. С. Гончарової, В. Я. Гоца, Н. Т. Гончарук, Р. А. Калюжного, О. В. Лавриненка, Л. І. Лазор, К. Ю. Мельника, С. М. Прилипка, С. М. Серьогіна, О. М. Ярошенка та ін. Проте, в науковій літературі, в якій аналізується чинне законодавство щодо соціального захисту державних службовців, й досі відсутня загальновизнана думка щодо особливостей нормативно-правового забезпечення соціального захисту державних службовців як особливої категорії соціального захисту суспільства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Сучасне життя - непередбачувана та складна річ, тому ми не можемо з упевненістю стверджувати, що з нами трапиться завтра чи післязавтра. Навіть найосвіченіша і досить успішна частина суспільства приголомшливо неосвічена в життєво важливих соціальних питаннях і безпорадна в умінні застосовувати навіть прості соціальні технології для захисту і реалізації своїх прав, свобод, ініціатив і проектів, не говорячи вже про розробку і втілення соціоінженерних проектів. Народ за допомогою всіляких засобів створює для себе ту владу, яка точно відображає рівень соціальної грамотності і соціальних умінь переважаючої частини населення.

В житті кожної людини трапляються випадки, які можуть призвести до тимчасової або постійної втрати працездатності, а саме старість, хвороба, інвалідність, втрата годувальника, народження дитини та ін., що у свою чергу призводить до втрати заробітної плати, яка для багатьох людей є основним засобом існування. Всі ці випадки, попри їхню різнорідність, мають однакові соціальні наслідки для людини, ними обумовлюється потреба в отриманні джерел життєзабезпечення. Враховуючи те, що зазначені випадки прямо впливають на соціальну стабільність суспільства і подолати їх самостійно майже неможливо, держава перебирає на себе певну частку відповідальності за їх настання та утворює систему соціального захисту населення. Державні службовці не є винятком, оскільки державна служба – специфічний вид трудової діяльності, яка відображає багатоаспектність зв'язків людини і суспільства, завдяки яким здійснюється життєдіяльність громадян, розкриття та використання їх здібностей.

Державні службовці - це громадяни України, які реалізують своє конституційне право на працю через працевлаштування до певного державного органу чи інституції, яким необхідний соціальний захист держави у випадку життєвої необхідності. Найважливішою умовою соціальної захищеності особистості в суспільстві є закріплення в нормативних актах її соціальних прав, реалізація яких сприяє забезпеченню задоволення соціальних, життєвих потреб громадян, підвищенню їхнього добробуту і зміцненню принципу соціальної справедливості.

Необхідність існування державної служби і її правового регулювання обумовлена самим існуванням держави з її завданнями і функціями. Весь світовий досвід і стан суспільних стосунків, навіть в країнах з високою культурою демократії, показують, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою, державним апаратом і визначуваними ними рамками поведінки. Для того, щоб Україна стала демократичною, соціальною, правовою державою, поза всяким сумнівом необхідний досить потужний, кваліфікований і етичний державний апарат, апарат інших якостей і властивостей, ніж той, що існував до проведення радикальних реформ. Перетворення, що усе більш заглиблюються, а також супутні їм кризисні процеси в державі нестримно міняють його соціальний устрій, ставлять складні й гострі політичні, економічні, правові й духовно-етичні проблеми. У цих умовах особливої ролі набуває державна служба як соціально організуючий інститут, як спеціальний вид управлінської діяльності, тому адекватна кадрова політика держави повинна бути спрямована на формування високопрофесійного і стабільного державного апарату, здатна забезпечити вирішення складних завдань перехідного періоду. Важко оцінювати соціальний захист державних службовців в країні, де третина населення живе за межею бідності і потребує соціальної підтримки держави.

Необхідно відзначити, що причинами негативного ставлення до державної служби були і залишаються пільги та привілеї, які є об'єктивною необхідністю кожної управлінської структури у будь-якому суспільстві. У той же час, привілеї викликають негативні оцінки громадської думки державної служби. Досвід демократично

© Кринична І.П., 2013.

розвинених зарубіжних країн показує те, що цього достатньо легко уникнути. Для цього необхідно, по-перше, щоб всі привілеї були законодавчо оформлені, по-друге, вони повинні бути відомі всім. І, по-третє, повинен бути дієвим і гласним контроль за спостереженням законодавства про привілеї. При виконанні цих умов їх негативний вплив на моральнісну оцінку державних службовців значно знижується.

Тому, на нашу думку, актуальність проблеми і полягає в тому, що лише наявність сильної соціальної і правової захищеності державних службовців створює умови для залучення і закріплення на державній службі найбільш компетентних і сумлінних громадян, здатних стати сполучною ланкою держави з населенням, обслуговуючи державу та захищати права і законні інтереси населення країні.

Мета

Метою роботи є аналіз рівня нормативно-правового забезпечення функціонування соціального захисту державних службовців для вирішення питань практичної реалізації комплексу заходів соціального захисту державних службовців на державному рівні.

Виклад основного матеріалу

Кадровий корпус держави утворюється державними службовцями, які зацікавлені працювати на державній службі саме в державних органах і прагнуть реалізувати себе в управлінській діяльності.

Для реалізації базових інтересів державних службовців необхідно орієнтуватися на більш високі рівні потреб, без задоволення яких закріплення кадрів на державній службі та їхню службову активність не буде забезпечено. На нашу думку, соціальний захист державного службовця, надані йому пільги, повинні зростати за їх вертикальним зростом, так як саме праця керівного складу характеризується підвищеною складністю, напруженістю і відповідальністю не тільки за прийняття особистого рішення, але и за рішення і дії підлеглих, збільшення обсягу завдань, які вирішуються.

Соціальний захист та соціальне забезпечення державних службовців відрізняється від соціального захисту населення в цілому, так як існують дві принципові відмінності: 1) по-перше – бідний і не захищений урядовець не зможе ефективно захищати інших, тому що не буде достатньо працездатний для цього; по-друге – соціальний захист вразливих верств населення розглядається з точки зору задоволення первинних потреб, а соціальний захист державних службовців, не тільки первинних, а й вторинних (службова і професійна кар'єра), більш суттєвих потреб; 2) друга принципова відмінність соціального захисту державних службовців та соціального захисту інших працездатних громадян обумовлена тим, що зайнятий в різних структурах громадянин працює "на себе", у той час як державний службовець не тільки продає свою працю, але і, виконуючи державні функції, відчужує себе в професії, реалізуючи волю держави, а не свою власну, при цьому, на відміну від інших громадян, обмежуються не тільки його конституційні права, але й інші особисті права і свободи. Такі обмеження прав і свобод на користь інтересів суспільства потребують соціальної компенсації.

Соціальні очікування державних службовців, пов'язані з задоволенням саме вторинних потреб, тобто підвищення професійного і посадового статусу, розстановкою кадрів. І в цьому плані, поряд з підняттям іміджу державних службовців, виділяється проблема професійного та особистісного росту державних службовців, а саме: 1) кар'єра службова (вертикальна сторона), тобто підвищення професійного та посадового статусу, пов'язаного з розстановкою кадрів; 2) кар'єра професійна (горизонтальна сторона), тобто професійно-кваліфікований розвиток, пов'язаний із самоосвітою, навчанням, бажанням кожного дня роботи більш складну роботу [7].

Так, вторинні потреби включають: соціальні потреби в належності до кого-небудь або чого-небудь, у розумінні іншими людьми, в почутті соціальної взаємодії, прив'язаності, підтримці; потреба у визнанні й повазі оточення, в особистих досягненнях; потреба в самовираженні – самореалізації своїх потенційних можливостей та в зростанні як особистості. Основними орієнтаціями державних службовців у процесі реалізації цих повноважень є: характер службово-трудової діяльності; умови виконання функціональних обов'язків; винагорода за виконання і особливо за високоякісне виконання посадових повноважень; просування по службі. Відповідно до цих орієнтацій визначають такі змістовні основи соціально-правового захисту державних службовців: а) підвищення престижності державної служби; б) достатньо високе, регулярно виплачуване грошове забезпечення, розміри якого мають підвищуватися з підвищенням кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудової діяльності; в) створення нормальних умов служби, забезпечення приміщенням, транспортом, телефонами, правильна організація розпорядку й режиму робочого дня; г) державне страхування, гарантоване високе пенсійне та медичне забезпечення; ґ) безперервне забезпечення службової перспективи, стабільність службово-трудових відносин, підвищення рівня кваліфікації [7].

Важливим направленням реалізації соціального захисту державних службовців є законодавче закріплення захисних засобів як на державному рівні, так і на рівні суб'єктів країни [8].

Серед найважливіших документів, які регламентують соціальний захист людини і ратифіковані Верховною Радою України, – це Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська соціальна хартія та ін. Зокрема, згідно зі ст. 22 Загальної декларації прав людини, «кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримки її гідності та розвитку її особи прав в економічній, соціальній та культурних сферах за допомоги національного законодавства і міжнародної співпраці та відповідно до структури і ресурсів кожної держави». Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права в ст. 9 закріпив положення, що держави, які беруть участь у цьому пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування.

Важливо наголосити на тому, що право на соціальний захист громадян, зокрема державних службовців як категорії зайнятого населення, в нашій державі закріплено на найвищому законодавчому рівні, тобто в Конституції України у ст. 46, а також у таких основних законодавчих актах, як Кодекс законів про працю України, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», інші загальні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти. Але державні службовці потребують також диференційного підходу в регулюванні соціального захисту, що випливає безпосередньо зі спеціальних цілей і завдань певного державного органу, характеру службово-трудових функцій, специфіки їхнього правового статусу.

Отже, на нашу думку, соціальний захист та забезпечення державних службовців – це сукупність суспільних, правових, економічних, організаційних та технічних

заходів, які мають на меті охорону, підтримку, заступництво та запобігання порушення прав встановлених соціальних стандартів життя державних службовців в умовах дії соціальних ризиків з метою компенсації шкоди, зниження або запобігання їх дії [5].

В свою чергу, соціальний захист державних службовців – це комплекс заходів, спрямованих на створення безпечного соціального середовища державного службовця. А соціальне забезпечення державних службовців – це задоволення специфічних потреб непрацездатних і обмежено працездатних державних службовців та осіб, які припинили службу (колишні службовці), шляхом надання їм соціальних послуг чи задоволення їх життєво важливих потреб у випадках та у межах, визначених Законом [5].

В цьому контексті необхідно розглянути соціальні ризики, які спіткають людину протягом її життя і є соціальними, тому що вони зумовлені суспільним життям. Пріоритет у цій сфері належить Німеччині, де у 1883–1889 рр. було прийнято законодавство О. фон Бісмарка із соціального страхування, яке мало на меті забезпечення ризиків втрати доходів внаслідок непрацездатності.

У структурі соціальних ризиків Ю. Саєнко розрізняє таку ієрархію соціальних ризиків та чинники і фактори їх формування (табл.1; табл. 2) [6].

Таблиця 1

Ієрархія соціальних ризиків

№ п/п	Ризик	Характер ризику
1.	Науково-обґрунтований	рекомендаційний
2.	Законодавчий рівень	обов'язковий
3.	Управлінсько-практичний	формально декларується дотримання управлінськими структурами законодавчого ризику (можливий відхід від норм на практиці)
4.	Суб'єктивний	рівень ризику, якого дотримуються суб'єкти на власний розсуд у повсякденному житті)

Таблиця 2

Чинники і фактори формування суб'єктивного ризику

№ п/п	Чинник (визначає, орієнтує поведінку людини з огляду на суб'єктивне сприйняття ризику)	№ п/п	Фактор (впливає на формування суб'єктивного ризику)
1.	Рівень обізнаності (поінформованості) про рівень об'єктивного ризику	1.	Індивідуалістські (інтернальні) орієнтації, емоційні чи раціональний підхід щодо прийняття рішень
2.	Рівень грамотності (досвіду) щодо оцінки ризику та адекватності поведінки у відповідній ситуація	2.	Патерналістські (екстернальні) орієнтації
3.	Вплив чуток і домислів як самостійної інформації, що знаходиться поза межами науково-обґрунтованого знання та досвіду	3.	Вольовий параметр (здатність приймати вольові рішення)
4.	Вплив ЗМІ, зокрема достовірність, емоційність та періодичність інформування про ризики	4.	Вміння приймати простіші соціальні технології для захисту і реалізації своїх прав, свобод, ініціатив.

На нашу думку, у впливі засобів масової інформації (достовірність, емоційність та періодичність інформування про ризики) необхідно враховувати такий фактор, як вміння приймати простіші соціальні технології для захисту і реалізації своїх прав, свобод, ініціатив, так як кожен об'єктивний ризик трансформується в суб'єктивний, в основі формування якого є науково-обґрунтований ризик, рівень поінформованості людини, рівень грамотності та рівень особистісних орієнтацій. З часом спостерігається тенденція до розширення традиційного кола соціальних ризиків та встановлення на законодавчому рівні механізму їх забезпечення за визначеними складовими.

Складовими соціального захисту державних службовців є різні його види: запобіжне, побутове, пенсійне, реабілітаційне тощо (рис.1).

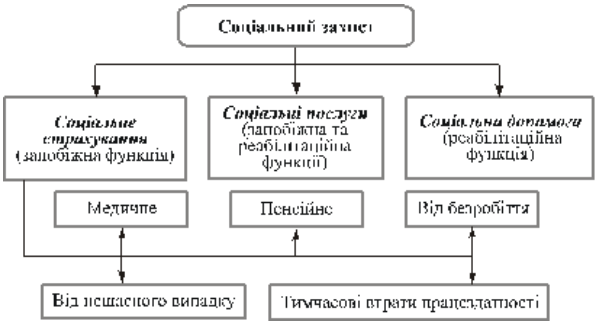

Рис. 1. Складові соціального захисту державних службовців

Так, нормативно-правове підґрунтя соціального забезпечення державних службовців складають: Закон України «Про державну службу», який запроваджує особливий вид державних пенсій – пенсія державного службовця, яка виплачується за рахунок держави згідно зі ст. 37 Закону; Закон України «Про пенсійне забезпечення»; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування», Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283 «Про порядок обчислення стажу державної служби», Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.93 № 1049 «Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади», та деякі інші нормативні акти, а також згідно листа Мінфіну та Мінпраці від 21 09.95 № 05-3209 «Щодо порядку надання матеріальної допомоги працівникам органів державної виконавчої влади» державним службовцям для вирішення соціально-побутових питань може надаватись матеріальна допомога у розмірі середньомісячної зарплати, і це також є одним із видів матеріального забезпечення, який спрямований на поліпшення соціально-побутових умов державного службовця [2; 3; 4].

Водночас, державний службовець, звільнений зі служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням його посадового становища, або вчинення корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії державного службовця. Додатковим видом соціального забезпечення державних службовців є встановлення Законом грошової виплати. У цілому

державні службовці в Україні мають достатньо високий порівняно з іншими категоріями працівників рівень державного соціального забезпечення.

Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я, та цими ж закладами вони обслуговуються і після виходу на пенсію.

Соціально-побутове забезпечення державних службовців – визначається ст. 36 розділу VII Закону України «Про державну службу». Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду.

В свою чергу, правовий статус державного службовця складається із наступного: системи прав, свобод і обов'язків, які знайшли своє чітке право закріплення в нормах права; правового стану державного службовця, що відображає його фактичне положення у взаємовідносинах з суспільством та державою; сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності державного службовця, що встановлюють його правовий стан в суспільстві; законодавчо встановлені державою і взяті в єдності права, свободи і обов'язки державного службовця; вираження правового статусу державного службовця. Це одна із центральних категорій сучасної теорії держави і права, яка визначає правовий статус службовця як частину суспільного явища, а саме правовідносини, які характеризуються постійними змінами умов життя, що потребують якісно нових підходів.

Сутність правового статусу державного службовця визначається як: правове становище державного службовця, організації, установи; співвідносний стан (позиція) державного службовця або групи в соціальній та управлінській системі, що визначаються за рядом ознак, специфічних для них (економічних, професійних, етнічних та інших); сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації, комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів в соціальній системі.

Отже, можна зазначити, що в Україні існує відносно повна правова регламентація мір соціального захисту державних службовців, але залишається недосконалим механізм реалізації законодавчо закріплених положень на державному рівні у сфері державної служби.

Висновки

Таким чином, аналіз світового досвіду та стану суспільних відносин показує, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою, державного апарату і обумовлених ними рамок поведінки. Цілком виправдано одним із пріоритетних завдань кадрової політики вважати створення системи соціального захисту та соціального забезпечення державних службовців як особливої категорії громадян.

Також необхідно зазначити, що особливістю національного законодавства з питань соціального захисту державних службовців є велика кількість та відсутність належної систематизації нормативних актів, які поряд із регулюванням інших відносин, що складаються під час проходження державної служби, регулюють і положення соціального захисту державних службовців.

Література.

1. Варламов К. И. Кадры и социальное управление // Проблемы теории и практики управления, 1992. − №4. − С. 63−68.

2. Закон України "Про державну службу" від 1993. – ВВР. – 1993. − № 52. – С. 490.

3. Закон України «Про пенсійне забезпечення». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування». – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.

5. Кринична І. П. Соціальний захист та забезпечення державних службовців : Енциклопедія державного управління / І. П. Кринична. – Т.6 : Державна служба / наук.-ред. Колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко та ін. . – 2011. – С.420 – 421.

6. Саєнко Ю. Соціальні ризики // Чорнобиль і соціум (Випуск сьомий) / Відп. ред. Ю. І. Саєнко, Ю. О. Привалов. − К., 2001. − С. 160 − 172.

7. Державна кадрова політика. − М., 1996. − С. 213.

8. Сташків Б. Суб'єкти правовідносин у сфері соціального забезпечення / Б. Сташків. Суб'єкти правовідносин у сфері соціального забезпечення // Право України. – 2003. – № 2. – С. 42.

УДК 35.082.4

Наталія Лукашева

РІВНЕВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНУ ГОТОВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті подано структуру готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, де визначені компоненти і критерії оцінювання. На основі результатів проведеного експериментально-діагностичного дослідження подано рівневу характеристику стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Ключові слова: *готовність до професійної діяльності, професійна діяльність державних службовців, глобалізація.*

Постановка проблеми

Важливою передумовою ефективного державного управління на сучасному етапі державотворення є рівень готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. Це пов'язано зі швидкими змінами, що відбуваються як в економічній, так і в культурній, соціальній, морально-етичній та інших складових життя державних службовців, що безпосередньо впливає на стан їхньої готовності до професійної діяльності. Діагностика же стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації дає можливість визначати стратегію розвитку персоналу на державній службі; вносити зміни до програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; планувати систему оцінки персоналу на державній службі й т. ін.

За останні десятиріччя об'єктом дослідження науковців галузі державного управління були такі проблемні питання готовності державних службовців до професій-

© Лукашева Н.А., 2013.

ної діяльності, як: компетентнісна парадигма професійної діяльності державних службовців (В. Бакуменко, Н. Нижник, С. Серьогін, О. Оболенський, В. Олуйко, С. Хаджирадєва та ін.); конструктивні й деструктивні детермінанти процесу глобалізації (Р. Войтович, І. Грицяк, С. Коник та ін.); менталітет державних службовців (М. Оганісян, Т. Філіпова та ін.); просторово-часова організація професійної діяльності (Н. Шаргородська та ін.); готовність до професійно-комунікативної діяльності (Н. Драгомарецька, Н. Липовська та ін.); готовність до професійно-аналітичної (Ю. Глущук та ін.); структурно-функціональна складова професійної діяльності державних службовців (Є. Курасова, О. Мельников, П. Надолішний, Л. Пріходченко та ін.) тощо.

Мета

Мета статті – ґрунтуючись на результатах проведеного експериментально-діагностичного дослідження подати рівневу характеристику стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу

У контексті нашого дослідження діагностика стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації здійснювалася за такою логікою: по-перше, було визначено структуру готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації з чітким обґрунтуванням її компонентів і відповідних показників прояву; по-друге, схарактеризовано рівні готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації за шкалами: незадовільний, низький, достатній, високий; по-третє, проведено кореляційний аналіз результатів дослідження. Презентуємо результати цієї роботи.

Аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових фондів дозволяє констатувати, що проблема готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації не була предметом спеціальних наукових досліджень. Різноманітні підходи до розуміння понять «готовність» (А. Ліненко, М. Дьяченко, Л. Кандибович, Л. Кондрашова, О. Отич та ін.) і «готовність до діяльності» (Л. Гончаренко, Н. Левітов, О. Каверіна, В. Кузьменко, Д. Узнадзе та ін.) спричинили різноманітність думок щодо її складових компонентів [2 та ін.]. Саме тому, при визначенні структури готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації було прийнято рішення додатково використати метод контент-аналізу і метод експертних оцінок.

За допомогою методу контент-аналізу нам вдалося підрахувати кількість компонентів готовності, що найбільш часто зустрічаються у визначеннях учених (М. Барбан, С. Воронова, Ю. Глущук, Л. Гончаренко, О. Гусак, А. Деркач, М. Дьяченко, О. Каверіна, Л. Кандибович, Т. Коваль, Л. Кондрашова, В. Корнещук, В. Кузьменко, О. Макаренко, Л. Орбан, В. Редько, Н. Ремез, Н. Романенко, О. Сакалюк, О. Семеног, С. Хаджирадєва, Н. Черненко та ін.) і презентовані для оцінки на широкий науковий загал в авторефератах докторських і кандидатських дисертацій, збірниках наукових праць, наукових статтях, монографіях і т. ін. Зазначимо, що їх узагальнена кількість сягає, за нашими підрахунками, більше ста компонентів. Більшість з компонентів перекликається у певних синонімічних рядках (наприклад: пізнавальний, гностичний, когнітивний і т. ін.), інші мають подвійно узагальнений зміст (наприклад: морально-орієнтаційний, операційно-компетентнісний, пізнавально-операційний, емоційно-вольовий і т. ін.), що ускладнює об'єктивне визначення структури готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. Саме тому думка експертів, які є висококваліфікованими фахівцями з цих питань, була для нас вирішальною.

Експертам було запропоновано ознайомитися з переліком структурних компонентів, що складався із 17 пунктів, за якими потенційно можна було б визначати готовність державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. Їм пропонувалося підкреслити 5 найбільш важливих компонентів структури готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації і проранжувати їх за шкалою семантичної диференціації (від 1 – найменш важливі, до 10 – найбільш важливі).

Враховуючи результати експертних оцінок, у структурі готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації вважаємо за доцільне визначити чотири взаємопов'язаних компоненти: мотиваційно-ціннісний, когнітивно-орієнтаційний, операційно-технологічний, рефлексивно-вольовий. Узагальнено це подано в таблиці 1.

З метою визначення стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації було розроблено програму констатувального експерименту, яка презентується як технологія оцінювання рівня готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. До складу названої програми включено три блоки: пошуково-цільовий (наукове обґрунтування методики оцінювання, формування комплексу психодіагностичних методик, бази тестових завдань, інструментарію дослідження і т. ін.); оперативно-діяльнісний (безпосереднє тестування, інтерв'ювання, співбесіди з респондентами) і оцінно-контрольний (обробка даних, інтерпретація результатів). З повним змістом програми констатувального експерименту можна ознайомиться у науково-методичних рекомендаціях автора «Технологія оцінювання рівня готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації» [4].

Експериментальне дослідження проводилося в період з 2010 по січень 2013 рр. на базі Національної академії державного управління при Президентові України та двох її регіональних інститутів – Дніпропетровському і Одеському; а також на базі Кримського Центру підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій при Раді Міністрів Автономної Республіки Крим. Усього в експериментальному дослідженні взяли участь 1729 державних службовців віком від 24 до 66 років, які проходили підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у вищезазначених установах.

Діагностичний комплекс складався з чотирьох блоків, які ототожнювалися з чотирма компонентами структури готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, а саме: мотиваційно-ціннісний, когнітивно-орієнтаційний, операційно-технологічний, рефлексивно-вольовий.

Процедура оцінювання здійснювалася за такою логікою. По-перше, необхідно було визначити значення показників за мотиваційно-ціннісним, когнітивно-орієнтаційним, операційно-технологічнии і рефлексивно-вольовим компонентами структури готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. Значення усіх чотирьох вищезазначених компонентів було обчислено шляхом визначення середнього арифметичного кожного з них: $B_c = \frac{B_1 + B_2 + B_3}{3}$;

де Вс – середній показник високого рівня сформованості компоненту готовності державних службовців до

Таблиця 1

Структура готовності державних службовців (ДС) до професійної діяльності в умовах глобалізації

Компоненти	Показники оцінки
Мотиваційно-ціннісний	переконання ДС у цінності здоров'я та потреба у здоровому способі життя
	наявність у ДС професійних мотивів на консолідацію управлінських зусиль щодо попередження/запобігання деструктивним явищам глобалізації на засадах корпоративної соціальної відповідальності та кроскультурного менеджменту;
	усвідомлення ДС перспектив розвитку українського суспільства в умовах глобалізації через реалізацію спільних з громадськими організаціями екосоціокультурних проектів і програм;
Когнітивно-орієнтаційний	знання ДС основних глобалізаційних викликів суспільного розвитку, особливостей їх виникнення та впливів на систему державного управління;
	обізнаність ДС із технологіями передбачення загроз національній безпеці України в умовах глобалізації;
	обізнаність ДС із базовими стратегіями модернізації державного управління в умовах глобалізації;
Операційно-технологічний	вміння ДС проводити ситуаційний аналіз із урахуванням основних проблем глобалізації;
	вміння ДС оцінювати та прогнозувати соціально-екологічний ефект програм, проектів, державно-управлінських рішень, ситуацій і т. ін., що реалізуються на різних рівнях суспільного життя (міжнародному, національному, регіональному, місцевому);
	вміння ДС планувати зміни у професійні діяльності й поведінці з урахуванням детермінант корпоративної соціальної відповідальності та екологічної культури;
Рефлексивно-вольовий	здатність ДС до самоконтролю у професійній діяльності в умовах глобалізації
	наполегливість ДС щодо професійного самовдосконалення з урахуванням тенденцій розвитку процесів глобалізації
	здатність ДС проявляти толерантність;

професійної діяльності в умовах глобалізації; В1 – високий результат за першим показником; В2 – високий результат за другим показником; В3 – високий результат за третім показником. Аналогічно було визначено середнє арифметичне для достатнього, низького та незадовільного рівнів.

По-друге, на основі цих даних було обчислено індекс готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації за формулою:

$$I_{гр.гот.} = \frac{4\sum_{n=1}^{k} P_{ГВ}. + 3\sum_{n=1}^{k} P_{ГД}. + 2\sum_{n=1}^{k} P_{ГС}. + \sum_{n=1}^{k} P_{ГН}.}{100k};$$

де Iгр.гот. – індекс групової готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, k – кількість компонентів готовності до професійної діяльності в умовах глобалізації, тобто k=4, РГВ – кількість державних службовців (у відсотках), які досягли високого рівня за певним компонентом, РГД – кількість державних службовців (у відсотках), які досягли достатнього рівня за певним компонентом, РГС – кількість державних службовців (у відсотках), які досягли низького рівня за певним компонентом, РГН – кількість державних службовців (у відсотках), які досягли незадовільного рівня за певним компонентом. Кожному рівню було присвоєно певну кількість балів: високому рівню – 4 бали; достатньому – 3 бали, низькому – 2 бали, незадовільному – 1 бал. Отже, показниками індексу групової готовності виступили: 1–1,75 – незадовільний; 1,76–2,5 – низький; 2,6–3,25 – достатній; 3,26–4 – високий.

І, нарешті, застосовуючи медіанний критерій як статистичний метод обробки даних, підтвердити достовірність отриманих результатів. Доведення відсутності статистично значущої різниці в рівнях готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації здійснювалося за медіанним критерієм для декількох вибірок різного розміру [3]. Вибір вказаного непараметричного статистичного критерію був зумовлений тим, що закон розподілу вибіркових даних не був нормальним. Крім того, у вибірці мали місце дані, що різко відрізнялися від вибіркового середнього, тому вибіркова медіана була більш усталеною оцінкою центральної тенденції, ніж вибіркове середнє. Розрахунки проводились із застосуванням програмного продукту Microsoft Excel за допомогою практичного посібника [3]. Критичні значення статистичного критерію було знайдено за статистичними таблицями [1].

Отже, представимо результати дослідження та висновки з них щодо стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Так, рівень сформованості мотиваційно-ціннісного компонент готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації оцінювався відповідно до першого блоку розробленого нами діагностичного комплексу, який складався зі спеціально розробленого опитувальника та психологічних тестів (тест смисложиттєвих орієнтацій (ТСО); Методика виявлення ціннісних орієнтацій М. Рокіча та Методика діагностики особистості на мотивацію до успіху Т. Елерса).

Узагальнюючи результати оцінювання рівнів сформованості мотиваційно-ціннісного компонент готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, ми дійшли висновку, що більшість

державних службовців (49,1 %) мають низький рівень сформованості вищезазначеного компоненту; 21,4 % – незадовільний; 22,5 % – достатній і лише 7 % – високий.

Для визначення рівнів сформованості когнітивно-орієнтаційного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації було використано комп'ютерну програму комплексного дидактичного тестування, яка формувалася на основі розроблених, в рамках магістерської програми «Державне управління», тестових завдань на вимірювання навчальних досягнень з дисциплін «Теорія і історія державного управління», «Управління соціально-екологічною безпекою», «Європейська інтеграція», «Аналіз державної політики» та ін. Однак, формуючи структуру тесту, ми завдання з дисциплін згрупували відповідно до «Таксономії Блума–Андерсон» за відповідною логікою.

Узагальнюючи результати оцінювання рівнів сформованості когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, ми дійшли висновку, що більшість державних службовців (57,6 %) мають низький рівень сформованості вищезазначеного компонента; 25,8 % – незадовільний; 11,6 % – достатній і лише 5 % – високий.

Рівень сформованості операційно-технологічного компонент готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації оцінювався відповідно до третього блоку розробленого нами діагностичного комплексу, який складався з шести завдань, для розв'язання яких державним службовцям необхідно було застосовувати методи swot-аналізу, кейс-стаді, акмемоделювання, експертного оцінювання та ін.

Узагальнюючи результати оцінювання рівнів сформованості операційно-технологічного компонента готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, ми дійшли висновку, що більшість державних службовців (56,8 %) мають низький рівень сформованості вищезазначеного компоненту; 17,7 % – незадовільний; 20,9 % – достатній і лише 4,6 % – високий.

Рівень сформованості рефлексивно-вольового компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації оцінювався за допомогою психологічного тестування, до якого включені чотири тести, зокрема: тест-опитувальник «Дослідження вольової саморегуляції» (А. Зверькова, Е. Ейдмана); новий опитувальник толерантності-інтолерантності до невизначеності (Т. Корнілова); експрес-опитувальник «Індекс толерантності» (Г. Солдатова, О. Кравцова, О. Худякова, Л. Шайгерова); методика діагностики загальної комунікативної толерантності (В. Бойко), а також застосування методу портфоліо. Державним службовцям необхідно було підготувати портфоліо, що складалось з портфелю-самооцінки (для себе) – з метою показати прогрес чи регрес в певних видах чи окремих аспектах власної життєдіяльності та професійної діяльності в умовах глобалізації; і портфелю-звіту (для інших) – показати успішність і доказати прогрес професійної діяльності в умовах глобалізації.

Узагальнюючи результати оцінювання рівнів сформованості рефлексивно-вольового компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, ми дійшли висновку, що більшість державних службовців (57,6 %) мають низький рівень сформованості вищезазначеного компоненту; 25,8 % – незадовільний; 11,6 % – достатній і лише 5 % – високий.

Отже, з даних, що отримано за результатами експерименту, було сформовано чотири об'єднаних вибірки (відповідно до чотирьох критеріїв). Для кожної з виборок було обчислено медіану за формулою:

$$Md = X_{Md} + \frac{h\left(\frac{n}{2} - m_x^{\max}\right)}{m_m},$$

де $n = \sum_{i=1}^{k} n_i$ – загальна кількість респондентів, що брали участь в експерименті;

n_i – кількість респондентів і-тої групи;

k – кількість груп;

X_{Md} – фактична нижня границя медіанного інтервалу;

h – ширина медіанного інтервалу;

$m_x^{\max}$ – частота, що набута до початку медіанного інтервалу;

m_m – частота в медіанному інтервалі [1].

Медіанний критерій був розрахований за формулою:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^{k} \frac{(L_i - K_i)^2}{K_i},$$

,

де L_i – кількість більших за медіану значень і-тої сукупності даних, що спостерігається;

K_i – кількість більших за медіану значень і-тої сукупності даних, що очікується,

$$K_i = \frac{n_i \sum_{j=1}^{k} L_j}{n} \text{ [3].}$$

[3].

Розраховане значення медіанного критерію порівнювалося з критичним значенням розподілу $\chi^2_{табл}$, взятим з рівнем значущості 0,05 та ступенем свободи . Оскільки $\chi^2_{табл} = 3{,}84$ = 3,84, то на рівні значущості = 0,05 різниця між результатами діагностування державних службовців різних груп не є статистично значущою, тобто стан готовності державних службовців у різних групах зафіксован на одному рівні. Узагальнені результати підрахунків подані на рис.1.

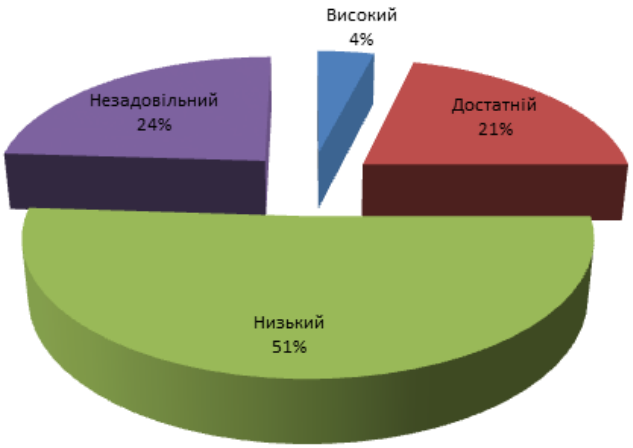

Рис. 1. Рівні готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації

Отже, за результатами дослідження у 51 % державних службовців виявлено низький рівень, а у 24 % – незадовільний готовності до професійної діяльності в умовах глобалізації. Лише у 4 % державних службовців зафіксовано високий і у 21 % достатній рівні готовності до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Було встановлено, що державні службовці недостатньо вміють проводити ситуаційний аналіз із урахуванням основних проблем глобалізації; оцінювати та прогнозувати соціально-екологічний ефект програм, проектів, державно-управлінських рішень, ситуацій і т. ін., що реалізуються на різних рівнях суспільного життя (міжнародному, національному, регіональному, місцевому); планувати зміни у професійні діяльності і поведінці з урахуванням детермінант корпоративної соціальної відповідальності та екологічної культури. Слід звернути увагу керівників апарату державної служби на низький рівень прояву державними службовцями толерантності, здатності до самоконтролю у професійній діяльності в умовах глобалізації, наполегливості щодо професійного самовдосконалення з урахуванням тенденцій розвитку процесів глобалізації.

Високий рівень готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації характерний для державних службовців, в яких є чітке усвідомлення важливості проблем, що пов'язані з процесами глобалізації, бажання брати активну участь в їх вирішенні, демонструючи професійну вмотивованість на досягнення успіху; а також здатність працювати, ґрунтуючись на базових принципах корпоративної соціальної відповідальності та кроскультурного менеджменту. Також характерне для державних службовців, в яких є розуміння, що глобалізація лише тоді буде сприйматися позитивно, коли вона буде характеризуватися такими поняттями, як: етика – менше порушень прав людини і більше поваги до людських цінностей; справедливість – менше відмінностей в рівні життя людей в одній країні й в різних країнах; інтеграція – зменшення масштабів маргіналізації та ізоляції народів і країн; безпека людини – менше нестабільності в суспільстві та вразливості людини; людська безпека – менше вразливості народів і країн; стійкий розвиток – менше руйнування і погіршення довкілля. І, на наш погляд, головне – високий рівень готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації детермінований, перш за все, вміннями і навичками аналітичної діяльності, логічного мислення, що дозволяє вибудовувати чіткі стратегії особистісного та професійного розвитку з урахуванням специфіки глобалізації.

Література.

1. Гласс Дж. Статистические методы в педагогике и психологии / Дж. Гласс, Дж. Стенли. – М. : Прогресс, 1976. – 495 с.
2. Дьяченко М. И. Психологические проблемы готовности к деятельности / М. И. Дьяченко, Л. А. Кандыбович. – Минск: Белорус. ун-т. 1996. –197 с.
3. Лапач С. Н. Статистика в науке и бизнесе / С. Н. Лапач, А. В. Чубенко, П. Н. Бабич. – К. : МОРИОН, 2002. – 640 с.
4. Лукашева Н. А. Методика діагностики стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації: інструктивно-методичний посібник. – Одеса: ПНПУ, 2011. – 48 с.

УДК 35.078.3:17

Мілєна Пашкова

ДОДЕРЖАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ВНУТРІШНЬОВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ

В статті запропонований розгляд суб'єктів, які здійснюють внутрішньовідомчий контроль за додержанням норм адміністративної етики в органах виконавчої влади. На основі нормативно-законодавчих документів визначений і описаний практичний інструментарій, який реалізує внутрішньовідомчий контроль за етичною поведінкою державних службовців.

Ключові слова: *внутрішньовідомчий контроль в органах виконавчої влади, державна служба, етика поведінки державних службовців.*

Постановка проблеми

В процесі реформування державної служби важливе місце відведено вдосконаленню системи органів виконавчої влади. Контроль в урядових структурах виступає дієвим регулятивним інструментом, що забезпечує законність і відповідність реалізованих завдань запланованим, виявляє порушення і запобігає виникненню ризиків їх появлення, а також впливає на саму владу з метою дотримання правових норм та покращення надання адміністративних послуг громадськості. В цій статті пропонуємо зосередити увагу на адміністративній етиці як одному із сегментів діяльності державних службовців, визначити роль і місце внутрішньовідомчого контролю за додержанням норм етичної поведінки в органах виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Велика кількість науковців досліджували в своїх роботах різні напрямки управлінської діяльності, переосмислювали принципи та стандарти функціонування органів влади у зв'язку із динамічними змінами в суспільстві та переорієнтацією діяльності урядових структур в бік відкритості та публічності. Серед тих, хто зробив вагомий внесок у розвиток управлінської науки, можна назвати В. Авер'янова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Калюжного, В. Князєва, В. Малиновського, Н. Малиш, О. Миха, Н. Нижник, Д. Новікова, О. Оболенського, Т. Пахомову, А. Пухтецьку, Р. Рудницьку, О. Сергейчука, О. Скакуна, О. Сушинського, Ю. Тихомирова, О. Федорчака, В. Цвєткова, І. Черленяка, Л. Юзькова та інших.

Різні аспекти сфери адміністративної етики та розвитку етичної інфраструктури досліджували В. Бакштановський, Ю. Битяк, Т. Василевська, Д. Васильєв, В. Діуліна, П. Дробишев, В. Колтун, О. Конов, І. Князєв, В. Кучеренко, Н. Лахижа, А. Матіос, М. Нинюк, О. Оболенський, О. Оболонський, Є. Охотский, Ю. Палеха, С. В. Пчелинцев, С.С. Пчелинцев, В. Романов, М. Рудакевич, Ю. Согомонов, В. Соколов, В. Толкованов, Н. Харченко, О. Штирьов, Л. Штика, В. Цвєтков та інші дослідники.

Вагомих результатів досягли зарубіжні вчені країн ЄС та США в ході ґрунтовного вивчення тематики додержання етичних принципів поведінки в органах публічної влади, а саме: Е. Армстронг, У. М. Брюс, С. Вашингтон, С. Гілман, Й. Жерініч, Б. Кудрицька, Террі Л. Купер, А. Лотон, Й. Палідаускате, А. Певкур, Н.Стром, Г. Уіттон, Е. Уетнел, Денніс Ф. Томсон тощо.

Мета

Метою публікації є вивчення та опис системи внутрішньовідомчого контролю за додержанням норм

© Пашкова М.О., 2013.

адміністративної етики відповідно дочинного законодавства. На основі комплексного розгляду пропонуємо визначити організаційні інструменти, які створені для забезпечення додержання належної поведінки службовцями в органах влади.

Виклад основного матеріалу

Контроль в органах виконавчої влади прийнято поділяти на зовнішній (надвідомчий контроль) і внутрішній (внутрішньовідомчий контроль) або контроль органів виконавчої влади та контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Основні відмінності зовнішнього і внутрішнього видів контролю полягають у різних правових та організаційних формах реалізації контрольних повноважень, а також у методах впливу. Отже, внутрішній (внутрішньовідомчий) контроль здійснюється органами, які належать до однієї системи, перебувають в адміністративній підпорядкованості і спрямовані на вирішення завдань, що стоять перед конкретним органом державного управління [3, с. 323]., тоді як зовнішній контроль за діяльністю органів виконавчої влади здійснюється іншими суб'єктами. До зовнішнього контролю належить парламентський контроль, президентський контроль, контроль з боку органів судової влади, прокурорський нагляд, а також громадський контроль.

Дотримання етичної поведінки державними службовцями органів виконавчої влади потребує чітко налагодженої роботи організаційних структур, взаємоузгодження горизонтальних та вертикальних зв'язків суб'єктів управлінської діяльності, а також механізму контролю, який забезпечуватиме їх ефективну координацію. Правовою основою виступатимуть закони, які регламентують додержання етичних норм в органах влади: Конституція України, Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року [12]., Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року [10]., Загальні правила поведінки державного службовця [1]., Положення про Національне агентство України з питань державної служби [6]., законодавчі акти з питань антикорупційної діяльності, інші документи.

Як зазначається в Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році», Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року має стати «основою ефективного правозастосування і праворозуміння осіб, які впроваджуватимуть на практиці нові нормативні правила їхнього професіоналізму та дотримання етичних норм» [9, с. 151]. В Законі України «Про правила етичної поведінки», в розділі ІІ, окремо визначаються ті позиції, що складають принципи і основи етичної поведінки, яких необхідно дотримуватись, а саме: законність, пріоритет інтересів, політична неупередженість, толерантність, об'єктивність, компетентність і ефективність, формування довіри до влади, конфіденційність, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру.

На інститут державної служби покладається здійснення управлінської діяльності в органах виконавчої влади, що забезпечує роботу всіх державних органів в інтересах суспільства та захист прав особистості. Так, в Розділі І, п. 1 Закону України «Про державну службу» зазначено: «державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження» [10]. В законі «Про державну службу» визначаються принципи здійснення державної служби, які в вже своїй основі містять високий моральний та етичний контекст. Наприклад, ставлення суспільних інтересів вище за власні бажання (принцип служіння народу України, пріоритету прав людини і громадянина), рівні права усіх перед законом (принцип гуманізму і соціальної справедливості, демократизму і законності), встановлення високих критеріїв професіоналізму та загальноособистісної бездоганності (принцип професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування, підприємств, організацій об'єднань громадян). Як зазначає в одній з своїх робіт Н. М. Грінівецька, державна служба є складним соціальним, політичним, державно-правовим, духовно-культурним інститутом, для якого основним елементом виступає особа державного службовця, а головною функцією державної служби є служіння суспільству, забезпечення зв'язку держави і суспільства, держави і громадян та практична реалізація демократичних принципів через професійну управлінську роботу [2]. Окреме положення Закону України «Про державну службу» (п. 5 «Етика поведінки державного службовця») визначає основні етичні критерії (орієнтири), яких повинен дотримуватись кожен державний службовець в ході виконання покладених на нього завдань, а саме: «сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця» [10].

Наступний нормативний документ, що регулює дотримання етичних норм в сфері державної служби – це Загальні правила поведінки державного службовця. Він являє собою узагальнені стандарти етичної поведінки, доброчесності, встановлює основні вимоги з питань запобігання і врегулювання конфлікту інтересів в діяльності державних службовців.

Відповідно ст. 6 Закону України «Про державну службу», «проведення єдиної державної політики та функціональне управління державною службою здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби» [10]. Таким спеціально уповноваженим органом виступає Національне Агентство України з питань державної служби (НАДС). НАДС, як орган зі спеціальним статусом, керується Конституцією та Законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими нормативними документами, а також здійснює свої організаційно-розпорядчі повноваження відповідно до Затвердженого Указом Президента України Положення про Національне Агентство України з питань державної служби [6].. Контрольна діяльність НАДС здійснюється структурними підрозділами Контрольним управлінням, до складу якого входять відділ контролю за дотриманням законодавства про державну службу, відділ контролю за дотриманням законодавства по боротьбі з корупцією та Управління організації навчання з підпорядкованими відділами з питань підвищення кваліфікації та професійної підготовки. Також питаннями контролю та напрямками роботи, пов'язаними з адміністративною етикою в межах компетенції, займаються підвідомчі

установи − Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Школа вищого корпусу державної служби.

НАДС має свої територіальні органи (представництва), які реалізують завдання з питань державної служби на місцевому рівні. Стосовно дотримання власно етичної поведінки державними службовцями, НАДС має повноваження проводити службові розслідування та розглядати факти порушення етики поведінки державними службовцями, тоді як територіальні підрозділи Агентства (за рішенням Голови НАДС) беруть участь у проведенні службових розслідувань [6].

Наступним кроком пропонуємо розглянути, які саме інструменти внутрішнього контролю безпосередньо призначені для перевірки додержання норм етичної поведінки державними службовцями. До таких інструментів належать:

- проведення комплексних перевірок, в ході яких контролюється додержання органами виконавчої влади нормативно-правових, адміністративних, розпорядчих та інших документів (постанови, рішення, розпорядження, накази, положення, порядки, стандарти, інструкції, вказівки, інструктивні листи тощо), умов реалізації громадянами України права на державну службу та Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». До проведення комплексних перевірок НАДС та її територіальні підрозділи можуть залучати уповноважених спеціалістів та експертів інших організацій (включаючи контрольні, податкові, митні чи правоохоронні органи). Здійснюють комплексні перевірки спеціально утворені робочі групи;
- проведення службових розслідувань, які реалізуються відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України Порядку щодо діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування від 13.06.2000 за № 950 [8]. Службові розслідування проводяться Агентством за дорученням Першого віце-прем'єр-міністра України та вищих посадових осіб країни, на підставі фактів недодержання законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства, порушення етики поведінки, також через невиконання або неналежне виконання державними службовцями службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, які призвели до значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, об'єднанню громадян, державі чи установі, а також на вимогу особи з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри [8, ст. 1].

Серед інших суб'єктів внутрішньовідомчого контролю можна назвати колектив органу виконавчої влади, який являється потужним інструментом формування індивідуальної моралі в руслі колективних етичних стандартів. Даний вид контролю має здійснюватись на основі корпоративної культури, передбачати певні організаційні процедури та інструменти, які дозволяли б наглядати за поведінкою колег, а через виявлення невідповідностей встановленим стандартам − стимулювати державних службовців виправити ситуацію. Контроль з боку організації за діяльністю державного службовця на практиці реалізується через проведення щорічної оцінки діяльності та атестації державних службовців. Нормативною основою для проведення атестації державних службовців та щорічної оцінки є затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. за № 1922 Положення про проведення атестації державних службовців та Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців, затверджені Наказом Головдержслужби від 17.11.2004 р. за № 201 [5; 7].

Щорічна оцінка та атестація проводяться з метою перевірки результатів роботи, ділових та професійних якостей державних службовців, а також для підвищення ефективності їх діяльності. Атестація як регулярний вид контрольної діяльності передбачає перевірку державних службовців усіх рівнів один раз на три роки за винятком тих, хто обіймає посаду строком менше одного року, та службовців, перевірка діяльності яких регулюється іншими нормативними документами [7, п. 2]. Для проведення атестації державних службовців, кадрові служби організації проводять відповідну підготовчу роботу щодо складу атестаційних комісій, узгоджують терміни і графіки проведення атестації, а також визначають кількісний склад з числа державних службовців, які підлягають атестації [5]. За наказом керівника державного органу створюється комісія, яка повинна забезпечити «об'єктивний розгляд і оцінку діяльності державного службовця щодо виконання покладених на нього службових обов'язків…та подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного органу» [5, п. 5]. Але змістовний аналіз Положень про атестацію показав, що окрім професійних якостей та мовних навичок в цьому документі немає жодного пункту, в якому б комісія оцінювала етичну поведінку або додержання етичних принципів при виконанні покладених на державного службовця завдань. В Методичних рекомендаціях щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців, в частині, яка присвячена розгляду службової характеристики особи, що атестується, тільки один із пунктів містить інформацію про дотримання правил поведінки державним службовцем, але що саме у поведінці повинно підлягати оцінці конкретно − не зазначається.

Наступним елементом контролю стосовно дотримання норм етичної поведінки державним службовцем виступає контроль з боку керівника. Згідно з положеннями Закону України «Про державну службу», Закону України «Про правила етичної поведінки», Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», Загальними правилами поведінки державного службовця, Посадовими інструкціями тощо, керівник може здійснювати контроль рамках покладених на нього обов'язків. Здійснення такого виду контролю потребує, перш за все, наявності у керівника практичних навичок оцінювання дотримання етичних норм з боку підлеглого. Важливим елементом у здійсненні контролю з боку керівника є знання законодавства з питань етики та практичне використання нормативних положень (включаючи положення внутрішніх документів, які враховують специфіку організації) в разі виникнення ситуацій, що можуть призвести до порушень або викликати конфлікт інтересів. Контроль з боку керівника за етичною поведінкою підлеглого може здійснюватись (а) на основі постійного нагляду в ході роботи; (б) за зверненням колег, (в) на вимогу представників громадськості; (г) в разі виникнення нестандартних ситуацій (періодично) тощо. Результати такого контролю та оцінка діяльності державного службовця представляються в ході проведення щорічної оцінки виконання підлеглим службовцем покладених на нього обов'язків і завдань.

Щорічна оцінка проводиться керівником структурного підрозділу в порядку та відповідно до Затвердженого Наказом Головного управління державної служби Укра-

їни від 31.10.2003 року Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [11]. Серед основних напрямків перевірки можна назвати: виконання державним службовцем посадових обов'язків та завдань на основі здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби; професійні досягнення та якість діяльності службовця відповідно до посадових інструкцій [11, ст.1, п. 1.1.]. Щорічна оцінка проводиться задля покращення кадрового менеджменту організації та ефективного використання потенціалу державних службовців, а також з метою оперативного реагування на проблеми в разі їх виникнення. Сама процедура проведення щорічної оцінки складається з таких етапів: підготовчий період, оцінювання, співбесіда та підписання результатів обговорення, затвердження керівником вищого рівня результатів оцінювання, заключний етап [11, ст. 2, п.2.3.]. Отже, в ході підготовчого періоду, безпосередній керівник та державний службовець можуть проаналізувати виконання завдань та обов'язків, які зазначені в посадових інструкціях та положеннях про підрозділи. Результати самооцінки державного службовця та оцінки безпосереднього керівника фіксуються в формі бланка щорічної оцінки, але на даний момент в положеннях цього бланку навіть не згадується про необхідність аналізу правил етичної поведінки ані з боку службовця, ані з боку керівника, а йдеться виключно про успішність виконання планових та позапланових завдань [11, додаток до п.2.2.]. Оцінювання безпосереднім керівником має ґрунтуватись на об'єктивних досягненнях та спиратись на конкретні позитивні чи негативні приклади. Поєднання самооцінки та оцінки керівника повинні стати основою для підсумкової оцінки. Співбесіда з державним службовцем проводиться з метою проведення аналізу виконаної роботи та визначення подальших напрямків діяльності або доцільності підвищення кваліфікації підлеглого, вона має поєднувати баланс між позитивною оцінкою та конструктивно обґрунтованою критикою діяльності. Керівник організації, після ознайомлення з результатами, затверджує щорічну оцінку, але при цьому він має право надавати свої зауваження або пропозиції, а в разі потреби − провести співбесіду. Після узагальнення матеріалів щорічної оцінки кадрова служба готує проекти рішень з питань кадрового менеджменту, а результати проведення такої оцінки повинні враховуватись в ході проведення атестації державних службовців. Важливо також, щоб проведення щорічної оцінки не перетворювалось на формальний процес звітування про «кількість виконаних або невиконаних завдань», або на «з'ясування відносин» між керівником та підлеглим, якщо між ними існують певні протиріччя. Коли в практиці виникають подібні ситуації, ми пропонуємо залучати, наприклад, «тимчасову комісію» організації, яка допоможе конструктивно і неупереджено здійснити оцінку додержання положень етики в кожному окремому випадку.

Самоконтроль з боку державного службовця, безумовно, є самим дієвим та ефективним видом контролю, який гарантував би забезпечення етичної поведінки. Як зазначає в своїй роботі професор М. І. Рудакевич «інструментом самоконтролю виступає сумління як свідомість і почуття моральної відповідальності за виконання морального обов'язку» [13]. В свою чергу, А. В. Матіос стверджує, що «від рівня моральності державних службовців багато у чому залежить не лише авторитет влади, ефективність реалізації стратегічних цілей, конкретних рішень на всіх рівнях управління, але й соціальне почуття суспільства» [4]. Інакше кажучи, поєднання професійних навичок із усвідомленням змісту правил етичної поведінки на практиці перетворює самого державного службовця на найпотужніший елемент системи контролю за додержанням норм адміністративної етики. Вагома роль в цьому належить професійній освіті, яка покликана забезпечити знайомство зі стандартами етичної поведінки, сформувати практичні навички розв'язання проблемних ситуацій з питань антикорупційної діяльності, конфлікту інтересів, належного використання службової інформації тощо. Важливим елементом підтримки етичного самоконтролю має бути розуміння того, що дотримання високих стандартів етичної поведінки впливатиме на подальше кар'єрне просування та матеріальні заохочення. Формування у державного службовця навичок етичного самоконтролю досягається в повсякденній практиці, через конкретні приклади вирішення етичних питань або з прикладів колег. Високі критерії самоконтролю сприятимуть створенню належних умов реалізації норм етичної поведінки в щоденній роботі державних службовців, що стане запорукою ефективного і результативного виконання покладених на них управлінських завдань.

Висновки

Аналіз чинного законодавства свідчить про відсутність узгодженості в положеннях нормативних документів з питань адміністративної етики – тобто, якщо на рівні законів існують положення, які стосуються дотримання етичної поведінки державними службовцями, то на рівні внутрішніх нормативів оцінці підлягають виключно виконання поставлених завдань в рамках посадових інструкцій. Відповідно, певні інструменти внутрішнього контролю також залишають поза увагою додержання норм етики державними службовцями. Ми вважаємо, що необхідно суттєво переглянути і доповнити змістовну складову внутрішніх нормативів положеннями, які б оцінювали етичну поведінку державних службовців. Чітко і зрозуміло визначені критерії етичної поведінки сприятимуть єдиному розумінню норм адміністративної етики. В цьому контексті актуальним є створення ефективного механізму контролю, який, перш за все, забезпечував би додержання норм етики на рівні організації і міжособистісного спілкування, по-друге, в разі виявлення відхилень від встановлених етичних норм мав би нормативні й організаційні інструменти впливу (регулювання). Механізм контролю за додержанням норм адміністративної етики не повинен стати додатковим знаряддям примусу, він, насамперед, має створити відповідний моральний клімат і сприятливі умови для реалізації професійної діяльності державними службовцями в органах виконавчої влади.

Література.

1. Головне управління державної служби України. Наказ від 04.08.2010 за № 214. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця (Із змінами, внесеними згідно з Наказами Головного управління державної служби N 300 (z1261-10) від 29.11.2010, № 176 (z0973-11) від 19.07.2011) / [Електроний ресурс]. − Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.

2. Грінівецька Н. М. Проблема формування сучасного типу державного службовця в Україні: автореф. дис.. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Ніна Миколаївна Грінівецька; Українська Академія державного управління при Президентові України. – Київ, 1999. – 18 с.

3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб [за заг.

ред. д.ю.н., проф.. Н. Р. Нижник та к.н.держ упр., доц.. В. М. Олуйка.]. – Львів. – 2002. – 351 с.

4. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління: автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.07 / Анатолій Васильович Матіос ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2006. – 21 с.

5. Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців, затверджені Наказом Головдержслужби від 17.11.2004 р. за № 201 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=39110&cat_id=35561&ctime=1140771476468.

6. Положення про Національне агентство України з питань державної служби затверджене Указом Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 // Урядовий кур'єр 23.07.2011. − № 133.

7. Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1922 // Офіц. вісн. України 26.01.2001 №1. − Т.1. – С. 123, ст 27.

8. Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування від 13.06.2000 року № 950 // Офіц. вісн. України – 2000. − № 24. − С. 146, ст. 1004.

9. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Текст]. – К. : НІСД, 2012. – 256 с. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf.

10. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України 28.12.1993. − № 52, ст. 490.

11. Про Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. № 122 // Офіц. вісн. України, 2003. − № 48. – С. 298, ст. 2546.

12. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05 2012 № 4722-VI // Урядовий кур'єр 04.07.2012. − № 116.

13. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління [Текст].: монографія / М. І. Рудакевич − Т.: Вид-во АСТОН, 2007. − 400 с.

УДК 351.84:35.082.4

Юлія Погребняк

СТРУКТУРНО-КОМПОНЕНТНИЙ АНАЛІЗ ГОТОВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПРОЕКТАМИ

У статті визначено та науково обґрунтовано структуру готовності державних службовців до управління соціальними проектами. Проаналізовано структуру професійної діяльності і структуру особистості фахівця.

Ключові слова: *професійна діяльність, структура особистості фахівця, структура професійної діяльності, готовність.*

© Погребняк Ю.В., 2013.

Постановка проблеми

Сучасні державні службовці діють в умовах кардинальних змін у суспільстві, що вимагає від них нових підходів до державного управління. Недостатня розробленість проблем професійної підготовки державних службовців, низький рівень наукової організації праці детермінують цілу низку труднощів і відхилень в їхній професійно-управлінській діяльності.

В останні десятиріччя, як у зарубіжній так і у вітчизняній науковій практиці значна увага приділяється таким напрямам наукових досліджень, як: управління проектами (Е. Верзух, М. Гаршина, К. Грей, В. Дункан, Е. Ларсон, І. Мазур, А. Товб, Б. Тян, В. Шапіро та ін.); проектний підхід (Т. Брижований, Л. Дума та ін.); компетентність менеджера проекту, керівника, управлінця (С. Бушуєв, Н. Бушуєва, Л. Васильченко, І. Грабська, А. Єгоршин, І. Коваленко, С. Філімонова та ін.) тощо. Заслуговують на увагу дослідження, присвячені визначенню специфіки професійно-управлінської діяльності державних службовців (В. Бакуменко, С. Серьогін, Є. Курасова, Н. Липовська, О. Оболенський, В. Олуйко, С. Хаджирадєва та ін.); і т. ін. Однак більшість проблем, що стосуються готовності державних службовців до управління соціальними проектами, так і не вирішені.

Мета

Мета статті – визначити та науково обґрунтувати структуру готовності державних службовців до управління соціальними проектами.

Виклад основного матеріалу

При визначенні структури готовності державних службовців до управління соціальними проектами ми ґрунтувалися на теоретико-методологічних положеннях таких проблемних феноменів, як структура професійної діяльності та структура особистості фахівця.

Проведений аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових фондів дозволяє констатувати відсутність єдиного підходу щодо визначення структури професійної діяльності. Більшість вчених (Л. Божович, В. Мерліна, К. Платонов та ін.) констатують наявність однакових компонентів (операційних функцій), які утворюють функціональну структуру будь-якої діяльності, а саме: проектувальний, технологічний, організаційний, управлінський, дослідний. Інші (Н. Кузьміна, В. Сластьонін, А. Щербаков та ін.) переконливо доводять, що у процесі професійної діяльності виявляють себе такі взаємопов'язані функції, як: діагностична; орієнтаційно-прогностична; конструктивно-проектувальна; організаторська; інформаційно-пояснювальна; комунікативно-стимуляційна; аналітико-оцінна; дослідницько-творча. У зазначеному контексті важливо зрозуміти саму структуру готовності до професійної діяльності.

Так, три інваріантні компоненти у структурі готовності до професійної діяльності рекомендують визначати: В. Шалаєв – інформаційний, операційний і мотиваційний [14], М. Логачов – психічний (загальний і спеціальний), технічний і фізичний [9], О. Назаров – образ структури дії, загальний психофізіологічний стан, психологічну спрямованість особистості [10], О. Іванова – функціональну, емоційну й особистісну [6]. Важливим для нашого дослідження є запропоноване Г. Баллом розуміння структури готовності як комплексної здатності, де, як і в будь-якій цілісній якості особистості, можна виокремити сторони: мотиваційну, що відіграє стрижневу роль, інструментальну (яка визначає зміст і стильові

особливості) та вольову, що забезпечує її реалізацію в реальних умовах [1].

Чотири компоненти визначає С. Кубицький – ціннісно-мотиваційний, гностичний, практичний і оцінний [7]. Поширюють структуру готовності до професійної діяльності до п'яти головних компонентів Ж. Половнікова – мотиваційний, операційний, вольовий, оцінний, функціональний [11], О. Бикова – морально-психологічний, управлінсько-командирський, авторитарний, креативний і комунікативний [2]. М. Дьяченко і Л. Кандибович до шести: мотиваційний; орієнтаційний; пізнавально-оперативний; емоційно-вольовий; психофізіологічний; оцінюючий [4, с. 81] та ін. Компонентами професійно-психологічної готовності, на думку М. Ануфрієва і Я. Кондратьєва, є: мотиваційний (установка не тільки на найбільш доцільні, активні та рішучі дії, а й на власну безпеку); орієнтаційний (вивчення та усвідомлення умов й особливостей діяльності, способів можливих дій в різних варіантах розвитку подій тощо); операційний (навички та вміння реалізувати професійні дії); вольовий (самоконтроль, саморегуляція, самомобілізація); оцінюючий (об'єктивна оцінка ступеня небезпеки ситуації і власної підготовленості для її вирішення, прогнозування можливих результатів, внесення відповідних поправок).

Вищезазначене дозволяє дійти висновку, що на сучасному етапі розвитку науки домінує підхід щодо визначення складових готовності до професійної діяльності як стану та якостей особистості, що забезпечує її успішний перехід від навчання у вищому освітньому закладі до професійної діяльності. Ми погоджуємося з думкою Н. Романенко, яка вважає, що готовність до професійної діяльності „це активно-дієвий стан особистості, настанова на певну поведінку, змобілізованість сил на виконання завдання" [12, с. 14].

У контексті нашого дослідження важливим також є розуміння структури особистості фахівця. Розуміючи особистість як суб'єкт соціальних стосунків та активної діяльності, а також ґрунтуючись на уявленні К. Платонова про структуру особистості, Є. Зеєр розробив чотирьохкомпонентну структуру особистості фахівця [5]. Узагальнено ця структура подана нами у таблиці 1.

Ґрунтуючись на даній професійно-обумовленій структурі особистості фахівця (за Є. Зєєром), можна сформувати модель особистості фахівця конкретного фаху, зокрема і державного службовця. Це буде той ідеальний образ особистості, еталон, згідно з яким повинна формуватись особистість майбутніх державних службовців і якому вона повинна якомога більше відповідати наприкінці терміну професійної підготовки. Рівень готовності державних службовців до виконання своїх професійних функцій визначається ступенем відповідності його особистості еталону – моделі фахівця з державного управління.

Отже, готовність як результат підготовленості, – такий ракурс проблеми простежується у більшості робіт учених (М. Дьяченка, Л. Кандибович, О. Киричука, Є. Козлова, С. Максименка, А. Пуні, С. Терещука, Т. Щербан та ін.) і розглядається в безпосередньому зв'язку з формуванням, розвитком і вдосконаленням психічних процесів, станів, якостей особистості, необхідних для успішного виконання діяльності. Все це свідчить про те, що при визначенні структури готовності державних службовців до управління соціальними проектами слід акцентувати на таких її компонентах, як: психологічний і функціональний. Узагальнено структуру готовності державних службовців до управління соціальними проектами подано у таблиці 2.

У рамках особистісного підходу готовність до професійної діяльності розглядається як настанова (О. Імедадзе, О. Леонтьєв, Ю. Поваренков, О. Прангішвілі, Д. Узнадзе), наявність здібностей (Б. Ананьєв, С. Рубінштейн), якість особистості (К. Платонов), складне особистісне утворення (Ю. Гільбух, Л. Кондратова, Р. Пенькова), синтез властивостей особистості (С. Кубіцький, В. Крутенький), активність, що виникає з потреби довкілля (В. Бочелюк), інтегративна професійна якість (В. Ширинський).

Варто зазначити, що більшість науковців (В. Бочелюк, Ф. Генов, М. Дьяченко, Є. Ільїн, Л. Кандибович, Л. Карамушка, Р. Пенькова, Л. Разборова, В. Шадриков та ін.) психологічну готовність розглядають як підготовленість до певної діяльності, тобто як стійке ієрархічне утворення особистості, що включає в себе мотиваційний, когнітивний, операційний та інші компоненти. Наведемо лише декілька прикладів таких визначень.

Так, за М. Дьяченко і Л. Кандибовичем, готовність – це «цілеспрямований вияв особистості, що містить у собі її переконання, погляди, ставлення, мотиви, почуття, вольові й інтелектуальні якості, знання, навички, вміння, настанови, налаштованість на певну поведінку» [4]; за С. Кубіцьким, – це «спрямованість особистості, яка передбачає потреби, переконання, погляди, ставлення, мотиви, почуття, вольові й інтелектуальні якості, знання, уміння й настанови на певну поведінку в незвичних умовах» [7]; за Л. Разборовою, – це дієвий стан особистості, що виражається в здатності до продуктивної реалізації знань, умінь і навичок і дозволяє особистості швидко орієнтуватись, продуктивно реалізовувати рішення, яке було прийнято, створювати творчу атмосферу [16].

У рамках функціонального підходу визначення сутності поняття "готовність до професійної діяльності" тлумачать як: емоційний стан, що характеризується оптимальним рівнем працездатності аферентних та еферентних систем (С. Кубіцький та ін.); передстартову активізацію психічних функцій (Г. Гагаєва, Л. Разборова та ін.); певний стан психічних функцій, на основі якого здобувається оптимальний рівень досягнень діяльності (Н. Левітов, Л. Нерсесян, А. Пуні, В. Пушкін, О. Ухтомський та ін.); аналізується специфіка готовності до різних видів діяльності, наприклад, до розумової та фізичної (А. Ковальов); до педагогічної (К. Дурай-Новакова, А. Линенко, О. Мороз, О. Проскура, В. Сластьонін, В. Щербіна) та ін. За В. Шадриковим, Т. Шамовою та ін. слід враховувати такі закономірності процесу засвоєння професійної діяльності, як: формування мети діяльності, формування інформаційної основи діяльності, формування виконавчої частини діяльності, формування підсистеми професійно важливих якостей [15].

Для уніфікації означених підходів М. Дьяченко і Л. Кандибович запропонували розрізняти загальну й ситуативну готовність, розуміючи під загальною – стійку характеристику особистості (передумова успішного виконання діяльності), а під ситуативною – психофізіологічний стан, який відповідає умовам виконання діяльності в конкретній ситуації [4].

За результатами аналізу можна стверджувати, що, по-перше, готовність до діяльності є цілісним утворенням, що характеризує емотивно-когнітивну, вольову мобілізаційність суб'єкта в момент його залучення до діяльності певного спрямування; по-друге, готовність не є вродженою, а виникає в результаті певного досвіду людини, який ґрунтується на її позитивному ставленні до цієї діяльності, усвідомленні мотивів і потреб у ній, об'єктивації її предмета та способів взаємодії з ними.

Таблиця 1

Структура особистості фахівця за Є. Зеєром

Назва підструктури суб'єкта діяльності	Її базові ознаки	Примітки
I. Спрямованість особистості *як зазначено у працях Л. Божовича, В. Мерліна, К. Платонова та ін., є системоутворюючим фактором особистості*	мотиви (наміри, інтереси, нахили, ідеали), ціннісні орієнтації (сенс праці, заробітна плата, добробут, кваліфікація, кар'єра, соціальний статус та ін.), професійна позиція (ставлення до професії, настанови, сподівання, готовність до професійного розвитку), соціально-професійний статус.	Характеризується постійним прагненням до удосконалення, надбання все нових знань та умінь. Психологічним підґрунтям є готовність до постійного підвищення своєї кваліфікації, до професійного розвитку. На різних стадіях становлення особистості ці компоненти мають різний психологічний зміст, обумовлений характером провідної діяльності та рівнем професійного розвитку особистості.
II. Професійна компетентність	сукупність професійних знань, умінь, а також способи виконання професійної діяльності	Основними компонентами професійної компетентності будь-якого фахівця, згідно з Е. Ф. Зеєром, є: соціально-правова компетентність – знання та уміння у галузі взаємодії з суспільними інститутами та людьми, а також володіння прийомами професійного спілкування та поведінки; спеціальна компетентність – готовність до самостійного виконання конкретних видів діяльності, уміння вирішувати типові професійні завдання та оцінювати результати своєї праці, спроможність самостійно набувати нові знання та уміння зі спеціальності; персональна компетентність – здатність до постійного професійного росту та підвищення кваліфікації, а також реалізації себе у професійній праці; аутокомпетентність – адекватне уявлення про свої соціально-професійні характеристики та володіння технологіями подолання професійних деструкцій.
III. Професійно важливі якості особистості	багатофункціональні і, разом з тим, кожна професія має свій ансамбль цих якостей.	Взагалі, можна виділити такі професійно важливі якості, як: спостережливість, пам'ять, технічне мислення, просторове уявлення, уважність, емоційна стійкість, рішучість, дисциплінованість, самоконтроль та ін.
Ці три підструктури, згідно з теорією В. С. Леднєва, являють собою досвід особистості і, зокрема, професійний досвід.		
IV. Професійно значущі психофізіологічні властивості	До цієї підструктури належать такі якості, як зорово-рухова координація, нейротизм, екстраверсія та ін.	Розвиток цих властивостей відбувається вже у ході освоєння діяльності. У процесі професіоналізації одні психофізіологічні властивості визначають розвиток професійно важливих якостей, інші, професіоналізуючись, набувають самостійного значення.

При цьому емоційні, інтелектуальні та вольові характеристики виступають конкретним вираженням готовності на рівні явищ. Таким чином, готовність фахівця до діяльності є складним структурним утворенням, необхідною передумовою готовності до професійної діяльності, а також вирішальним фактором її успішної результативності.

Отже, у структурі готовності державних службовців до управління соціальними проектами доцільно визначати за двома компонентами: психологічним і функціональним.

Готовність державних службовців до управління соціальними проектами за психологічним компонентом доцільно аналізується за такими критеріями:

- аксіологічно-мотиваційний (показники: професійна спрямованість державних службовців на гуманізацію і демократизацію суспільних відносин; морально-ціннісні орієнтації державних службовців в умовах сучасних суспільних змін; вмотивованість державних службовців на ефективну реалізацію соціальних програм і проектів на різних рівнях державного управління (міжнародному, національному, регіональному, місцевому); потреба служіння народу України та в наданні якісних державно-управлінських послуг в межах посадової компетенції);
- професійно важливі якості, що необхідні для ефективного управління соціальними проектами

Таблиця 2

Структура готовності державних службовців до управління соціальними проектами

Структурні компоненти	Критерії	Показники
Психологічний	Аксіологічно-мотиваційний	професійна спрямованість державних службовців на гуманізацію і демократизацію суспільних відносин; морально-ціннісні орієнтації державних службовців в умовах сучасних суспільних змін; вмотивованість державних службовців на ефективну реалізацію соціальних програм і проектів на різних рівнях державного управління (міжнародному, національному, регіональному, місцевому); потреба служіння народу України та наданні якісних державно-управлінських послуг в межах посадової компетенції;
	Професійно важливі якості, що необхідні для ефективного управління соціальними проектами	толерантність; комунікабельність; емпатія, ініціативність, саморегуляція/самовираження, самоменеджмент
	Когнітивний потенціал державних службовців з управління соціальними проектами	обізнаність із базовими положеннями державних соціальних проектів, що реалізуються в Україні; знання нормативно-правових документів, що регламентують професійну діяльність державних службовців у процесі управління соціальними проектами; розуміння функцій і специфіки соціальних проектів та їх фундаментальної ролі в розвитку соціальної інфраструктури держави; знання принципів, форм та методів управління проектами, їх класифікації та специфіки застосування в галузі державного управління; знання видів, моделей, організаційних структур проектної команди і специфіки їх функціонування під час реалізації соціальних проектів; знання інструментарію і процедур розробки соціального проекту;
Функціональний	Проектувально-технологічний	уміння визначати обмеження, стратегії і цілі соціальних проектів; здатність розробляти структурний план проекту, складати організаційну схему, визначати й описувати ролі у проекті, аналізувати оточення проекту, складати календарні плани; навички роботи з програмою MS Project і документацією проекту;
	Економіко-правовий	уміння проводити проектний аналіз відповідно до нормативно-правових норм, що діють в сучасному міжнародному та українському законодавстві; уміння доцільно застосовувати різні методи аналізу ефективності соціального проекту
	Організаційно-змістовий	уміння управляти ресурсами і витратами соціальних проектів; уміння приймати ефективні рішення з урахуванням цілей соціального проекту; уміння управляти просторово-часовою організацією діяльності проектної команди;

(показники: толерантність; комунікабельність; емпатія, ініціативність, саморегуляція/самовираження, само менеджмент);

- когнітивний потенціал державних службовців з управління соціальними проектами (показники: обізнаність із базовими положеннями державних соціальних проектів, що реалізуються в Україні; знання нормативно-правових документів, що регламентують професійну діяльність державних службовців у процесі управління соціальними проектами; розуміння функцій і специфіки соціальних проектів та їх фундаментальної ролі в розвитку соціальної інфраструктури держави; знання принципів, форм та методів управління проектами, їх класифікації та специфіки застосування в галузі державного управління; знання видів, моделей, організаційних структур проектної команди і специфіки їх функціонування під час реалізації соціальних проектів; знання інструментарію і процедур розробки соціального проекту).

За функціональним компонентом:

- проектувально-технологічний (показники: уміння визначати обмеження, стратегії і цілі соціальних проектів; здатність розробляти структурний план проекту, складати організаційну схему, визначати й описувати ролі у проекті, аналізувати оточення проекту, складати календарні плани; навички роботи з програмою MS Project і документацією проекту);

- економіко-правовий (показники: вміння проводити проектний аналіз відповідно до нормативно-правових норм, що діють в сучасному міжнародному та українському законодавстві; уміння доцільно застосовувати різні методи аналізу ефективності соціального проекту);
- організаційно-змістовий (показники: уміння управляти ресурсами і витратами соціальних проектів; уміння приймати ефективні рішення з урахуванням цілей соціального проекту; уміння управляти просторово-часовою організацією діяльності проектної команди).

Висновки

Таким чином, перспективу подальших досліджень вбачаємо у наступному: а) визначенні необхідної функціональної структури професійної діяльності державного службовця у відповідності з рівнем його кваліфікації; б) визначенні структури узагальненого об'єкта діяльності державних службовців; в) виділенні елементів сукупної структури професійної підготовки державних службовців; а також поглибленому розкритті кожного із вищезазначених нами елементів.

Література.

1. Балл Г. О. Психологічні аспекти гуманізації освіти / За ред. Г. О. Балла. – Рівне, 1996. – 168 с.
2. Бикова О. В. Формування готовності до професійної діяльності майбутніх офіцерів пожежної охорони: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / О. В. Бикова. – К., 2001. – 20 с.
3. Глущук Ю. О. Підготовка державних службовців до аналітичної діяльності в системі післядипломної освіти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / Ю. О. Глущук. – Одеса, 2010. – 19 с.
4. Дьяченко М. И., Кандибович Л. А. Психологическая проблема готовности к деятельности. – Минск: БГУ, 1976. – 236 с.
5. Зеер Э. Компетентностный подход к модернизации профессионального образования / Э. Зеер, Э. Сыманюк // Высшее образование в России. – 2005. – №4. – С. 23–30.
6. Иванова Е. В. Социально-психологическая адаптация курсантов в ВУЗе МВД как этап профессионального становления будущих сотрудников пенитенциарной системы: дис. … кандидата психол. наук : 19.00.06 / Иванова Елена Вячеславовна. – К., 1999. – 189 с.
7. Кубіцький С. О. Система оцінювання готовності майбутніх офіцерів до професійної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / С. О. Кубіцький. – К., 2001. – 20 с.
8. Клиффорд Ф. Грей. Управление проектами: [практическое руководство] / Клиффорд Ф. Грей, Эрик У. Ларсон; пер. с англ. – М.: Издательство «Дело и сервис», 2003. – 528 с.
9. Логачов М. Г. Психологічна підготовка особового складу спеціальних підрозділів ОВС до дій в екстремальних ситуаціях : дис. … канд. психол. наук : 19.00.06 / Логачов Микола Георгійович. – Харків, 2001. – 144 с.
10. Назаров О. А. Динамика первичной психологической адаптации к условиям учебы и службы в учебных заведениях МВД Украины: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Назаров Олег Александрович. – Харьков, 2001. – 200 с.
11. Половникова Ж. Ю. Формирование психологической готовности сотрудников охраны к осуществлению профессиональной деятельности: дис. ... кандидата псих. наук : 19.00.01 / Половникова Жанетта Юрьевна. – Харьков, 1995. – 141 с.
12. Романенко Н. А. Підготовка майбутнього менеджера освітнього закладу: сучасні аспекти / Н. А. Романенко // Наука і освіта. – 2010. – № 1–2. – С. 196–201.
13. Скібіцька Л. І. Лідерство та стиль роботи менеджера: [навч. посібник] / Л. І. Скібіцька. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 192 с.
14. Шалаєв В. М. Теоретичні засади готовності курсантів до правоохоронної діяльності / В. М. Шалаєв // Науковий вісник ПДПУ ім. Ушинського. – 1998. – Вип. 4–5. – С. 49–53.
15. Шамова Т. И. Управление образовательными системами: [учебное пособие для студ. высш. учебн. заведений] / Шамова Т. И., Третьяков П. И., Капустин Н. П.; под ред. Т. И. Шамовой. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2002. – 320 с.
16. Шенедровський К. Менеджмент у соціальній роботі / Костянтин Шендеровський. – К.: Главник, 2007. – 117 с.

УДК 35.08(4-ЄС)

Олена Скоропад

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглядаються різні підходи до визначення змісту поняття «державна служба», зокрема аспекти, які охоплює державна служба. Крім того, розмежовується поняття державної служби в кожній конкретній країні, що входить до складу ЄС, а також поняття «державна служба в інституціях Європейського Союзу» і розглядається розуміння державної служби в деяких країнах-членах Європейського Союзу.

Ключові слова: *державна служба, державний службовець, Європейський Союз, публічна служба, цивільна служба, реформування, суспільство.*

Постановка проблеми

Особливість вибору даної теми статті викликана актуальністю питання щодо системи державної служби України, адже проголошення курсу на європейську інтеграцію в нашій державі викликало необхідність реформування системи державного управління України та наближення законодавства (зокрема, законодавства про державну службу) до загальноприйнятих стандартів Європейського Союзу. Для цього, перш за все, важливо вивчення досвіду країн-членів Європейського Союзу і наближення вітчизняної державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Багато дослідників, що займались чи займаються вивченням державної служби, часто звертали увагу на закордонному досвіді для перейняття та впровадження його в Україні. Питання розвитку державної служби ставало предметом дослідження таких вчених, як В. Авер'янов [6], О. Оболенський [7; 15], Є. Черноног

© Скоропад О.В., 2013.

[18], С. Дубенко [8; 9], Т. Желюк [11], Т. Мотренко [5], І. Грицяк [4], Н. Колісніченко [14] та ін. Серед іноземних науковців питанням вивчення державної служби займались такі вчені, як Д. Боссарт, К. Демке [1] та ін.

Мета

Мета дослідження полягає у визначенні сутності державної служби, зокрема в країнах-членах Європейського Союзу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

ВНа сьогоднішній день, за наявності великої кількості досліджень, що стосуються державної служби, недостатньо дослідженими залишаються особливості функціонування сучасної державної служби в країнах-членах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу

Важливо зазначити, що тему феномену державної служби вивчало багато дослідників, серед яких − як представники Європейського Союзу, так і представники країн пострадянського простору. Майже всі дослідники, намагаючись надати власне визначення державної служби, сходяться в тому, що державна служба – це особливий вид служби, який означає виконання функцій, одержаних від держави за плату з державного бюджету в органах державної влади (а в деяких країнах – і в державних органах), яка виконується державними службовцями.

При цьому, на думку О. Оболенського, термін «державна служба» охоплює декілька основних аспектів, таких як:

- професійна діяльність соціального прошарку суспільства;
- галузь науки;
- галузь українського законодавства;
- відповідна галузь права;
- спеціальність вищої освіти й навчальна дисципліна [15, с. 10].

Проте, в переважній більшості державна служба в країнах-членах Європейського Союзу являє собою саме професійну діяльність соціального прошарку суспільства. Державна служба в цьому контексті, з позиції Оболенського, об'єднує тих працівників органів влади, хто працює на постійній, професійній основі, отримує заробітну плату з державного бюджету, тобто від держави в особі її органів, і перебуває на посадах в органах державної влади, включаючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури тощо, та вирішує завдання і реалізує функції цих органів. При цьому, він зазначає, що державна служба, як особливий вид служби, це одна з багатьох професій, для якої потрібні професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю та ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін [15, с. 11]. На нашу думку, це визначення найбільш широко охоплює сучасне розуміння державної служби в Україні та європейських країнах.

Розуміння державної служби, в широкому значенні цього слова, схоже в сьогоденному суспільстві, проте в кожній країні світу має певні відмінності. Так, на території Європейського Союзу існує як поняття державної служби в кожній конкретній країні, що входить до складу ЄС, так і поняття «державна служба в інституціях Європейського Союзу». В законодавстві різних країн-членів Європейського Союзу можна відзначити дещо різне розуміння державної служби та ставлення до неї. Сутність державної служби в кожній конкретній країні визначається своїми внутрішніми законами. В Європейському Союзі визначення державної служби, зокрема public, civil, що означають «публічна», «громадська», на нашу думку, мають на меті підкреслити публічний характер діяльності, спрямованості на благо суспільства та взаємодію з громадянськими інститутами. Так, термін «цивільна служба» має два різні значення: 1) державний орган, в якому працюють люди відповідно до своїх професійних якостей, професіоналізм яких доведено на основі конкурсу; 2) державні службовці, тобто службовці, що працюють в державному органі (крім військових). Цивільним службовцем можна вважати особу, задіяну в державному секторі (в органі, агентстві, відомстві). Сутність поняття «державний службовець» варіюється від країни до країни [19].

При цьому під публічною службою (public service) розуміється діяльність уряду для людей, що живуть у межах території власної юрисдикції, яка реалізовується безпосередньо через державний сектор [20].

Наприклад, в Польщі державна громадянська служба (Służba cywilna) – це група чиновників, яка працює задля забезпечення професійного, надійного, неупередженого та політично нейтрального виконання функцій держави в органах державної влади. Правові основи державної служби Польщі визначаються Законом «Про громадянську службу» («O służbie cywilnej») від 21 листопада 2008 року (авторський переклад) [2].

Важливо звернути увагу, що в деяких країнах Заходу відсутнє конкретне законодавчо закріплене визначення державної служби. При цьому законодавчо вказані особливі ознаки державного службовця, що відрізняють останнього від інших категорій працівників.

Так, в Німеччині поняття державної служби (Öffentlicher Dienst) охоплює усіх співробітників державних установ, до яких відносяться не лише працівники управлінських органів, але й судді, поліцейські, військовослужбовці, вчителі, працівники дошкільних навчальних закладів, викладачі вищих навчальних закладів та ін. На державній службі Німеччини особи поділяються на чиновників, а також службовців з працівниками державної служби. Чиновники відрізняються від службовців та працівників тим, що чиновники призначаються на службу пожиттєво, а зі службовцями та працівниками укладається трудовий договір, який може бути розірваний.

У Франції до ознак державного службовця відносяться наступні: призначення на постійну посаду, що оплачується з державного бюджету; присвоєння рангів відповідно до системи рангів центральної, територіальної, а також державної служби в системі охорони здоров'я. На державній службі (fonction publique) Франції державні службовці поділяються на дві групи:

1 – службовці, що працюють в державних закладах за наймом (на основі контракту та на умовах погодинної оплати);

2 – чиновники, які включені на постійній основі до штату державних органів та призначені на посади, які відповідають їх рангу та адміністративній ієрархії.

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що державна служба в країнах-членах Європейського Союзу – діяльність усіх співробітників, зайнятих в державному секторі, який визначається в кожній країні відповідно до власних внутрішніх законів, що працюють для забезпечення професійного, надійного, неупередженого виконання функцій держави та отримують заробітну плату з державного бюджету.

Також хотілось би звернути увагу і на ті її спільні ознаки, які присутні майже у всіх країнах Європейського Союзу, незважаючи на деякі внутрішні відмінності.

Так, на відміну від України, державна служба в країнах Європейського Союзу функціонує не лише в органах державної влади, а й в державних підприємствах та організаціях; державна служба виконується державними службовцями, які, в свою чергу, поділяються на чиновників, тобто службовців, які займають посади на постійній основі, а також службовців та робітників, які працюють в державних установах за наймом по контракту.

Поняття державної служби в Європейському Союзі дещо ширше, ніж в Україні. Також ширшим є вітчизняне поняття «державний службовець». На відміну від країн Заходу, особи, що працюють в органах охорони здоров'я, у вищих навчальних закладах, школах, дошкільних навчальних закладах та інших державних організаціях, державними службовцями не вважаються.

Окрім поняття державної служби в країнах-членах Європейського Союзу існує також поняття «державна служба в Європейському Союзі», що являє собою апарат службовців державної служби, зайнятий в інституціях Європейського Союзу, з яких найбільшим роботодавцем є Європейська комісія, виконавчий орган Європейського Союзу. Державні службовці приймаються на роботу безпосередньо в установах після того, як кожен з них пройшов встановлений відбір. Службовці Комісії організовані у генеральні директорати (ГД) та служби (наприклад, юридична служба). Кожний генеральний директорат відповідає за певний напрямок політики Союзу. Очолює ГД генеральний директор, підпорядкований відповідному члену Комісії. Однак, кількість і коло повноважень генеральних директоратів не обов'язково збігаються з кількістю та повноваженнями членів Комісії (кількість ГД змінюється, наразі їх близько 30). Один член Комісії може мати у своєму підпорядкуванні кілька ГД, а коло обов'язків одного ГД може поширюватись на кількох членів Комісії. Член Комісії може взагалі не мати генерального директорату. Генеральні директорати готують проекти законодавчих пропозицій Комісії.

Проте, відмінною ознакою цієї служби є те, що особливості її функціонування відрізняються від функціонування державної служби в кожній країні-члені ЄС. Так як Україна рухається шляхом європейської інтеграції, то для вдосконалення системи державної служби нашої держави необхідно вивчення особливостей функціонування державної служби саме в країнах-членах Європейського Союзу. Важливо зазначити, що хоча державна служба в кожній країні-члені ЄС відмінна між собою, проте для усіх країн-членів Європейського Союзу наявні певні принципи, на основі яких повинно здійснюватися функціонування державної служби. Принципи, на основі яких відбувається розвиток та функціонування державної служби, повинні бути законодавчо закріплені та визначати сутнісні характеристики, зміст і значення самої державної служби. Ці принципи державної служби обумовлені конституційно визначеними принципами держави, державного управління, державного механізму, державного устрою та державного апарату. Тобто, можна сказати, що принципами державної служби є певні положення, моделі функціонування органів державної влади, які мають на меті реалізацію цілей, завдань та функцій держави та охоплюють усі сторони (організаційні, функціональні, правові та інші) державної служби. Серед принципів державної служби в країнах-членах Європейського Союзу варто згадати про такі, як верховенство права, патріотизм, професіоналізм та ін.

Важливо зазначити, що в Україні також наявні принципи, на основі яких здійснюється державна служба. Принципи державної служби нашої країни визначаються Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими актами законодавства. Так, Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року в статті 3 визначає такі принципи державної служби:

- служіння народу України;
- демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [12].

Ці принципи державної служби на сьогоднішній день в Україні є фундаментальними для виконання державними службовцями своїх службових повноважень. Проте, так як в нашій державі відбувається реформування системи державної служби задля вступу до ЄС, принципи повинні вдосконалюватися та бути більш наближеними до принципів, які діють для країн-членів ЄС. З огляду на це, з 1 січня 2014 року вступає в дію нова редакція Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011р., підписана Президентом України 10 січня 2012 р. Відповідно до статті 3 цього Закону, фундаментальними принципами державної служби є:

- верховенство права;
- патріотизм та служіння Українському народу;
- законність;
- рівний доступ до державної служби;
- професіоналізм;
- доброчесність;
- політична неупередженість;
- прозорість діяльності;
- персональна відповідальність державного службовця [13].

Варто зазначити, що ці принципи більш відповідають принципам, на основі яких відбувається функціонування та розвиток державної служби в країнах-членах ЄС. Тому сподіваємося, що нова редакція Закону України «Про державну службу» вступить в силу з 1 січня 2014 року, адже вона містить в собі ряд змін, які стосуються не лише принципів, але й особливостей оплати праці, соціального побутового забезпечення та ін. Та, за умови виконання усіх необхідних заходів з реформування системи державної служби, визначених керівництвом нашої держави, в Україні з'явиться вдосконалена, ефективна та престижна система державної служби.

Висновки

Аналіз сьогоденних досліджень в галузі державної служби дає змогу нам зрозуміти ставлення науковців того чи іншого періоду до питання державної служби, а також особливостей її функціонування, зокрема в країнах-членах Європейського Союзу. Цей аналіз демонструє нам як схожі, так і відмінні між собою розуміння державної служби.

В даній статті розглядаються різні підходи до визначення поняття «державна служба», зокрема «державна служба в країнах-членах Європейського Союзу». Визначено різницю між поняттями «державна служба країн-членів ЄС» і поняттям «державна служба в інституціях Європейського Союзу». Крім того, визначені особливості функціонування державної служби, при успішному запозиченні яких для України можливе становлення ефективної системи державної служби євро-

пейського зразка. Зокрема, важливо запровадити такі принципи роботи та функціонування державної служби, які мають закладатися в основу функціонування усіх органів державної влади, бути спрямованими на виконання законодавства своєї держави, а також визначати взаємовідносини у системі органів державної влади. Варто зазначити, що їх має бути впроваджено з 1 січня 2014 року при вступі в силу нової редакції Закону України «Про державну службу» [13].

Література.

1. Боссарт Д., Демке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О. М. Шаленко). − К.: Міленіум, 2004. − 128 с.

2. Государственная служба в Польше. Материал с Википедии – свободной энциклопедии [Електронний ресурс] − Режим доступу : http://pl.wikipedia.org/wiki/S%C5%82u%C5%BCba_cywilna.

3. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: нормативные акты / по ред. А. А. Дёмина. – М. : Книгодел, 2008. – 792 с.

4. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 238 с.

5. Державна служба в Україні: соціально-правовий та організаційний аспекти: навч. посіб. / авт. кол.: Ю. П. Сурмін, Т. В. Мотренко, Р. А. Науменко та ін. : за заг. ред. Р. А. Науменко, Л. М. Гогіної. – К. : НАДУ, 2011. – 204 с.

6. Державна служба: організаційно-правовіоснови і шляхи розвитку / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 1999. – 272 с.

7. Державне управління, державна служба і місцевесамоврядування: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999 – 570 с.

8. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні. – К.: Ін Юре, 1998.

9. Дубенко С. Д. Курс державної служби як складова підготовки державних службовців / С. Дубенко // Вісн. Держ. СлужбиУкраїни. – 1996. − №1. – С. 116−117.

10. Європейські принципи державного управління. Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. − К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 129.

11. Желюк Т. Л. Державна служба: Навчальний посібник. – К.: ВД «Професіонал», 2005. – 576 с.

12. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. − № 52. − ст. 490.

13. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 26, ст.273.

14. Колісніченко Н. М. Європейська державна служба між традицією та реформуванням // Державне будівництво//. – 2007 № 1 ч.2. [Електронний ресурс] − Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf.

15. Оболенський О. Ю. Державна служба: Підручник. – К.: КНЕУ, 2006. − 472с.

16. Окоїн П. Устрій державних установ у XXI столітті: чому бюрократія залишається в державному управлінні // Вісник УАДУ. – 1999. − № 1.

17. Програма економічних реформ на 2010−2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». // [Електронний ресурс]. − Офіційне інтеранет-представництво Президента України Віктора Януковича: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

18. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 458 с.

19. Civil service. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. [Електронний ресурс] − Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_service.

20. Public service. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Public_service.

УДК 35.088.6

Тетяна Філіпова

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОГО МЕНТАЛІТЕТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В статті розглядаються сучасні тенденції формування професійного менталітету державних службовців в контексті професіоналізації державної служби в Україні.

Ключові слова: *державна служба, державний службовець, професійний менталітет державних службовців.*

Постановка проблеми

Необхідність формування кадрового складу державного апарату професійно підготовленими висококваліфікованими фахівцями, які відповідають цілям, завданням і функціям держави, залишається найбільш гострою в умовах сучасної світової економічної кризи.

Вирішення питання формування професійного менталітету державних службовців в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів сприятиме розвитку професіоналізації державної служби через засвоєння фахівцем потрібних знань, навичок і здібностей щодо кваліфікаційних вимог для конкретної посади державного службовця, що в цілому покращить якість управлінських послуг відповідно до сучасних світових стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанню встановлення переліку і змісту професійних нормативних якостей для державних службовців присвячено велику кількість наукових досліджень (Н. Гончарук, А. Ковальова, А. Кравченко, О. Мельников, Л. Меншиков, М. Пірен, В. Попов, В. Ребкало, С. Серьогін, Л. Уманський та ін.). В роботах вищеназваних науковців надається характеристика не тільки рівня спеціальних знань, умінь та навичок у сфері державного управління, але й стану здоров'я фахівця, функціональної витривалості, а також ціннісної орієнтації, мотивації, здібностей, які, в свою чергу, співвідносяться з професійною придатністю обіймати посаду на державній службі.

Для аналізу сучасної парадигми професіоналізації державної служби в Україні використані в статті нормативно-правові документи: Конституція України; Кодекс державного службовця; Закон України «Про державну службу», Укази Президента України «Про заходи щодо

© Філіпова Т.В., 2013.

вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій», «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій», Постанови Кабінету Міністрів України «Про Положення реформування кадрового резерву для державної служби».

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Для подолання негативних проявів професійного вигорання на державній службі треба більше уваги приділити формуванню професійного менталітету державних службовців, а саме розвитку здібностей особистості до інноваційного мислення.

У сучасних умовах, коли Україна обрала стратегічний курс на інтеграцію до Європейського Союзу, набуває особливого значення формування інноваційного мислення державних службовців. Співробітництво України з країнами Євросоюзу передбачає зближення інституційних систем, впровадження європейських норм та стандартів у різних сферах суспільного життя. Саме це вимагає від соціальної системи швидкого реагування на зміни, ефективність функціонування системи буде залежати від нових властивостей її елементів. Інноваційне мислення державних службовців є тою новою властивістю, яка прискорить структурно-інноваційну перебудову економіки в Україні і наблизить її до високих стандартів інноваційного розвитку, притаманних розвинутим країнам світу.

Мета

Мета статті полягає в аналізі сутності процесу формування професійного менталітету державних службовців, ментальних характеристик як чинника впливу на розвиток здібностей особистості до інноваційного мислення.

В цьому контексті поставлені завдання:

а) дослідити умови формування професійного менталітету державних службовців;

б) дослідити місце інноваційного мислення в структурі професійного менталітету державних службовців.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні головною рисою діяльності органів державного управління має бути пріоритет прав та інтересів особи, для чого необхідно змінити звичне для управлінців мислення, встановити стандарти якості роботи державних службовців, з одного боку, і очікуваність певної поведінки по відношенню до будь-якого громадянина - з іншого. Державні службовці повинні піклуватися не тільки про те, як запобігти помилок, а і про те, як сформувати нову культуру управління, бути готовими до відповідальності, до інновацій. Соціально-професійний статус державного службовця надає етичним нормам його професійної поведінки значення норм бажаної суспільної моралі. В умовах демократизації суспільних відносин норми професійної етики через менталітет державного службовця повинні формувати засади суспільного устрою нового типу.

Професійний менталітет державного службовця є показником моральної і правової компетентності, уміння розуміти конкретну ситуацію не тільки через призму соціального середовища і організації, але і через власне «Я», спрямованим на розвиток моральної і інтелектуальної здатності здійснювати управлінську діяльність, приймати управлінські рішення [4, с. 172].

Вперше про доречність впровадження в науковий вжиток поняття «професійний менталітет» висловили свою думку сучасні дослідники менталітету Є. Клімов, А. Кравченко, В. Попов. Оскільки питання тісно пов'язано з особливостями професійної поведінки суб'єкту менталітету, певним професійним групам (військові, лікарі, діячі культури, робітники тощо) притаманні деякі особливості світосприйняття, емоційних реакцій, «образу світу», стереотипів мислення і поведінки. Так, менталітет державного службовця окрім архетипових характеристик, що історично сформувалися в Україні, складається також з професійних рис, які необхідно розглядати в системі загальнолюдських і суто управлінських відносин.

Державні службовці – люди з певним життєвим та професійним досвідом, знаннями, з власними переконаннями й оцінками явищ суспільного життя, це працівники, які належать до різних професійних груп, виконують різноманітні функції в системі державного управління. Розглядаючи особливості професійної діяльності державних службовців, можна визначити структуру професійного менталітету державних службовців (див. рис. 1.), яка складається з трьох груп елементів: загальних, спеціальних і функціонально-регуляторних.

Загальними елементами структури професійного менталітету державних службовців є категорії мислення, норми поведінки і сфера почуттів. Визначення цих елементів як базових ґрунтується на основі науково-теоретичних положень відомих науковців (Ж. Ле Гоффа, К. Леві-Стросса, Л. Февра, Є. Федоренка та ін.) про те, що менталітет є посередницьким ланцюжком, який потрібен для взаємозв'язку соціальних процесів з духовним життям людини.

Групу функціонально-регуляторних елементів структури професійного менталітету державних службовців складають різні види компетентностей, а саме: етносоціокультурна, регулятивно-емоційна, управлінсько-комунікативна і професійна. Ці види компетентностей, в свою чергу, виступають критеріями оцінювання рівня сформованості професійного менталітету державних службовців. Кожний з визначених критеріїв у реальній дійсності виявлявся через певні за змістом показники, що, у свою чергу, мали різні за «силою» вияви через ознаки. Виходячи з вищезазначеного теоретико-методологічного положення, можна визначити певні умови формування професійного менталітету державних службовців: стандартизація професійно-рольової поведінки державних службовців, розвиток мовної особистості державних службовців; розвиток професійно важливих якостей державних службовців і розвиток правосвідомості державних службовців.

Під стандартизацією професійно-рольової поведінки державних службовців розуміємо, перш за все, законодавчо-нормативні акти регулювання поведінки державних службовців. Законодавче закріплення стандартів професійної поведінки державних службовців в Україні є свідченням прагнення держави затвердити в системі суспільних відносин моральні цінності. Основу стандартизації професійно-рольової поведінки державних службовців складають окремі аспекти, що зафіксовані в Законі України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», а також в Кодексі правил поведінки державного службовця.

При характеристиці стандартів професійної поведінки державного службовця можна виділити такі межі їхнього застосування:

- загальні правила поведінки державного службовця обов'язкові для осіб, які займають посади, віднесені в установленому законом порядку до відповідних категорій посад державних службовців. Перелік цих посад та органів, у яких вони працюють, визначений ст. 25 Закону України «Про державну службу», а також постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України про

віднесення посад, не передбачених у зазначеній статті, до відповідних категорій посад державних службовців;

- для державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної, митної, податкової служб, Національного банку України, Служби безпеки, внутрішніх справ, управління Збройних Сил та інших військових формувань, відповідними органами можуть затверджуватися правила професійної поведінки з урахуванням особливостей роботи в цих органах.

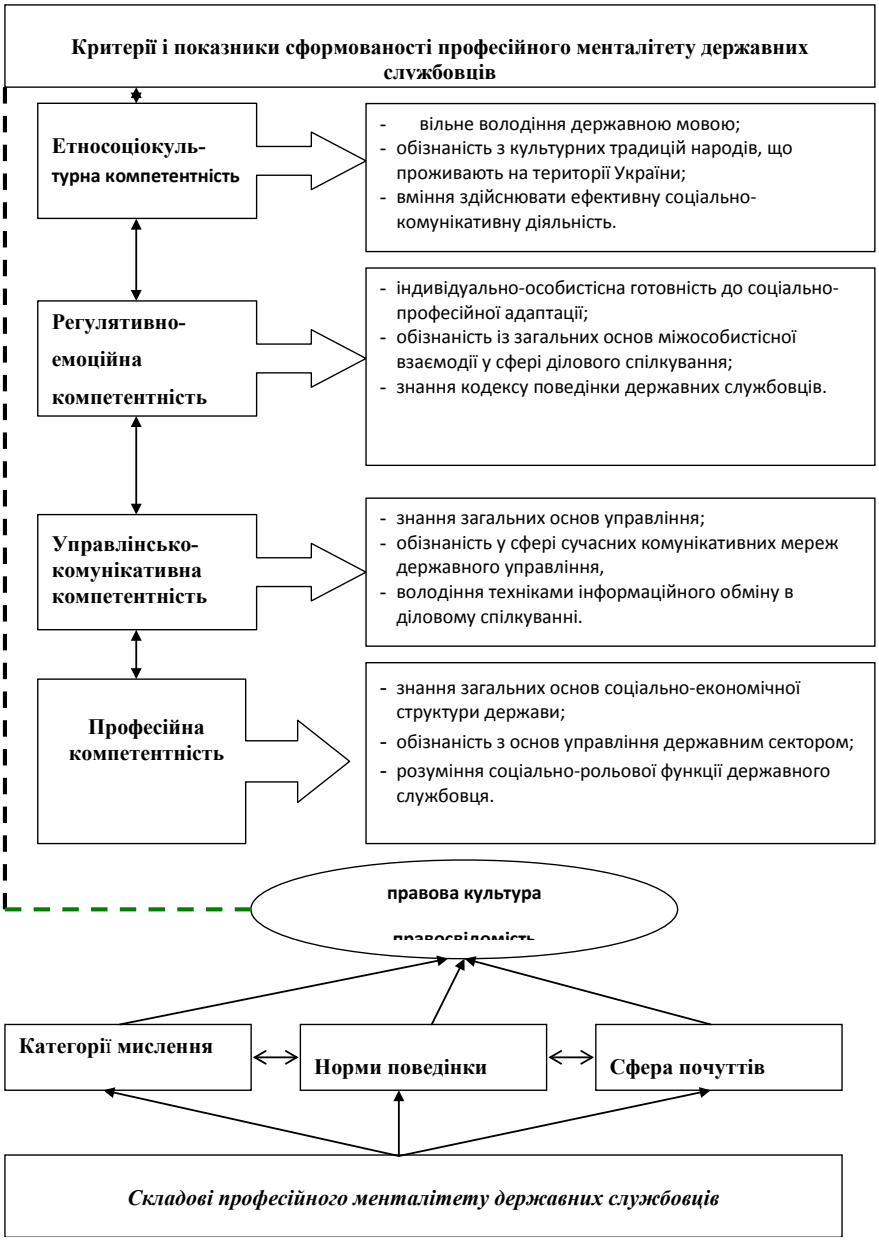

Рис. 1.4. Структура професійного менталітету державних службовців

Відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а отже і державні службовці, зобов'язані діяти тільки на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, а також чинними міжнародними угодами, які в установленому порядку ратифіковані і, таким чином, є частиною національного законодавства України. Кожен державний службовець, відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу», приймає Присягу, урочисто обіцяючи, зокрема, «суворо дотримуватися Конституції та законів України». Повноваження, функції, права та обов'язки державних службовців підпорядковані служінню людині, суспільству і державі. З цією метою діяльність державних органів та державних службовців має бути якомога повніше врегульована і регламентована, щоб запобігти можливості з будь-яких причин завдати шкоди особі, суспільству чи державі.

Загальні принципи професійної поведінки державних службовців визначаються ст. 5 Закону України «Про державну службу»: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників; дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Кодекс правил поведінки державних службовців в Україні як правовий акт закріплює наступні стандарти професійної поведінки державних службовців: державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, виявляти ініціативу і творчість, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи.

Така норма передбачена ст. 10 Закону України «Про державну службу». Конкретні службові обов'язки державних службовців визначаються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик у посадових положеннях та інструкціях, які затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції. Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян. Державний службовець повинен шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби. Державний службовець має з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб. Не повинен проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, допускати проявів бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманості у висловлюваннях або іншим чином поводитися у спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця. Державний службовець має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та дотримання народних звичаїв і національних традицій, установленого

протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців. При виконанні своїх повноважень державний службовець має дотримуватися умов раціонального, ефективного, економного використання доручених йому матеріальних та фінансових ресурсів. Державний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям та завданням посади, яку він займає, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівні за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти.

Обов'язок державного службовця підвищувати свою кваліфікацію закладений у ст. 10 Закону України «Про державну службу». Постійне підвищення свого професійного рівня є однією з умов для просування по службі відповідно до ст. 27 та ст. 29 Закону України «Про державну службу». Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років.

Вітчизняний підхід до стандартизації і правового регулювання поведінки державних службовців має багато положень з урахуванням закордонного досвіду в цій сфері. Так, сучасний вимір європейської інтеграції спрямований на утвердження в професійній поведінці державних службовців та в міждержавних відносинах країн ЄС єдиних стандартів відповідальності відкритості і прозорості як універсально-прагматичних умов спілкування та взаєморозуміння.

Ці стандарти мають принципово обов'язковий, універсальний характер і ґрунтуються на раціональних засадах. Об'єктом особливої уваги ЄС є законодавчі та інституційні засоби утвердження етичної і моральної поведінки на державній службі. До їх складу входять наступні елементи: добровільне зобов'язання «державних людей» поводитися етично; межі юридично допустимих дій (поважати норми поведінки змушують закони і встановлені процедури); механізми відповідальності; кодекси етики поведінки; механізми професійної соціалізації; належні умови праці державних службовців (правильна, справедлива, неупереджена поведінка, гідна заробітна плата, соціальний захист); координаційний орган для вирішення професійних та етичних проблем; активне громадянське суспільство, в тому числі незалежні ЗМІ, які контролюють діяльність державних службовців.

З переліку випливає, що наведена інфраструктура розглядається як спосіб створення умов для професійної реалізації державних службовців. Західні країни виявились одностайними стосовно того, що умовами професійної поведінки державних службовців є, насамперед, рівень політичної культури і традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо.

Отже, стандартизація професійної поведінки державного службовця – це прагматичний засіб, мета якого полягає в тому, щоб відмовитися від етики слухняності і віддати перевагу професійній етиці переконання й відповідальності перед громадянами. Досягнення такої мети вимагає не стільки розробки нових обов'язків або перебудови організації з використанням адміністративно-правових засобів, скільки формування правосвідомості державних службовців на всіх щаблях влади [3, с. 26].

Сьогодні в науці залишається відкритим питання про вагому значущість інноваційного мислення в структурі професійного менталітету державних службовців. Інноваційне мислення державних службовців є тою новою властивістю, яка може прискорить структурно-інноваційну перебудову економіки в Україні і наблизить її до високих стандартів інноваційного розвитку, притаманних розвинутим країнам світу. Підготовка державних службовців повинна бути посилена спеціалізованою менеджмент-освітою, яка має бути спрямованою саме на розвиток інноваційного мислення особистості.

Готовність до інноваційної діяльності пов'язана з суб'єктивними характеристиками особистості, це особливий психологічний стан, коли треба прийняти рішення на користь інновації у визначеній ситуації. Мозок, як у сутності будь-яка біологічна і соціальна система, має багаторівневу організацію і кілька рівнів обробки інформації, у результаті яких ми здатні виходити на різні рівні мислення і буття. Намагаючись створити модель інноваційного мислення особистості, ми звертаємось з психологічної точки зору до таких рівні:

- базовий рівень – зовнішнє оточення, зовнішні стримуючі фактори;
- рівень поведінки – взаємодія поведінки з зовнішнім оточенням;
- рівень здібностей – визначення здібностей через розуміння моделі світу і стратегій поводження ;
- рівень системи переконань;
- рівень ідентичності [2, с. 114].

Таким чином, формуючи здібності особистості до інноваційної діяльності, варто зазначити, чи має особистість утруднення з зовнішнього контексту або причина в тому, що людина не має взагалі здібностей до певного виду діяльності або відсутнє переконання, або проблема в рівні ідентичності. Інноваційне мислення спрямоване на майбутнє. А майбутнє потенційно небезпечне через свою невизначеність. Природним є бажання людей в той чи інший спосіб зменшити невизначеність. Але, щоб зменшувати невизначеність, треба стати на поле невизначеності, а це підвищує ризик втрати стабільності. Щось міняти це – ризик. Тому державний службовець має бути готовий до прийняття управлінських рішень на користь інновації у визначеній ситуації та нести особисту відповідальність за певні негативні наслідки власних рішень. Взагалі, готовність до інноваційної діяльності пов'язана з суб'єктивними характеристиками особистості, це особливий психологічний стан, коли треба прийняти рішення на користь інновації у визначеній ситуації.

Пропонуючи модернізацію в суспільстві треба пам'ятати про самобутність народу, його культуру, іноді суспільство не в змозі переосмислити і включити в свій світогляд великий обсяг інновацій. Можна погодитися з тими вченими, які вважають, що в сучасному політичному процесі психологічні компоненти часто набувають мало не вирішального значення. Нинішній етап суспільного життя в країні вимагає не лише знання, а й урахування ірраціональних політичних настроїв мас, ступеня авторитарності певних соціальних станів, їхньої готовності сприймати соціальні перетворення.

Висновки

На основі аналізу науково-теоретичних засад професійного менталітету державних службовців визначено сутність, структуру і змістовні характеристики цього феномена.

Під професійним менталітетом державних службовців розуміється спосіб мислення та поведінки, який відповідає високим критеріям моралі та вимогам кодексу державного службовця і забезпечує належну ефективність виконання службового обов'язку в галузі державного управління.

Встановлено, що в професійній діяльності державних службовців важливу роль відіграють такі структурні

компоненти феномену «менталітет», як розум, воля, емоції, життєві настанови, а також здібності до інноваційного мислення та загальний рівень соціалізації особистості, окремі соціальні параметри (стать, вік, освіта, приналежність до якоїсь формальної або неформальної групи тощо), особистісне світосприйняття та правосвідомість як властивість психічної діяльності особистості, що здатна внутрішньо регулювати поведінку і встановлювати рівновагу із зовнішніми впливами.

Результати досліджень останніх років свідчать, що система державної служби має бути гнучкою, враховувати посадову специфіку кожного рівня професійного зростання державних службовців, який повинен відрізнятись тільки йому властивим набором професійних якостей, більш високим інтелектуальним потенціалом та моральністю. Сьогодні пріоритети надаються фахівцям з досвідом консультативної практики, які являються пристосованими до змін, емоційно гнучкими, що в свою чергу є показником ціннісних компонентів самореалізації особистості.

Література.

1. Донченко О., Романенко Ю. Архетипи соціального життя і політика. − К.: Либідь, 2001. − 334 с.

2. Колот С. А. Основы психологической самопомощи социального работника. – О.: Наука и техника, 2005. – 159 с.

3. Меньшиков Л. И. Деловая оценка работника управления. – М.: Экономика, 1994. – С. 146.

4. Філіпова Т. В. Професійний менталітет державних службовців як фактор професіоналізації державної служби в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. – Випуск № 4. – Одеса: ОРІДУ, 2006. − С. 171−176.

5. Химинець О. В. Прогнозування соціальної поведінки особистості // Право. Соціальна робота: теорія і практика: Матер. наук. конф. – Ужгород, 2000. – С. 148–152.

УДК [351.84:338.2]:711.3

Тетяна Гоголь

РІВЕНЬ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ДЕМОГРАФІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Проаналізовано рівень соціального розвитку сільських територій України та його населення в контексті встановлення тенденцій динаміки демографічних показників, стану ринку праці, соціальної інфраструктури. Наведені кількісні показники у цих сферах, які відображають динаміку розвитку сільських територій. Підготовлені рекомендації щодо основних шляхів подолання негативних тенденцій на селі та підходів до оцінки і аналізу діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *сільські території, соціальний розвиток, демографічний потенціал, якість життя, державне управління, територіальний розвиток.*

Постановка проблеми

За умов ринкових перетворень в національній економіці роль територіального управління тривалий час недооцінювалася. Концептуальні засади та механізми регулювання територіального розвитку вкрай недостатньо прописані в законодавчих актах і неефективно використовувалися органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Складне становище економіки України унеможливлює реалізацію урядами виваженої та дієвої регіональної стратегії і змушує органи управління до надзвичайних тактичних і оперативних дій. Вихід з такої ситуації можливий тільки за впровадження дієвих механізмів регулювання територіального розвитку на основі сильної політичної волі. Результатом цього впорядкування повинна стати система механізмів державного регулювання територіального розвитку, що спроможна реально впливати на процеси сталого розвитку економіки регіонів, зокрема сільських територій України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Фундаментальні праці із загальних проблем розвитку сільських територій опублікували В. Юрчишин, А. Лісовий, О. Павлов, П. Саблук, М. Талавиря та інші, які ґрунтовно дослідили історичну трансформацію парадигми управління сільськими територіями, їх рівні і типи, структуру та функціональне призначення, розвиток сільських територій України та їх соціальну інфраструктуру, процеси самоврядування сільських територій, планування їх розвитку тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Роль держави щодо забезпечення розвитку сільських територій у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах. Головною метою державного управління територіальним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, інтеграція держави в європейські та євроатлантичні структури тощо. Як зазначає доктор політичних наук, професор В. А. Гошовська, потрібно пам'ятати, що держава – це монополіст соціального регулювання, і на ній - вся соціальна відповідальність. Саме тому держава через систему органів публічної влади, механізми державного регулювання, законодавство соціально-трудових відносин та закріплені соціальні стандарти повинна здійснювати свої основні функції. Серед багатьох латентних соціальних проектів в Україні немає жодного, де б на основі аналізу соціально-економічної диференціації українського суспільства та реакції на неї влади, на основі громадської думки розроблялись пропозиції, які здатні надати публічній політиці в цій царині системного характеру [1, с. 6–7].

Водночас виникло чимало нових проблем сільських територій, рівень вивчення яких є недостатнім. До них можна віднести проблеми, пов'язані з безробіттям, спектром соціальних негараздів, властивих сучасному стану розвитку українського села; проблеми методичного й організаційного характеру, пов'язані, насамперед, із відсутністю достовірної інформації про різні аспекти функціонування сільської місцевості за умови трансформації соціально-економічної системи України та недосконалістю методик вивчення цих проблем тощо. Тому нині існує гостра потреба у дослідженні рівня соціального розвитку сільських територій України та його демографічного потенціалу, розробці дослідницьких технологій комплексного аналізу стану сільських територій.

Мета

Мета даної статті – розглянути сучасний стан соціального розвитку сіль¬ських населених пунктів, розкрити причини вими¬рання та обезлюднення сіл, розміщення на їхній території міс¬цевих органів влади й управління та оцінити вико¬нання функцій, покладених на них державою.

Виклад основного матеріалу

Під впливом марксистської концепції економічного детермінізму у нас тривалий час в публічному управлінні його первинною, основоположною метою вважався економічний розвиток. Але такий підхід має право існувати тільки тому, що, дійсно, економіка створює ресурсну базу (антропогенну інфраструктуру та суспільно корисні результати її діяльності) для суспільства і вирішення його проблем. Перетворення ж економіки в самоцінність, ігнорування соціальними аспектами у всіх їх проявах веде до створення антигуманних політичних режимів, що знищують людину, нехтують цінностями людського існування. Таким чином, мова повинна йти принаймні про бінарну систему « економіка–суспільство», соціально-економічну систему. В останні десятиліття, однак, стало ясно, що у систему « економіка–соціум» необхідно добавити ще і третій елемент – «довкілля». Досвід попереднього розвитку людства, особливо XX сторіччя, яскраво довів справедливість цього твердження.

У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою

© Гоголь Т.В., 2013.

ланкою механізму державного управління, що формується під впливом багатьох чинників, певна сукупність яких закладає його теоретичні підвалини і посилює регіональні та місцеві впливи. Проте, існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та поліструктурністю територіальної організації влади.

Сучасне державне управління і його складова – державне регулювання розвитку сільських територій – одна з найважливіших проблем економічної та управлінської теорії. Проте, проведені фахівцями дослідження сучасної наукової літератури та чинної нормативно–правової бази свідчать, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані.

Отже, головним для суспільства, й тим самим для державного управління, є створення, підтримка і покращання всебічних умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, їх розвитку і самореалізації, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою [6, с. 5].

Ста¬ном на 1 січня 2012 р. в Україні налічувалось 28450 сільських населених пунктів, в яких мешкало 14252,7 тис. осіб, або 31,2 % усього населення України. Найбільше сільських населених пунктів сконцен¬трована у Львівській - 6,5 % (1850 од.), Полтав¬ській - 6,4 % (1811 од.), Харківській - 5,9 % (1680 од.) та Житомирській областях — 5,7 % (1613 од.); найменше - в Чернівецькій - 1,4% (398 од.), Закарпатській – 2 % (579 од.), Херсонській об¬ласті - 2,3 % (658 од.). В областях цей показник ко¬ливається в межах 2,5-4 % [10, с.19-20].

Перспективи розвитку сільських територій значною мірою залежать від розміщення в них ор¬ганів влади та об'єктів соціальної інфраструктури. Щодо органів влади, то по Україні одна сільська рада обслуговує в середньому 2,8 сільського насе¬леного пункту. Середня чисельність населення сільської ради в цілому по Україні становить 1395 тис. осіб, проте цей показник значно коливається за регіонами: в Автономній Республіці Крим на одну сільську раду припадає 3002 тис. осіб, в Закарпатській області – 2552 тис. осіб, Чернівецькій – 2076 тис. осіб; в Житомирській, Сумській, Чернігівській областях цей показник менший від середнього (до 1000 тис. осіб), в інших областях знаходиться в межах середнього (від 1000 до 2000 тис. осіб). Водночас, п'ять сільських населених пунктів припадає на одну сільську раду в Дніпро¬петровській області, понад чотири населені пункти – в Донецькій, Харківській облас¬тях, більше трьох - в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Сумській областях [5, с. 39-41]. Нестача представницьких органів на місцях не дозволяє проводити ефективну соціальну політику на селі, тобто надавати громадянам доступні якісні послу¬ги, регулювати й керувати значною частиною дер¬жавних справ у межах, визначених законодавс¬твом України.

Останнім часом в Україні відбулися суттєві змі¬ни в чисельності сіль¬ського населення. За даними Державної служби статистики України, протягом 1970-2010 рр. в Україні стало менше на 2953 сільські населені пункти, або на 9,4 %, тобто зникла майже десята їх частина, або дві області України. Піковим періодом зменшення кількості сільських населених пунктів були 1970-1979 рр., щороку за цей період зникало 178 сіл, за 1980-1990 рр. щороку в Україні сільських населених пунктів зменшувалося в середньому на 83,5 од. Одна з основ¬них причин такого зменшення кількості сільських населених пунктів - поділ їх на перспективні і неперспективні села. Вимирання деградуючих поселень завдає великої шкоди аграрному сектору України, призводить до формування зон суцільної незаселеності в сільській місцевості. За останні сорок років стабільною кількість сільських населених пунктів залишилася лише в Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Чернівецькій областях.

Ситуація ускладнюється тим, що поряд зі зменшенням кількості населених пунктів відбувається і скорочення чисельності жителів на один сільський населений пункт. Якщо в 1970 р. в Україні середня людність сільського поселення становила 683 особи, то в 2000 р. − 560, в 2005 р. − 534, а у 2010 р. – 504 особи [5, с.39]. Це веде до поступового зменшення частки сільського та зростання частки міського населення України. Причому цей процес відбувається з причин як природного скорочення за рахунок дисбалансу народжуваності та смертності, так і міграції. За період 1990-2011 рр. в структурі населення України чисельність сільського населення зменшилася близько 1,3 % або на 130 тис. осіб щороку. Хоча останнім часом в сільській місцевості фіксується деяке поліпшення ситуації з народжуваністю, проте високий рівень смертності, що перевищує рівень народжуваності в усіх регіонах України (за виключенням Рівненської та Закарпатської області), вказує на від'ємний природний приріст населення й залишається однією з основних причин депопуляції сільського населення нашої держави [7, с.328, 336, 338]. Скорочення сільської частини населення за рахунок вищезгаданих факторів призводить до збільшення демографічного навантаження в сільській місцевості, що посилює ресурсні потреби для вирішення економічних та соціальних проблем, пов'язаних з соціальним забезпеченням непрацездатної частини населення та лягає додатковим тягарем на бюджети сільських районів. Виправлення демографічної ситуації, що склалася, вимагає вироблення цілком нових підходів в соціальній сфері, насамперед в галузі охорони здоров'я й пенсійного забезпечення населення.

Залишається гострою проблема безробіття у сільській місцевості. Головною причиною безробіття сільського населення слід, на нашу думку, вважати структурні чинники, пов'язані з різким падінням обсягів сільськогосподарського виробництва, про що свідчать різке зменшення посівних площ та поголів'я великої рогатої худоби як у період трансформаційної кризи, так і в останні роки, а також повільний темп впровадження ринкових перетворень у сільській місцевості та диверсифікації економіки села. Так, за період з 1990−2010 рр., площа сільськогосподарських угідь у володінні та користуванні сільськогосподарських підприємств і господарств населення зменшилася на 4886,5 тис.га, або на 11,8 %, поголів'я великої рогатої худоби зменшилося на 20129 тис. гол. (на 81,7 %), свиней – на 11466,5 тис. гол. (на 59 %), поголів'я птиці – на 42264,4 тис. гол. (на 17,2 %); відповідно, виробництво валової продукції сільського господарства усіх категорій господарств зменшилося на 45338,7 млн. грн., або на 31 % (у порівнянних цінах 2005 р.) [5, с. 510, 530, 567, 571].

В сільському господарстві, мисливстві та лісовому господарстві середньорічна кількість найманих працівників у 2011 р. становить лише 16,2 % рівня 1995 р. та 24,6 % рівня 2000 р., тобто на початок реформування колективних сільськогосподарських підприємств [7, с. 369]. Аналіз структури безробітного населення в сільській місцевості за причинами незайнятості свідчить про

те, що найбільша кількість безробітних реєструється через звільнення з економічних причин, тобто найбільша частка безробітних обумовлена складним фінансовим станом підприємств, що змушує керівників виробництва скорочувати робочі місця. Зазначені особливості ринку праці знаходять відображення й у значній диференціації доходів та витрат домогосподарств у міських та сільських поселеннях. Зокрема, у 2011 р. частка населення із середньодушовими грошовими доходами, нижчими прожиткового мінімуму, становила у сільській місцевості 18,9 %, у місті – 8 %. Грошові доходи 28,7 % домогосподарств складали менш, ніж 1020 грн. на місяць, в той час як у місті таких було лише 13,9 %. Аналогічні показники для сукупних доходів (з урахуванням споживання продуктів особистого господарства, пільг та субсидій) складали 8,2 та 5 % відповідно. Статистичні дані свідчать також про збереження значного рівня натуралізації сільських домогосподарств: надходження від продажу сільськогосподарської продукції, складали 12,2 % грошових доходів (10,1 % сукупних ресурсів) та вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та самозаготівель, становлять 12,2 % сукупних ресурсів домогосподарств у сільській місцевості. З нашої точки зору, структурні зміни у сфері сільгоспвиробництва та відповідних цінових співвідношеннях призводитимуть до зменшення цього джерела фінансових надходжень мешканців села [7, с. 398, 403, 408, 410].

Скрутне становище економіки села, тривале недофінансування соціальної сфери призвели до загрози фізичного руйнування її матеріально-технічного потенціалу. Слід відзначити, що через високий рівень зношеності основних фондів фактичні втрати потенціалу інфраструктури сільських територій істотно перебільшують офіційні дані. Вкрай низький сучасний рівень соціальної інфраструктури села створює реальні передумови для погіршення соціально-демографічної ситуації в сільській місцевості. Подолання проблем, що склалися в цій галузі, вимагає безпосереднього втручання держави шляхом фінансування конкретних цільових програм соціального розвитку села.

Відповідно до ст.25 Декларації прав людини, сучасна правова держава повинна гарантувати право на такий рівень життя, який враховує забезпечення людей їжею, одягом, житлом, медичним обслуговуванням, що необхідне для підтримки здоров'я, і права на соціальне забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості та інших способів до існування за незалежних від людини обставин [1, с. 34].

Сьогодні існують принаймні два підходи до формування методології управління соціальними системами. Один можна назвати техноорієнтованим (або інфраструктурним), другий - людиноорієнтованим (або антропосоціальним) [2; 6]. Техноорієнтований підхід в основному застосовує інфраструктурні показники – забезпечення засобів задоволення потреб населення. В цій системі вважається, що наявність засобів задоволення потреб автоматично призводить до задоволення цих потреб. Тобто, необхідні умови вважаються і достатніми. Зворотний зв'язок здійснюється через відстеження показників технічного типу (кількість кв.метрів житла, обсяг засвоєних коштів, кількість ліжок у лікарнях тощо). Відстеження показників здійснюють безпосередньо працівники органів управління на основі статистичної інформації. Вони ж оцінюють ступінь досягнення тих чи інших значень і формують відповідні корективи дій. Кінцевий споживач послуг, що надає влада, в цій системі фактично усунутий як із процесу планування, так і з процесів управління і зворотного зв'язку. Участь населення в цій системі управління опосередкована. Тобто, система управління соціальним об'єктом значною мірою самозамкнена.

Людиноорієнтований підхід по своїй суті орієнтує на кінцевий результат – задоволення потреб населення. Зворотній зв'язок в цьому випадку може здійснюватись безпосередньо через населення (особливо на рівні територіальних громад населених пунктів) на основі соціальної, а не статистичної інформації. Первинним джерелом такої інформації є безпосередньо громадяни. Показниками при такому підході є індекс розвитку людини, довголіття, рівень освіченості, рівень добробуту, оцінюваний, наприклад, через дохід на душу населення, ступінь задоволення різноманітними послугами, станом безпеки, станом навколишнього середовища тощо. В системі управління, заснованій на людиноорієнтованому підході, технічні цільові показники розвитку інфраструктури забезпечення потреб формуються на основі показників соціального типу і є вторинними, забезпечувальними [6, с. 8]. В свою чергу, в людиноорієнтованій системі такі показники в кінцевому рахунку мають бути трансформовані в технічні показники планів дій управлінських структур.

В існуючій практиці, як в нашій країні, так і за кордоном, превалюють техноорієнтовані підходи до організації управління соціальними об'єктами. В той же час, все гостріше відчувається головна вада техноорієнтованої системи - відстороненість громадян від управління організацією власного життя, від участі в прийнятті рішень і плануванні, від контролю за діяльністю влади тощо. При техноорієнтованій методології йдеться про функціональний підхід до управління інфраструктурною складовою соціальної системи, а при людиноорієнтованій методології – про управління за цілями і результатами щодо задоволення потреб населення.

Розглянемо систему критеріїв і показників розвитку сільських територій, яка призначена для моніторингу та прогнозування соціально-економічних процесів, відбиває риси поточного періоду подолання наслідків трансформаційної економічної кризи та складається з 6 основних блоків: розселення сільського населення; природні ресурси та стан навколишнього середовища; населення і трудові ресурси села; добробут та соціальний захист сільського населення; соціальна інфраструктура села; сільське господарство. Система включає біля 500 індикаторів які, на думку авторів, широко розкривають суть процесів, що характеризують виробничі процеси в аграрному секторі економіки, умови та якість життя сільського населення, функціонування та розвиток об'єктів соціальної інфраструктури сільських територій. Системи індикаторів, а також данні, що містяться у наведених й інших подібних системах показників для з'ясування деяких закономірностей еволюції поселення [3; 4; 8; 9], дозволяють проводити досить різносторонній аналіз стану сільських територій. Слід відзначити, що скласти детальну покрокову методику аналізу показників у силу безлічі специфічних рис сільських територій є недоцільним та, мабуть, і неможливим. Зміст детального аналізу в кожному випадку має відповідати меті його проведення і є дуже специфічною процедурою.

Людиноорієнтований підхід базується на характеристиках (індикаторах), що безпосередньо стосуються людини. Однією з таких характеристик є « рівень життя»; даний індикатор є досить відносним (суб'єктивним), тому що залежить не тільки від рівня реальних доходів і обсягів фактичного споживання населенням матері-

альних, духовних і соціальних благ, але й від ступеня розвиненості в суспільстві самих потреб у різноманітних життєвих благах. Рівень життя - це система конкретних умов та передумов життя людини як складової соціуму в умовах сучасного соціального існування, що проявляється у відповідних рівнях особистісного та суспільного розвитку споживчих запитів та параметри (кількісні та якісні) їх реалізації. Системним базисом спрацьовують поліякісні потреби індивідуумів та груп, що генеруються та задовольняються в секторах споживання. Рівень життя узагальнюється в якості показника (системи показників), які параметризують якісні та кількісні характеристики споживання в регіоні (країні, субрегіоні). У сукупності всіх своїх проявів, індикатор «рівень життя» виконує функцію базового індикатора, через який може бути оцінена ефективність реалізації соціальних завдань і відповідних економічних механізмів.

В процесі розвитку та становлення концепції «якості життя населення» розвивалась і відповідна теорія, методика та методологія соціальних та економічних досліджень, в тому числі на основі обстежень окремих домогосподарств та сільської місцевості в цілому.

Висновки

Здійснене дослідження дає підстави стверджувати, що необхідність державного регулювання сільських територій в умовах багатоукладної економіки передбачає використання функціонально-територіальної системи державного управління. Це дасть змогу забезпечити оптимальну взаємодію між органами регіональної влади, органами місцевого самоврядування та держави. Поряд з цим, результати проведеного аналізу дозволяють виокремити пріоритетні напрями державної політики, спрямованої безпосередньо на забезпечення стійкого підвищення рівня та якості життя сільського населення. Людиноорієнтований підхід до оцінки і аналізу діяльності органів місцевого самоврядування надає інструменти аналізу політики на місцевому рівні, може використовуватись як соціальна інформація при стратегічному плануванні розвитку територіальної громади, бути формою консультацій з громадськістю, способом залучення громадян до управління та прийняття рішень поруч із такими методами, як « громадські слухання» та « місцеві ініціативи». Однією з таких характеристик є « рівень життя», що залежить від ступеня розвиненості в суспільстві самих потреб у різноманітних життєвих благах.

Література.

1. Гошовська В. А. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства [навч посіб.] / В. А. Гошовська. – К.: Вид-во НАДУ, 2008. – 292 с.

2. Дмитренко Г. А. Концепция антропосоциального управления обществом / Г. А. Дмитренко // Проблемы теории и практики управления. – 1998. - № 2.

3. Куценко В. І., Удовиченко В. П. Соціальна безпека в контексті сталого розвитку [моногр.] / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко. – Чернігів: Видавець Лозовий В. М., 2011. – 656 с.

4. Матеріальний добробут сільських жителів [навч посіб.] / За ред. П. Т. Саблука, М. К. Орлатого. – К.: Інститут аграрної економіки УААН, 2002. – 369 с.

5. Розвиток сільських територій України (1990-2010 роки): моногр. / М. К. Орлатий, І. Ф. Гнибіденко, І. М. Демчак та ін.; за ред. М. К. Орлатого. – К.: НДІ «Украгропромпродуктивність», 2012. – 752 с.

6. Рубцов В. П. Підходи до формування та застосування індикаторів оцінювання еволюції населених пунктів та їх територіальних громад / В. П. Рубцов // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: за матеріалами VIII Всеукр. муніцип. слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 лип.–2 серп. 2002 р., м. Судак, Автономна Республіка Крим / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2003. – С. 351−382.

7. Статистичний щорічник України за 2011 рік: стат. збірник. / відп. за вип. О. Е. Остапчук; за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 559 с.

8. Соціальні індикатори рівня життя населення: статистичний збірник / Відповід. за випуск І. В. Калачова. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 204 с.

9. Формування та розвиток соціальної інфраструктури в міських поселеннях [моногр.] / авт. кол.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, І. В. Прокопа та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2009. – 192 с.

10. Україна у цифрах у 2011 році: стат. збірник. / відп. за вип. О. Е. Остапчук; за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 250 с.

УДК 353:35.082.4

Микола Пундик

ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАМЕТРІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ РАД

Метою статті є дослідження параметрів ефективності обласних рад через дослідження установчих, процедурно-процесуальних та функціональних аспектів їх діяльності. В установчому аспекті досліджені принципи обрання, пропорційності представництва та професіоналізму депутатів обласних рад. В процедурно-процесуальному аспекті досліджена проблема оптимальності організаційної структури та вдосконалення процедур діяльності обласних рад. У функціональному аспекті проаналізований обсяг повноважень обласних рад. Доведено, що ефективність функціонування обласної ради можна визначити як якісний показник порозуміння та узгодження у системі регіонального управління на основі процедурних взаємодій обласної ради з органами державної влади на регіональному рівні, іншими органами місцевого самоврядування в регіоні, інститутами громадянського суспільства, що обумовлює зміцнення її ролі як представницького, так і контрольного органу.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, представницькі органи, обласна рада, ефективність діяльності органу публічної влади, параметри ефективності, показники ефективності.*

Постановка проблеми

Ефективне здійснення управління на регіональному рівні є неможливим без представницького органу місцевого самоврядування, який в Україні існує у вигляді обласних рад. Зазначений орган, створений на основі представництва інтересів територіальних громад в межах області, виражає волю останніх та визначає на цій основі головні напрями регіональної політики у сфе-

© Пундик М.В., 2013.

рах, що належать місцевому самоврядуванню, приймає відповідні правові акти, бере участь у формуванні цілого ряду суб'єктів регіонального управління.

В демократичних системах представницькі органи не є безпосередніми адміністративними органами управління, але похідний вплив представницького органу на виконання норм, на адміністративне життя регіону може бути досить великим. Характер І головне призначення будь-якої представницької системи, у тому числі на обласному рівні, визначається тим, наскільки послідовно ця система спроможна віддзеркалювати й проводити у життя волю та інтереси того суб'єкта, якого вона представляє, що, у свою чергу, залежить від міцності зв'язку депутатів представницького органу з громадянами, від розуміння ними запитів та настроїв суспільства. Такий зв'язок виникає як результат виборів, в процесі яких виборці, наділяючи депутатів відповідними повноваженнями, правами та обов'язками, дають йому мандат на здійснення влади.

Представництво на регіональному рівні є системою взаємодії, яка сприймається державною владою та суспільством, певним чином сформованого, структурованого та реально працюючого представницького органу з іншими органами публічної влади, що забезпечує йому адекватне становище у механізмі врядування та яке виступає в якості основного способу організації та функціонування представницької демократії. Зміст представництва на регіональному рівні значною мірою визначається не стільки нормативно закріпленим місцем обласної ради у системі органів публічної влади на регіональному рівні, скільки рівнем самосвідомості територіальних громад та належної їй ролі у вирішенні соціально значущих питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Незважаючи на велику роль представницьких органів місцевого самоврядування у цілому та обласних рад зокрема у процесі здійснення регіонального управління, механізми їх функціонування ще не достатньо вивчені наукою державного управління. Значною мірою це стосується питань базового контексту ефективності представницьких органів регіонального рівня.

За часів державної незалежності українська наука виробила певні підходи до проблеми статусу представницьких органів у системі місцевого самоврядування, зокрема обласних рад як органів спільної компетенції територіальних громад та їх місця у системі регіонального управління. Упродовж останніх років активно вивчали статус та механізми функціонування обласних рад Ю. Бальцій [3], І. Балабанова [2], В. Барський [4], О. Ващенко [6], С. Глухачов [7], І. Дробуш [9], М. Захарченко [10], М. Іжа [11], І. Ковтун [13], А. Лазор [14], О. Лялюк [15], В. Скрипничук [20], О. Чернецька [22], Є. Черногог [23] тощо. Певного дослідження набуло в науці державного управління визначення чинників ефективності органів публічного управління, зокрема в працях В. Дзюндзика [8] та Л. Приходченко [17].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте, в літературі, на жаль, так і не знайшли свого аналізу передумови, чинники, параметри та показники ефективності представницьких органів місцевого самоврядування та особливості їх визначення на рівні обласних рад як складової ланки регіонального управління.

Мета

Метою статті є дослідження параметрів ефективності обласних рад через дослідження установчих, процедурно-процесуальних та функціональних аспектів їх діяльності.

Виклад основного матеріалу

Параметри ефективності діяльності будь-якого представницького органу залежать від багатьох чинників. Але у загальному розумінні показник ефективності органу місцевого самоврядування можна визначити як загальнорегіональний консенсус (регіональний інтерес), під яким розуміється інтегральна єдність особистих та групових інтересів широких верств населення, регіональних органів публічної влади, правлячих еліт, громадсько-політичних та бізнесових кіл, що покладені в основу певного курсу на регіональному рівні [19].

Аналізуючи діяльність органів спільної компетенції територіальних громад в Україні на регіональному рівні та не абсолютизуючи їх ролі у системі регіонального управління, підкреслимо – обласна рада − суттєвий елемент системи місцевого самоврядування, який визначає функціонування як інших органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади в межах регіону, формуючи для них відповідну нормативну базу, без якої зазначені органи не можуть успішно виконувати свої завдання та функції.

Слід виділити два моменти, що визначають природу та характер обласних рад. По-перше, це – єдиний представницький орган на регіональному рівні, що й визначає його основне призначення та характер діяльності. Висловлене не може означати будь-якого приниження органів державної влади регіонального масштабу – обласної державної адміністрації, регіональних територіальних органів центральних органів виконавчої влади у здійсненні володарювання. По-друге, обласна рада – це загальнорегіональний представницький орган, єдина ексклюзивна установа регіонального рівня, але при цьому представницькі органи місцевого самоврядування районного та місцевого рівня, безумовно є частиною системи врядування. Отже, представницька система на регіональному рівні є різновидом форми керівництва суспільними справами регіонального масштабу, заснованого на принципі розподілу влад, врахування специфіки співвідношення місцевого самоврядування та державної влади та за умови їх взаємодії, взаємозв'язку, взаємопроникнення.

Розглядаючи в якості центральної ідеї представницького органу на регіональному рівні поєднання представницької та нормотворчої функції стосовно діяльності спеціально створеного органу місцевого самоврядування, слід визначити поняття представницько-нормативної функції:

- по-перше, депутати обласної ради – це перш за все представники територіальних громад, які підтримують відповідні програми їх розвитку, вони зобов'язані представляти та виражати інтереси громад, які їх підтримали;
- по-друге, як орган місцевого самоврядування, де на рівних представлені різні територіальні громади або їх об'єднання в межах районів, обласна рада проводить у життя та захищає спільні інтереси територіальних громад й не можу виходити за їх межі.

Представницькі органи місцевого самоврядування у своїй сукупності є системою, яка володіє певним обсягом функцій та повноважень, набір яких залежатиме від демократичного ладу та реалізації системи «струмувань та противаг», принципів представницької влади у тій чи іншій країні [21, с. 102]. Крім нормотворчої, обласні ради володіють контрольними функціями щодо виконавчої влади, а також рядом важливих кадрових повноважень, зокрема обирають голову та заступників голів обласних рад, можуть вносити на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо голови місцевої державної адміністрації, затверджують присяжних тощо.

Проте, показники ефективності діяльності обласних рад в останні роки викликають суттєві критичні зауваження, що й створює необхідність комплексного вивчення представницько-нормативних параметрів ефективності представницьких органів у системі місцевого самоврядування України та механізмів їх підвищення при узгодженні різних інтересів в умовах розвиненої політичної системи.

З системних позицій параметри ефективності інститутів публічної влади залежать від структури та загального стану системи, якості взаємозв'язків її елементів [8, с. 126]. Дійсно, успіх діяльності обласних рад залежить від того, наскільки відпрацьовані демократичні інструменти у політичній системі регіону. На нашу думку, ефективність діяльності обласних рад визначається інтегральним показником в залежності від:

- принципів утворення, пропорційності представництва та професіоналізму депутатів (установчий аспект);
- оптимальності організаційної структури та вдосконалення функціональних процедур (процедурно-процесуальний аспект);
- обсягу повноважень (функціональний аспект).

З трьох критеріїв лише третій (компетенція) є відносно стабільним, адже формальне вимірювання компетенції здійснюється не так вже часто, інші два критерії – динамічні та знаходяться у прямій залежності від співвідношення політичних сил та рівня розвитку громадянського суспільства.

Слід більш глибоко розглянути параметри, що складають ефективність обласних рад.

1. Установчий аспект – принципи утворення, пропорційності представництва, а також професіоналізм депутатського корпусу, тобто спроможність до депутатської діяльності:

а) діючі у теперішній час системи місцевого самоврядування у світі дають чимало різних способів формування представницьких органів на регіональному рівні. Вибір способу диктується багатьма обставинами: національними особливостями, досвідом минулого, політичними традиціями, домінуючою у суспільстві оцінкою ролі представницьких органів регіонального рівня та їх місця у механізмі публічного управління [1, с. 290]. Починаючи з часу прийняття першого закону про місцеве самоврядування в Україні, обласні ради формувалися чотирма принципово різними способами:

- обласні ради першого-другого скликання (1990, 1994 рр.) були обрані строком на чотири роки за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості за одномандатними виборчими округами;
- обласні ради третього та четвертого скликання (1998 р., 2002 рр.) були обрані строком на чотири роки за мажоритарною виборчою системою відносної більшості за багатомандатними виборчими округами, що збігалися з територіальними громадами міст обласного значення та районами;
- обласні ради п'ятого скликання (2006 р.) були обрані строком на чотири роки за пропорційною виборчою системою в межах єдиного багатомандатного округу, що утворювався в межах всієї області;
- обласні ради шостого скликання (2010 р.) були обрані строком на п'ять років за змішаною виборчою системою: половина депутатського корпусу обиралася за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної області; інша половина обиралася за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, в межах міст обласного значення та районів.

Також слід зазначити, що якщо у 1990-1994 рр. обласна рада була представницьким органом регіонального самоврядування, то починаючи з 1996 р. вона набула статусу органу спільної компетенції територіальних громад в межах області.

Вказаним періодам часу та способам формування обласних рад відповідали не лише різні принципи та форми роботи депутатів, але й різні ролі, які відігравала різними способами сформована обласна рада у системі регіонального управління. Тому досить логічним й природнім був той факт, що кожному з періодів відповідав свій регламент (редакція регламенту) обласної ради – документу, відповідно до якого організована робота ради, зокрема, порядок нормотворчого процесу.

Незважаючи на застосування чотирьох способів формування обласних рад, дискусія про вдосконалення цього процесу не припиняється. Це викликано тим, що ст. 141 Конституції України, на відміну від сільських, селищних, міських рад, не закріплює порядок обрання обласних рад. Це припускає, у тому числі, формування органу спільної компетенції територіальних громад в межах області через обрання депутатів на сесіях рад міст обласного значення та районних рад, приклади чого дає, зокрема, західний досвід;

б) зміст та характер представництва інтересів у системі місцевого самоврядування відрізняється комплексністю та наявністю багатьох принципів і найважливіший з них – партійне представництво. Партійне представництво полягає у представництві різних суспільно-політичних альтернатив пропорційно до тієї підтримки, якою вони користуються у суспільстві. Можна погодитися з тим, що у зв'язку із внесенням елементів партійного пріоритету до виборів в органи місцевого самоврядування обласного рівня чітко простежується стійке намагання всіх потужних політичних сил поставити під контроль партійний ринок, що формується. Сумарним підсумком такої «активності» є помітне зменшення активності та характеру представлених в обласній раді інтересів різних прошарків та груп суспільства. За таких умов депутати здебільшого не відповідають перед виборцями за результати своєї діяльності, а зазначений «політичний плюралізм» створює високий рівень та аргументацію абсентеїзму в Україні;

в) правова культура та професіоналізм депутатів є найважливішими чинниками та умовою формування ефективного «регіонального парламенту». Аналіз свідчить про достатньо тривожну картину якісного складу депутатів обласних рад. Так, слід відзначити збільшення представництва працівників органів державної виконавчої влади та підприємців, інколи − проникнення кримінальних структур тощо. Лобізм на рівні місцевих рад починає набувати негативні, хоча й типчино вітчизняні, якщо згадати нашу історію, форми. Існуючий рівень управлінської культури значної частини депутатського корпусу досить часто стає причиною нестабільності, стримує проведення реформ, знижає рівень довір'я громадян до демократичних органів влади, впливає на низький рівень нормотворчої роботи. Якщо місцеві співтовариства та держава не вироблять ефективний та надійний механізм відбору в представницькі органи місцевого самоврядування регіонального рівня найбільш достойних своїх представників, то обласні ради поста-

нуть перед ризиком перетворення в один з найбільш доходних видів бізнесу.

Характер і головне призначення будь-якої системи народного представництва визначається тим, наскільки послідовно ця система спроможна віддзеркалювати та проводити у життя інтереси населення [21, с. 103]. А це, у свою чергу, залежить від міцності зв'язку депутатів представницьких органів з виборцями, від знання ними запитів та настроїв громадян. Такий зв'язок виникає як результат виборів, в процесі яких виборці, наділяючи депутата відповідними повноваженнями, правами та обов'язками, дають йому мандат на здійснення влади у системі місцевого самоврядування. Мандат цей може бути обов'язковим – імперативним, коли депутат пов'язаний наказами (дорученнями) виборців, відповідальний перед ними й може бути відкликаний виборцями, якщо він не виправдовує їхню довіру. Якщо ж не існує права вимагати від нього виконання даних йому доручень та наказів, а у випадку необхідності відкликати депутата з виборної посади, то такий мандат має назву вільного. Але існування такого вільного мандату виправдовується тим, що депутати є представниками всієї територіальної громади й тому не можуть бути пов'язані лише інтересами своїх виборців.

Дискусії відносно переваг імперативного та вільного депутатського мандату постійно відбуваються у політичному просторі як у нашій країні, так і за кордоном, адже за ними стоїть судьба народовладдя та реальність демократичних основ розвитку суспільства. Тривалий час в Україні визнавався принцип імперативного мандату депутата, що було пов'язано із правом виборців на відклик виборної особи. Але сучасне законодавство України фактично визнає принцип вільного депутатського мандату [18, с. 57]. Одночасно час від часу виникають пропозиції щодо запровадження принципів імперативності депутатів місцевих рад, зокрема через можливість їх відкликання партією, що його висунула, або за списками якої він був обраний (зазначений законопроект зареєстрований, наприклад, у Верховній Раді України, обраній у 2012 р. [24]).

Основною функцією обласних рад є прийняття нормативних актів, що віддзеркалюють спільні інтереси територіальних громад та здійснюють нормативне регулювання у відповідній сфері [4, с. 5]. Зокрема, Одеській обласній раді у цілому вдалося заповнити прогалини у правовому регулюванні місцевого самоврядування в межах своєї компетенції. Але масив чинних правових актів представляє собою досить строкату картину, зустрічаються непоодинокі випадки, коли вони входять у протиріччя один з одним, що руйнівним чином впливає на системність нормативного поля, створює низьку якість управлінських рішень, призводить до неефективності регулювання суспільних відносин та зниженню ефективності системи регіонального управління. Як наслідок − може наступити ситуація, коли велика кількість нормативних актів стане перепоною прозорості, ясності регулювання конкретних суспільних відносин й ці симптоми на регіональному рівні вже з'являються. Крім цього, слід відзначити неадекватне віддзеркалення у нормативно-правових актах регіонального рівня процесів, що відбуваються у суспільстві, відсутність системності актів, їх внутрішньої узгодженості, декларативний характер багатьох рішень, що є також, наслідком відсутності їх реєстрації у відповідних базах. Останнім часом у діяльності представницьких органів місцевого самоврядування домінуючими стали рішення про внесення змін та доповнень до раніше прийнятих рішень. У зв'язку із цим невипадковою є ідея створення центру моніторингу правових актів та правозастосувальної практики у системі виконавчого апарату Одеської обласної ради, який буде представляти експертно-консультативний орган, до завдань якого входитиме сприяння розвитку системи правового моніторингу в системі місцевого самоврядування Одеської області. У цьому випадку єдиним засобом зменшення маси «незручних» норм є постійний моніторинг, їх зміна або скасування.

У визначенні ефективності роботи депутатів обласних рад іноді застосовують кількісні показники (розглянуті проекти рішень, прийняти, відхилені). Подібний підхід не може бути вірним, адже «процес заради процесу» не може бути показником ефективності. У зв'язку з цим треба констатувати, що підготовка лише одного проекту рішень Одеською обласною радою коштує близько 1,5 тис. грн. Враховуючи, що 46 % проектів рішень були відхилені на різних стадіях, то витрати складають досить велику суму. Досить великі витрати спрямовуються й на утримання виконавчого апарату обласних рад. Поки що ніхто не наважився підрахувати похідні витрати та втрати. Все це говорить про достатньо низький загальний потенціал, неефективність та непрофесіоналізм ряду депутатів представницьких органів місцевого самоврядування.

Можна погодитись із визначенням, що оцінка ефективності нормативно-правового акту – це прагматичні зусилля, спрямовані на вироблення відповідної точної інформації або знання про можливі або реальні причинно-наслідкові відносини між нормотворчою діяльністю та позиціями, поведінкою або ситуаціями, що спостерігаються у соціальній дійсності, і її треба розглядати як конкретне, комплексне, суворо спрямоване, науково-дослідницьке завдання [15, с. 128]. Лише аналіз суми всіх існуючих методів дослідження може дати більш-менш достовірну картину ефективності правового акту. Оцінка прийнятих рішень стає важливим елементом нормотворчого процесу, але поки що не є систематичною практикою, хоча проведення відповідних заходів стає досить частим, принаймні у випадку найбільш важливих рішень. Слід також звернути увагу на досвід західних країн, зокрема, для вирішення великих проблем, що потребують координації зусиль кількох комісій. Регіональними радами Франції утворюються т. зв. дослідницькі служби регіональних рад. Вони володіють досить великими ресурсами та професійними можливостями для проведення самостійних досліджень з найбільш вагомих питань розвитку регіонального співтовариства, проведення експертних оцінок, для забезпечення депутатів інформацією з незалежних та достовірних джерел [12, с. 473].

З вищезазначеного випливає найважливіша науково-теоретична та практична проблема розвитку представницьких органів самоврядування на регіональному рівні – низький рівень професійного підходу до визначення оптимального балансу загальнорегіональних інтересів та інтересів окремих територіальних громад. На нашу думку, визначальною рисою професіоналізму депутатів обласних рад є не вік, а їх професійний рівень та практичний досвід для того, щоб обрати варіант дій, який відповідає праву, внутрішнім переконанням та інтересам територіальних громад, що вони представляють на обласному рівні; нарешті, депутати повинні володіти достатнім професійним та культурно-правовим потенціалом. У цьому сенсі можна говорити про два рівня управлінської культури та досвіду депутатів: а) існуючому у кандидата на заміщення посади та б) необхідний для виконання функцій, адже будь-яка владна діяльність потребує професійних навичок, а представ-

ницька діяльність потребує особливих якостей, які складають комплекс професійних, патріотичних, моральних та інших складових. У цьому відношенні треба розробити та визначити критерії мінімального рівня професіоналізму для кандидата у депутати та закріпити процедуру їх визначення у виборчому законодавстві з тим, щоб вони застосовувалися при відборі суб'єктами виборчого процеса справжніх особистостей, визнаних лідерів, незалежно від їх соціального та економічного становища. На нашу думку, треба було б за основу цих критеріїв прийняти вищу освіту, управлінську та/або правову підготовку, життєві досягнення.

2. Процедурно-процесуальний аспект – оптимальність організаційної структури та вдосконалення функціональних процедур. Сучасна вітчизняна практика діяльності місцевих рад значним чином запозичена з досвіду функціонування Верховної Ради України. При цьому існують проблеми у забезпеченні процесуальної діяльності обласних рад й треба погодитися з думкою, що сформована в управлінській доктрині точка зору про зміст процедур діяльності представницьких органів місцевого самоврядування виключає з поля зору місцевих «законодавців» ряд важливих процедурно-процесуальних аспектів [5, с. 177]. Зазначене призводить до того, що при вдосконаленні регламентів обласних рад відпрацьовуються питання реалізації ними законодавчо визначених повноважень на шкоду процедурних правил щодо прийняття якісних норм.

Аналіз діяльності обласних рад в Україні дозволяє визначити наступні види процедур їх діяльності:

- процедури, що забезпечують ефективність нормотворчого процесу: порядок здійснення нормотворчої ініціативи, процедури, пов'язані із проходженням проекту рішення через комісії, фракції, президію обласної ради, тобто процедури, що складають нормотворчий процес;
- процедури, пов'язані з з реалізацією представницькими органами регіонального масштабу своїх контрольних повноважень: контроль за виконанням бюджету, депутатські запити, тимчасові депутатські комісії тощо;
- процедури, пов'язані із взаємодією обласних рад з місцевою державною адміністрацією, у тому числі делегування повноважень, взаємодією з сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами та відповідними головами громад;
- квазісудові процедури, що забезпечують механізм позасудової відповідальності посадових осіб перед органом представницької влади регіонального рівня – припинення повноважень голови ради та його заступників, висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації;
- процедури, пов'язані зі статусом та порядком діяльності депутата обласної ради: депутатські запити, участь депутата у пленарних засіданнях ради, забезпечення зв'язку депутата з виборцями тощо;
- процедури, що забезпечують здійснення правил внутрішнього розпорядку, порядку створення та функціонування виконавчого апарату обласних рад.

Роль та значення відповідних процедур діяльності обласних рад мають значення у тому, що вони:

- по-перше, надають необхідне процедурне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування і, як наслідок, є необхідною основою раціональної організації роботи обласної ради;
- по-друге, є формою реалізації публічних інтересів у представницькому органі;
- по-третє, є елементом системи «стримувань та противаг», дозволяючи представницькому органу здійснювати свою компетенцію та контроль за діяльністю органів державної виконавчої влади.

На нашу думку, з метою подальшого вдосконалення процедур діяльності обласних рад необхідно доповнити їх регламенти наступними елементами: про гарантії прав депутатської меншості, особливо враховуючи результати виборів останніх років; передбачити санкції щодо депутатів, які порушують регламентні норми.

Основними напрямами вдосконалення процедур діяльності обласних рад є:

- підвищення ролі регламентів як комплексних нормативних актів у діяльності представницьких органів місцевого самоврядування;
- створення єдиної моделі процедур діяльності представницьких органів місцевого самоврядування на загальнодержавному рівні;
- виключення з числа процедур діяльності представницьких органів місцевого самоврядування видів діяльності, що їм не властиві.

3. Функціональний аспект – обсяг повноважень обласних рад. Головна функція «регіональних парламентів» у системі територіальної організації влади полягає у здійсненні представницької влади, що включає до себе розпорядження бюджетом, тобто його прийняття та контроль за його виконанням. Одночасно слід зазначити, що представницька система – це система, яка має системні закономірності взаємопов'язаних функцій і яка з них є головною для суспільства – нормотворча або контрольна – визначити досить важко. У сучасних умовах обласні ради, звичайно, продовжують прийняття нормативних рішень, але ця їх діяльність втратила виключний характер, основним центром нормотворчості стала обласна державна адміністрація. В результаті представницький орган із нормотворчого фактично перетворюється у нормозатверджувальний орган, і у цьому відношенні його контрольна функція має особливий характер. Контроль з боку обласних рад – одна із форм політичного контролю у тому сенсі, що контрольні повноваження обласних рад засновані не лише на їх власній компетенції, що встановлено законодавчо, але й на принципі представництва від виборців, що дозволяє давати оцінку в межах майже всіх питань суспільно-політичного розвитку, навіть тих, які не знаходяться у компетенції обласних рад. Ми погоджуємося з думкою деяких політологів, що голосування на виборах – це скоріше не обрання «нормотворців», а делегування в органи влади «контрольорів», які спроможні виконувати вимоги та побажання виборців, ретельно перевіряти всі акти органів управління. Ще Дж. Стюарт-Миль писав, що справжнє завдання представницьких зборів полягає не в управлінні, до якого вони майже не спроможні, а у спостереженні та контролі за урядом, відстороненні від влади осіб, які зловживають своїм становищем [16, с. 84].

З організаційної точки зору контроль представницького органу здійснюється самою обласною радою, її комісіями, у тому числі спеціальними контрольними, окремими депутатами. Змістом контрольної діяльності представницьких органів є сфери застосування прийнятих обласними радами рішень місцевими державними адміністраціями та іншими органами виконавчої влади. Особливе значення при цьому надається бюджетно-фінансовій сфері, дотриманню прав та свобод людини та територіальних громад у цілому. Такого роду контроль

визначається як система норм, що регулює встановлений порядок проведення спостереження та перевірки органів влади, в основному − виконавчої. При цьому треба зазначити, що контроль спрямований на оцінку предмету контролю з можливим застосуванням санкцій до порушників.

Можна з певною долею умовності приєднатися до думки багатьох вітчизняних дослідників, що сучасні представницькі органи місцевого самоврядування володіють обмеженими контрольними повноваженнями та можливостями здійснювати вплив на виконавчу владу на регіональному рівні у цілому. Для того, щоб представницькі органи місцевого самоврядування регіонального рівня стали ключовою ланкою у системі регіонального управління, необхідно, зокрема, перейти до створення виконавчих органів обласних рад, що дозволить здійснити їх повну підзвітність останнім. Зрозуміло, що зазначене вирішується через конституційні норми, але завдання створеної Президентом України В. Ф. Янукович Конституційної Асамблеї полягає у тому, щоб створити таку систему самоврядування на регіональному рівні, яка дозволить належним чином проводити регіональні інтереси з найменшими витратами.

При розгляді параметрів ефективності діяльності представницьких органів регіонального масштабу необхідно розглянути всі основні повноваження обласних рад у функціональному взаємозв'язку й визначити фактичну роль «регіонального парламенту» у здійсненні публічної влади на регіональному рівні. Це є досить великою та складною проблемою, оскільки між законодавчо закріпленим та реальним статусом цієї політичної установи є великий розрив. Особливістю регіональних представницьких органів в Україні є те, що обласні ради утворені за політичною ознакою, але не володіють реальними важелями впливу на формування персонального складу та напрями діяльності регіональних органів виконавчої влади. Незважаючи на наявність певних кадрових повноважень обласних рад (обласні ради можуть вносити кандидатури на розгляд Кабінету Міністрів України щодо призначення голови обласної державної адміністрації), їх важко визначити достатніми. Відсутність реального контрольного механізму за системою виконавчої влади на регіональному рівні з боку депутатського корпусу перетворює її в корупційну систему, адже неможливо створити нормальний, ефективний орган адміністративного управління без дієвого контролю представницького органу за ним. Останнім часом тут відбуваються певні зміни ситуації, але поки що немає вирішення проблеми концептуально, у цілому.

На нашу думку, дуже важливо розуміти, що перестрибнути, проскочити етап розвитку й одразу стати системнорозвиненим регіональним представницьким органам не вдасться. Можливе лише пришвидшення розвитку через сприятливі зовнішні та внутрішні системні умови швидкого та ефективного саморегулювання. На сучасному етапі розвитку інститут ефективного органу спільної компетенції територіальних громад затребуваний регіональними співтовариствами. Необхідне уточнення нової упорядкованості вітчизняної системи місцевого самоврядування на середньострокову перспективу й, у першу чергу, для ефективного виконання представницькими органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Висновки

1. Ефективне регіональне управління – це корелят (співвідношення) збалансованої системи регіонального управління, структури та різного роду інститутів. Вираженням ефективності регіональної влади є функціональна ефективність системи органу спільної компетенції територіальних громад – обласної ради.

2. Функціональну ефективність представницьких органів місцевого самоврядування регіонального рівня можна визначити як якісний показник порозуміння та узгодження у системі регіонального управління на основі процедурних взаємодій обласних рад з органами державної влади на регіональному рівні, іншими органами місцевого самоврядування в регіоні, інститутами громадянського суспільства, що обумовлює зміцнення їх ролі як представницьких, так і контрольних органів.

3. У системній цілісності регіонального управління в Україні у теперішній час існує дисбаланс розподілу та взаємодії влад, що склався внаслідок імперативного домінування повноважень органів державної виконавчої влади над органами місцевого самоврядування при одночасному неповному закріпленні всіх процедурних норм з виконання зазначених повноважень, що обумовлює суб'єктивність розвитку системи регіонального врядування.

4. Для досягнення бажаної функціональної ефективності «регіональних парламентів» треба перейти від системи органів спільної компетенції територіальних громад на регіональному рівні до системи регіонального самоврядування із конституційно визначеним його першоджерелом – регіональним співтовариством, відповідними представницькими та виконавчими органами, а також головною посадовою особою регіонального співтовариства.

Література.

1. Бабаєв В. Зміна механізму формування місцевих рад як засіб підвищення якості та ефективності їх роботи [Текст] / В. Бабаєв // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 289−293.

2. Балабанова І. В. Розмежування повноважень між обласними та іншими рівнями місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис... к. ю. н. / І. В. Балабанова; Маріупольський державний університет. – Маріуполь, 2012. – 20 с.

3. Бальцій Ю. Районна, обласна рада в системі місцевого самоврядування України [Текст] / Ю. Бальцій // Юридичний вісник. – 2012. – №2. – С. 37−40.

4. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні [Текст]: Автореф. дис. ... к.ю.н. / В. Р. Барський; ОНЮА. – О., 2006. – 20 с.

5. Барський В. Р. Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. – Одеса: ОНЮА, 2001. – Вип. 11. – С. 175−181.

6. Ващенко О. Особливості класифікації норм, які регулюють діяльність керівництва районних і обласних рад [Текст] / О. Ващенко // Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів. – К.: Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, 2005. – С. 349−360.

7. Глухачов С. Ф. Формування якісного складу обласних та районних рад / С.Ф. Глухачов// Актуальні питання державного управління [Текст]: Збірник наукових праць. – № 2 (16), Ч. 1. – Х.: Хар.РІДУ. – С. 196−199.

8. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій [Текст] / В. Б. Дзюндзюк ; Українська Академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т. – Х. : Видавництво ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.

9. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні [Текст]: Автореф. дис... к. юрид. н.: / І. В. Дробуш; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2002. – 16 с.

10. Захарченко М. А. До питання правового статусу виконавчого апарату обласних рад [Текст] / М. А. Захарченко // Правничий часопис Донецького університету. – 2001. – № 2. – С. 14−19.

11. Іжа М. М. Повноваження обласних рад як органів регіонального самоврядування [Текст] / М. М. Іжа // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 50. – С. 706−711.

12. Коваль М. Р. Нормативно-правове забезпечення діяльності органів комунального самоврядування Франції [Текст] / М. Р. Коваль // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14−15. – С. 468−475.

13. Ковтун І. Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні [Текст] / І. Б. Ковтун // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 1. – С. 211−217.

14. Лазор А. О. Формування та функціонування представницьких орагнів місцевого самоврядування в Україні [Текст]: Автореф. дис... к.н. держ.упр. / А. О. Лазор; ЛРІДУ НАДУ. – Л., 2010. – 20 с.

15. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні [Текст]: монографія / О. Ю. Лялюк. – Х.: Право, 2008. – 288 с.

16. Милль, Дж. Стюарт. Представительное правление. Публицистические очерки. – СПб, 1897. – 408 с.

17. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.

18. Саханенко С. Є. Визначення природи мандата депутатів місцевої ради [Текст] / С. Є. Саханенко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 53−57.

19. Сивак Т. В. Концептуальна модель реалізації регіональних інтересів [Електрониий ресурс] / Т. В. Сивак // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – №10. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_1/03%20Suvak.pdf.

20. Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст]: Автореф. дис. ... к. ю. н. / В. М. Скрипничук; Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 20 с.

21. Чернецька О. В. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування: аспекти співвідношення та реалізації [Текст] / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 101−104.

22. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування в системі публічної влади: конституційно-правова природа [Текст] / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 119−123.

23. Черноног Є. С. Правове регулювання делегування повноважень місцвих рад місцевим державним адміністраціям [Текст] / Є. С. Черноног // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (11). – Х.: ХарРІДУ НАДУ, 2005. – С. 45−50.

24. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4 _1?id=&pf3511=45918.

УДК 352:316.334.3-053.6(470)

Кристина Раєвська

СОЦІАЛЬНА РОБОТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МОЛОДДЮ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Досліджується досвід соціальної роботи органів місцевого самоврядування з молоддю в Російській Федерації.

Ключові слова: *зарубіжний досвід, місцеве самоврядування, молодь, органи місцевого самоврядування, Російська Федерація, соціальна підтримка молоді, соціальне забезпечення молоді, соціальна робота з молоддю.*

Постановка проблеми

Останнім часом в Україні зростає увага громадськості до проблем молоді, проведені певні заходи щодо надання їй практичної допомоги в соціалізації. Однак, поки що не створені умови для здійснення довгострокової ефективної молодіжної політики, а вплив органів державного управління та місцевого самоврядування на ситуацію не носить системного характеру. Сучасний стан більшої частини молодих українців викликає серйозне занепокоєння. Продовжується соціальне розшарування у молодіжному середовищі, труднощі з працевлаштуванням та отриманням гідної та добре оплачуваної роботи, втрата рівних шансів на отримання освітніх, медичних, побутових та інших соціальних послуг, зростаюча різниця поглядів серед молоді зі світоглядних, політичних та культурних питань, зростання злочинності, розповсюдження наркоманії ведуть до духовного та економічного зубожіння частини підростаючого покоління, його моральної та фізичної деградації. Така ситуація вимагає формування та реалізації ефективної молодіжної політики, спрямованої на вирішення проблем молоді, забезпечення активної участі молодих громадян у соціально-економічному розвитку країни.

Реалізація молодіжної політики в Україні здійснюється на державному та місцевому (муніципальному) рівнях.

Муніципальна молодіжна політика – сукупність цілей та заходів щодо їх реалізації, застосовуваних органами місцевого самоврядування для створення та забезпечення умов і гарантій для самореалізації молодої людини та розвитку молодіжних об'єднань, рухів та ініціатив [7, с. 299]. Ця політика здійснюється на основі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування відповідно до державної молодіжної політики, надаючи їй логічної стрункості, системного й цілісного характеру та роблячи демократичними механізми її реалізації.

Вивчення та здійснення аналізу зарубіжного досвіду організації та впровадження соціальної роботи органів місцевого самоврядування з молоддю дає можливість визначити, який досвід у цій сфері є найбільш ефективним і може бути адаптованим до українських реалій. Головною метою такого аналізу визначається необхідність формування такої моделі соціальної роботи органів місцевого самоврядування з молоддю, яка дала б можливість реагувати та швидко адаптуватись до постійних змін у державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Досвід створення та діяльності соціальних служб органів місцевого самоврядування зарубіжних країн у цілому та організації в них соціальної роботи з різни-

© Раєвська К.І., 2013.

ми категоріями молодого покоління зокрема присвячені наукові праці таких вітчизняних і зарубіжних авторів, як: Н. Басов, О. Безпалько, Є. Бородін, Л. Гордієнко, М. Горячєв, В. Зотов, О. Ковтуняк, І. Ковчина, Ю. Молоканов та ін.

Мета

Мета статті – проаналізувати досвід соціальної роботи органів місцевого самоврядування Російської Федерації з молоддю та виявити можливості застосування його в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: виявити особливості організації соціальної роботи органів місцевого самоврядування з молоддю в Російській Федерації; дати характеристику основним суб'єктам органів місцевого самоврядування в Російській Федерації, які здійснюють соціальну роботу з молоддю; визначити форми та методи соціальної роботи органів місцевого самоврядування з молоддю в Російській Федерації.

Виклад основного матеріалу

Вибір Російської Федерації для дослідження обумовлений тим, що на початку 1990-х рр. Російська Федерація та Україна мали подібні вихідні умови: входили до складу СРСР й робота з молоддю в обох країнах розвивалася відповідно до чинного на той час законодавства СРСР у цій сфері; складні соціально-політичні умови; крах єдиної централізованої мережі служб для молоді тощо. У сучасних умовах Російська Федерація має певні досягнення у сфері соціальної роботи з молоддю, чому сприяє більш досконала, ніж в Україні, державна молодіжна політика, зокрема, Російська Федерація раніше приступила до розробки та реалізації федеральних цільових програм для молоді – «Молодь Росії».

Соціальна робота на муніципальному рівні в Російській Федерації (далі – РФ) організовується і координується як система, що обумовлюється станами та процесами соціальної взаємодії між органами влади та місцевої спільноти з метою створення різних соціальних інститутів.

Основними цілями муніципальної молодіжної політики у РФ є:

- соціальне становлення, культурний, духовний та фізичний розвиток молоді;
- реалізація висунутих молоддю суспільно корисних ініціатив, програм та проектів;
- найбільш повна участь молоді у соціально-економічному, політичному та культурному житті;
- розширення можливостей молодої людини у виборі життєвого шляху, досягнення особистого успіху.

Для досягнення поставлених цілей необхідною є взаємодія органів державної влади РФ, органів влади суб'єктів РФ та органів місцевого самоврядування (рис. 1) [7, с. 300].

Тільки спільними зусиллями всіх, хто приймає участь у розробці та реалізації молодіжної політики, можна успішно вирішити численні та часом дуже складні проблеми, які проявляються як на муніципальному, так і на регіональному й державному рівнях. Суб'єктами державної молодіжної політики в РФ є органи державної влади, місцевого самоврядування, роботодавці, громадські об'єднання, інші юридичні та фізичні особи, які здійснюють діяльність щодо створення необхідних умов для життя молоді, її освіти, виховання та розвитку.

З 1996 р. у РФ діють молодіжні муніципальні соціальні центри. Особливістю таких центрів в містах, як правило, є наближеність їх до компактного проживання населення. У контексті соціально-педагогічного підходу молодіжний центр пропонує молодій людині не стільки план заходів, скільки можливість знаходитися в цьому, призначеному для молоді, місці. Молода людина разом зі спеціалістом має можливість визначитися, чого хоче вона сама: цікавого проведення часу, пізнавальних або навчальних програм чи просто спілкування [1, с. 38].

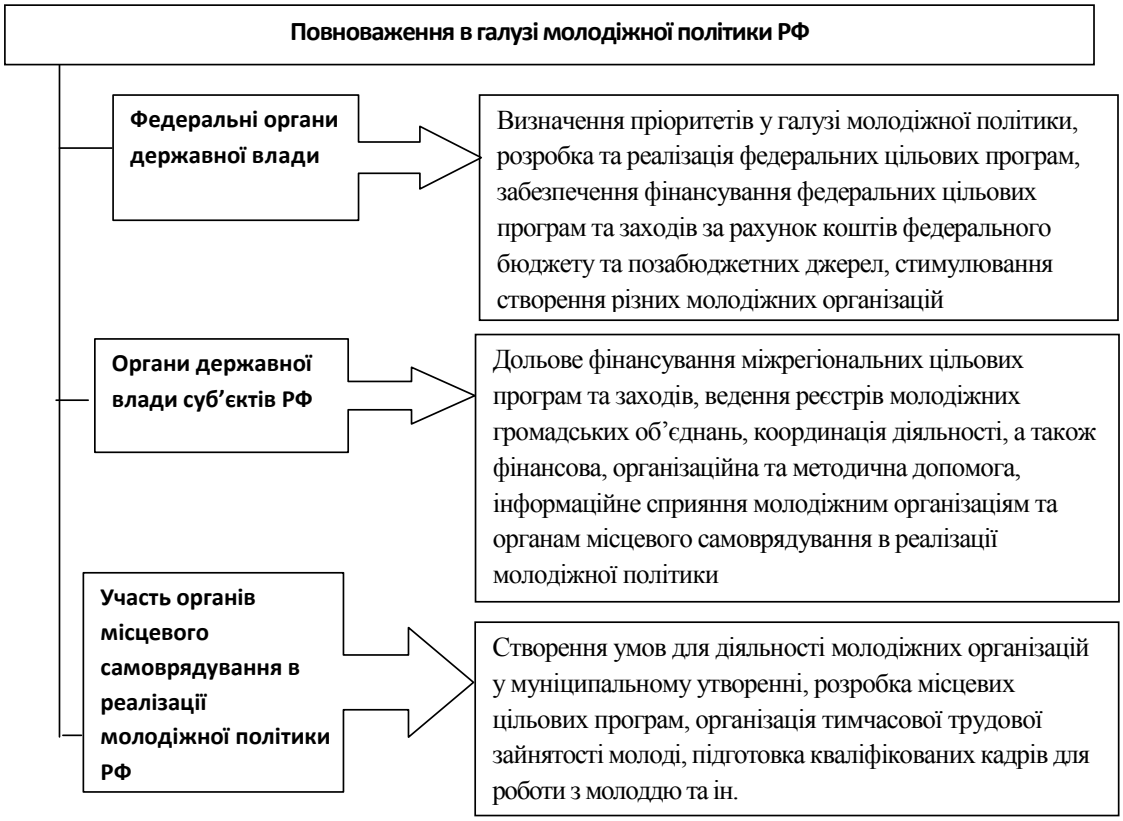

Рис. 1. Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в галузі молодіжної політики РФ

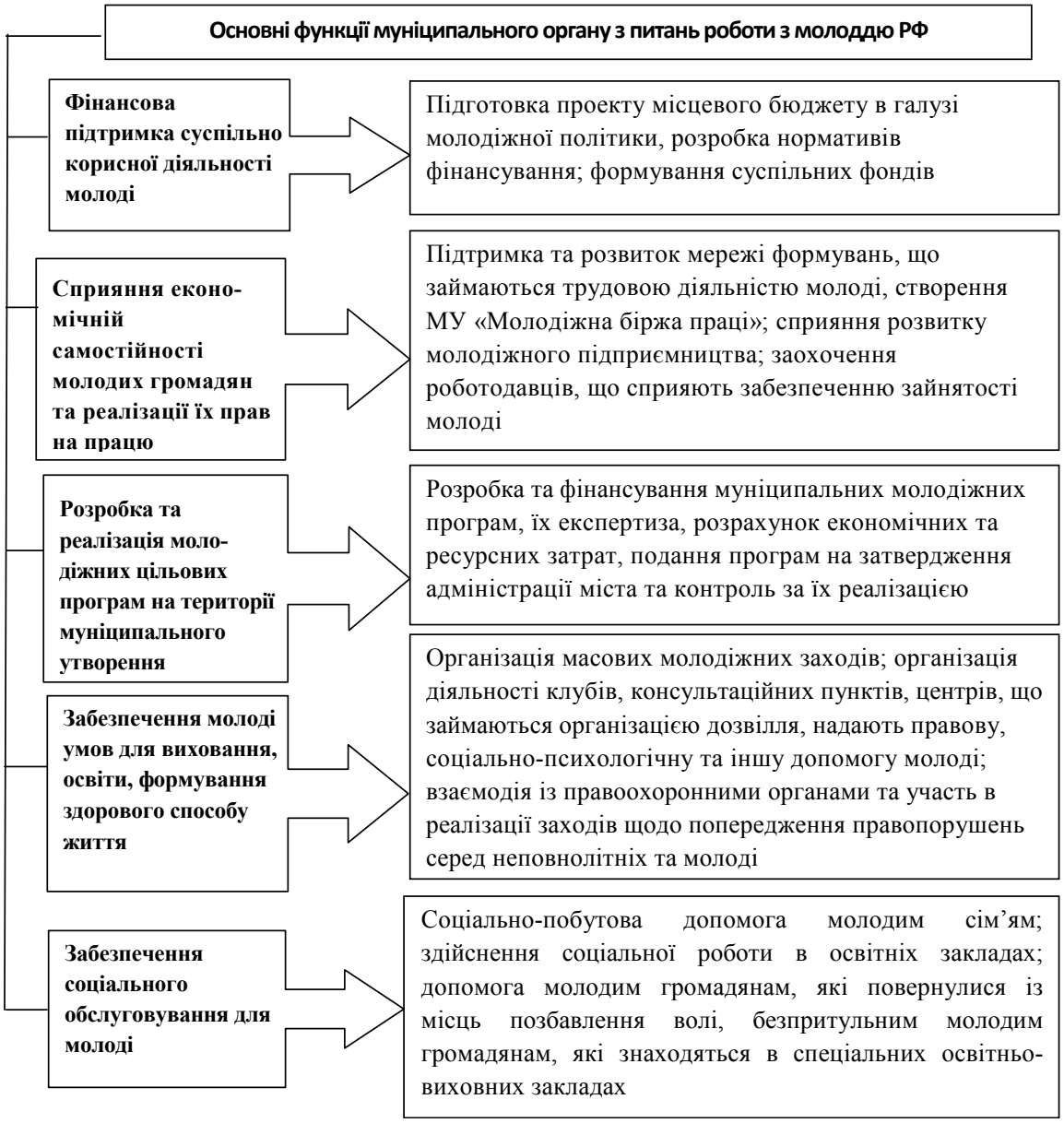

Рис. 2. Основні функції муніципального органу з питань роботи з молоддю

У наукових роботах російських вчених обґрунтована модель системи соціальної підтримки молоді на муніципальному рівні. У межах такої моделі діють різноманітні установи та служби, наявність яких обумовлюється конкретними проблемами та потребами певної адміністративно-територіальної одиниці. Найбільш поширеними серед них є центри соціально-трудової адаптації, центри сімейного виховання, центри допомоги сім'ї та дітям, кризові центри для дітей та молоді, центри невідкладної соціальної допомоги, соціально-реабілітаційні центри для неповнолітніх, реабілітаційні центри для дітей та молоді з обмеженими функціональними можливостями.

Досить цікавим є досвід організації та діяльності соціального готелю в

м. Митищі (Підмосков'я), створеного за ініціативи працівників дитячого будинку при підтримці органів міської влади. Цей готель було відкрито з метою допомоги випускникам дитячого будинку міста в адаптації до нових умов соціокультурного середовища. Він розташований у двох переобладнаних трьохкімнатних квартирах звичайного житлового будинку. У готелі одночасно можуть проживати 15 молодих людей до того часу, поки за допомогою посадових осіб місцевого самоврядування вони не підшукають собі постійного для проживання місця в гуртожитку навчального закладу або підприємства. Персонал готелю також допомагає молодим людям у пошуках роботи, влаштуванні в професійно-технічні училища, підготовці до вступу у вищі навчальні заклади, оволодінні необхідними навичками соціальної компетентності для налагодження самостійного життя. Як свідчить досвід роботи готелю, соціальний супровід молодих людей, які перебувають в ньому, здійснюється не більше півтора року.

Досить поширеною інституцією соціальної роботи з молоддю залишаються в РФ клуби за місцем проживання, що поділяються на однопрофільні (спортивні, туристичні, художні тощо) та багатопрофільні. Окремі клуби в процесі свого розвитку перетворилися на своє-

рідні клубні об'єднання, центри та соціальні комплекси. Наприклад, одним з найбільших в Москві є соціально-виробничий комплекс «Лужніки» більше відомий як «Форпост культури ім. Шацького». Починаючи з 1971 р., він пройшов шлях від дворового клубу до міжвідомчого клубного центру. Головними напрямами його діяльності є соціально-культурна, дозвіллєва та соціально-виховна робота з різними категоріями населення. У «Лужніках» створені та діють громадсько-педагогічний та естетичний клуби; театральна студія, фото-кіностудії, спортивний клуб, танцювальні студії, клуб кінологів, музичний і туристичний клуби, Юнацьке соціальне агентство.

Досить цікавою формою роботи є також організація та проведення дворових свят, які ініціюють батьки, молодь та діти за підтримки працівників клубів та місцевої влади. Багаторічна плідна робота центру в мікрорайоні «Лужніки» обумовлена тим, що тут нічого не нав'язується зверху, а все засновано на реалізації місцевих ініціатив та соціального замовлення, яке формує населення.

Висновки

Вивчення та осмислення досвіду соціальної роботи органів місцевого самоврядування Російської Федерації з молоддю дозволяє зробити висновок про функціонування на рівні громади як традиційних, так й інноваційних інституцій та форм соціальної роботи в ній. Їх діяльність можна розглядати як інтегрально-стимулюючий компонент взаємозв'язків місцевої громади, різноманітних структур державного сектору та інституцій громадянського суспільства, що здійснює вплив на соціокультурне життя громади, ідентифікацію потреб та ефективне вирішення проблем молоді.

Література.

1. Безпалько О. В. Соціальна робота в громаді : навч. посіб. / О. В. Безпалько. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 176 с.
2. Горячев М. Д. Социальная педагогика и социальная работа за рубежом / М. Д. Горячев. – Самара : Изд-во Самарского ун-та, 1997. – 132 с.
3. История социальной педагогики (становление и развитие зарубежной социальной педагогики) : учебник / под ред. В. И. Беляева. – М. : Гардарики, 2003. – 255 с.
4. Ковтуняк О. Т. Отечественный и зарубежный опыт оказания социально-педагогической помощи подросткам в кризисных ситуациях / О. Т. Ковтуняк // Соціально-педагогічна робота. – 2000. – № 1. – С. 110–119.
5. Ковчина І. М. Сучасні технології соціальної роботи за рубежем : навч.-метод. посіб. / І. М. Ковчина ; за заг. ред. А. Й. Капської. – К. : Логос, 2001. – 96 с.
6. 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. / ред. кол. : М. М. Їжа (гол. ред.) [та ін.]. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (47). – С. 96 – 100.
7. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. – СПб. : Питер, 2007. – 560 с.
8. Социальная работа с молодежью : учеб. пособие / под ред. Н. Ф. Басова. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К», 2010. – 328 с.
9. Тюптя Л. Т. Соціальна робота: теорія і практика : навч. посіб. / Л. Т. Тюптя, І. Б. Іванова. – К. : Знання, 2008. – 574 с.
10. Шахрай В. М. Технології соціальної роботи : навч. посіб. / В. М. Шахрай. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 464 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Алєксєєва Яна − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Бордіян Ярослав − аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, директор Львівського обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Бронікова Світлана − професор кафедри україністики НАДУ при Президентові України, д.держ. упр., доцент.

Вдовиченко Лариса − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України, викладач кафедри економічної теорії Національного університету кораблебудування ім. адмірала Макарова.

Вольська Олена – доцент Донбаської національної академії будівництва і архітектури, к.держ.упр.

Гоголь Тетяна – докторант НАДУ при Президентові України, к.е.н., доцент.

Голинська Олеся – доцент кафедри економічної та фінансової політики ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Дакал Алла − докторант НАДУ при Президентові України, к.мед.н.

Дейнега Христина − аспірант НАДУ при Президентові України.

Євмєшкіна Олена − доцент кафедри державного управління і менеджменту НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Заболотна Наталя − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Захаров Владислав − аспірант ХРІДУ НАДУ при Президенті України, заступник начальника управління житлової політики, комунального господарства та благоустрою Сумської міської ради.

Зелінський Сергій − директор Державного навчального закладу «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій Кіровоградської обласної державної адміністрації», к.т.н., доцент.

Іжа Микола − директор ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.політ.н., доцент.

Карнаух Тетяна − аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України.

Карпенко Олександр − докторант НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Кас'яненко Денис − аспірант ДРІДУ НАДУ при Президентові України, начальник відділу роботи із зверненнями громадян апарату Запорізької облдержадміністрації.

Кіров Володимир − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Коваль Зіновій − старший викладач кафедри права і законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Ковальська Наталя − докторант НАДУ при Президентові України, к.пед.н., доцент.

Кормілецький Олексій − аспірант Академії муніципального управління.

Коробко Гнат − депутат Миколаївської міської ради.

Костенюк Наталія − консультант Одеського регіонального відділення асоціації міст України та громад.

Красівський Орест – завідувач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, д.і.н., професор.

Кринична Ірина – професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент.

Лаврухін Владислав − аспірант НАДУ при Президентові України.

Линник Сегій − директор державної установи «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України», к.держ.упр.

Липчук Марта − здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентові України.

Логвінов Валерій − доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ОРІДУ НАДУ, к.е.н., доцент.

Лукашева Наталія − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Мазуркевич Марія − начальник відділу служби у справах дітей Одеської обласної державної адміністрації.

Магась Геннадій − начальник кафедри тактики прикордонної служби Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького.

Могильов Анатолій – голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Наконечний Володимир – докторант ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н.

Овчаренко Юрій − доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук, к.психол.н.

Олійник Андріана − аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України.

Парубчак Іван − старший викладач кафедри філософії та економіки Львівського національного медичного університету ім. Д.Галицького, к.держ.упр.

Парфьонов Ігор − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України, перший заступник начальника Головного управління Міністерства надзвичайних ситуацій України в Кіровоградській області.

Пашкова Мілєна − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Пинда Ростислав − докторант Інституту регіональних досліджень Національної академії наук України, к.е.н., доцент.

Піроженко Наталія − доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент.

Погребняк Юлія – аспірант ДРІДУ НАДУ при Президентові України.

Половцев Олег – професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, д.держ.упр., доцент.

Пройдисвіт Олексій − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Пундик Микола − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України, Голова Одеської обласної ради.

Раєвська Кристина – аспірант ДРІДУ 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.

Сенча Ірина − доцент кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Скоропад Олена − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Слабих Діана − аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Струк Володимир − здобувач НАДУ при Президентові України.

Тихончук Роман − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Токарчук Олег − доцент кафедри права і законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.ю.н.

Федорів Тетяна − докторант НАДУ при Президентові України, к.філол.н.

Федорчак Віктор − здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України, начальник Головного управління Міністерства надзвичайних ситуацій України в Кіровоградській області.

Філіпова Тетяна – доцент кафедри української та іноземних мов ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

Шульга Наталія − директор Київського транспортно-економічного коледжу, к.т.н.

Ядранська Олена − проректор з навчально-педагогічної роботи Обласного комунального вищого навчального закладу «Інститут підприємництва «Стратегія», к.держ.упр.

Яковенко Катерина – аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

ДО УВАГИ АВТОРІВ !

Шановні автори! При підготовці матеріалів для публікації у фахових периодичних 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

Mogilov Anatoliy. A key aim of reforms is an increase of economic self-sufficiency of the Crimea. 3

Izha Nikolay.
Modern trends in the development of administrative elite training in EU countries. 5

In the paper the best practices of EU public-administrative elite education and training are studied and the ways to implement good practice in training of highly qualified specialists in Ukraine, in particular, taking the example of the Odessa Regional Institute of Public Administration, NAPA, office of the President of Ukraine are explored.

Keywords: *PA cadres, professional training of PA cadres, trends of PA cadres training in EU member-states.*

Vdovychenko Larysa.
The theoretical approaches to the definition of the state regulation of the information relations in the field of regulatory activities. 9

The theoretical approaches to the definition of control in the public relations in the field of regulatory activities were examined; the theoretical basis of the mechanism of regulatory activity of all the subjects was formed.

Keywords: *the state regulation, the information relations, regulatory activity, the mechanism, the management, regulatory process.*

Zabolotna Natalia.
Conceptual approaches to the investigating of youth participation's models in administrative decision-making. 12

The institutional approach to the study of youth NGOs as one of the institutions of civil society is analyzed in the article. The concept of "youth participation" and its possible levels in decision-making are defined. The special attention is paid to the research of models of such participation, developed by national and foreign scientists.

Keywords: *youth, youth community organizations, institution of civil society, youth participation, youth policy.*

Kovalskaya Natalya.
Theoretical analyzes of the governance system of training. 15

Annotation. The need to increase competitive opportunities at national and international markets requires increased efficiency of public administration training system in Ukraine. The paper analyzes the dissertation work on the problem of the study.

Keywords: *public administration, training, quality of education, employment.*

Lypchuk Marta.
Network information and communication in the theories of post-industrial and information society. 19

The article deals with the views of the leading theorists of postindustrial and information society (Marshall McLuhan, Manuel Castells, D. Bell, Z. Brzezinski, etc.), analyzed their vision and understanding of network information and communication in the public administration, outlines the cause-effect relationships between the swift development of computer technology, the Internet and changing the value, nature and functions of media in society.

Keywords: *information society, internet, network information, network communication, information and communication technology, information and communication society.*

Magas Gennadiy.
Theoretical principles of State management on border sphere. 23

The article is devoted to research of the theoretical principles of State management in border sphere. The author has analysed scientists theoretical approaches on concept of State

management and has excluded peculiarities of that process. On the base of transformation such peculiarities to State Border Guard Service of Ukraine activity the specificity State management on border sphere was investigated and conceptual- categorial apparatus in such sphere was defined more precisely.

Keywords: *State management, frontier sphere, principles of management, functions of management, system of management, mechanism of management, object of management, subject of management, border guard body.*

Nakonechniy Vladimir.

Decentralization of the level of city. 26

The paper discusses the theoretical basis of developing and implementing strategies for decentralization in the management of the city, highlighted the basic forms of decentralization: devolution, delegation, deconcentration and dyvestytsiyu in the context of their application to the analysis of the problems of city management.

Keywords: *public administration, local government, city management, decentralization, decentralization forms.*

Polovcev Oleg, Korobko Ignat.

The theoretical aspects of constructing decision support systems
in public administration: a study of elements criterial base quality assessment. 29

A review of modern analytical criteria for evaluating the quality of management decisions that can be used in DSS to solve problems control.

Keywords: *governance, decision-making, the quality of decision-making, quality control, control.*

Rovinska Ekaterina.

Corporate interest as one of the hallmarks of the local community:
theoretical and methodological aspects. 34

The article examines the theoretical and methodological issues determining and shaping the interests of territorial communities which contain elements of corporate character and defines their role in the system of local government as a factor to raise their level of competitiveness of territories in today's society. At the same time, studied composition corporate interests of local communities and its impact on the formation and balanced compromise of local government.

Keywords: *local government, local community, corporate interest, economic interest.*

Tykhonchuk Roman.

The essence of the joint-stock form of management. 38

Based on the analysis of current legislation of Ukraine, international regulations and laws of foreign countries Essence joint stock form of management. Comprehensively analyzed the legal and administrative, organizational and managerial aspects of the construction of joint stock companies in the implementation of the Law of Ukraine "On Joint Stock Companies". Based on the analysis of the current state of the corporate sector and corporate legislation of Ukraine developed the theory of corporate ownership in accordance with the law on the management of joint stock companies.

Keywords: *private corporations, public corporations, mechanism, functioning, legislation, corporate governance, corporate sector.*

Fedoriv Tatyana.

The Conceptual Approaches of the Reputation Management in Public Authorities. 42

The article presents a conceptual framework of the reputation management in public authorities based on rethinking the theory of social construction of Berger-Luckmann, analyzes the basic tools of reputation management in public administration.

Keywords: *reputation of public authorities, reputation management, reputation management tools, trust, public authorities, legitimacy.*

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Alekseeva Yana.

The creation a free trade area with the EU and its consequences for the food security of Ukraine. 47

The article deals with the problem of creating a free trade area with the EU, and the possible consequences of its impact on food security. Identified problem questions for the application of mechanisms of public administration.

Keywords: *free trade area ,food security, EU.*

Bordiyan Yaroslav.

Protection of the rights of orphans and children deprived of parental care: problems and solutions. 50

The article reviews and analyzes problems concerning the protection of orphans and children deprived of parental care and also persons from among them.
Practical suggestions for improvement of the work with orphans and children deprived of parental care, and persons from among them and the ways of effective socialization are accumulated.

Keywords: *orphans and children deprived of parental care, persons from among orphans and children deprived of parental care, social hostels, graduates of boarding schools, the protection of the rights of orphans and children deprived of parental care and persons from among them.*

Volskaya Yelena.

Increase of level of social defence and support of population of Ukraine. 54

In the article basic measures are examined on the increase of level of social defence of population of Ukraine.

Keywords: *social defence, social development, social policy.*

Golinskaya Alesya.

Some aspects of the state of the financial providing of activity of organs of regional management. 57

The article shows scientific perspective on the Aspects of financial in the Regions Level Government. These Aspects are shown in the present conditions of the Regions. The Author has studied the problem for a variety of Budgets. They are fundamental to the Financial support of the Regional Level Government. Showing the position of dependence of the Budget Process and resource intensity of reproduction at the Level Region. The Paper demonstrates the problems of Relations between Levels of Budgets in Ukraine. The Author provided advice on a range of changes to implement Budget Reforms in Ukraine. Financial management is an effective tool to overcome the low resource capacity of Regional authorities, its capabilities are considerable. In particular, The Strategic Analysis of the status of resource support of Local Communities and their associations.

Keywords: *The Resources, Financial satisfaction, State Governments, The Budget, The Economy, Relationship between Budgets, The Budget Policy, Social-economic Development, Strategic Analysis.*

Dakal Alla.

State policy on child rights protection: information component. 61

Article is devoted to informational aspects of state policy on child rights protection. Set out the basic principles of information relations in the formation and implementation of such policies.

Keywords: *public policy, political subjects, protection of children's rights, social information, information relations.*

Deynega Kristina.

The informational-analytical providing of activity of organs of executive power. 64

The informational-analytical providing of activity of public authorities is analysed in the article. Organization of process of informational-analytical activity is described and principles of informational-analytical activity of public authorities are reasonable.

Keywords: *information, informational-analytical providing, informational-analytical activity.*

Yevmieshkina Elena.

Formation of Ukrainian cultural policy. 67

Description of maim basis of Ukrainian cultural policy. Definite "cultural policy", the maim basis of Ukrainian cultural policy, subjects of formation Ukrainian cultural policy. It is set role of public service as cultural institute in the process of Ukrainian cultural policy formation.

Keywords: *cultural policy, formation of cultural policy, subjects of cultural policy.*

Zakharov Vladislav.

The government international transport corridors Ukraine. 70

An overall analysis of international transport corridors in Ukraine, the system of state management. These main directions of improvement of public management and development.

Keywords: *international transport corridors, roads, public management, road users, fuel duty, excise duty, improve the management system.*

Karnaukh Tatyana.

Control efficiency is in the conditions of system modernisation of country. 72

In the article authorial vision of control efficiency is offered in the conditions of system modernisation of country. Advantages and lacks of realization of legal formation of population are investigational in Ukraine. The mechanism of realization of verifications of the state of righteducational activity is analysed. The possible prospects of activity of executive of the system modernisation of country sent to realization body are certain.

Keywords: *Ministry of Justice of Ukraine, main administrations of justice, organs of justice, executive bodies, system modernisation, legal education, control, verification.*

Karpenko Alexander.

Public administration services and administrative services: synonymy or dichotomy? 76

Scientific approaches practical use of such categories of government services as «public administration» and «administrative» dichotomy considered synonymous and their definitions. Justified the controversial definition of «administrative services» branch of government. The necessity of using the term «public administration services» as a unifying category of public services in the theory and practice of modern public administration science.

Keywords: *public administration services, classification services, administrative services.*

Kirov Volodymyr.

Humanitarian policy of the state and problem of social safety. 81

Speech goes in the article about the humanitarian policy of the state in the context of problems of social safety. The purpose of the article was to probe the substantial aspects of humanitarian policy of the state in the context of social safety. In accordance with a purpose an author puts and decides the followings tasks: speaking about a humanitarian policy, to confront a concept and phenomena of safety of man and social safety, compare the concept of social safety and social danger, probe the question of social defence, public health and health also.

Keywords: *safety of man, social safety, national safety, public transformation, humanitarian politic, public health, healthy method of life, health care, skilled politic in the field of health care, state politic in the field of health care, state administration, state administration the system of health protection, the system of guard of health protection.*

Koval Zinoviy.

Lumpenisation as matter of informational-psychological
vulnerability of Ukraine: management aspect. 85

This publication is devoted to analysis of phenomena of lumpenisation as a matter of informational-psychological vulnerability of Ukraine throw the management aspect.
Conceptual approaches to understanding of influence of this issue to informational-psychological security are considered. A new definition of lumpenisation as a process of morally, cultural and scientific degradation is proposed. New terms «informational-psychological lumpenisation» and

«informational-psychological vulnerability of state governed subject» and five-levels gradation of society lumpenisation vulnerability determination are also proposed.

Keywords: *national security, informational-psychological security, lumpen, lumpenisation processes, informational-psychological lumpenisation, informational-psychological vulnerability of state governed subject, five-levels gradation of society lumpenisation vulnerability determination.*

Kormelickiy Aleksey.

Institutional mechanisms for public access to official information in government. 91

The article considers institutional mechanisms to ensure access to information in government. In particular, we analyze organizational processes, which will enable the state to introduce the mechanisms of public access to socially important information in government. Based on these results of research are developed applied scientific recommendations.

Keywords: *access to information, the mechanisms of governance, organizational structure, institutional arrangements.*

Krasivskyy Orest, Oliynyk Andriana.

Ensuring and observance of the principle of access to justice in Ukraine. 94

The article highlights the main problems that arise in the implementation of the right of access to court in Ukraine, as well as the analysis of national and international law, and practice of European Court of Human Rights that govern this area of law. The current state of observance and ensuring European standards for access to justice in Ukraine, and the steps taken to abolish the shortcomings of the judicial reform were investigated.

Keywords: *access to court, European standards, judicial reform in Ukraine, the European Court of Human Rights, juridical assistance.*

Lavrukhin Vladislav.

European experience of social defence of population. 97

The analysis of foreign experience of social defence of population is carried out in the article, the mechanisms of social defence are considered in the countries of ES, in particular in Germanium during realization of market reforms. Positive practices of social defence of population are certain, which can be inculcated in Ukrainian realities.

Keywords: *social defence, social policy, economic reforms, public welfare.*

Linnik Sergey.

Implementation in Ukraine WHO strategy for the development
of human resources in the health sector. 100

The paper's European Choice of Ukraine is considered in the context of the «Strategy of development of human resources in health,» WHO Regional Committee for Europe. The problems of national medical staffing industry and proposed solutions. An assessment of the medical staffing industry in Ukraine. Based practice-oriyenovani proposals to ensure the development of human resources of the national healthcare industry.

Keywords: *strategy, WHO, medical staff, doctors and staff of mid-level, migration.*

Logvinov Valerii, Kosteniyk Nataliya, Mazyrkevich Mariya.

Provision of e-government services on the basis of regulation
of administrative and management processes. 103

Investigated methodological aspects of the regulation of administrative and management processes in the context of the formation of e-government services. Considered organizational and methodological approaches of the development of administrative regulations of public services using a process approach.

Keywords: *administrative regulations, administrative and management processes, e-government services, public authority, service, process approach, regulation.*

Ovcharenko Yuriy.

Military Powers of Ukraine are in the system
of international structures of collective security. 108

In the article complications and advantages of existence of Ukraine are considered in modern geopolitical space. The analysis of results of international cooperation of Military Powers of Ukraine is conducted with the defensive departments of countries EU and NATO. The analysis of participation of Ukraine is resulted in peacemaking operations in 2011–2012.

Keywords: *International cooperation, peacemaking activity, Partnership Ukraine is NATO, European Union, System of international safety.*

Parubchak Ivan.

Influence of public organizations and associations
on social descriptions of state administration in Ukraine. 112

Analyzed the degree of constructive interaction between government institutions and NGOs. The classification typology of government relations and public associations. The characteristic social factors public administration in Ukraine. Proved the importance of improving the impact of NGOs on state and local authorities.

Keywords: *civil society, social characteristics, community organizations, public administration, public associations.*

Parfenov Igor.

Essence and nature of the concept of «environmental interest»
in the system of state regulation of regional development. 116

The article deals with the concept of «environmental interest», the definition of its nature, value, content, and place in the system of state regulation of regional development. The study found that the environmental interests in the system of state regulation of regional development and their implementation is directly related to the availability of resources to their set, combination, some combination. The prospects for further research on resource supply and tools for implementing environmental interests.

Keywords: *ecological interest, public environmental interest Implementing environmental interests, development, regional development, regulation of regional development.*

Pinda Rostislav.

Enhancement of intellectual component in regional building clusters. 120

Abstract: Systemic barriers functioning building enterprises in the regions of Ukraine actualizes the need for justification and implementation of effective management measures capable of rapidly and efficiently eliminate the negative trends in construction. Creating a regional integrated systems in construction is a promising way of economic potential field in the regions and strengthen its international competitiveness. An important task is to develop recommendations for building intellectualization in the context of regional building clusters.

Keywords: *construction engineering, integrated systems, construction, intellectualization, regions, administrative measures competitiveness.*

Pirozhenko Natalya.

Foreign experience transparency construction. 124

Revealed the problems of efficiency spending on construction of public infrastructure and improving the transparency of the implementation of these projects. The analysis of foreign experience greater transparency in state building by providing disclosure of key information about projects that are brought to public attention at key stages throughout the project cycle. Done theoretical and methodological basis of its adaptation in Ukraine. Outlines the issues and further research.

Keywords: *construction, public order public funds, public administration, international experience.*

Proidysvit Aleksey.

Administrative and legal principles of public services system
in Ukraine: the main problems. 128

The article deals with the main problems of implementation of the Law of Ukraine «On a public services», on the basis of the comparative analysis was carried out with the issues of implementation of the Law of Ukraine «On the permits system in the sphere of economic activity».

According to the results of the problems identified recommendations were made on ways to overcome the main obstacles introduction of administrative reform, in particular, on the basis of the positive experience of formation of the institute of the licensing system in the sphere of economic activities.

Keywords: *the public reform, a public service, the system of permits, a subject of public services, a subject applying for public services, the center of providing of public services.*

Reshetnikov Yuriy.

Status of theological education in Ukraine in the context of harmonization of state-confessional relations. 132

The article is sanctified to consideration of the questions related to status of theological education and its subjects in context of harmonization of state-confessional relations in Ukraine.

Keywords: *theological education, theological educational establishments, religious organizations.*

Sencha Irina.

Assessment of a rate of discounting of social projects method of interhour advantages. 137

Evaluation of the social rate of discounting that allows comparing costs and profits of realization of state programs, is one of the most debatable issues related to the effectively of spending in the public sector of economy in Odessa region when costs and profits are distanced in time. Providing a review of the international practice of discounting, the author stresses that although research in this sphere has been conducted for a considerable time.

Keywords: *analysis of expense-benefit; social rate of discounting, social project; rate of intersentinel advantages.*

Slabykh Diana.

Features of the interactions between public authorities in the context of European governance. 140

The article is devoted the problems of co-operation between the public administration of different levels in the countries of ES. Character of connections of co-operation is considered between executive authorities and local government: coordination, subordination, reordination. The features of co-operation are investigational in the context of the European management. The business' and the third sector involving mechanisms are investigated in the context of forming and realization of joint European politics.

Keywords: *european expansion in public sector, european management, cooperation.*

Struk Volodymyr.

Organization of energy efficiency management at the regional level. 143

The article deals with the improvement of energy efficiency management at the regional level. The basic government issues to ensure energy efficiency and energy saving at the regional level are determined. Creation of Regional Energy Efficiency and Energy Saving Interagency Board is proposed, which will manage specified areas at the regional level, ensure the projects and programs, other measures' coordination in this area.

Keywords: *public administration, energy efficiency, energy saving, region.*

Tokarchuk Oleg.

International experience in fighting economic crime. 147

The paper investigates the organizational and legal framework to combat economic crime abroad, including defined theoretical aspects of economic crime, the causes and characteristics of economic crime in the U.S., Poland, UK, outlined the activities of government agencies in combating economic crime.
The article presents organizational − legal mechanisms for combating economic crime abroad, asked directions to improve the mechanism of organizational and legal support for fighting economic crimes in Ukraine.

Keywords: *economic security, economic crime, economic crime, black economy, organized crime, corruption, financial crimes, offenses, criminal liability.*

Fedorchak Viktor.

Reconciliation of environmental and economic interests in the implementation of procedures for designing strategic environmental security at the regional level. 151

The paper discusses the development of mechanisms to coordinate environmental and economic interests in the implementation procedure of strategic environmental safety design at the regional level. It is established that the complex mechanism of coordination of national environmental and economic interests based on the following conceptual positions as the development of the institutional framework of the regional economy transition to environmentally regulated indicators of the formation invayronmental model of regional economy, the creation of a single information environment and methodical decision-making to reduce environmental risks.

Keywords: *ecological and economic interests, the interests of harmonization, environmental safety at the regional level strategic planning.*

Shulga Nataliya.

Educational innovations as factor of scientific and technical and economic development. 156

Importance of educational innovations for scientific and technical, economic development of country is grounded; essence of concepts «educational innovations» «innovative process» «innovative activity» «innovative policy» «innovative potential» «innovative environment» is exposed.

Keywords: *educational innovations, scientific and technical, economic development, innovative process, innovative activity, innovative policy, innovative potential, innovative environment.*

Yadranska Elena.

Government information sphere in the social interaction. 159

The modern state of public administration information sphere. Determined by the challenges and offers practical steps to reform the system of government information sphere of Ukraine, in order to effectively provide information and psychological security.

Keywords: *information policy, information security, IT threats, government information sphere.*

Iakovenko Ekateryna.

«Green» course of economics as a component of state environmental policy. 162

In the article the author has investigated different approaches to define «green economics» and its other definitions − synonyms. Also, the author elaborated the development of course of «green» economics in European Union and in Ukraine. It is shown scientific and theoretical approaches of «greening» the economy according to global concept of sustainable development.

Keywords: *«green» economics, environmental economics, «greening» the economy.*

Kasianenko Denys.

The study of theoretical opportunities for TQM-BSC interaction. 165

The worldwide management practice notices Total Quality Management (TQM) as one of the most successful contemporary concepts to assure customer focusing in organization. At the same time Balanced Scorecard is considered to be one of the best recent systems to implement principal of strategy focusing. Therefore a joint usage of TQM and BSC is supposed for an organization to assure focusing on customer and strategy simultaneously.
This article concentrates attention on theoretical basis of TQM-BSC interaction. It also gives analysis of possible variants for organization to act in different environments while improving of its management system: environment outside TQM-BSC, TQM-environment, BSC-environment, common environment of TQM-BSC.

Keywords: *Total Quality Management (TQM), Balanced Scorecard (BSC), Performance Management.*

CIVIL SERVICE

Bronikova Svetlana.

Metaphor as a neurolinguistic tool for self-management of a state official. 169

The article considers metaphor as a powerful means of self-management of a state official and defines it from the point of view of NLP practitices. Natural technological efficiency of a metaphore is proven and its tested samples are offered.

Keywords: *state official, personality self-management, metaphor, neurolinguistic programming.*

Zelinskiy Sergey.

Model of an assessment of human resource management
of the governmental structures. 172

In article the technique of an assessment of human resource management of governmental structures is offered.

Keywords: *civil servants, turnover of staff, completeness of staff, corruption level, satisfaction of civil servants with work, personnel training.*

Krinichnaya Irina.

Regulatory legal principles of functioning of social defence
of civil servants as to the special category of citizens in Ukraine. 176

The article is devoted the analysis of level normatively legal providing of functioning of social defence of civil servants for the decision of questions of practical realization of all complex of measures in this sphere at state level.

Keywords: *civil servants, social defence, public welfare, social defence and public welfare of civil servants, normatively legal principles.*

Lukasheva Nataliya.

Level description of ready of civil servants condition
to professional activity in the conditions of globalization. 179

In the article it is given the structure of preparation of civil servants to professional activity in the conditions of globalization where components and criteria of an assessment are designated. Being based on results carried out experimental and diagnostic researches, the level characteristic of a ready state of civil servants to professional activity in the conditions of globalization is given.

Keywords: *readiness for the professional activity, the professional activity of civil servants.*

Pashkova Miliena.

Internal Control of Implementation the Administrative Ethics Standards:
Executive Bodies System. 183

In this article the author described entities of internal control that implement administrative ethics standards within executive bodies system. The legislative basis that regulates administrative ethic standards has been determined as well as the tools for its realization.

Keywords: *internal control in the executive bodies, public service, ethic conduct, ethic behavior in public service.*

Pogrebnyak Yuliya.

Structural component analysis of readiness
of civil servants to the management by social projects. 187

In the article it is designated and scientifically proved the structure of readiness of civil servants to management of social projects. It is analysed the structure of professional activity and the structure of the identity of the expert.

Keywords: *professional activity, structure of the identity of an expert, structure of professional activity, readiness.*

Skoropad Olena.

The essence of public service in the Member States of the European Union. 191

The article discusses various approaches to the definition of «public service», in particular − the aspects that covers the public service. In addition, differentiated by the public service in each member country of the EU, as well as the concept of «public service of the European Union» and considered understanding of the public service in some member states of the European Union.

Keywords: *public service, civil servant, the European Union, service, civil service, reform, society.*

Filipova Tatyana.

Modern tendencies of forming of the public servant's professional mentality. 194

In the article modern scientific approaches of forming of the public servant's professional mentality are examined in a context of the professionalisation of public service in Ukraine.

Keywords: *publis service, public servant, the professional mentality of public servants.*

LOCAL GOVERNMENT

Gogol Tatyana.

The level of social development of rural areas in Ukraine and its demographic potential. 199

The level of social development of rural areas of Ukraine and its population in the context of establishing trends in demographic indicators of the labor market and social infrastructure. These quantitative indicators in these areas, which reflect the dynamics of rural development. Prepared recommendations for basic ways to overcome negative trends in rural areas and approaches to assessment and analysis of local government.

Keywords: *rural areas, social development, demographic potential, quality of life, public administration, regional development.*

Pundik Nikolay.

General going near determination of parameters of efficiency of activity of regional soviets. 202

The aim of the article is research of parameters of efficiency of regional soviets through research of constituent, procedural-judicial and functional aspects of their activity. Principles of electing, proportion of representative office and professionalism of deputies of regional soviets are investigational in a constituent aspect. The problem of optimality of organizational structure and improvement of procedures of activity of regional soviets is investigational in a procedural-judicial aspect. There is the analysed volume of plenary powers of regional soviets in a functional aspect. It is set that efficiency of functioning of regional soviet can be defined as a quality index of the mutual understanding and consent in the system of regional management on the basis of the procedural co-operating of regional soviet with public authorities at regional level, by another organs of local self-government in a region, by the institutes of civil society, that stipulates strengthening of his role of both representative and control organ.

Keywords: *local self-government, representative organs, regional advice, efficiency of activity of public government body, parameters of efficiency, indexes of efficiency.*

Krystyna Rajevska.

Social work of organs of local self-government with young people in Russian Federation. 208

Experience of local authorities' social work with young people in Russian Federation is investigated.

Keywords: *foreign experience, local government, the youth, local authorities, Russian Federation, social support of the youth, social providing of the youth, social work with the youth.*

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Могилев Анатолий. Ключевая цель реформ – повышение экономической самодостаточности Крыма. 3

Ижа Николай.

Современные тенденции развития профессиональной подготовки государственно-управленческой элиты в странах ЕС. 5

В статье изучаются лучшие практики образовательно-профессиональной подготовки государственно-управленческой элиты стран ЕС на современном этапе и исследуются пути внедрения положительного опыта в процесс подготовки высококвалифицированных специалистов в Украине, в частности − на примере Одесского регионального института государственного управления НАГУ при Президенте Украины.

Ключевые слова: *государственно-управленческие кадры, профессиональная подготовка государственно-управленческих кадров, тенденции развития профессиональной подготовки государственно-управленческих кадров в странах ЕС.*

Вдовиченко Лариса.

Теоретические подходы к определению содержания государственного регулирования информационных отношений в сфере регуляторной деятельности. 9

Рассмотрены теоретические подходы к определению содержания государственного регулирования информационных отношений в сфере регуляторной деятельности, сформировано теоретическую основу механизма осуществления регуляторной деятельности её субъектами.

Ключевые слова: *государственное регулирование, информационные отношения, регуляторная деятельность, механизм, управление, регуляторный процесс.*

Заболотная Наталья.

Концептуальные подходы исследования модели участия молодежи в принятия управленческих решений. 12

В статье рассмотрен институциональный подход к изучению молодежных общественных организаций как одного из институтов гражданского общества. Определено понятие «участие молодежи» и его возможные уровни в принятии управленческих решений. Особое внимание уделено исследованию моделей такого участия, разработанных отечественными и зарубежными учеными.

Ключевые слова: *молодежь, молодежные общественные организации, институт гражданского общества, участие молодежи, молодежная политика.*

Ковальская Наталья.

Теоретический анализ проблемы государственного управления системой подготовки специалистов. 15

Необходимость повышения конкурентних возможностей специалистов на национальном и международном рынках требует повышения эффективности государственного управления системой подготовки специалистов в Украине. В статье анализируются диссертационные работы по проблеме исследования.

Ключевые слова: *государственное управление, подготовка специалистов, качество образования, занятость.*

Липчук Марта.

Сетевая информация и коммуникация в теориях постиндустриального и информационного общества. 19

В статье рассмотрены взгляды основных теоретиков постиндустриального и информационного общества проанализированы их видение и понимание сетевой информации и коммуникации в процессе государственного управления, обозначены причинно-следственные связи между стремительным развитием компьютерных

технологий, сетью Интернет и изменением значения, характера и функций информации в обществе.

Ключевые слова: *информационное общество, Интернет, сетевая информация, сетевая коммуникация, информационно-коммуникативные технологии, информационно-коммуникативное общество.*

Магась Геннадий.

Теоретические основы государственного управления в пограничной сфере. 23

Статья посвящена исследованию теоретических основ государственного управления в пограничной сфере. Автором проанализированы теоретические подходы ученых к понятию государственного управления и выделены особенности этого процесса. На основе трансформации таких особенностей в деятельность органов Государственной пограничной службы Украины исследована специфика государственного управления в пограничной сфере и уточнено понятийно-категориальный аппарат в данной сфере.

Ключевые слова: *государственное управление, пограничная сфера, принципы управления, функции управления, система управления, механизм управления, объект управления, субъект управления, орган охраны государственной границы.*

Наконечный Владимир.

Децентрализация управления на уровне города. 26

В статье рассматриваются теоретические основы разработки и внедрения стратегий децентрализации в управлении городом, выделены базовые формы децентрализации: деволюция, делегирование, деконцентрация и дивестиция в контексте их применения для анализа проблематики управления городом.

Ключевые слова: *государственное управление, местное самоуправление, управление городом, децентрализация, формы децентрализации.*

Половцев Олег, Коробко Игнат.

Теоретические аспекты построения системы поддержки принятия решений в государственном управлении: исследование элементов критериальной базы оценки качества. 29

Предложен обзор современных аналитических критериев оценки качества управленческих решений, основанных на учете расходов на управление и качества полученного результата (конечное состояние процесса). Сформулированы последовательность оценки качества решений в условиях, когда управленческий процесс протекает под воздействием случайных возмущений и наличия погрешностей статистических данных.

Ключевые слова: *государственное управление, принятие решений, качество принятия решений, качество управления, контроль.*

Ровинская Екатерина.

Корпоративный интерес как один из признаков территориальной общины: теоретико-методологический аспект. 34

В статье рассматриваются теоретико-методологические вопросы определения и формирования интересов территориальной громады, которые содержат признаки корпоративного характера, а также определяется их роль в системе местного самоуправления как фактора, способного обеспечить повышение уровня конкурентоспособности территорий в условиях современного общества. Также исследован состав корпоративного интереса территориальной общины и его влияние на формирование сбалансированной и компромиссной системы местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальная община, корпоративный интерес, экономический интерес.*

Тихончук Роман.

Сущность акционерной формы хозяйствования. 38

На основе анализа действующего законодательства Украины, международно-правовых актов и законодательства зарубежных стран исследована сущность акционерной формы хозяйствования.

Комплексно проанализированы административно-правовые и организационно-управленческие аспекты построения акционерных обществ в условиях введения норм Закона Украины «Об акционерных обществах». На основе анализа современного состояния корпоративного сектора и корпоративного законодательства Украины разработана теория корпоративной собственности в соответствии с действующим законодательством по вопросам управления акционерными обществами.

Ключевые слова: *частные акционерные общества, публичные акционерныет общества, механизм, функционирование, законодательство, корпоративное управление, корпоративный сектор.*

Федорив Татьяна.

Концептуальные основы репутационного менеджмента
в органах государственной власти. 42

В статье предложены концептуальные основы репутационного менеджмента в органах государственной власти на основе переосмысления теории социального конструирования Бергера-Лукмана, проанализированы основные инструменты репутационного менеджмента в сфере государственного управления.

Ключевые слова: *репутация органов государственной власти, репутационный менеджмент, инструменты репутационного менеджмента, доверие, органы государственной власти, легитимность.*

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Алексеева Яна.

Создание зоны свободной торговли с ЕС и её последствия
для продовольственной безопасности Украины. 47

В статье рассмотрена проблема создания зоны свободной торговли с ЕС, а также возможные последствия её влияния на продовольственную безопасность. Определены проблемные вопросы для применения механизмов государственного управления.

Ключевые слова: *зона свободной торговли, продовольственная безопасность, ЕС.*

Бордиян Ярослав.

Защита прав детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки:
проблемы и пути их решения. 50

В статье осуществлены рассмотрение и анализ проблем защиты прав детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, а также лиц из их числа.
Наработаны предложения по улучшению работы с детьми-сиротами и детьми, лишенными родительской опеки, а также лицами из их числа и предложены пути эффективной их социализации.

Ключевые слова: *дети-сироты и дети, лишенные родительской опеки, лица из числа детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, социальные общежития; выпускники интернатных учреждений, защита прав детей-сирот и детей, лишенных родительской заботы, и лиц из их числа.*

Вольская Елена.

Повышение уровня социальной защиты и поддержки населения Украины. 54

В статье рассматриваются основные мероприятия по повышению уровня социальной защиты населения Украины.

Ключевые слова: *социальная защита, социальное развитие, социальная политика.*

Голинская Алеся.

Некоторые аспекты состояния финансового обеспечения
деятельности органов регионального управления. 57

Статья раскрывает научный взгляд автора на некоторые аспекты финансового обеспечения деятельности органов регионального управления. Эти аспекты

рассмотрены во взаимосвязи среды и условий регионального развития. Также сосредоточено внимание на проблематике количества бюджетного ресурса как основы финансового обеспечения, а также позициях зависимости бюджетного процесса от интенсивности процесса воспроизводства ресурса на региональном уровне. Определены проблемы межбюджетных взаимоотношений в Украине; представлены рекомендации по комплексности преобразований в ходе осуществления современной бюджетной реформы. Действенными инструментами преодоления низкой ресурсной способности региональных органов власти названы возможности финансового менеджмента, в частности, анализ прогнозного состояния ресурсного обеспечения территориальных общин и их объединений.

Ключевые слова: *ресурсы, финансовое обеспечение, региональные органы управления, бюджет, экономика, межбюджетные отношения, бюджетная политика, социально-экономическое развитие, стратегический анализ.*

Дакал Алла.

Государственная политика в сфере защиты прав детей:
информационная составляющая. 61

Статья посвящена информационным аспектам государственной политики в сфере защиты прав детей. Определены основы информационных отношений в сфере формирования и реализации такой политики.

Ключевые слова: *государственная политика, субъекты политики, защита прав детей, социальная информация, информационные отношения.*

Дейнега Кристина.

Информационно-аналитическое обеспечение
деятельности органов исполнительной власти. 64

В статье проанализировано информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов государственной власти. Охарактеризована организация процесса информационно-аналитической деятельности и обоснованы принципы информационно-аналитической деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: *информация, информационно-аналитическое обеспечение, информационно-аналитическая деятельность.*

Евмешкина Елена.

Формирование культурной политики Украины. 67

В статье рассмотрены основные аспекты формирования культурной политики Украины. Сформулирован термин «культурная политика», базовые понятия культурной политики, субъекты формирования культурной политики Украины. Обозначена роль государственной службы в процессе формирования культурной политики Украины.

Ключевые слова: *культурная политика, формирование культурной политики, субъекты культурной политики.*

Захаров Владислав.

Государственное управление международными
транспортными корридорами Украины. 70

Произведен общий анализ состояния международных транспортных корридоров (МТК) Украины и системы управления ними. Определены основные направления совершенствования системы государственного управления ними и их дальнейшего развития.

Ключевые слова: *международные транспортные корридоры; автомобильные дороги; государственное управление; пользователи дорог; топливный сбор; акцизный сбор; совершенствование системы управления.*

Карнаух Татьяна.

Эффективность контроля в условиях системной модернизации страны. 72

В статье предложено авторское видение эффективности контроля в условиях системной модернизации страны. Исследованы преимущества и недостатки

реализации правового образования населения в Украине. Проанализирован механизм осуществления проверок состояния правообразовательной деятельности. Определены возможные перспективы деятельности органа исполнительной власти, направленной на реализацию системной модернизации страны.

Ключевые слова: *Министерство юстиции Украины, главные управления юстиции, органы юстиции, органы исполнительной власти, системная модернизация, правовое образование, контроль, проверка.*

Карпенко Александр.

Управленческие и административные услуги: синонимичность или дихотомия? 76

Проанализированы различные научные подходы относительно практического использования таких категорий услуг органов власти, как «управленческие» и «административные», рассмотрена синонимичность и дихотомия их определений. толковании базовых образующих дефиниций понятийно-категориального аппарата сферы услуг в науке государственного управления. Обоснована спорность употребления дефиниции «административные услуги» в отрасли государственного управления. Доказана необходимость дальнейшего использования понятия «управленческие услуги» как объединяющей категории услуг органов государственной власти и органов местного самоуправления в теории и практике современной государственно-управленческой науки.

Ключевые слова: *управленческие услуги, публичные услуги, реформирование государственного управления.*

Киров Владимир.

Гуманитарная политика государства и проблема социальной безопасности. 81

В статье идет речь о гуманитарной политике государства в контексте проблем социальной безопасности. Целью статьи было исследовать существенные аспекты гуманитарной политики государства именно в контексте социальной безопасности. В соответствии с целью автор ставит и решает следующие задачи: говоря о гуманитарной политике, сопоставить понятия и явления безопасности человека и социальной безопасности, сравнить понятие социальной безопасности и социальной опасности, исследовать также вопрос социальной защиты, общественного здоровья и здоровья человека в условиях общественной трансформации.

Ключевые слова: *безопасность человека, социальная безопасность, национальная безопасность, общественная трансформация, гуманитарная политика, общественное здоровье, здоровый способ жизни, охрана здоровья, кадровая политика в сфере охраны здоровья, государственная политика в сфере охраны здоровья, государственное управление системой охраны здоровья, государственное управление системой охраны здоровья.*

Коваль Зиновий.

Люмпенизация как фактор информационно-психологической
уязвимости Украины: управленческий аспект. 85

Публикация посвящена анализу феномена люмпенизации как фактора информационно-психологической уязвимости Украины через управленческий аспект.
Рассматриваются концептуальные подходы к осознанию влияния феномена люмпенизации на информационно-психологическую безопасность и нарабатывания защитного механизма государственного управления от разрушительных последствий люмпенизационных последствий. Предложено новое определение люмпенизации как процесса духовного, культурного, морального, научно-технического обнищания общества; новые термины − «информационно-психологическая люмпенизация», «информационно-психологическая уязвимость объекта государственного управления» и пятиступенчатая градация определения люмпенизационного поражения общества.

Ключевые слова: *национальная безопасность, информационно-психологическая безопасность, люмпен, процессы люмпенизации, информационно-психологическая люмпенизация, информационно-психологическая уязвимость объекта государственного управления, пятиступенчатая градация определения люмпенизационного поражения общества.*

Кормилецкий Алексей.

Организационные механизмы обеспечения доступа граждан к официальной информации в органах государственной власти. 91

В статье рассмотрены организационные механизмы обеспечения доступа граждан к информации в органах государственной власти. В частности, анализируются процессы организационного характера, которые дадут возможность внедрить государственные механизмы доступа граждан к общественно важной информации в органах власти. На основе полученных результатов исследования разработаны научно-прикладные рекомендации.

Ключевые слова: *доступ граждан к информации, механизмы государственного управления, организационная структура, институционный механизм.*

Красивскый Орест, Олийнык Андриана.

Обеспечение и соблюдение принципа доступности правосудия в Украине. 94

В статье рассматриваются основные проблемы, возникающие при реализации права на доступ к суду в Украине. Осуществлен анализ национального и международного законодательства и практики Европейского суда по правам человека, регулирующих эту сферу правоприменения. Было исследовано современное состояние соблюдения и обеспечения Украиной европейских стандартов доступности правосудия и шаги по устранению недостатков судебной реформы.

Ключевые слова: *доступность правосудия, европейские стандарты, судебная реформа Украины, Европейский суд по правам человека, правовая помощь.*

Лаврухин Владислав.

Европейский опыт социальной защиты населения. 97

В статье осуществлен анализ зарубежного опыта социальной защиты населения, рассмотрены механизмы социальной защиты в странах ЕС, в частности в Германии во время реализации рыночных реформ. Определены позитивные практики социальной защиты населения, которые могут быть внедрены в украинских реалиях.

Ключевые слова: *социальная защита, социальная политика, экономические реформы, социальное обеспечение.*

Линник Сергей.

Реализация в Украине стратегии ВОЗ по развитию кадровых ресурсов в сфере здравоохранения. 100

В статье европейский выбор Украины рассматривается в контексте «Стратегии развития кадровых ресурсов в сфере здравоохранения» Европейского регионального комитета ВОЗ. Освещены проблемы кадрового обеспечения отечественной медицинской отрасли и предложены пути их решения. Проведена оценка состояния кадрового обеспечения медицинской отрасли в Украине. Обоснованы практико-ориенованые предложения по обеспечению развития кадрового потенциала отечественной медицинской отрасли.

Ключевые слова: *стратегия, ВОЗ, медицинские кадры, врач, работник среднего звена, миграция.*

Логвинов Валерий, Костенюк Наталия, Мазуркевич Мария.

Предоставление электронных государственных услуг на основе регламентации административно-управленческих процессов. 103

Исследованы методические аспекты регламентации административно-управленческих процессов в контексте формирования системы электронных государственных услуг. Рассмотрены организационно-методические подходы разработки административных регламентов государственных услуг с использованием процессного подхода.

Ключевые слова: *административный регламент, административно-управленческий процесс, электронная государственная услуга, орган государственной власти, услуга, процессный подход, регламентация.*

Овчаренко Юрий.

Вооруженные Силы Украины в системе международных структур коллективной безопасности. 108

В статье рассмотрены сложности и преимущества существования Украины в современном геополитическом пространстве. Проведен анализ результатов международного сотрудничества Вооруженных Сил Украины с оборонными ведомствами стран ЄС и НАТО. Приведен анализ участия Украины в миротворческих операциях в 2011–2012 годах.

Ключевые слова: *международное сотрудничество, миротворческая деятельность, партнерство Украина — НАТО, Европейский Союз, система международной безопасности.*

Парубчак Иван.

Влияние общественных организаций и объединений на социальные характеристики государственного управления в Украине. 112

Проанализирована степень конструктивности взаимодействия институтов государства и негосударственных организаций. Предложена классификация типологии взаимоотношений органов государственного управления и общественных объединений. Охарактеризованы социальные факторы государственного управления в Украине. Обоснована важность совершенствования влияния общественных организаций на органы государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: *гражданское общество, социальные характеристики, общественные организации, государственное управление, общественные объединения.*

Парфёнов Игорь.

Сущность и природа понятия «экологический интерес» в системе государственного регулирования регионального развития. 116

Статья посвящена исследованию понятия «экологический интерес», определению его сущности, значения, содержания и места в системе государственного регулирования регионального развития. В результате исследования установлено, что экологические интересы в системе государственного регулирования регионального развития и их реализация напрямую связаны с наличием соответствующих ресурсов с их совокупностью, сочетанием, определенной комбинацией. Определены перспективы дальнейших научных исследований по проблемам ресурсного обеспечения и инструментов реализации экологических интересов.

Ключевые слова: *экологический интерес, публичный экологический интерес, ресурсы реализации экологических интересов, развитие, региональное развитие, государственное регулирование регионального развития.*

Пинда Ростислав.

Усиления интеллектуальной составляющей в формитовании региональных строительных кластеров. 120

Системность препятствий функционирования строительных предприятий в регионах Украины актуализирует необходимость обоснования и реализации действенных управленческих мер, способных быстро и качественно устранить негативные тенденции развития строительства. Создание региональных интегрированных систем в строительстве является перспективным путем реализации экономического потенциала отрасли в регионах и укрепление ее международной конкурентоспособности. Важной задачей является разработка рекомендаций по интеллектуализации строительства в контексте формирования региональных строительных кластеров.

Ключевые слова: *строительная сфера, интегрированные системы, строительство, интеллектуализация, регионы, управленческие мероприятия, конкурентоспособность.*

Пироженко Наталия.

Зарубежный опыт обеспечения прозрачности государственного строительства. 124

Рассмотрены проблемные вопросы эффективности расходования государственных средств на строительство общественной инфраструктуры и улучшение прозрачности

процесса реализации данных проектов. Осуществлен анализ зарубежного опыта повышения прозрачности в государственном строительстве за счет обеспечения раскрытия основной информации о проектах, которая доводится до сведения общественности на ключевых этапах на протяжении всего цикла реализации проекта. Осуществлено теоретико-методологическое обоснование его адаптации в Украине. Определены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: *строительство, государственный заказ государственные средства, государственное управление, зарубежный опыт.*

Пройдисвет Алексей.

Административно-правовые основы реформирования системы предоставления административных услуг в Украине: основные проблемы. 128

В статье освещены основные проблемы внедрения Закона Украины «Об административных услугах», на основании чего проведен сравнительный анализ с проблематикой внедрения Закона Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности». По результатам выявленных проблем предоставлены рекомендации относительно путей преодоления основных препятствий осуществления административной реформы, в частности, на основании учета положительного опыта становления института разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: *административная реформа, административная услуга, разрешительная система, субъект предоставления административных услуг, субъект обращения за административной услугой, центр предоставления административных услуг.*

Решетников Юрий.

Статус богословского образования в Украине в контексте дальнейшей гармонизации государственно-конфессиональных отношений. 132

Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных со статусом богословского образования и его субъектов в контексте гармонизации государственно-конфессиональных отношений в Украине.

Ключевые слова: *богословское образование, духовные учебные заведения, религиозные организации.*

Сенча Ирина.

Оценка ставки дисконтирования социальных проектов методом межчасовых преимуществ. 137

В статье рассматривается проблема оценки ставки дисконтирования социальных проектов; предлагается адаптированная методика рассчета ставки межвременных предпочтений (SRTP) для социальных проектов, которые планируется реализовать в Одесской области; представлены рассчеты ставки SRTP, её итоговое значение и прогноз на последующие временные периоды.

Ключевые слова: *анализ затраты-выгоды; социальная ставка дисконтирования, социальный проект; ставка межчасовых преимуществ.*

Слабых Диана.

Особенности взаимодействия между органами публичной власти в контексте европейского управления. 140

Статья посвящена изучению проблем взаимодействия между органами публичной власти разных уровней в странах ЕС. Рассмотрен характер связей взаимодействия между органами власти: координационные, реорднационные, субординационные. Исследованы особенности взаимодействия в контексте европейского управления. Очерчены механизмы привлечения бизнеса и третьего сектора в формировании и реализации совместных европейских политик.

Ключевые слова: *европеизация, европейское управление, взаимодействие.*

Струк Владимир.

Организация управления энергоэффективностью на уровне региона. 143

В статье рассматриваются вопросы совершенствования системы управления энергоэффективностью на уровне региона. Определены основные задачи органов государственного управления по обеспечению энергоэффективности и энергосбережения на уровне региона. Предложено создание регионального межведомственного совета по вопросам энергоэффективности и энергосбережения, который будет осуществлять управление указанной сферой на уровне региона, обеспечит координацию реализации проектов и программ, а также других мероприятий в этой сфере.

Ключевые слова: *государственное управление, энергоэффективность, энергосбережение, регион.*

Токарчук Олег.

Зарубежный опыт борьбы с экономической преступностью. 147

В статье исследованы организационно-правовые основы борьбы с экономической преступностью за рубежом, в частности определены теоретические аспекты возникновения экономических преступлений, причины и особенности экономической преступности в США, Польше, Великобритании, очерчены деятельность государственных структур в сфере противодействия экономическим преступлениям.
В статье приведены организационно − правовые механизмы противодействия экономической преступности за рубежом, предложены направления совершенствования механизма организационно-правового обеспечения противодействия экономическим преступлениям для Украины.

Ключевые слова: *экономическая безопасность государства, экономическое преступление, экономическая преступность, теневая экономика, организованная преступность, коррупция, финансовые преступления, правонарушения, уголовная ответственность.*

Федорчак Виктор.

Согласование экологи-экономических интересов при реализации процедуры стратегического проектирования экологической безопасности на региональном уровне. 151

В статье рассматривается вопрос разработки механизмов согласования эколого-экономических интересов при реализации процедуры стратегического проектирования экологической безопасности на региональном уровне. Установлено, что комплексный государственный механизм согласования эколого-экономических интересов основывается на таких концептуальных положениях, как развитие институциональной базы перехода экономики региона на экологически отрегулированные показатели развития формирование модели региональной инвайронментальной экономики, создание единого информационно-методической среды принятия управленческих решений по снижению экологических рисков.

Ключевые слова: *эколого-экономические интересы, согласование интересов, экологическая безопасность на региональном уровне, стратегическое проектирование.*

Шульга Наталия.

Образовательные инновации как фактор научно-технического и экономического развития. 156

Обоснована важность образовательных инноваций для научно-технического и экономического развития страны; раскрыта сущность понятий «образовательные инновации», «инновационный процесс», «инновационная деятельность», «инновационная политика», «инновационный потенциал», «инновационная среда».

Ключевые слова: *образовательные инновации, научно-техническое и экономическое развитие, инновационный процесс, инновационная деятельность, инновационная политика, инновационный потенциал, инновационная среда.*

Ядранская Елена.

Государственное управление информационной сферой в системе социального взаимодействия. 159

Рассматривается современное состояние системы государственного управления информационной сферой. Определяются актуальные проблемы и предлагаются

практические шаги по реформированию системы государственного управления информационной сферой Украины с целью эффективного обеспечения информационно-психологической безопасности государства.

Ключевые слова: *информационная политика, информационная безопасность, информационная угроза, государственное управление информационной сферой.*

Яковенко Екатерина.

«Зеленый» курс экономики как составляющая государственной экологической политики. 162

В статье освещены разные подходы к определению понятия «зеленая» экономика и её другие понятия-синонимы. Проанализировано развитие курса «зеленой» экономики в Европейском Союзе и в Украине. Охарактеризованы научно-теоретические подходы «озеленения» экономики в рамках глобальной концепции устойчивого развития.

Ключевые слова: *«зеленая» экономика, экологическая экономика, «озеленение» экономики.*

Касьяненко Денис.

Изучение теоретических возможностей взаимодействия общего/всеобъемлющего управления качеством и сбалансированной системы показателей. 165

Мировая практика менеджмента отмечает общее/всеобъемлющее управление качеством (TQM) как наиболее успешную современную концепцию для обеспечения ориентации организации на потребителя. В то же время сбалансированная система показателей (BSC) признается одной из лучших современных систем для реализации принципа фокусировки стратегии. Поэтому совместное использование TQM и BSC должно обеспечить организации одновременную ориентацию на потребителя и концентрацию на стратегии.
Эта статья фокусирует внимание на теоретических основах взаимодействия TQM и BSC. Анализируются три подхода к пониманию такого взаимодействия и возможные варианты продвижения организации в процессе совершенствования ее системы управления в различных средах: среде вне TQM-BSC, среде TQM, среде BSC, общей среде TQM-BSC.

Ключевые слова: *общее/всеобъемлющее управление качеством (TQM), сбалансированная система показателей (BSC), результат-ориентированный менеджмент (Performance Management).*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Броникова Светлана.

Метафора как нейролингвистический инструмент самоуправления государственного служащего. 169

В статье рассмотрена метафора как мощное средство самоуправления государственного служащего. Определено понятие метафоры с точки зрения нейролингвистической практики, доказана естественная технологическая действенность метафоры и предложены ее апробированные образцы.

Ключевые слова: *государственный служащий, самоуправление личности, метафора, нейролингвистическое программирование.*

Зелинский Сергей.

Модель оценки управления персоналом государственных органов власти. 172

В статье предложена методика оценки управления персоналом государственного органа власти.

Ключевые слова: *государственные служащие, текучесть кадров, укомплектованность штата, уровень коррумпированности, удовлетворенность государственных служащих работой, обучение персонала.*

Криничная Ирина.

Нормативно-правовые принципы функционирования социальной защиты государственных служащих как особенной категории граждан в Украине. 176

Статья посвящена анализу уровня нормативно-правового обеспечения функционирования социальной защиты государственных служащих для решения вопросов практической реализации комплекса мероприятий в этой сфере на государственном уровне.

Ключевые слова: *государственные служащие, социальная защита, социальное обеспечение, социальная защита и социальное обеспечение государственных служащих, нормативно-правовые принципы.*

Лукашева Наталия.

Уровневая характеристика состояния готовности государственных служащих к профессиональной деятельности в условиях глобализации. 179

В статье подана структура готовности государственных служащих к профессиональной деятельности в условиях глобализации, где определены компоненты и критерии оценивания. На основе результатов проведенного экспериментально-диагностического исследования показано уровневую характеристику состояния готовности государственных служащих к профессиональной деятельности в условиях глобализации.

Ключевые слова: *готовность к профессиональной деятельности, профессиональная деятельность государственных служащих, глобализация.*

Пашкова Милена.

Соблюдение норм административной этики в контексте осуществления внутриведомственного контроля. 183

В статье предложенно рассмотрение субъектов, которые осуществляют внутриведомственный контроль с соблюдением норм административной этики в органах исполнительной власти. На основе нормативно законодательных документов определен и описан практический инструментарий, который реализует внутриведомственный контроль над этическим поведением государственных служащих.

Ключевые слова: *внутриведомственный контроль в органах исполнительной власти, государственная служба, этика поведения государственных служащих.*

Погребняк Юлия.

Структурно-компонентный анализ готовности государственных служащих к управлению социальными проектами. 187

В статье определена и научно обоснована структура готовности государственных служащих к управлению социальными проектами. Проанализирована структура профессиональной деятельности и структура личности специалиста.

Ключевые слова: *профессиональная деятельность, структура личности специалиста, структура профессиональной деятельности, готовность.*

Скоропад Алёна.

Суть государственной службы в странах-членах Европейского Союза. 191

В статье рассматриваются различные подходы к определению понятия «государственная служба», в частности − аспекты, которые охватывает государственная служба. Кроме того, разграничивается понятие государственной службы в каждой конкретной стране, входящей в ЕС, а также понятие «государственная служба в институциях Европейского Союза» и рассматривается понимание государственной службы в некоторых странах-членах Европейского Союза.

Ключевые слова: *государственная служба, государственный служащий, Европейский Союз, публичная служба, гражданская служба, реформирование, общество.*

Филиппова Татьяна.

Современные тенденции формирования профессионального менталитета государственных служащих. 194

В статье рассматриваются современные научные подходы формирования профессионального менталитета государственных служащих в контексте профессионализации государственной службы в Украине.

Ключевые слова: *государственная служба, государственный служащий, профессиональный менталитет государственных служащих.*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Гоголь Татьяна.

Уровень социального развития сельских территорий
Украины и его демографический потенциал. 199

Проанализирован уровень социального развития сельских территорий Украины и его населения в контексте установления тенденций динамики демографических показателей, состояния рынка труда, социальной инфраструктуры. Представлены количественные показатели в этих сферах, которые отражают динамику развития сельских территорий. Подготовлены рекомендации об основных путях преодоления негативных тенденций в селе и подходов к оценке и анализу деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *сельские территории, социальное развитие, демографический потенциал, качество жизни, государственное управление, территориальное развитие.*

Пундик Нинолай.

Общие подходы к определению параметров
эффективности деятельности областных советов. 202

Целью статьи является исследование параметров эффективности областных советов через исследование учредительных, процедурно-процессуальных и функциональных аспектов их деятельности. В учредительном аспекте исследованы принципы избрания, пропорциональности представительства и профессионализма депутатов областных советов. В процедурно-процессуальном аспекте исследована проблема оптимальности организационной структуры и усовершенствования процедур деятельности областных советов. В функциональном аспекте проанализирован объем полномочий областных советов. Установлено, что эффективность функционирования областного совета можно определить как качественный показатель взаимопонимания и согласия в системе регионального управления на основе процедурных взаимодействий областного совета с органами государственной власти на региональном уровне, иными органами местного самоуправления в регионе, институтами гражданского общества, что обуславливает укрепление его роли как представительного, так и контрольного органа.

Ключевые слова: *местное самоуправление, представительские органы, обалстной совет, эффективность деятельности органа публичной власти, параметры эффективности, показатели эффективности.*

Раевская Кристина.

Социальная работа органов местного самоуправления
с молодежью в Российской Федерации. 208

Исследуется опыт социальной работы органов местного самоуправления с молодежью в Российской Федерации.

Ключевые слова: *зарубежный опыт, местное самоуправление, молодежь, органы местного самоуправления, Российская Федерация, социальная поддержка молодежи, социальное обеспечение молодежи, социальная работа с молодежью.*

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Могильов Анатолій. Ключова мета реформ – підвищення економічної самодостатності Криму. 3

Іжа Микола. Сучасні тенденції розвитку фахової підготовки державно-управлінської еліти в країнах ЄС. 5

Вдовиченко Лариса. Теоретичні підходи до визначення змісту державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності. 9

Заболотна Наталя. Концептуальні підходи дослідження моделі участі молоді у прийнятті управлінських рішень. 12

Ковальська Наталя. Теоретичний аналіз з проблеми державного управління системою підготовки фахівців. 15

Липчук Марта. Мережева інформація та комунікація у теоріях постіндустріального та інформаційного суспільства: державно-управлінський аспект. 19

Магась Геннадій. Теоретичні засади державного управління у прикордонній сфері. 23

Наконечний Володимир. Децентралізація управління на рівні міста. 26

Половцев Олег, Коробко Гнат. Теоретичні аспекти побудови системи підтримки прийняття рішень в державному управлінні: дослідження елементів критеріальної бази оцінки якості. 29

Ровинська Катерина. Корпоративний інтерес як одна з ознак територіальної громади: теоретико-методологічний аспект. 34

Тихончук Роман. Сутність акціонерної форми господарювання. 38

Федорів Тетяна. Концептуальні засади репутаційного менеджменту в органах державної влади. 42

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Алєксєєва Яна. Створення зони вільної торгівлі з єс та її наслідки для продовольчої безпеки України. 47

Бордіян Ярослав. Захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: проблеми та шляхи їх вирішення. 50

Вольська Олена. Підвищення рівня соціального захисту та підтримки населення України. 54

Голинська Олеся. Деякі аспекти стану фінансового забезпечення діяльності органів регіонального управління. 57

Дакал Алла. Державна політика щодо захисту прав дітей: інформаційна складова. 61

Дейнега Христина. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів виконавчої влади. 64

Євмєшкіна Олена. Формування культурної політики України. 67

Захаров Владислав. Державне управління міжнародними транспортними коридорами України. 70

Карнаух Тетяна. Ефективність контролю в умовах системної модернізації країни. 72

Карпенко Олександр. Управлінські та адміністративні послуги: синонімічність чи дихотомія? 76

Кіров Володимир. Гуманітарна політика держави і проблема соціальної безпеки. 81

Коваль Зіновій. Люмпенізація як чинник інформаційно-психологічної вразливості України: управлінський аспект. 85

Кормілецький Олексій. Організаційні механізми забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах державної влади. 91

Красівський Орест, Олійник Андріана. Забезпечення та дотримання принципу доступності правосуддя в Україні. 94

Лаврухін Владислав. Європейський досвід соціального захисту населення. 97

Линник Сергій. Реалізація в Україні стратегії ВООЗ щодо розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я. 100

Логвінов Валерій, Костенюк Наталія, Мазуркевич Марія. Надання електронних державних послуг на основі регламентації адміністративно-управлінських процесів. 103
Овчаренко Юрій. Збройні Сили України в системі міжнародних структур колективної безпеки. 108
Парубчак Іван. Вплив громадських організацій та об'єднань на соціальні характеристики державного управління в Україні. 112
Парфьонов Ігор. Суть та природа поняття «екологічний інтерес» в системі державного регулювання регіонального розвитку. 116
Пинда Ростислав. Посилення інтелектуальної складової у формуванні регіональних будівельних кластерів. 120
Піроженко Наталія. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості державного будівництва. 124
Пройдисвіт Олексій. Адміністративно-правові засади реформування системи надання адміністративних послуг в Україні: основні проблеми. 128
Решетніков Юрій. Статус богословської освіти в Україні в контексті подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин. 132
Сенча Ірина. Оцінка ставки дисконтування соціальних проектів за методом міжчасових переваг. 137
Слабих Діана. Особливості взаємодії між органами публічної влади в контексті європейського врядування. 140
Струк Володимир. Організація управління енергоефективністю на рівні регіону. 143
Токарчук Олег. Зарубіжний досвід боротьби з економічною злочинністю. 147
Федорчак Віктор. Узгодження еколого-економічних інтересів при реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні. 151
Шульга Наталія. Освітні інновації як чинник науково-технічного та економічного розвитку. 156
Ядранська Олена. Державне управління інформаційною сферою в системі соціальної взаємодії. 159
Яковенко Катерина. «Зелений» курс економіки як складова державної екологічної політики. 162
Кас'яненко Денис. Вивчення теоретичних можливостей взаємодії загального/всеохопного управління якістю та збалансованої системи показників. 165

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Бронікова Світлана. Метафора як нейролінгвістичний інструмент самоуправління державного службовця. 169
Зелінський Сергій. Модель оцінки управління персоналом державних органів влади. 172
Кринична Ірина. Нормативно-правові засади функціонування соціального захисту державних службовців як особливої категорії громадян в Україні. 176
Лукашева Наталія. Рівнева характеристика стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. 179
Пашкова Мілєна. Додержання норм адміністративної етики в контексті здійснення внутрішньовідомчого контролю. 183
Погребняк Юлія. Структурно-компонентний аналіз готовності державних службовців до управління соціальними проектами. 187
Скоропад Олена. Сутність державної служби в країнах-членах Європейського Союзу. 191
Філіпова Тетяна. Сучасні тенденції формування професійного менталітету державних службовців. 194

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Гоголь Тетяна. Рівень соціального розвитку сільських територій України та його демографічний потенціал. 199
Пундик Микола. Загальні підходи до визначення параметрів ефективності діяльності обласних рад. 202
Раєвська Кристина. Соціальна робота органів місцевого самоврядування з молоддю в Російській Федерації. 208

А 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1 (53). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 240 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 1(53)

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 23.04.2013.
Формат 60х84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 28,5.
Тираж 300 прим. Зам. № 36/05.

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