

ISSN 1727-6667

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

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 2 (41)

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
“Магістр”
2013

УДК 35.085
ББК 67

Редакційна колегія: д.е.н., проф. **О. Ю. Амосов** (голов. ред.); д.держ.упр., проф. **В. М. Мартиненко** (заст. голов. ред.); д.держ.упр., доц. **В. П. Солових** (відп. секр.); д.держ.упр., проф. **В. М. Бабасев**; д.держ.упр., проф. **В. Д. Бакуменко**; д.е.н., проф. **М. З. Барка**; д.е.н., проф. **Н. Л. Гавкалова**; д.держ.упр., проф. **Н. Т. Гончарук**; д.е.н., проф. **А. Х. Дікінов**; д.держ.упр., проф. **Д. В. Карамішев**; д.держ.упр., проф. **М. А. Латинін**; д.держ.упр., проф. **В. В. Мамонova**; д.е.н., проф. **Т. В. Мамот**; д.ф.-м.н., проф. **Ю. Г. Машикарів**; д.держ.упр., проф. **О. Ф. Мельников**; д.е.н., проф. **Т. В. Меркулова**; д.держ.упр., доц. **Н. В. Статівка**; д.соц.н., проф. **А. Юнявичус**; д.е.н., проф. **А. І. Яковлев**

Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, протокол № 6/183-9 від 25 червня 2013 р.

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

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2013. – Вип. 2 (41). – 368 с.

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

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

Theory and Practice of Public Administration : Collection of Scientific Works. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2013. – Issue 2 (41). – 368 p.

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

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

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

УДК 35.085
ББК 67

© Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України, 2013

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.851: 378.147

В. А. АНДРОНОВ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено теоретико-методологічні засади розвитку державного управління у сфері реалізації екологічної освітньої політики в сучасних умовах. Розкрито механізм функціонування інституцій державного управління в галузі екології та природних ресурсів. Проаналізовано проблеми державного управління у сфері реалізації екологічної освітньої політики з метою забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини як невід'ємної умови сталого екологічного, економічного та соціального розвитку України.

Ключові слова: державне управління, екологічна політика, екологічний контроль.

Theoretical-methodological principles of development of state administration are investigational in the field of realization of ecological educational politics in modern terms. The mechanism of functioning of institutes of state administration is exposed in industry of ecology and natural resources. The problems of state administration are analysed in the field of realization of ecological educational politics with the aim of providing of ecological safety of vital functions of man as an inalienable condition of steady ecological, economic and social development of Ukraine.

Key words: state administration, ecological politics, ecological control.

Становлення України як індустріально розвиненої держави з ринковою економікою збіглося в часі з глобальним процесом переходу до сталого розвитку і зміною екологічної парадигми. Виокремлення екологічного напрямку державної політики сприяло формуванню суперечливого характеру інституційних компетенцій, що зумовлює необхідність визначення чітких механізмів державного управління у сфері реалізації екологічної політики на сучасному етапі. У реалізації екологічної політики України пріоритетні тенденції сталого розвитку ще невиразні, що потребує також вивчення і зарубіжного досвіду. Світове ринкове господарство на цьому етапі його розвитку базується на взаємодії і взаємопроникненні двох сфер, що охоплюють своїм впливом усі континенти, держави, регіони – економічні

зв'язки і політичні відносини. Проте ця гармонія народжена соціальними потребами людства і відбита в принципах природного існування, екологічного балансу. Тому виникає необхідність у побудові системи організаційно-екологічних принципів взаємодії суб'єктів як національної економіки, так і світового господарства в цілому. У цій ситуації особливе значення набуває створення лабораторій по вивченню екологічних параметрів діяльності суб'єктів господарювання і розробці практичних рекомендацій з підвищення ефективності природокористування. Аналіз екологічних негараздів світу, підготовлений провідними науковцями, показав, що однією з головних причин невиконання завдань “Порядку денного на XXI століття” міжнародною спільнотою є тотальний низький рівень екологічної культури і свідомості, а також недостатня увага урядів країн до розвитку фундаментальної екологічної науки. Тому серед екологічних пріоритетів на XXI ст. особливу увагу приділено освіті в інтересах еколого-збалансованого розвитку, всебічному розвитку екологічної освіти, культури і науки як основного компонента екологобезпечного поступу людства. Нині екологічна освіта і наука є одним із головних важелів екологозбалансованого розвитку, інструментом екологізації людської діяльності та досконалення виробництва й природокористування з урахуванням можливостей біосфери. Фахівці-екологи мають очолити інноваційний процес формування нової парадигми сучасної культури, сформувати нову систему освіти для гармонійного, еколого збалансованого розвитку.

Державному управлінню у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища вчені, зокрема юристи, економісти, географи, завжди надавали великої уваги. Дослідженню екологічних аспектів у державному управлінні, адміністративно-правовій охороні навколишнього природного середовища присвячено праці В. Погорілка, В. Мунтяна, М. Брінчука, В. Бакуменка, О. Мордвінова, Б. Розовського та ін.

Мета статті – проаналізувати процес формування екологічної освітньої політики та її реалізації на сучасному етапі.

Державна екологічна політика – це регулятивна сфера суспільства, в межах якого держава через систему інститутів здійснює діяльність, спрямовану на формування навколишнього середовища, якість якого забезпечила б можливість сталого розвитку. Забезпечення сталого екологічного розвитку є завданням екологічної політики, яке під силу державі як головному її суб'єкту. Однією з основних причин сучасного кризового стану в галузі екології та природних ресурсів України є відсутність чіткої стратегії реформування суспільних відносин і, як наслідок, непослідовність реформ у досліджуваній сфері. Стратегія державної екологічної політики має бути спрямована на перехід від моделі, орієнтованої на ліквідацію наслідків екологічних порушень (до якої належить зараз Україна), до моделі, що базується на прогнозуванні та попередженні забруднень довкілля і покращанні його стану, характерної для більшості розвинених країн світу. Забезпечення екологічної безпеки в сучасних умовах є важливою проблемою

державної економічної політики та невід'ємною умовою сталого економічного і соціалістичного розвитку України. Очевидно, це зумовлено значними антропогенними порушеннями та техногенною перевантаженістю території України, негативними екологічними наслідками Чорнобильської катастрофи, неефективним використанням природних ресурсів, неконтрольованим увезенням в Україну економічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів широкомасштабним застосуванням економічно шкідливих і недосконалих технологій, негативними економічними наслідками оборонної і військової діяльності та природними катастрофами. Необґрунтоване заперечення реально існуючих відносин щодо забезпечення екологічної безпеки гальмує прогрес правового регулювання. Від цього тільки страждає еколого-правова наука, кодифікація законодавства, біднішає практика його застосування, а відтак, страждає сама людина, яка позбавлена юридичної можливості захистити суб'єктивне право на екологічну безпеку. Зазначена суб'єктивна можливість громадян України вперше в історії еколого-правового регулювання була передбачена Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. (ст. 9). Конституція України конкретизувала його, визнавши право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої йому порушеннями шкоди (ст. 50). Екологічна ситуація і реальність – жорстка і очевидна: людина "виділилась" із природного середовища і формується за притаманними суспільству і природі закономірностями та законами з відповідними "відхиленнями", дедалі ускладнюючи свою взаємодію з природним оточенням, створюючи внаслідок здійснення екологічно шкідливої діяльності чимраз більші осередки небезпеки місця свого перебування. Значно ускладнився і суто природний вплив на людину, особливо аномального походження. За таких умов мають діяти законодавчі імперативи і пріоритети забезпечення не тільки якісного, але й обов'язково безпечного навколишнього природного середовища для людини, природних компонентів світу, що її оточує [2].

Отже, людина стає не тільки суб'єктом відносин існування підвищеного екологічного ризику, але й об'єктом, який безпосередньо зазнає лиха від наслідків вияву природної або техногенної небезпеки та вимагає адекватного правового захисту з боку держави. Утім, певні важливі здобутки в галузі екологічної науки в Україні є. Це значні теоретико-методологічні напрацювання вчених НАНУ, які ще глибоко не проаналізовані, не систематизовані і не зведені в єдине гармонійне ціле, здатне забезпечити фундаментальним науковим обґрунтуванням стратегію соціально еколого економічно збалансованого розвитку держави у XXI ст., але, в цілому, значно вищого теоретичного рівня, ніж зарубіжні і, головне, розроблені з часовим урахуванням специфічних національних умов і проблем [1].

Наукові знання мають застосовуватися для вироблення і підтримки цілей екологізації виробництва, виконання наукових оцінок нинішніх умов і перспектив збереження екологічних систем на майбутнє. Оцінки, що базуються на наявних і нових підходах щодо різних наук, повинні враховуватися під час ухвалення рішень,

а також в інтерактивних процесах, які охоплюють науку і політику. Політика посилення наукового потенціалу полягає в такому:

- зміцнення наукової бази;
- забезпечення збалансованого розвитку й екологізації виробництва;
- поліпшення взаємодії екологічних і виробничих систем, особливо у сфері розроблення і трансферу екологічно чистих технологій;
- удосконалення довгострокових наукових оцінок екологізації виробництва;
- нарощення вітчизняного наукового потенціалу у сфері екологізації виробництва;
- розуміння керівників виробництв особливостей взаємозв'язків між виробничими і природними екологічними системами, удосконалення аналітичних засобів і механізмів прогнозування, динаміки екологічних ситуацій.

Надзвичайно важливим є вдосконалення довгострокових наукових оцінок екологізації виробництва. Хоча багато довгострокових екологічних змін, які стосуються виробничих і екологічних систем, мають глобальні та національні масштаби, основні зміни можуть відбуватися на національному й місцевому рівнях. Саме виробнича діяльність на місцевому і регіональному рівнях часто спричиняє виникнення глобальних екологічних загроз, наприклад руйнування озонового прошарку, посилення парникового ефекту, збільшення кислотних дощів. Тому наукові оцінки і прогнози необхідно здійснювати на національному, регіональному і місцевому рівнях. Ці оцінки мають охоплювати регульовані напрями діяльності та розвитку в рамках екологічного, виробничого і соціально-економічного потенціалу кожного регіону. Слід повною мірою використовувати наявні на місцях традиційні знання поведінки у природі, особливості місцевих підходів до розв'язання екологічних проблем.

З урахуванням зростаючої ролі, яку повинна відігравати наука у вирішенні проблем екологізації виробництва і розвитку, потрібно створювати і посилювати науковий потенціал в усіх галузях, корпораціях. До найважливіших шляхів створення такого потенціалу належать такі:

- навчання і підготовка управлінських кадрів у галузі науки і техніки;
- надання науково-методологічної допомоги галузям, корпораціям, підприємцям у вдосконаленні інфраструктур для наукових досліджень і державних програм;
- розроблення системи стимулювання з метою сприяння впровадженню наукових досліджень і конструкторських розробок, а також повніше використання їхніх результатів у виробничих системах.

Надзвичайно важливим є надання допомоги базовим виробничим комплексам у зміцненні їхнього потенціалу в галузі вивчення власної бази ресурсів і екологічних систем, а також збалансованому державному управлінню ними з метою вирішення проблем екологосподарської збалансованості територій.

У 2001 р. в Україні була затверджена Концепція екологічної освіти. Вона врахувала стан і перспективу розвитку суспільного знання, спрямованого на

перебудову змісту освіти відповідно до вимог часу, на формування екологічної культури як складової системи національного і громадського виховання всіх верств населення.

Освіта в інтересах екологозбалансованого розвитку не дорівнює екологічній освіті і не є переорієнтацією будь-якої однієї сфери освіти. Вона має однаковою мірою включати економічні, соціальні й екологічні аспекти і стати процесом навчання протягом усього життя, з чіткою роллю формальної, неформальної і неофіційної освіти [2, с. 134].

Освіта в інтересах сталого розвитку має стати новим процесом навчання. Нині важливим є перехід від традиційного процесу викладання до процесу навчання для освіти в інтересах сталого розвитку. Широке співробітництво у сфері освіти в інтересах екологозбалансованого розвитку сприятиме розширенню взаєморозуміння між країнами, зміцненню миру, безпеки і загального добробуту.

Освіта в інтересах сталого розвитку має бути одним з важливих інструментів переходу до збалансованих моделей виробництва і споживання, формування в населення нової системи цінностей, що відповідають культурі помірності і принципам збалансованого розвитку в цілому. Розвиток освіти в інтересах екологозбалансованого розвитку повинен забезпечити формування екологічно відповідальної поведінки протягом усього життя, формування цілісного (холістичного), міждисциплінарного підходу у процесі навчання і пізнання, необхідного для вирішення сучасних глобальних проблем і просування до збалансованого безпечного майбутнього. Одним із ключових завдань освіти в інтересах сталого розвитку є формування екологічної свідомості, здатності бачити світ у всіх його взаємозв'язках, включно із взаємозалежністю в системі людина – природа – економіка – суспільство [3].

Таким чином, комплексне застосування цих наукових підходів дає можливість не тільки суттєво поглибити теоретико-методологічні основи формування екологічної освітньої політики в підготовці студентів, а й удосконалити її контури. Мета екологічної освітньої політики полягає в узгодженості екологічних і соціальних цілей суспільства, у раціональному використанні природних ресурсів, виходячи із загальних завдань розвитку життя. Такою метою повинно бути покращання життя. Проведення екологічної, як і будь-якої іншої, політики не можливе без підкорення волі окремих осіб спільним інтересам, тому основним суб'єктом екологічної політики має бути держава. Екологічна політика – окремий напрям діяльності держави та державного управління. Це зумовлено актуальністю екологічної проблеми, глобальністю, масштабністю та значними фінансовими витратами.

Література:

1. *Антропова А. А.* Роль экологического аудита в системе организационного механизма управления бизнесом (на примере турбизнеса) / *А. А. Антропова* //

Социальный менеджмент и управление информационными процессами : сб. науч. тр. – Донецк : ДонГАУ, 2001. – .

Т. 2. – Вып. 5. – С. 211–213 (Серия “Государственное управление”).

2. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О. Я. Лазор. – Львів : Ліґа-Прес, 2003. – 542 с.

3. Шевчук В. Я. Екологічний аудит : посібник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкин, В. М. Саталкин. – К. : Символ. – 1997. – 221 с.

Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.

УДК 378.014(477)

С. М. ДОМБРОВСЬКА

МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ БОЛОНСЬКОГО ПРОЦЕСУ ЯК ОДНОГО З НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Висвітлено результати досліджень процесів реформування вищої освіти в напрямку впровадження Болонської системи, а також на модернізацію навчального процесу в українських вищих навчальних закладах та заходи, які проводяться щодо розробки нової системи оцінювання знань студентів.

Ключові слова: вища освіта, реформа освіти, Національна доктрина, Болонський процес, вищі навчальні заклади.

The results of the research of the reforming processes of higher education in the course of the Bolognese system introduction. Perfection and modernization of educational process are in Ukrainian higher educational establishments and measures which are conducted in the institutes of higher in relation to development of the new system of evaluation of knowledge of students.

Key words: higher education, reform of education, National doctrine, Bologna process, higher educational establishments.

В епоху глобалізації найвпливовішими факторами соціальної динаміки стають інформація, наука й освіта. Конкурентоспроможною в майбутньому буде людина, яка опанувала основи наук, володіє новітніми способами сприйняття й передачі інформації, освічена й практично підготовлена, насамперед у професійному, мовному та світоглядному контексті. Саме в такому ключі розгортаються світові трансформаційні процеси в системі освіти, науки й інформаційних технологій.

Однією із прерогатив держави є формування самодостатньої конкурентоспроможної освітньої політики, особливо у сфері вищої школи. Вища

освіта завжди відігравала провідну роль у суспільстві як інститут передачі й розподілу знань, основа забезпечення наукових досліджень і розвитку нових технологій, підтримки підприємств за допомогою тренінгів і винахідницької діяльності. У цих складних і важкопрогнозованих умовах успішна робота будь-якого ВНЗ неможлива без постійного вдосконалювання його діяльності, націленої, в першу чергу, на поліпшення якості освітніх, наукових, інформаційних і інших послуг. Але найважливішим показником, що визначає довгостроковий розвиток суспільства в тому або іншому напрямку, була й залишається якість освіти. Адже саме якість, здатність до здійснення інноваційної діяльності визначають імідж будь-якого ВНЗ у суспільній думці, його конкурентоспроможність, можливість залучати інтелектуальні й матеріальні ресурси, а отже, і створювати необхідні умови для подальшого підвищення якості освіти. Саме тому, напевно, в останні роки Міністерство освіти й науки України постійно оновлює освітні стандарти, змінює застарілі й створює нові спеціальності.

Під час написання статті були використані праці, сучасних дослідників [1; 3], які аналізували вплив на навчальний та виховний процес впровадження Болонської системи освіти у вищих навчальних закладах України та прийняття Національної доктрини розвитку освіти [2] з аналізом окремих її пріоритетних напрямків.

Метою статті є розгляд та науковий аналіз державного формування освітньої політики та вдосконалення впровадження Болонського процесу у вищих навчальних закладах України.

У сучасному суспільстві вища освіта стає одним із визначальних чинників динамічного соціально-економічного розвитку країни. На сьогодні стає очевидним, що життя, достойне кожної людини, багато в чому визначається рівнем і якістю вищої освіти. А висока якість вищої освіти можлива тільки за умов наявності ефективного організаційно-економічного механізму управління вищою освітою. Державне управління вищою освітою в країнах світу розвивається і трансформується в нових умовах. На зміну централізованому жорсткому адміністративному контролю приходять гнучке управління автономними навчальними закладами, а вплив на їх діяльність здійснюється за допомогою різних організаційно-економічних методів та інструментів. Система вищої освіти України перебуває у процесі постійного вдосконалення, що зумовлено трансформаційними змінами в суспільстві. Нових підходів потребує вся система управління вищою освітою: механізм управління освіти державою, ефективність системи державного управління, необхідна розробка принципово нових підходів до форм і методів управління. Система державного управління має базуватися на механізмах і стимулах, що впливатимуть на поведінку вищих навчальних закладів (ВНЗ) і будуть примушувати їх підвищувати якість освітніх послуг та нести відповідальність за результати своєї діяльності. Україна чітко визначила орієнтир на входження в освітній простір Європи, здійснює модернізацію освітньої діяльності в контексті європейських вимог, дедалі наполегливіше працює над практичним приєднанням до Болонського процесу. Сьогодні мета державної

політики щодо розвитку освіти полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати і примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну соціальну і правову державу як невід’ємну складову європейської та світової спільноти. У межах процесів європейської інтеграції, які охоплюють дедалі більше сфер життєдіяльності, включаючи й вищу освіту, Україна чітко визначила курс на входження в освітній і науковий простір Європи, на здійснення модернізації освітньої діяльності в контексті європейських вимог, на практичне приєднання до Болонського процесу. В основі Болонського процесу як стратегії розвитку лежить переконання, з яким погоджується більшість європейських країн і академічних організацій, що в епоху глобалізації необхідно прагнути до максимальної сумісності систем вищої освіти. Досить зазначити, що з питання приєднання до Болонської декларації Міністерство освіти і науки України звернулось до міністрів освіти країн Європи. Від їх абсолютної більшості отримані запевнення в підтримці, проведені переговори з чільними представниками Європейського Союзу, Ради Європи, де вітчизняні цілі знайшли повну підтримку. Для вітчизняних ВНЗ, насамперед університетів, участь у Болонському процесі визначається як фактом приєднання до “Великої Хартії університетів” (“Magna Charta Universitatum”, 18 September 1988, р. 59), так і реалізацією її основних принципів – надання громадянам вищої освіти. Вектор сучасної політики й стратегії держави в розвитку національної системи освіти спрямований на її подальшу адаптацію до розумів соціально орієнтованої економіки, трансформації й інтеграції в європейське й світове співтовариство. Освіта в Україні має складну структуру європейського типу. Здійснено кроки по входженню української вищої школи в європейський освітній простір. Наведені у відповідність із міжнародними вимогами освітньо-кваліфікаційні рівні, ступінчастість вищої освіти й контроль за її якістю, завершується робота над відповідними стандартами освіти й професійної підготовки, що наближають вітчизняну вищу освіту до систем найбільш розвинених країн Європи.

У третє тисячоліття система освіти України вступає, визначивши свою власну політику й стратегію. Ключові положення цього процесу збігаються з основними тенденціями, характерними для інших розвинених країн світу, які впроваджують Болонський процес, є оригінальним методом, за допомогою якого лідери проекту “Єдина Європа” істотно прискорюють уніфікацію Європейського співтовариства й вирішують як його зовнішні, геополітичні й геокультурні, так і внутрішні проблеми: кадрові, соціальні, молодіжні й освітні. Включення ВНЗ до Болонського процесу, створення адаптованої до європейських і світових стандартів системи кваліфікацій працівників з вищою освітою і відповідним переліком напрямків повинне обумовити, на думку Міністерства освіти й науки, молоді і спорту України, зростання престижу національної освіти і її безумовного

продукту – висококваліфікованих фахівців. Таким чином, Україна проходить зараз складний шлях пошуку й удосконалення системи національної підготовки фахівців з вищою освітою, намагаючись адаптувати освіту до єдиних європейських стандартів, ряд принципів і ідей якої є надзвичайно цікавими й корисними для розвитку української вищої освіти. Даний процес був викликаний безліччю факторів різного порядку й рівня, що впливають на інноваційний потенціал у тих трансформаційних контекстах, які сьогодні визначають зміст, характер і спрямованість радикальних перетворень у вищій школі. Болонські ідеї в основному погодяться із пріоритетними напрямками політики української держави в галузі освіти, які визначаються Конституцією України, законами України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, Національною Доктриною розвитку освіти, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України [3, с. 14]. У сучасних умовах відбувається модернізація системи вищої освіти, що базувалася б не тільки на процесі підготовки й засвоєнні сукупності певних знань студентом, а й розвитком його наукових здібностей вирішувати реальні завдання, які з’являться перед ним як перед майбутнім фахівцем. Здійснено кроки по входженню української вищої школи в європейський освітній простір. Наведено у відповідність із міжнародними вимогами освітньо-кваліфікаційні рівні, ступінчастість вищої освіти й контроль за її якістю, завершується робота над відповідними стандартами освіти й професійної підготовки, що наближають вітчизняну освіту до освітніх систем найбільш розвинених країн Європи й миру. Цьому сприяють і масштабні міжнародні зв’язки Міністерства освіти й науки, молоді і спорту України, навчальних закладів з освітніми установами більш ніж п’ятдесятьох країн миру [Там же, с. 29].

Таким чином, оскільки Болонський процес безпосередньо пов’язаний із проблемою модернізації освіти, треба зупинитися на деяких вимогах до модернізації практик. Педагогічний і політичний консенсус, якого досягають на різного роду конференціях, присвячених майбутній європейській вищій освіті, є відбиттям процесів європейської інтеграції й багатомірного глобалізаційного процесу, що обумовлює структурні зміни в локальних системах вищої освіти. Феномен глобалізації вищої школи як один із наслідків Болонського процесу вимагає насамперед осмислення освіти. У цьому зв’язку слід зазначити, що при аналізі як самого Болонського процесу, так і його наслідків у вітчизняній літературі домінує формальний аспект, коли аналізуються насамперед формальні наслідки трансферу кредитів і взаємне визнання періодів навчання на рівні університетів. Звідси – підвищена увага до технологічної сторони євроінтеграційних перетворень, тому що навіть якісно скласти надмірно роздутий навчальний план вузівських спеціальностей у твердих рамках модулів і кредитів неможливо без введення нових технологій.

Інновації Болонського процесу також націлені і на особистісно орієнтовану освіту. Тому розвиток творчих здібностей має стати одним із принципів організації навчально-виховного процесу у вищих навчальних

закладах. Таким чином, навчально-виховний процес у вузах потрібно підпорядковувати розвиткові ще й творчого потенціалу студентів, тому що необхідність засвоєння все більшого обсягу інформації споживачами знань і водночас неможливість охоплення цієї інформації традиційними методами потребує створення нових технологій пізнання, вивчення потрібного матеріалу. Ці нові технології повинні створюватися з урахуванням набутого досвіду, технічних можливостей сьогодення й мати у своїй основі принципово відмінні від традиційних структур й форми пізнавальної діяльності. Нові структури, форми й технології повинні забезпечувати високий рівень функціональності набутих знань у поєднанні з можливістю їх практичного використання в якнайширшому спектрі професійних напрямів. Досягти цього дуже складно, про що свідчить педагогічний досвід новацій, які нерідко неспроможні вирішити поставлені часом завдання. Ще одним прикладом невідповідності форми і змісту проведених трансформацій сутності європейської освітньої системи є те, що вища освіта в Україні, на відміну від європейських країн, не домінує у проведенні наукових досліджень, які є основою університетської підготовки. Це призвело до другорядності університетську науку в системі державних пріоритетів і в принципах її фінансування. Одна із причин – розрив між академічною й вузівською наукою. А результат – зниження наукової складової в потенціалі майбутнього фахівця. Однак людство не має іншого шляху, і тому проблеми освіти, про які йдеться, неминуче будуть розв'язані. Сьогодні ж поступово формується розуміння підходів до їх вирішення.

Комплексний аналіз системних, структурних і змістовних інновацій у системі вітчизняної вищої освіти дозволив переосмислити з позицій сьогодення історичний досвід розвитку вищої школи в Україні, узагальнити результати моніторингу змін, які відбувались у ній у період розбудови й самоствердження української державності. Таким чином, роль і місце вищої освіти зростає в економіці кожної країни, оскільки вища освіта є високоефективним інвестиційним ресурсом, призначення освіти полягає в необхідності формування особистості громадян та підготовки професійних працівників, дана галузь відіграє унікальну роль, готуючи висококваліфікованих спеціалістів для ринку праці, та створює умови для забезпечення стабільного розвитку економіки України. Вища освіта виступає важливим фактором забезпечення конкурентоспроможності країни, а в підвищенні конкурентоспроможності та інноваційному розвитку національної економіки провідну роль має відігравати сукупність ефективних політико-правових, економічних, соціально-культурних, технологічних та інфраструктурних факторів, які б забезпечували національну конкурентоспроможність вищої освіти та зміцнювали роль і місце вищої освіти.

Таким чином, інтерпретаційний розвиток на даному етапі інноваційного циклу – необхідний момент для освоєння самої болонської ідеї. Приєднання України до Болонського процесу припускає здійснення ряду структурних змін

вітчизняної системи освіти, спрямованих на реалізацію основного змісту Болонської декларації – приведення національної системи освіти у відповідність із єдиним прийнятим стандартом. Освіта в Україні починає набувати форм, заданих Болонським рухом. Болонський процес, таким чином, здобуває рис певного орієнтира, а в деяких інтерпретаційних схемах – і еталону, на який повинна рівнятися українська вища школа.

Література:

1. Андрущенко В. П. Модернізація освіти: політика і практика / В. П. Андрущенко // Педагогіка і психологія. – 2002. – № 3. – С. 12–15.
2. Балбеко А. М. Новые подходы к управлению развитием высшей школой и задачи повышения качества высшего образования / А. М. Балбеко // Право и образование. – 2007. – № 12. – С. 4–8.
3. Вища школа України: реальність і тенденції розвитку : монографія / Г. І. Артемчук, В. В. Попович, Г. Г. Січкаренко. – К. : Ленвіт, 2004. – 176 с.

Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.

УДК 35.073.51

Б. П. КОЛЕСНИКОВ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: НООСФЕРНА ПАРАДИГМА

Проаналізовано засади ноосферної пададигми державного управління розбудовою інформаційного суспільства. Показано основні напрямки трансформації світоглядних засад державного управління у процесі переходу від ментальності “суспільства ризику” до ментальності “ноосферного суспільства”. Обґрунтовано необхідність формування ноосферного державноуправлінського світогляду.

Ключові слова: державна політика, інформаційне суспільство, державно-управлінський світогляд, ноосфера, суспільство ризику, ноосферне суспільство.

Analyzed the principles of the noosphere padadigmy government development of the information society. The main directions of the transformation of philosophical foundations of public administration in the transition from the mentality of “risk society” to the mentality of “noosphere society.” The necessity of forming noosphere public management philosophy.

Key words: public policy, information society, state-managerial ideology, the noosphere, risk society, noospheric society.

На сьогодні історичний розвиток українського суспільства та людства сягнув такого рівня, коли перед національним державотворенням ставиться на порядок денний питання створення системи ефективного державного управління розвитком інформаційного суспільства та його інтеграції до світового [1 – 4]. Необхідність цього зумовлюється низкою причин: по-перше, процесами глобалізації, які рухають людську цивілізацію до створення загальнопланетарного інформаційного суспільства й утвердження пріоритетів сталого розвитку; по-друге, розбіжністю в Україні між проголошенням пріоритетності державної політики розвитку інформаційного суспільства та конкретними діями щодо її забезпечення; по-третє, відсутністю дієвої загальної концепції державної політики розвитку інформаційного суспільства, що приводить до управління акцентованого в основному на перевагах інформатизації українського соціуму, без достатньої уваги щодо врахування, упередження та мінімізації тих ризиків, які виникають унаслідок переходу суспільства на постіндустріальну стадію цивілізаційного розвитку

Стає все більш очевидним, що наявний рівень державного управління розвитком інформаційного суспільства в Україні виявився неадекватним сучасним умовам і викликам майбутнього. Відповідно, це актуалізує проблему глибокого аналізу проблеми вдосконалення механізмів державного управління ризиками розвитку інформаційного суспільства в Україні. Це потребує аналізу передумов його становлення та тенденцій розвитку такого типу соціальних систем у розвинутих країнах світу, що дасть змогу краще побачити перспективи подальшого розвитку державного управління розгортанням інформаційного хвилі цивілізаційного розвитку на теренах України.

Без розбудови інформаційного суспільства в Україні сьогодні та в найближчому майбутньому держава не може забезпечити й добробут для своїх громадян, оскільки внаслідок розвитку інформаційно-комунікаційних технологій саме інформація стала відігравати роль провідного фактору економічного розвитку, що формує конкурентні переваги і на рівні окремих організацій, і на рівні держав. Трансформація економічних відносин виразно еволюціонує в бік зміщення акцентів з матеріального виробництва на створення інформаційних продуктів, зменшення матеріаломісткості та збільшення знаннемісткості економічних процесів, швидкого звуження зайнятості населення у сфері фізичної праці на користь розширення чисельності працівників розумової діяльності, яка до того ж набирає все більш творчого характеру [11 – 18; 21; 22].

За таких умов наукове забезпечення державної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні є засадничою умовою українського державотворення та однією з найактуальніших проблем у галузі державного управління. Концепт “інформаційне суспільство” є своєрідною моделлю бажаного майбутнього, яка слугує державі й суспільству дороговказом щодо подальшого розвитку в сучасних умовах. При цьому відмова від руху в даному напрямку створює для українців ситуацію ризику втрачених можливостей, а

реалізація інноваційного курсу на інформаційну революцію також несе у собі істотні небезпеки дизгармонізації суспільних відносин і процесів.

Про це переконливо свідчить досвід розбудови інформаційного суспільства в передових країнах світу, яким Україна може скористатися, але не зможе скопіювати. Тому існує необхідність власного творчого пошуку українського суспільства та держави у сфері побудови самобутнього варіанту національного інформаційного суспільства та його гармонійної інтеграції до світового. Передумови для цього є, оскільки на саме теренах України зародилася концепція ноосферного суспільства [5; 9].

Тому метою даної статті є осмислення можливостей ноосферної парадигми для вдосконалення державної політики розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Осмислюючи проблему розвитку інформаційного суспільства, українські та російські науковці все частіше звертаються у своїх побудовах до концепції ноосфери (від гр. “ноос” – розум), опрацьованої видатним українським науковцем В. Вернадським.

Ідеї про ноосферу В. Вернадський висловив так: “Людство, взяте в цілому, стає потужною геологічною силою. І перед ним, перед його думкою й працею стає питання про перебудову біосфери в інтересах вільно мислячого людства як єдиного цілого. Це новий стан біосфери, до якого ми, не помічаючи цього, наближаємося, і є ноосфера. Ноосфера – останній з багатьох станів еволюції біосфери в геологічній історії – стан наших днів” [9, с. 32].

Концепція ноосфери В. Вернадського перші 20 років не викликала зацікавлення наукової спільноти, доки не з’явилося усвідомлення людством загрози екологічної катастрофи та інших глобальних проблем. Концепція ноосфери за таких умов виявилась доречною, оскільки підводила вагомий теоретичний фундамент під осмислення екологічної кризи, особливо виразно констатованої представниками Римського клубу [19; 20]. Доповіді членів цієї авторитетної міжнародної організації містять результати досліджень, які свідчили про наближення розвитку людства до меж свого зростання і звернули увагу на обмеженість ресурсів планети, які до того здавалися невичерпними.

Концептуальні побудови представників Римського клубу викликали широкий резонанс і створили передумови для обґрунтування поняття “цивілізація ризику” та виникнення алармістських (від англ. alarm – тривога) ідей, на яких ґрунтується перша доповідь Римському клубу “Межі росту”. Основний зміст цих ідей полягає в тому, що вичерпність ресурсів планети Земля обмежує людську експансію, перш за все – технологічну, й примушує людство замислитися над подальшою долею свого біологічного виду.

Було зроблено висновки про неприпустимість стримування техніко-економічного зростання та зменшення технологічного тиску на навколишнє середовище задля забезпечення занепаду суспільства, держав і людства. Осмислення поставлених перед людством проблем стимулював науковців,

насамперед на теренах СНД, до пожвавлення інтересу до наукової спадщини В. Вернадського.

Такий інтерес до концепції ноосфери зумовлений тим, що в ній фіксується принципово нова єдність суспільства та природи, висвітлюються особливості якісно нового рівня діяльності людини в біосфері, які притаманні сучасній добі, а також місця і ролі інформації та інформаційних технологій у соціальних відносинах. Тотальне насичення біосфери телекомунікаційними системами приводить до того, що з'являється своєрідний симбіоз людини з інформаційними мережами, що, у свою чергу, стає новим етапом еволюції цивілізації.

Фактично людство перетворюється на все більш цілісну та інтегровану інформаційну систему, яка складається з елементів-людей, між якими існує інформаційна взаємодія за допомогою різноманітних засобів мобільного зв'язку та мережі Інтернет, все більш подібна до функціонування мозку людини, який складається з елементів-нейронів, між якими теж існує інформаційна взаємодія. При цьому на сьогодні чисельність людства прямує до типової кількості нейронів мозку, створюючи потенційну можливість для людства перетворитися на свого роду мега мозок планети Земля.

На наш погляд, ідея розвитку інформаційного суспільства в бік ноосферного суспільства є конструктивною альтернативою наявній на сьогоднішній день тенденції його розвитку як суспільства ризику. Для цього слід взяти до уваги наведену вище тезу про те, що сучасні планетарні процеси, як вважав В. Вернадський, характеризуються переходом біосфери в новий стан – ноосферу.

При цьому наукова думка в ноосфері є наймогутнішою геологічною силою; еволюція ноосфери постає як розвиток самоорганізуючої системи, яка у своєму становленні позбавлена цілеспрямованості. На даному етапі, якщо говорити мовою синергетики, вона перебуває в точці біфуркації, і шляхи її подальшого розвитку достеменно невідомі. Тому цілком доречно розглядати такі можливі варіанти, як, з одного боку, коеволуція людської цивілізації та біосфери планети у напрямку ставлення дійсно розвиненої ноосфери, а з іншого – загибель людства як граничний варіант прогресування того феномену, який описується згаданим вище терміном “суспільство ризику”. Тому зазначена ситуація породжує запитання, яким чином повинен бути організований розвиток інформації в національному і глобальному масштабі, щоб піти шляхом розвиненої ноосфери та уникнути екологічної катастрофи. Відповідь, насамперед, передбачає з'ясування причин екокризи.

Проаналізувавши обґрунтування витоків екологічних негараздів, які У. Бек [6 – 8], Е. Гідденс та інші дослідники виокремлюють у процесі переходу індустріального суспільства в суспільство ризику, приходимо до висновку, що найпершими їх причинами є невідповідність між зростанням науково-технічної могутності суспільства та його морально-етичним поступом, а також відсутність ціннісного компоненту в тому типі раціональності, за допомогою якого відбувається освоєння біосфери та інформатизація суспільств планети [6 – 8; 10].

Стає все більш очевидним, що для подолання кризового стану необхідним є закріплення морально-етичних цінностей за діяльністю розуму, науки, які змінюють оточуючий світ. Відтак, досягнення етапу розвиненої ноосфери передбачає здійснення певних змін в аксіологічних підвалинах орієнтації державотворення на розбудову інформаційного суспільства.

У такому контексті найоптимальнішими видаються спроби опрацювати екологічний зміст традиційних цінностей, чеснот, перевірених історичним досвідом. До таких, насамперед, відноситься принцип відповідальності на рівні людини, держави, суспільства й людства, які стали ключовими ланками еволюції біосфери в ноосферу та визначальними чинниками гармонійного співіснування природи та суспільства.

Іншою важливою цінністю є перереформатування свідомості як пересічних громадян, так і високопосадовців з омріювання ідеалів суспільного розвитку у вигляді суспільства з високими стандартами споживання (“суспільство споживання”, “суспільство добробуту” тощо) на поміркованість і стримування експансії людської діяльності, спрямованої на завоювання природи надмірним споживанням природних ресурсів. Ці чесноти видаються базовими для оптимізації процесу розвитку інформаційного суспільства в бік ноосферогенезу та відходу від мейнстріму суспільства ризику.

Мірою того, наскільки в результаті прийняття та реалізації державно-управлінських рішень вдається рухатися в бік ноосферогенезу, є те, що раніше ми називали ноосферною ефективністю державної політики розвитку інформаційного суспільства.

Однак досягнення ноосферної ефективності державної політики розвитку інформаційного суспільства – це питання, яке повинно вирішуватися державою як на національному рівні, так і шляхом її участі в процесі корегування розвитку становлення загальнопланетарного, глобального інформаційного суспільства.

Адже глобалізація як процес взаємного зближення, утворення різноманітних зв'язків, контактів між народами планети постає необхідною передумовою розвитку ноосфери, її атрибутом, отже, явищем закономірним та об'єктивним. У цьому аспекті об'єднання людства в єдиний світовий організм, за В. Вернадським, є необхідною передумовою становлення ноосфери [9].

Сутнісними аспектами ноосферної концепції державного управління розвитком інформаційного суспільства постають положення про таке:

- націленість суспільного розвитку на інтегральну єдність людства;
- особливу місію науки, техніки та освіти як визначальних чинників еволюції суспільства;
- перетворення людства на істотну геологічну силу в планетарній еволюції;
- необхідність заміни ідеї панування над природою на ідею коеволуції суспільства і природи як наріжної умови становлення ноосфери;
- необхідність перетворення ідеї ноосферогенезу в один із центральних концептів управління розвитком інформаційного суспільства як на національно-державних, так і глобальному рівнях і ставлення державних і глобальних механізмів під контроль коеволуційних процесів.

Державне управління екологічними ризиками розвитку інформаційного суспільства повинно ґрунтуватися на ноосферній парадигмі. Потрібно, по-перше, міжнародному рівні досягнення угод щодо регуляції темпів розбудови глобального інформаційного суспільства, ініційованого державами – лідерами процесів інформатизації та глобалізації. Ці темпи повинні бути співрозмірними темпам розвитку як національних, так і регіональних спільнот, а також біосферним процесам у планетарному масштабі. По-друге, потрібен не лише розвиток екозберігаючих технологій, але й формування як масової, так і елітарної екозберігаючої свідомості, цінності й настанови якої протилежні ментальності індустріальних та аграрних суспільств. По-третє, необхідно також відмовитись від державної політики інтенсифікації економічного зростання на користь ідеології сталого розвитку.

Література:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // ВВР України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
2. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України. – Режим доступу : <http://www.ucrf.gov.ua/uk/doc/laws/1149755954/>.
3. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2009 р. № 4. – Режим доступу : http://apitu.org.ua/law/p2009_0004.
4. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 653. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=653-2007-%F0>.
5. Алексеева Л. А. В. И. Вернадский о социальных предпосылках становления ноосферы / Л. А. Алексеева // Ноосфера і цивілізація. – 2012. – Вип. 1. – С. 6–10.
6. Бек У. Власть и её оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / У. Бек. – М. : Прогресс-Традиция; ИД “Территория будущего” (Серия “Университетская библиотека Александра Погорельского”), 2007. – 464 с.
7. Бек У. От индустриального общества к обществу риска / У. Бек // THESIS, 1994. – № 5. – С. 161–168.
8. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек. – М. : Прогресс-Традиция, 2000. – 383 с.
9. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера / В. И. Вернадский. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 574 с.
10. Гидденс Э. Судьба, риск и безопасность / Э. Гидденс // THESIS. – 1994. – № 5. – С. 107–134.
11. Григор О. О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.01 / О. О. Григор. – Львів, 2003. – 20 с.

12. Дубас О. Поняття і феномен інформаційного суспільства: аналіз політологічних підходів / О. Дубас // Генеза. – 2004. – № 1(9). – С. 20–25.

13. Жаворонкова Г. В. Формування інформаційного суспільства в Україні / Г. В. Жаворонкова // Проблеми підвищення ефективності інфраструктури. – К., 2010. – Вип. 26. – С. 43–49.

14. Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі : зб. наук. ст. та тез повідомл. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., 26 жовт. 2012 р., м. Харків / ред. : С. Г. Серьогіна, І. В. Яковюк, В. Г. Пилипчук ; Нац. акад. прав. наук України ; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування ; НДІ інформатики і права. – Х., 2012. – 213 с.

15. Інформаційне суспільство: стан і перспективи розвитку в світлі регіональних особливостей : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 11 – 14 жовт. 2012 р., Краків-Жешів-Львів-Тернопіль / ред. : Я. Бакушевич, П. Беленький, І. Бакушевич ; Терноп. ін-т соц. та інформ. технологій ; Нац. ун-т “Львів. політехніка” ; Ін-т регіон. дослідж. НАН України ; Бізнес-інкубатор Тернопільщини. – Тернопіль : ТІСІТ, 2012. – 189 с.

16. Калашнюк Є. О. Політичні імперативи інформаційного суспільства в контексті євроінтеграційних процесів (на прикладі Європейського Союзу, Республіки Італія і України) : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / Є. О. Калашнюк ; НАН України ; Ін-т світової економіки і міжнародних відносин. – К., 2007. – 20 с.

17. Картунов О. В. Інформаційне суспільство: аналіз політичних аспектів зарубіжних концепцій : монографія / О. В. Картунов, О. О. Маруховський ; ред. О. В. Картунов ; Ун-т економіки та права “КРОК”. – К., 2012. – 343 с.

18. Краснокутський О. В. Підвищення рівня відповідальності владних структур як чинник оптимізації розвитку ідеології державотворення в Україні / О. В. Краснокутський // Ноосфера і цивілізація. – 2012. – Вип. 1. – С. 76–82.

19. Медоуз Д. Л. За пределами роста / Д. Л. Медоуз // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки, 1995. – № 5. – С. 80–86.

20. Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя : учеб. пособ. по дисциплин. вуз. компонента для студ., обучающихся по спец. 020801 (013100) “Экология”, 020802 (013400) “Природопользование” и по направлению 020800 (511100) “Экология и природопользование” / Д. Медоуз, Й. Рандерс, Д. Медоуз. – М. : Академкнига, 2008. – 342 с.

21. Недбай В. В. Відмінні риси інформаційного суспільства / В. В. Недбай // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса : Юридична література. – 2003. – Вип. 17. – С. 277–285.

22. Парфенюк В. М. Політика інформаційного суспільства в умовах євроінтеграції (на прикладі Республіки Польща, Словацької Республіки, Угорської Республіки та Чеської Республіки) : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / В. М. Парфенюк. – К., 2006. – 18 с.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

УДК 35.1

В. В. КОРЖЕНКО, Н. М. МЕЛЬТЮХОВА

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ТРАНСФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Надано методологічне обґрунтування процесам реформування державного управління в Україні.

Ключові слова: державне управління, реформування, належна соціальна практика, суспільний прогрес, громадянське суспільство.

Provide methodological study of public administration reform process in Ukraine.

Key words: governance, reform, proper social practices, social progress, civil society.

Модернізація системи державного управління стосується будь-якої країни і пов'язана з певними соціально-економічними змінами в історичному контексті. Проте особливо це питання актуалізується для трансформаційних суспільств, що викликано появою нових галузей народного господарства, технологій обробки матеріальних, інформаційних, духовних та інших предметів праці, форм та характеру спілкування, становленням якісно нових відносин власності тощо. Виникає нагальна необхідність здійснення докорінних перетворень у системі державного управління на основі всебічного наукового аналізу та прорахунку можливих наслідків, які тією чи іншою мірою стосуються всіх громадян країни. Усе зазначене вимагає подальшого дослідження теоретико-методологічних засади реформування системи державного управління в сучасному трансформаційному суспільстві.

Питання розвитку системи державного управління є предметом для теоретичних розвідок багатьох фахівців у сфері науки державного управління, зокрема тих, хто аналізує як державні механізми управління, так і механізми державного управління окремими галузями економіки та територіями (удосконалення організаційного механізму) [4; 5]. У деяких публікаціях здійснено спробу з'ясувати зміст цього поняття як комплексу реформ, що стосуються становлення правової держави, підвищення різноманітності форм існування громадянського суспільства та його взаємодії з державою, розвитку політичної та економічної систем, місцевого самоврядування, раціоналізації відносин між гілками влади, конкретизації статусу учасників відносин відповідно до нових завдань, підвищенні стійкості та стабільності державних механізмів, процедури балансування інтересів та функціонування виконавчо-розпорядчої влади [1, с. 10–27, 59–80]. Наголошується на тому, що програма реформування органів виконавчої влади за змістом і формою повинна перебувати в рамках загальної концепції суспільних

реформ. Обґрунтовується ідея створення органу, спеціально орієнтованого на дослідження стану державного управління, органів виконавчої влади та на реалізацію планів реформ, а також на роботу щодо вдосконалення організаційних заходів реформування системи органів виконавчої влади та правового статусу системи органів виконавчої влади; організацію координуючих механізмів для покращання інформаційних засобів у процесі реформування економічної, політичної, соціальної та інших сфер; вживання заходів з підвищення ефективності організаційних механізмів у діяльності органів виконавчої влади з метою покращання їхньої взаємодії (співпраці); заходи щодо комплексного забезпечення і постійного управління процесами розвитку органів виконавчої влади; залучення науки для аналізу тенденцій розвитку і змін природи державної влади в умова інформаційного суспільства [1, с. 5–6].

Окрім того, робиться висновок про те, що одним з головних негативних факторів на шляху перетворення України на сучасну стабільну, правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін у суспільному житті, де виникають нові економічні і політичні відносини, які пов'язані із глобалізацією та європеїзацією.

Значний інтерес викликає плідна спроба упорядкування напрямів та проблем здійснення адміністративного реформування в Україні [2, с. 68 – 87]. У публікації розглядаються:

- мета та основні проблеми адміністративної реформи;
- принципів засади функціонування виконавчої влади;
- пріоритетні напрями адміністративного реформування;
- спрямованість заходів адміністративного реформування;
- концептуальні основи перетворення системи управління на рівні державних установ;
- соціально-психологічні чинники підвищення ефективності управління тощо.

Ґрунтовний аналіз державного управління як системного суспільно явища, функціональної та організаційної структур державного управління, сутності і змісту управлінської діяльності, відповідальності в державному управлінні та ефективності державного управління знаходимо у спільній праці В. Бакуменка, Д. Дзвінчука і О. Поважного [3].

Усі наведені підходи розкривають різні аспекти розвитку реформування системи державного управління, збагачують уявлення науковців щодо цього.

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування напрямів реформування системи державного управління України.

Теоретико-методологічні засади реформування державноуправлінських систем, на наш погляд, мають враховувати низку філософських вимог (умов):

- по-перше, державне управління повинно аналізуватися в контексті розвитку суспільного цілого (держави), стійкого соціально-економічного зростання;

– по-друге, суспільні цілі, до яких має відношення державне управління, повинні забезпечувати підтримку наявним позитивним тенденціям розвитку суспільства, бути реальними;

– по-третє, у смисл державного управління як теорії, вчення, повинно “укладатися” усе ціле соціальної філософії (плюралізм думок, теоретичних підходів, соціальних технологій);

– по-четверте, державне управління має розглядатися в контексті практично перетворюючої діяльності людини, тобто зі зміною людським “Я” свого власного способу життя за принципом “виклик – реакція”.

Звернемося до аналізу конкретних питань, що стосуються державного управління і є методологічними орієнтирами соціальних трансформацій.

Відомо, що ідея суспільного прогресу виникає в XVIII ст. (Д. Віко, Р.-Ж. Тюрго, Ж.-А. Кондорсе), забезпечуючи оптимістичну віру людини в кращі історичні часи та надію на досягнення дійсно людських умов існування в недалекому майбутньому. Проте швидко дочекатися бажаних перемін не вдається. Не лише протягом минулих тисячоліть звичайне людське “Я” не знало добробуту, не було захищеним від стихії випадковостей природи та суспільного життя, відчувало себе приреченим постійно знаходитись на межі виживання. Насамперед, нове суспільство ринкових відносин зі своїм становленням ще більше загострює протиріччя людського буття, які, у свою чергу, вимагають і адекватного розуміння, і ефективного вирішення.

Отже, суспільна думка так чи інакше змушена не марнувати часу. Поступово відбувається осмислення актуальних соціальних проблем, формування теоретичної бази щодо суспільних перетворень. Зокрема, бажані і привабливі умови людського існування зображаються спочатку в соціальних утопіях, причому, усвідомлюються їх авторами як утопічне (здаймо “Утопію” Т. Мора). З’являються теоретичні соціологічні та філософські доробки, які, ніскільки не спрощуючи суперечностей суспільного буття, пропонують певні варіанти їх подолання.

І лише в XX ст. склалися всі необхідні передумови (йдеться про осмислення в теорії та про якісні зміни в реальній практиці суспільного буття) для того, щоб реалізувати споконвічну мрію людства щодо створення суспільства “добробуту”.

Більш того, останнє десятиліття сучасної людської історії стало свідченням виникнення в дійсності розвинутої соціальності (держави), що увібрала в себе розумність, тобто “перехворіла” розумністю, причому, смисл “розумного” (на цьому можна наполягати і довести) початково диктується новоєвропейським раціоналізмом.

Власний досвід України, що стосується формування сутнісних атрибутів суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, характеризується як позитивними, так і негативними тенденціями. Соціальні трансформації останніх років свідчать про необхідність урахування в розвитку держави певної множини універсальних і специфічних, полікультурних і мультикультурних, об’єктивних і суб’єктивних чинників.

Особливої актуальності набувають деякі загальні проблеми державного управління, зокрема виявлення конкретних сфер суспільного буття, якими має управляти держава в умовах становлення та розвитку ринкових відносин. Сучасні дослідження науковців переконують, що такими сферами можна вважати:

- фінанси (державний бюджет, податкова система, інвестиції, банківська система, система кредитування, ринок цінних паперів тощо);
- людські ресурси (кадрова політика, робочі місця, ринок праці, культура, освіта, охорона здоров'я, соціальні питання тощо);
- інформація (вільний інформаційний простір, первинна статистична інформація, наукова та інноваційна інформація, моніторинг суспільної думки тощо).

Державне управління потребує наукового обґрунтування нового розуміння системи і системності, яке диктується сучасними поглядами на соціальні практики.

Соціальна практика, з точки зору сучасної європейської гуманітарної думки, – це сукупність повторюваних соціальних дій, що набувають системного характеру під впливом певної соціальної мети та свого особливого комунікативного коду (соціокультурні норми, цінності, ідеально-типові риси тощо).

Якщо під соціальною практикою мати на увазі зазначене, то, по-перше, можна наполягати на тому, що “системна діяльність” завдається науково вивреною структурою органу державного правління, який реалізує в життя конкретні та реальні соціальні програми. Це означає, що зміст поняття “системної діяльності” не терпить бездумного ускладнення. По-друге, людина за своєю сутністю є розумною та діяльнісною, відтак, держава зобов'язана створити умови (свобода, право) для реалізації пересічним громадянином своїх власних потреб та інтересів. Саме на такому шляху є можливою ліберально-демократична соціальна практика.

Не менш важливою для осмислення наукою державного управління стає проблема довіри. Патерналістське тоталітарне мислення не дає можливості зрозуміти, що довіра до владних структур з боку громадян не існує а ргіогі, вона має підтверджуватись кожним управлінським рішенням, кожною дією, кожною миті при реалізації управлінського рішення. І рішення, і дія повинні бути простими, зрозумілими, прозорими, відкритими, до них має залучатися широка громадськість: політичні партії, громадські організації, спеціалісти, вчені, засоби масової інформації.

Немає нічого дивного і в тому, що докорінні соціальні трансформації більшість фахівців пов'язують з феноменом громадянського суспільства. Виникає щодо цього цілком слушне питання, на скільки можливим є “формування” чи “визрівання” громадянського суспільства в Україні.

Існують різні думки відносно того, що можна називати “громадянським суспільством” та яка його роль у державі як складній соціальній системі. Вони, перш за усе, стосуються різних соціальних і мультикультурних середовищ. Для

сучасного українського суспільства актуалізується принаймні дві основні особливості громадянського суспільства:

– по-перше, воно має природно структуруватись у певну толерантну соціокультурну композицію громадських організацій, об'єднань, асоціацій, рухів, “ситуативних” громадських об'єднань, що, у свою чергу, вимагає правового регулювання їхньої діяльності та співвідносин між ними;

– по-друге, громадянське суспільство, з одного боку, має стати в певному смислі громадським експертом управлінських рішень владних структур і соціальних технологій запровадження цих рішень, а з іншого – опозиціонером, що здатен пропонувати певну множину варіантів власних рішень та адекватних механізмів їх реалізації аж до моменту прийняття демократичними засобами.

За свідченням сучасних розвинутих соціальних практик, громадянське суспільство не можна штучно сформувати створенням політичних партій, провладницьких чи антивладницьких громадських об'єднань тощо. Можна лише сприяти його структуруванню залученням громадян до дії, діяльності, співпраці з владними структурами. Найбільш потужним та ефективним чинником, що реально спроможний взяти на себе відповідальність за активізацію громадянського суспільства, може стати дієвий інститут місцевого самоврядування.

Неважко переконатися, що в зазначеному смислі розвинуте громадянське суспільство набуває значення того компонента держави, як соціальної системи та політико-правового інституту, який може суттєво сприяти її саморозвитку, самоуправлінню, самодостатності, відкритості тощо.

Певну зацікавленість для фахівців представляє проблема привабливості європейської інтеграції (ідеї Європи) у формуванні надскладних соціальних систем, таких, як світове співтовариство чи окремі держави.

Програма трансформації соціального універсуму за принципами розуму (Просвітництва) пов'язана, як відомо, з фундаментальними людськими цінностями (свобода, рівність, солідарність, справедливість, істина, права людини), що набувають статусу загальнолюдських і визначають усю систему смислів, які належать до “ідеї Європи”.

Відтак, “ідея Європи”, на нашу думку, може розглядатись як засадничий принцип, що орієнтує в діяльності на постійну критичну саморефлексію і самооновлення.

Саме по собі є зрозумілим, що подолання кризи та подальший розвиток трансформаційних процесів в українському суспільстві потребує відкритості, інтеграції до ЄС та світового співтовариства. Проте “ідея Європи”, європейська орієнтація має усвідомлюватися не лише як взірцева (“взірцями” мислить тільки соціальний утопізм, взірцеве мислення є типовою рисою тоталітарного мислення), а як відправна точка відліку, як початкова фаза соціокультурного та соціально-політичного мислення. З одного боку, в соціальних змінах повинні (як вимога) ефективно використовуватись не стільки наявні смисли “ідеї Європи”, скільки її латентні смисли, а з іншого – трансформаційне

суспільство покликане без зволікань вирішувати проблему дефіциту пропозиції адекватних соціальних технологій, адже найкращі ідеї з творення “небувалого” соціального (свого власного життя) здатні “зависати” як благі побажання.

У контексті зазначеного модель “активного суспільства” щодо України є можливою на засадах реалізації програми встановлення “європейських” відносин у суспільстві, поєднання наднаціональної і національної орієнтацій шляхом комплементарності, подолання споживацьких надій і соціальних ілюзій (соціальна незрілість, за І. Кантом, яку можна спостерігати за часів Просвітництва) запровадженням у дійсності раціонального (розумного) помислення.

У контексті зазначеного, можна стверджувати, що система державного управління в Україні не може зазнавати “випадкових” змін шляхом її “механічної підгонки” до досвіду розвинутих соціальних практик. Її модернізація має здійснюватись у контексті практичної реалізації науково обґрунтованого проекту соціально-економічних трансформацій, зокрема, розвитку внутрішнього ринку в державі. Саме потужний внутрішній ринок може забезпечити вагомість національної валюти, вирішення актуальних соціальних проблем, стійке функціонування органів державного управління.

Суттєвими, на наш погляд, тут слід вважати зауваження сучасних теоретиків інституціоналізму (Л. Клейн, Р. Буайе):

- формування в країні ринкового середовища, створення умов для конкуренції має набагато більше значення, ніж динамічне здійснення приватизації;
- у процесі переходу від одного способу виробництва (так званого соціалістичного) до нового, докорінно відмінного (ринкового) критерій економічної ефективності, що ґрунтується на ідеї дотримання максимального прибутку, не може бути переважаючим.

Не можна залишити поза увагою і “Щорічну доповідь Організації промислового розвитку ООН” за 2002 р., де для з’ясування питання про ефективність національної економіки вводяться два поняття:

- “верхній шлях” розвитку (high road to competitiveness);
 - “нижній шлях” розвитку (low road to competitiveness) [6, с. 6].
- “Верхній шлях” розвитку означає економічне зростання за рахунок:
- “екноміки знань”;
 - упровадження новітніх технологій;
 - розвиток власних НДДКР;
 - інноваційного виробництва та менеджменту.

На відміну від цього “нижній шлях” розвитку стосується:

- орієнтації на експорт сировини та напівфабрикатів;
- залучення інвесторів на сировинні ресурси та дешеву робочу силу [6].

Звичайно, що даний шлях може бути лише “перехідним етапом” до “верхнього шляху”, а не “консервуватися” як взагалі єдино можливий для певного соціально-економічного середовища.

Реформування (модернізація) наявної системи державного управління в Україні має враховувати суттєві вади ринкових відносин, а саме:

- не можна обожнювати ринкову самоорганізацію та ринкове самовдосконалення;
- ринок завжди прагне до монополізації у виробництві товарів і послуг (основна мета виробника – отримання максимального прибутку);
- виробник прагне перекласти відповідальність за власну низьку конкурентоспроможність на плечі споживача;
- ринок повністю “байдужий” до вирішення соціальних питань;
- виробник не зацікавлений у підвищенні суспільної корисності товарів і послуг, якщо це шкодить прибутку.

Таким чином, можна запропонувати і пріоритетні напрямки цілеспрямованих дій сучасної Української держави, зокрема:

- розробку науково обґрунтованої стратегії розвитку внутрішнього ринку держави;
- опрацювання програм громадського розвитку (будівництво сучасних доріг, модернізація залізничних шляхів, будівництво доступного соціального житла, капітальний ремонт житлового фонду, лікарень, шкіл тощо);
- створення реальних умов для трудового самозабезпечення громадян (інституціоналізація малого та середнього бізнесу);
- “раціоналізація” діяльності в усіх сферах суспільного життя, задіяння науки (“мозковий штурм”) для здійснення всіх соціально-економічних перетворень у суспільстві та ін.

Лише в ході дієвих соціальних трансформацій може з’явитись дієва система державного управління, адже, як зазначає відомий економіст П. Самуельсон, державне регулювання економічних процесів доповнює, корегує суто ринкові механізми, забезпечує динамізм ринкових перетворень, ефективність ринкового господарства та соціальну орієнтацію суспільних перетворень.

Усвідомлення сучасних державноуправлінських явищ з точки зору філософської культури та засобами філософствування можна вважати загальною вимогою творчого розвитку теорії і практики державного управління. І теорія, і практика мають давні історичні традиції і навіть єдині (спільні) витоки.

Специфічними особливостями державного управління є те, що воно, по-перше, завжди має здійснюватись усвідомлено, осмислено, раціонально; по-друге, може бути лише відповідним чином організованою дією у процесі розробки і досягнення ясно поставленої мети; по-третє, орієнтуватись на отримання загальнонагомих результатів при забезпеченні відтворення і упорядкування соціально-діяльної структури суспільства.

Проте зазначене може свідчити лише про складність, суперечливість державного управління, його постійне перебування під “прицілом” філософського осмислення. Це є загальною рисою суспільного буття.

Виявляється, що ні функціонування, ні розвиток держави як соціальної системи не є очевидними, не реалізуються автоматично, не підлягають якимось загальним законам, характерним для всіх історичних епох і народів.

Функціонування і розвиток держави відбувається завдяки свідомій діяльності людей. Люди у процесі своєї життєдіяльності не тільки пристосовуються (адаптуються) до оточуючого соціального середовища, але й здатні змінювати його, прагнучи пристосувати до власних потреб.

Відносини між ними, їх інтереси та потреби визначають характер, спрямованість, динаміку та ритм життєдіяльності, якість життя. Відтак, управляти – означає спонукати людей до діяльності, але дія і вплив на людей має здійснюватись за допомогою самих людей з урахуванням їх взаємно погоджених чи суперечливих інтересів [7].

Державне управління завжди здійснюється шляхом дії (впливу) однієї підсистеми – управляючої, керуючої (суб'єкт управління) – на іншу, на яку спрямоване управління, підпорядковану (об'єкт управління), засобами інформаційних сигналів і технологій реалізації управлінських рішень. Змістом суб'єкт-об'єктного управління є свідомо дія на соціальні спільноти, етнічні групи людей для погодження, координації та організації їх життєдіяльності, ефективного вирішення соціальних, політико-правових і виробничо-економічних суперечностей.

Література:

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / [кол. авт.] ; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1997. – 448 с.
2. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
3. Державне управління : Курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
4. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
5. *Лозинська Т. М.* Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : монографія / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 272 с.
6. *Попова В.* Конкуренентоспроможність економіки України: джерела формування та соціальні наслідки / В. Попова // Економіка України. – 2008. – № 8. – С. 4–13.
7. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д.філос.н., проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 256 с.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

УДК 35.07:152

І. П. КРИНИЧНА

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано історичні аспекти виборювання прав жінки на діяльність у сфері державної служби, а також досліджено базові принципи гендерної політики в системі державного управління. Доведено, що проблема принципів державного управління гендерною політикою ігнорується, а її формування все ще базується на суб'єктивних поглядах.

Ключові слова: гендерна політика, гендерні принципи, принципи державного управління, принципи гендерної політики в системі державного управління, принцип пропорційного представництва, гендерна рівність.

The historical aspects of getting in the fight of rights for a woman are analysed on activity in the field of government service, and also base principles of gender policy are probed in the system of state administration. It is well-proven that the problem of principles of state administration a gender policy is ignored, and its forming is still based on subjective looks.

Key words: a gender policy, gender principles, principles of state administration, principles of gender policy, is in the system of state administration, principle of proportional representative office, gender equality.

Історично склалося, що жінки мають значно менше, ніж чоловіки можливостей для вияву своїх потенційних здібностей тому, що жінка, як вважає соціум, може реалізуватися як особистість лише в материнстві, у сімейному житті, а професійне зростання, розвиток творчих обдарувань, громадсько-політична діяльність – це вже вторинне.

Конституційне закріплення принципу рівноправності жінок і чоловіків свідчить, що Українська держава, її соціум прагне вийти на європейський і світовий рівень у розв'язанні гендерних проблем і регулюванні взаємин між жінками і чоловіками, а це – важливий аспект розвитку людського потенціалу.

Сьогодні замало жінок працює на керівних посадах в органах державної влади різних рівнів та в органах місцевого самоврядування, що не дає їм можливості суттєво впливати на ухвалення рішень і брати участь в їх реалізації, гальмує вирішення багатьох соціально-економічних питань і пригальмує підвищення статусу жінок у розвитку суспільства.

Радикальні зміни, що відбуваються на світовому і національному рівні, в сучасному політико-правовому становищі жінки, актуалізує сьогодні проблему гендерної рівності, розв'язання якої потребує реалізації гендерної політики,

спрямованої на формування нового світогляду щодо ролі жінки в суспільстві взагалі та системі державного управління зокрема, що є одним із факторів реалізації демократичних реформ і необхідної умови для входження України до світового товариства.

В історіографії України домінантною гендерною рисою українців завжди була пошана до волі жінки, партнерство статей, індивідуалізація характерів поза статевою належністю і взаємна довіра, “кордоцентричність”, яку описували у своїх роботах Г. Сковорода, П. Юркевич. Тому розвиток національної та гендерної ідентичності є важливим чинником національного розуміння життєздатності, життєздійснення та життєдіяльності людей, що аналізується у роботах Г. Балл, І. Бех, Н. Бібик, А. Бойко, В. Кравець, В. Москаленко, О. Савченко, О. Сухомлинської та ін.

Перспективами формування гендерної культури є оновлення традицій і впровадження інновацій у контексті спадщини видатних українських педагогів-гуманістів В. Сухомлинського, Г. Ващенка, С. Русової, А. Макаренка, М. Драгоманова, К. Ушинського та ін.

Слід відзначити, що вітчизняні вчені мають певні напрацювання щодо гендерної політики в системі принципів державного управління. Так, Л. Кобелянська, Н. Грицяк, І. Грабовська, Н. Карпачова виявили міжнародні принципи гендерної політики, принципи кадрової політики з урахуванням ідей гендерної рівності, компоненти принципів гендерної політики, принципи рівноправності в контексті гендерної перспективи, що формують сучасну ідеологію рівності.

Проблеми формування і реалізації гендерної політики в Україні досліджували українські науковці, посадовці та громадські діячі М. Богачевський-Хом'як, І. Богословська, І. Голубева, Н. Грицяк, Р. Губань, В. Довженко, О. Іванецька, Л. Кобелянська, Л. Кормич, А. Комарова, М. Орлик, А. Пашко, Т. Мельник, С. Хрисанова.

Але, незважаючи на наукові дослідження з питань гендерної політики існують певні прогалини у вивченні проблеми формування та розвитку гендерної політики в системі принципів державного управління.

Метою даної статті є аналіз формування та розвитку гендерної політики в системі принципів державного управління для вирішення питань належного представлення жінок в органах державної влади.

Проблеми жінок – це проблеми всього суспільства, розвитком якого керують переважно чоловіки. Значне відчуження жінки від системи прийняття рішень сьогодні є логічним результатом попереднього розвитку суспільства. У свідомості населення, в тому числі осіб, причетних до творення й реалізації державної політики, ще залишається стійкою тенденція, що вкорінювалася протягом століть – пов'язувати “чоловіче” з культурним началом, а “жіноче” – з природним, виконання чоловіком загально цивілізаційних функцій, а жінок – дітородною, тобто відтворення людської природи. Витіснення жінки із системи влади історично було своєрідною формою політичного насильства,

утвердженням маскулінного способу владарювання і мислення. Політична соціалізація як жінки, так і чоловіка в умовах реформування і становлення передбачає розвиток гендерної демократії, яка є, власне, подоланням патріархальних форм політичної соціалізації, що сьогодні є актуальним питанням.

Уперше проблеми пригнічення жінок підняла Мері Уоллстонкрафт (Англія), яка організувала “Феміністський рух” у 1759 р. і спростувала теорію, що розум належить тільки чоловікам. У свою чергу, Маргарет Тетчер, не будучи феміністкою, представила суспільству нову жінку – з новими цілями, пріоритетами і характером, ту жінку, яка стала боротися за свої права та здобула гідне місце в суспільстві взагалі та в сім’ї зокрема.

Історично склалося, що першим кроком жінки до державної служби було виборювання нею прав отримати освіту в таких галузях, як медицина, педагогіка, бізнес тощо. Саме із цих сфер діяльності прокладався шлях жінок до керування складною державною машиною.

Слов’янки історично мали високий соціально-політичний статус у суспільстві. Вони виборювали права бути письменними ще з часів Ярослава Мудрого. Збереглися документи, які свідчать про те, що першим жіночим навчальним закладом не лише в Україні, але й у Європі було Київське жіноче училище (школа), датою його заснування називають 1001 р. Слід також зазначити, що саме в Україні засновано перший Інститут шляхетних дівчат – у Харкові, в 1812 р. Вихованки цього інституту могли займатися педагогічною діяльністю в школах [7].

Наприкінці XIX – в першій чверті XX ст. одним із найзначніших закладів, де жінки здобували вищу освіту, стали Вищі жіночі курси в Києві. У 1889 р. набір жінок було припинено і відновлено тільки в 1906 р. указом Миколи II, а в 1917 р. перетворилися на Жіночий медичний інститут [6].

Софія Ковалевська (1850 – 1891 рр.), уродженка Полтавської губернії, стала першою жінкою – викладачем математики в університеті, яка, на жаль, змогла практикувати лише у Стокгольмі. Пелагія Бартош-Литвин (1833 – 1904 рр.) була першою українкою, що з науковою метою зайнялася колекціонуванням вишиванок. Серед викладачів Бестужевських вищих курсів гідне місце посідала харків’янка Олександра Яківна Єфименко відомий історик-дослідник, перша українська жінка, яка отримала вчений ступінь, автор наукових праць про Г. Сковороду, почесний професор Харківського університету. Дехто з тих жінок, які навчалися в Києві, не змогли реалізувати себе у професійній діяльності і виїхали до Москви та Санкт-Петербурга. Деякі випускниці Жіночого медичного інституту практикували як лікарі, однак для випускниць було введено навіть спеціальну назву посади – “жінка-лікар” і затверджено нагрудний знак з літерами “ЖВ” (“Женщина-врач”). У 1898 р. постановою уряду жінкам-лікаркам були присвоєні права державних службовців [7].

Навіть домігшись права працювати, жінка часто втрачала багато соціальних благ, які надавалися менш цілеспрямованій натурі, звичайній обивательці. Існувало правило, що вчительки мають залишатися незаміжніми. Більшість заміжніх жінок,

які працювали в селах, не мали змоги бути зі своїми чоловіками. Плата за викладання була низькою, і лише великі патріотки могли погоджуватись на такі умови.

Деяке полегшення настало після об'єднання жінок-учителів у Педагогічне товариство Галичини і створення в 1881 р. власної української організації – Українського педагогічного товариства. Воно закликала жінок до єднання і було першою громадською організацією, яка обрала жінку до виконавчого комітету: у 1897 р. Варвара Ліщинська виконувала обов'язки скарбничого.

Отже, ХХ ст. залишилося в пам'яті історії як епоха визначених наукових відкриттів, досягнень і здобутків, але ХХІ ст. успадковувало від століття минулого глобальні проблеми, одна з яких – проблема гендерних розрізень. Тривала історія дискримінації та обмежень по сей день незримо впливає на наші повсякденні вчинки та рішення.

Демократичний розвиток суспільства не може обминути феномен і проблему домінування способу життя, ідеологічних засад та інтересів, притаманних чоловічій статі, відтворення цих норм економічними, політичними та іншими структурами. Проблема існує, але не в жінках, а в ієрархії статей, в якій чоловік – фізично “сильна стаття” займає вищу позицію порівняно з жіночою – фізично “слабкою статтю”. Тому на порядку денному стоїть проблема створення справді рівних відносин партнерства між чоловіками та жінками і такого розподілу відповідальності, що існують у різних сферах життя, в тому числі у сфері прийняття політичних рішень.

Людина чоловічої статі давно втратила впевненість у собі і давно перестала бути власною точкою відліку: втрата метафізичного центру породила паніку і гарячкові пошуки нових сфер додатку життєвих сил. Чоловік став рабом “громадської думки”, що є основною ознакою розпаду патріархального правління. Чоловік, позбавлений основи власного буття, функціонує в нонсенсі безмежної і незв'язної перефії, а його мозок стає блукаючим сателітом, готовим крутитися довкола будь-якої привабливої осі. Відбувається процес глобальної ідентифікації: чоловік ототожнює себе зі своєю роллю в суспільному житті, зі своєю професією або талантом, тобто щось ціле збігається з якоюсь частиною і тим самим добровільно і максимально звужує свій горизонт, загострює психологічну безвихідність у користь ідеологічній жіночій орієнтації [8].

У нашому житті все має значення і сенс: вчинки і прагнення, відчуття і емоції, традиції і свята, слова і ритми, кольори і запахи, образи і критерії, знаки і символи. Так, Кадуцей – це древній символ ключа, який відчиняє межу між світлом і тьмою, добром і злом, життям і смертю, при цьому крила Кадуцея символізують здатність пересікати будь-які кордони.

Симетричне розташування змії і крил слугує доказом рівноваги сил, що протистоять, і гармонійного розвитку як нижчого, тілесного, так і вищого, духовного рівня. На наш погляд, Кадуцей є ще одним символічним зображення цієї єдності або союзу – це взаємодоповнення чоловічого і жіночого начала: слабкі чоловічі сторони перекриваються сильними жіночими, і навпаки – слабкі жіночі перекриваються сильними чоловічими, таким чином підтримується баланс

гармонійного розвитку. Якщо в житті (управлінні) домінує хтось один, то виявляються як сильні, так і слабкі сторони, що веде до дисбалансу розвитку.

Сьогодні ми робимо лише перші спроби визначення психолого-гендерного горизонту і основоположних констант. Патріархальна культура зникне і суспільство, нарешті, визнає позитивні цінності патріархального і гінекократичного управління (50/50).

Отже, основою формування гендерної політики в Україні має стати комплексний підхід до проблеми рівності жінок і чоловіків, який передбачає впровадження гендерного підходу в усі сфери державної політики з метою забезпечення принципу гендерної рівності. При цьому принципи гендерної рівності поєднуються з традиційними принципами підтримки жінок, який не втратив своєї актуальності з огляду на те, що жінки ще займають нижчі ніж чоловіки позиції в усіх інституціях українського суспільства: соціальної, економічній і політичній [3; 4].

Такий підхід потребує вивчення універсальних та внутрішніх закономірностей державного управління гендерною політикою, ретельного аналізу гендерного компоненту програм політичних сил, їх можливостей, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища жінок і чоловіків проведення постійного моніторингу всіх суспільних процесів (політичних, фінансових, виробничих, соціальних, інформаційних), що відбуваються в державі, та місця і ролі в цих процесах жінок і чоловіків.

Так, принцип демократизму в державному управлінні відтворює народовладдя, а саме, визначає роль народу як носія і джерела влади, що реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, владу закону, реалізацію ідеї соціальності, а також відіграє роль стимулятора. Він пов'язаний з принципами прямого та зворотного зв'язку, об'єктивності, інформаційної достатності тощо, дає змогу повніше врахувати інтереси громадян, об'єднувати їх зусилля для досягнення мети управління, в ньому вичерпно проявляється діалектичний зв'язок державного і громадського суспільства та передбачає активну участь громадян у державному управлінні [2].

Важливою складовою принципу демократизму державного управління є принцип гендерної демократії, який утверджує основи громадянських, політичних і соціальних прав людини без дискримінації за ознакою статі. За визначенням Л. Кобилянської, гендерна демократія – це система волевиявлення двох статей – жінки і чоловіка – у громадянському суспільстві як рівних у можливостях і правах, що законодавчо закріплені й реально забезпечені в політично-правових принципах, діях, розбудові суспільних і державних структур з урахуванням тендерних інтересів, потреб.

Принцип законності, спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави, передбачає правове регулювання державного управління та місцевого самоврядування. Чітке дотримання всіма організаційними структурами та громадянами норм права. Він зумовлює необхідність переважно

законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. Цей принцип передбачає, по-перше, що функціонування та розвиток державного управління мають міцні правові засади, які визначаються Законом і полягають у практичній його реалізації; по-друге, він зумовлює актуальність своєчасного і правильного правового регулювання змін у змісті, організаційній структурі, елементах діяльності органів державної влади; по-третє, потребує чіткого порядку їх нормативної діяльності, особливо прийняття та виконання правових актів, і, по-четверте, є основою для формування і підтримки свідомої дисципліни в діяльності державних службовців.

Так, зокрема, Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” наголошує, що метою цього Закону є досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізувати рівні права, надані їм Конституцією і Законами України [1]. Ігнорування принципу законності на сучасному етапі формування гендерної політики призводить до непослідовності державної політики в зазначеному напрямі та надмірного втручання міжнародних організацій у забезпеченні прав людини в Україні.

Принцип оптимізації управління диктує необхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зниження регламентуючої ролі державного апарату, яка стримує самостійність та ініціативу організацій, удосконалення структури управління і мотивації праці. Він виходить від універсального принципу управління – принципу оптимальності. Сьогодні в Україні відбувається пошук оптимальних шляхів і способів оптимізації державного управління гендерною політикою. Часто цільові установки, плани та програми, що містяться в державних документах, якими регламентуються процеси вирішення гендерних проблем, що їх реалізація стає майже неможливою через відсутність механізмів для їх реалізації та професійну негативність державних службовців до їх здійснення.

Принцип випереджального стану в державному управлінні має на меті перехід в управлінні від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. У гендерній політиці цей принцип чітко проявляється в тому, що ідеологія гендерної рівності ґрунтується на здобутках державної політики стосовно жінок, яка є необхідною складовою гендерної політики.

Принцип поділу влади повною мірою застосовується і в державному управлінні гендерною політикою, оскільки всі гілки влади є суб'єктами гендерної політики.

Отже, важливим в утвердженні гендерної рівноправності є необхідність змінити ментальність жінок і чоловіків. Але, жінки не зможуть змінити свій менталітет, доки не будуть залучені у політичне та громадське життя, не братимуть участі в управлінні державними та громадськими справами на паритетних засадах із чоловіками. Зміни в політичній сфері, особливо в період виходу із системи тоталітаризму, де ще значною мірою панує чоловічий менталітет фізичної сили,

а не розумових здібностей людини взагалі, відіграють вирішальну роль у становленні в суспільстві гендерної справедливості.

З метою забезпечення гендерної збалансованості українського суспільства передусім потрібно дати правове визначення гендерної рівності та її захисту в системі владарювання. Важливим є подолання проблеми гендерної асиметрії та встановлення в міру можливості рівноваги у представництві жінок і чоловіків у вищих органах влади, де приймаються закони та інші відповідальні рішення.

Це можливо лише за умови розвинутої системи прав і політичної та правової культури тих, хто ним керується. Тобто українське жіноцтво повинно оволодіти правовими механізмами входження в політичну владу і механізмами впливу на їх функціонування, а з боку держави є потреба у прийнятті законодавчих актів, цільових програм щодо зменшення диспропорції представництва обох статей в органах законодавчої та виконавчої влади [6]. Це відповідатиме ідеям Пекінської конференції про формування парламентів країн світу на основі принципу пропорційного представництва жінок і чоловіків – “50/50” [5]. У свою чергу, міжнародна спільнота підтримує ідею гендерних квот у країнах з перехідною економікою. Про це йшлося і на регіональній конференції урядових експертів із країн Центральної та Східної Європи (вересень 1996 р., Бухарест), присвяченій реалізації Платформи дій, прийнятої в Пекіні.

Таким чином, витіснення жінки із системи влади історично було своєрідною формою політичного насильства, утвердженням маскулінного (андрогенного) способу владарювання і мислення. Політична соціалізація як жінки, так і чоловіка в умовах реформування і становлення передбачає розвиток гендерної демократії, яка стане на заваді патріархальних форм політичної соціалізації.

Проблема ж принципів державного управління гендерною політикою часто ігнорується, а її формування все ще базується на суб'єктивних поглядах. Необхідною умовою розвитку гендерної політики є впровадження цілісного, комплексного підходу до визначення системи принципів державного управління гендерною політикою, а саме: гендерна рівність і гендерна паритетність як фактор успішної реалізації демократичних реформ у державі. Недотримання принципів базових і гендерних спричиняє деформацію ментальних, світоглядних і політичних державно-управлінських процесів. Усі інші підходи до розбудови демократії ведуть до розвитку патологічних процесів, пов'язаних із психосоціальною депривацією як у суспільстві взагалі, так і серед жінок і чоловіків зокрема. Такий значний розрив між повільним розвитком гендерного розуміння демократизації суспільства та стрімким розвитком соціуму європейських країн, де питання гендеру вирішені ще у минулому столітті – може оцінюватись у подальшому у декілька століть.

Література:

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV // ВВР України. – 2005. – № 52. – зі змінами ост.ред. 17 травня 2012 р.

2. *Грабовська І.* Досвід становлення суспільства паритетної демократії в сучасній Україні: досягнення, проблеми, перспективи / І. Грабовська // Гендерна освіта – ресурс розвитку паритетної демократії : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 27–29 квіт. 2011 р. – Тернопіль, 2011. – С. 25–28.

3. *Грицяк Н.* Формування гендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія / Н. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 384 с.

4. *Карпачова Н. І.* Принцип рівноправності: політичні права жінок у контексті гендерної перспективи / Н. І. Карпачова // Гендерні паритети в умовах трансформації суспільства : монографія / за заг. ред. Н. М. Онищенко, Н. М. Пархоменко. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 219–243.

5. *Кобелянська Л.* 50/50: сучасне гендерне мислення : словник / Л. Кобелянська, Т. Мельник. – К. : К.І.С., 2005. – 280 с.

6. *Кресіна І. О.* Гендерний аналіз політичного процесу в Україні / І. О. Кресіна, О. Б. Ярош // Гендерні паритети в умовах трансформації суспільства : монографія / за заг. ред. Н. М. Онищенко, Н. М. Пархоменко. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 178–218.

7. *Кулачек О.* Роль жінки в державному управлінні: старі образи, нові обрії : монографія / О. Кулачек. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2005. – 304 с.

8. *Энциклопедия мистических терминов.* – М., 1998; *Холл Дж.* Словарь сюжетов и символов в искусстве / Дж. Холл. – М., 1999; *Мифологический словарь.* – М., 1991.

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.

УДК 35:332.2

Г. П. ПАСЕМКО

НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН

Запропоновано модель трансформації системи державного регулювання аграрних відносин щодо поєднання існуючих елементів і таких, що зароджуються, стосовно різних онтологічних рівнів: практичного, методичного, методологічного й теоретичного, що дозволить долати невідповідність між методологією та практикою регулювання аграрних відносин.

Ключові слова: державне регулювання аграрних відносин, системний підхід, трансформація системи державного регулювання аграрних відносин, власність на землю, еколого-економічна парадигма.

The model transformation the system of state regulation agrarian relations in terms of a combination existing elements and those that arise in relation to different ontological levels: practical, technical, methodological and theoretical. This allows to overcome the mismatch between the methodology and practice regulation of agrarian relations.

Key words: state regulation of agrarian relations, systematic approach, the transformation the system state regulation agrarian relations, land ownership, environmental and economic paradigm.

Зміна характеру відносин власності на землю в Україні обумовила бифуркацію системи аграрних відносин, ознакою якої є формування декількох можливих станів, у межах яких може відбуватися подальший розвиток системи (дрібнотоварне сімейне господарство, фермерське господарство, агропромислове виробництво тощо).

Це вимагає трансформації системи державного регулювання аграрних відносин, механізм якої за своїми характеристиками має наближатися до бифуркаційного, тобто такого, що дозволяє системі бути більш гнучкою, розвиватися в напрямі диференціації та ускладнення та створити арсенал різних за характером впливу методів регулювання.

Позитивістські теорії дають певне уявлення про те, якою має бути досконала система державного регулювання аграрних відносин, але їх практична реалізація завжди наражається на соціально-економічні реалії (зокрема поведінкові особливості індивідів), які не були враховані в теоретичних конструкціях і, крім того, вона завжди здійснюється в контексті політичного процесу, який обумовлює формування конкретної нормативно-правової бази, та на якому ґрунтується регулятивна діяльність держави. До таких актів, перш за все, належить Конституція України, закони України, укази Президента, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, накази та розпорядження Міністерства аграрної політики та продовольства України тощо, в яких окреслено принципи державного регулювання [1], головні напрямки державно-регулятивного впливу на аграрні відносини в цілому і на земельні зокрема [2; 6; 11].

Мега статті – синтезувати основні завдання та конкретизувати напрями трансформації системи державного регулювання згідно з практичним, методичним, методологічним та теоретичним рівнями дослідження.

Атрибутивною характеристикою відкритих систем є їхня здатність залучати енергію для свого функціонування з навколишнім середовищем. А для того щоб система була здатна здійснювати енергетичний обмін із навколишнім середовищем, вона повинна бути певним чином структурованою (організованою), інакше важко буде підтримувати енергетичний баланс, наявність якого є безумовним правилом існування всіх систем, у тому числі й соціальних, до яких належить система державного регулювання аграрних відносин.

Трансформація економічних інтересів суб'єктів аграрних відносин є тим енергетичним джерелом, яке забезпечує виконання регулятивною системою своїх функцій, спрямованих на їх розвиток. При цьому слід пам'ятати, що найвища виживаність аграрної системи (а отже, і системи аграрних відносин) забезпечується при такому її стані, який характеризується мінімумом ентропії, тобто мінімальною втратою енергії. Парадокс збереження енергетичного балансу будь-якої системи полягає в тому, що, зберігаючи, економлячи енергію за рахунок зменшення діяльності, система прирікає себе на самознищення. Разом із цим зростання активності системи завжди пов'язане зі збільшенням дисипації (розсіювання енергії) через поживавлення енергетичного обміну з навколишнім середовищем [9]. Проблема теоретично може бути розв'язана за рахунок використання внутрішнього потенціалу системи (людського, природного, наукового тощо), що дає змогу виробляти і залучати ззовні більше енергії, ніж її втрачається в результаті дисипації.

Оскільки в цілому трансформація аграрних відносин в Україні в останні двадцять років сприяла наростанню ентропії аграрної системи (зниження родючості землі, продуктивності праці, поголів'я худоби, обсягів виробництва валової продукції тощо є тому підтвердженням), очевидно, що зміни в регулятивній системі мають сприяти створенню механізмів відновлення гомеостазу аграрної системи. Іншими словами, трансформація системи державного регулювання аграрних відносин повинна бути адекватною такому її стану, за якого ентропійні втрати системи зменшуються.

Посилаючись на дослідження систем і основоположників системного підходу щодо отримання наукового знання [4; 12], які виокремлюють два типи трансформаційних механізмів – адаптивний і біфуркаційний, – можна наполягати на тому, що за даних параметрів функціонування аграрної системи саме біфуркаційний механізм трансформації здатен забезпечити такий рівень інформаційного обміну між елементами системи аграрних відносин, який сприятиме її прогресу. Біфуркаційні механізми трансформації системи передбачають такий характер змін, під час яких система втрачає свої суттєві ознаки, переходячи до нової якості, але зберігаючи при цьому успадковані зв'язки з попереднім станом [10].

Система аграрних відносин в Україні набуває нової якості через існування принаймні двох обставин, які вказують на втрату деяких ознак попереднього стану системи: 1) запровадження приватної власності; 2) погіршення відтворювальних властивостей землі як основного засобу виробництва в сільському господарстві. Насамперед зміна характеру відносин власності на землю обумовила біфуркацію системи аграрних відносин, ознакою якої є формування декількох можливих станів, у межах яких відбувається подальший розвиток системи (дрібнотоварне виробництво, засноване на праці землевласника; дрібнотоварне виробництво, що ґрунтується на залученні найманої праці; моно- або вузькоспеціалізовані господарства; агрохолдинги тощо).

Усі ці стани не можуть у незмінному вигляді існувати тривалий час, що збільшує рівень їх стохастичності та невизначеності. Через це, а також через присутність випадкових змін (флуктуацій) неможливо передбачити, який із цих станів набуде врешті-решт домінуючого впливу. Якщо, скажімо, орієнтуватися на долю тієї чи іншої структури в обсязі виробництва валової сільськогосподарської продукції, то можна помітити, що селянські господарства населення за цим показником втрачають свої позиції, поступаючись місцем за деякими видами продукції агрохолдингам.

Використання біфуркаційних механізмів трансформації системи державного регулювання аграрних відносин обумовлює можливість вибіркового і такого, що відповідає інтересам системи, прийняття рішень. Біфуркаційний механізм трансформації має виключне значення для державного регулювання аграрних відносин, оскільки дає їй змогу розвиватися в напрямку диференціації і ускладнення. Біфуркаційність системи аграрних відносин викликає збільшення варіативності її станів і розкладу можливих параметрів, що обумовлює необхідність формування більш гнучкої системи державного регулювання аграрних відносин, арсенал механізмів якої складатимуть різні за характером впливу методи регулювання.

Суб'єктивізм державного регулювання разом з деякими іншими факторами (недостатністю інформації, заангажованістю, вузькістю поглядів тощо) обумовлює появу такого викривлення, як надмірна віддаленість змісту регулятивного впливу від дійсної потреби. Крім цієї вади є й така, як поверхнєве знання справ, причому причина поверхнєвості полягає не стільки в недостатньому обсязі інформації, скільки в її безсистемності, несвочасності та нерелевантності. Ця вада є джерелом спонтанності прийняття рішень, унаслідок існування якої проблеми розв'язуються не тоді, коли вони виникають, а тоді, коли вони набувають суспільного розголосу. Постійне відставання з розробленням інструментів регулювання, які б відповідали фактичному стану аграрних відносин, є одним із латентних джерел пролонгації їх стану, який не відповідає суспільним потребам стихійних і безконтрольних змін.

Разом із запізною реакцією на події спостерігається й надмірна активність щодо вирішення злободенних питань, значення яких, до того ж, нерідко перебільшується. У сфері державного регулювання аграрних відносин такі явища набули значного поширення. Зокрема, перебільшена увага приділяється регулюванню цін на продукти харчування, натомість питання розвитку альтернативних форм господарювання, які могли б радикально змінити всю систему ринкових відносин в аграрному секторі, а тим самим вплинути і на рівень цін, не знаходять належного відображення в аграрній політиці.

Слід зазначити, що вказані та деякі інші вади є не особистісними помилками, а формою виразу діяльнісних суперечностей усєї системи управління. Світова наукова думка, спираючись на досвід державного регулювання економічних процесів різних країн, виходить з того, що головним джерелом його суперечностей

є ситуація, коли структура і спрямованість державного регулювання розраховані на середовище або на ситуації, які вже або ще не існують [5, с. 714].

Оскільки державне регулювання є системним динамічним процесом, то невідповідність регулятивної структури економічному стану суспільства виявляє себе в тому, що діяльнісні пріоритети життєвого циклу самого державного регулювання не відповідають фазам розвитку економічних відносин тієї економічної системи, на яку необхідно вплинути. Оскільки зазначені суперечності мають загальний характер, їх цілком можна віднести до державного регулювання аграрних відносин.

З погляду визначення змісту трансформації системи державного регулювання аграрних відносин ключове економічне, соціальне і управлінське значення, на нашу думку, має задекларована у ст. 14 Конституції України норма, за якої земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Конституційна норма стосовно землі як об'єкта права власності українського народу (ст. 13 Конституції України) засвідчує верховенство українського народу як носія суверенітету влади на земельну територію [Там же]. Але оскільки це право реалізується органами державної влади і органами місцевого самоврядування, на них має покладатися відповідальність не лише за стан земельних ресурсів, що перебувають у господарському використанні, а й за життєздатність усєї системи аграрних відносин у цілому.

Звуження змістовної характеристики аграрних відносин лише (або переважно) до відносин, що формуються у сфері виробництва, розподілу та обміну сільськогосподарської сировини та продуктів її переробки, притаманне окремим науковим роботам вітчизняних учених останніх років, позбавляє можливості побачити глибинний зв'язок між здатністю держави реалізувати свої функції щодо розвитку інституту земельної власності і станом аграрних відносин. Саме відповідальність держави за утримання в належному стані земельного фонду країни як основи її територіальної цілісності, за економічну незалежність, підтримання продовольчої безпеки і джерела створення матеріальних благ для забезпечення життєдіяльності населення є найголовнішим аргументом на користь посилення ролі держави в регулюванні аграрних відносин.

Захист власності на землю з цих позицій є таким обов'язком держави, як представника волі народу, без виконання якого вона може втратити ознаки гаранта права власності народу на землю, а значить, дуже важливі ознаки легітимності своєї діяльності. Захист власності на землю не зводиться лише до прийняття відповідних законодавчих актів, разом із формуванням нормативно-правової бази мають розроблятися заходи примусу щодо виконання закону [3]. Нехтування засобами примусу, що є складовою адміністративного механізму державного регулювання, має далекосяжні соціально-економічні наслідки, йдеться про тіньовий ринок землі, незаконний перепродаж корпоративних прав, мінімізацію транзакційних витрат за рахунок формування напівлегальної вертикальної інтеграції [7], концентрацію землі в надвеликих розмірах і

формування латифундій [8], ігнорування права сільських жителів на нормальне проживання та здорове довкілля тощо.

Таким чином, стає зрозуміло, що позитивні зрушення в практиці застосування механізмів державного регулювання аграрних відносин можуть бути забезпечені лише шляхом трансформації всієї системи державного регулювання, методологічною основою якої є еколого-економічна парадигма розвитку суспільства. Основними принциповими положеннями цієї парадигми, які мають стати орієнтирами для трансформаційної спрямованості системи державного регулювання аграрних відносин, є такі:

- доцільність – використання таких заходів державного регулювання аграрних відносин, потреба в яких обумовлюється завданнями створення економічних умов для підвищення ефективності господарювання, забезпечення сільського розвитку і продовольчої безпеки, а також збереження та поліпшення довкілля;

- адекватність – відповідність змісту і формі державного регулювання аграрних відносин економічним потребам суспільства, які трансформуються під впливом глобальних змін еколого-економічної системи;

- ефективність – досягнення максимально можливих позитивних результатів унаслідок застосування регулятивних дій державних органів влади, що дозволяє мінімізувати витрати ресурсів завдяки новим відносинам, сформованим під їх впливом;

- збалансованість – узгодження в процесі державного регулювання інтересів суб'єктів аграрних відносин на підставі пріоритетів концепції сталого розвитку;

- передбачуваність – забезпечення такого характеру регуляторної діяльності держави, який дає змогу суб'єктам аграрних відносин розуміти логіку державноуправлінських рішень, передбачати можливі реакції державних органів влади на зміну ситуації і відповідно до цього здійснювати планування власної діяльності;

- прозорість – відкритість системи державного регулювання аграрних відносин на всіх етапах здійснення регуляторної діяльності [9].

На підставі ретроспективного аналізу еволюції аграрних відносин як об'єкта державного регулювання нами синтезовано основні завдання та конкретизовано напрями трансформації системи державного регулювання згідно з онтологічними рівнями дослідження: практичним, методичним, методологічним, теоретичним (рисунк).

Такий підхід до побудови моделі трансформації системи державного регулювання аграрних відносин обумовлений не лише системним характером власне самих відносин, що проявляється через взаємозалежність і взаємообумовленість окремих їх складових, а й застосуванням у дослідженні принципів системного аналізу, що спонукало до простеження зміни практики державного регулювання залежно від еволюції наукових парадигм, опрацювання нових принципів і методів державного регулювання.

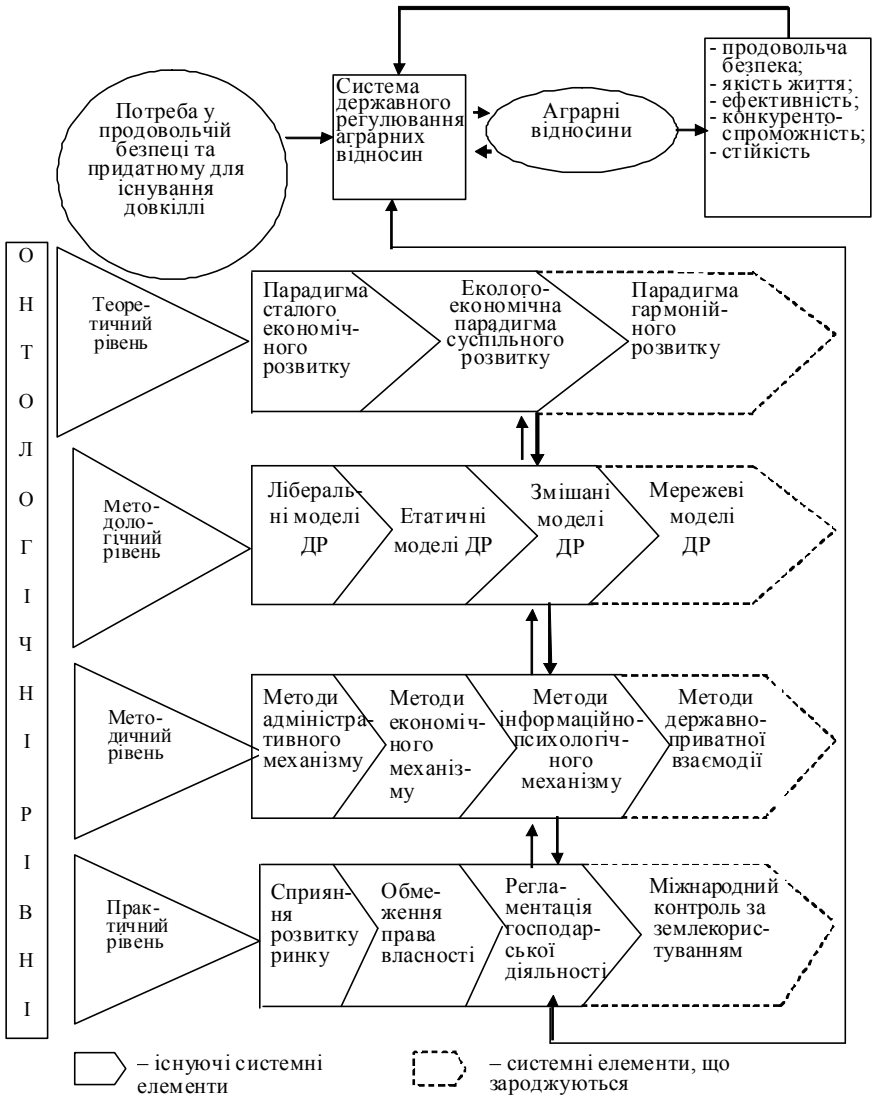


Рисунок. Модель трансформації системи державного регулювання аграрних відносин стосовно різних онтологічних рівнів

Так, якщо для практики землекористування в межах цивілізаційної парадигми натурального господарства не було характерно переобтяження землі, оскільки її власник або користувач здійснювали господарювання для задоволення власних потреб, з домінуванням парадигми ринкової економіки переобтяження

землі різко зростає. Це відбувається внаслідок постійного прагнення землевласників (землекористувачів) до отримання додаткової вартості. Очевидно, що саме ринкова економіка, як це не парадоксально, обумовила зміну методології, методики та практики державного регулювання аграрних відносин.

Наведені на рисунку напрями трансформації системи державного регулювання аграрних відносин свідчать про те, що на різних рівнях колективна співпраця набуває все більшої ваги, це, з одного боку, ускладнює процес прийняття регуляторних рішень, а з іншого – збільшує його прозорість (прозорість).

Але є ще й третя сторона такого явища як зростання колегіальності – це гостра потреба у спеціалістах, які володіють стратегічним мисленням, бо саме наявність останнього дає змогу із сукупності запропонованих варіантів обрати ті, які будуть відповідати довгостроковим цілям розвитку.

Методологічною основою трансформації системи державного регулювання аграрних відносин має стати еколого-економічна парадигма розвитку суспільства, основними принципами якої є: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість. Ретроспективний аналіз еволюції аграрних відносин дозволив синтезувати основні завдання та конкретизувати напрями трансформації системи державного регулювання згідно з практичним, методичним, методологічним та теоретичним рівнями дослідження. Такий підхід до побудови моделі трансформації системи державного регулювання аграрних відносин обумовлений не лише системним характером власне самих відносин, а й застосуванням у дослідженні принципів системного аналізу, що спонукало до простеження зміни практики державного регулювання залежно від еволюції наукових парадигм, опрацювання нових принципів і методів державного регулювання. Можна стверджувати, що загалом трансформація системи державного регулювання аграрних відносин має відбуватися в напрямі забезпечення відповідності парадигмі гармонійного розвитку, створення мережених моделей державного регулювання, використання методів державно-приватної взаємодії, сприяння міжнародному контролю за використанням землі.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Вид-во Верховної Ради України, 1996. – 52 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів [Електронний ресурс] : Закон України від 04.06.2009 р. № 1443. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/Laws/main.cgi>.
3. *Бородіна О.* Аграрна політика України: витоки, сучасний стан і нові можливості в контексті інституціоналізму та викликів глобалізації / *О. Бородіна* // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 94–111.
4. *Буданов В. Г.* Принципы синергетики и управление риском / *В. Г. Буданов* // Синергетическая парадигма. Человек и общество в условиях нестабильности. – М. : Прогресс – Традиция, 2003. – С. 86–98.

5. Волченко Н. В. Передбачувані наслідки членства у СОТ для сільськогосподарських товаровиробників України / Н. В. Волченко // Економіка АПК. – 2009. – № 6. – С. 122–128.

6. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар / за заг. ред. В. І. Семчика. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Ін Юре, 2003. – 676 с.

7. Лозинська Т. М. Державне регулювання інтеграційних процесів в аграрно-промисловому комплексі України / Т. М. Лозинська, В. М. Анікєнко // Державне регулювання економічних відносин в умовах глобалізації : монографія / [М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, С. В. Майстро та ін.] ; за заг. ред. проф. М. А. Латиніна. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 19–35.

8. Лозинська Т. М. Чинники впливу на поширення кооперації в сільському господарстві / Т. М. Лозинська // Вісн. Харк. нац. техн. ун-ту с. г. – Вип. 92. – Х. : ХНТУСТ. – 2009. – С. 12–16. – Економічні науки.

9. Мартин А. Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки? / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 22–29.

10. Мельник Л. Г. Фундаментальные основы развития / Л. Г. Мельник. – Сумы: Университетская книга, 2003. – 288 с.

11. Нерсесянц В. С. Философия права: учебник для вузов / В. С. Нерсеянц. – М. : НОРМА, 2003. – 652 с.

12. ТОП – 25 лендлордів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://domik.volyn.ua/articles/top-25-Lendlordiv-ukraini>.

Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.

УДК 35.072.2:321

В. В. Д'ЯЧЕНКО

ОПТИМІЗАЦІЯ МОДЕЛІ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Обґрунтовано сутність оптимізації моделі політико-адміністративних відносин та визначено напрями формування нових технологій політико-адміністративного впливу на суспільно-політичні процеси в Україні.

Ключові слова: відносини, політика, процеси, держава, функціонування, суспільство, управління, система, адміністрація.

The essence of the model of political and administrative relations in Ukraine is argued. The directions of formation the new technologies of political and administrative influence on society process in Ukraine are defined.

Key words: relations, politics, process, state, functioning, society, management, system, administration.

Європейський вибір нашої держави, проголошений вищим політичним керівництвом України, це рух у напрямі реальної демократії, вищих стандартів життя громадян, розвиненого громадянського суспільства та конкурентоспроможної національної економіки. Досягнення поставлених цілей вимагає глибоких внутрішніх трансформаційних процесів, спрямованих на адаптацію існуючих в Україні стандартів і процедур роботи державного сектора до європейських норм і практик, розуміння механізмів роботи європейських державних інституцій.

Створити умови для ефективного функціонування політико-адміністративного управління в Україні – це ключове завдання кожного суспільства, воно охоплює цілий комплекс заходів з його організації та самоорганізації.

Варто зазначити, що вперше важливість оптимізації моделі політико-адміністративних відносин було визначено в політологічній думці найбільш розвинених країн наприкінці XIX ст. У гранично чіткій формі ця проблема була поставлена у працях В. Вільсона та М. Вебера. Однією зі спроб визначити теоретичні підвалини політико-адміністративних відносин у процесі формування політики стало дослідження Дж. Ебербаха, Р. Путнема і Б. Рокмена “Бюрократи і політики в західних демократіях”.

Цією проблематикою займаються також В. Авер’янов, В. Бакуменко, М. Головатий, С. Дубенко, В. Токовенко та закордонні науковці Ю. Абербах, К. Дойтч, С. Кембел, Г. Пітерс, Б. Рокман та ін.

Складність соціально-економічного розвитку та багатогранність сучасного суспільства приводить до того, що виникають як політичні державні органи з адміністративними функціями, так і адміністративні органи з політичними функціями. Як показує сучасна практика управління, не можна провести однозначно визначену межу між політичним і адміністративним рівнем державної влади. Тому для політичного державного органу встановлюється політична відповідальність, яка адекватна його повноваженням і функціям. А для органу державного управління – форми адміністративної відповідальності.

Мета статті – розкриття сутності та змісту процесів оптимізації моделі політико-адміністративних відносин в Україні.

Розвиток суспільства – це постійне прагнення різних політичних сил завоювати владу, домогтися її чи вплинути на перерозподіл влади на свою користь. Спектр шляхів досягнення влади досить широкий – від політичних революцій, контрреволюцій, різного роду політичних переворотів (включаючи й військові) до політичних виборів як механізму реалізації влади в демократичних державах.

Механізм реалізації влади передбачає:

- наявність партнерів, які беруть участь у владних відносинах;
- волевиявлення суб’єкта політики, зафіксованого у формі правових актів з констатацією санкцій у разі невиконання їх;
- нормотворче закріплення права одних видавати законодавчі акти, а інших – виконувати їх;
- обов’язковість підпорядкування громадян тим, хто здійснює владу [6].

Державне управління спрямовано на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві. Також під державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики. На відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), власне політична (публічна) діяльність пов'язана із завданням установлення нових формальних умов. Тобто “політика” виникає в середовищі, де потрібно приймати нові рішення, які не мають аналогів у минулому. Натомість у процесі буденної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як “політика” має справу з тими проблемами, які вже неможливо розв'язати за допомогою раніше визначених установлень. Політика спрямована на встановлення нового регламенту адміністративної діяльності, вона “починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені приймати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями” [10, с. 100].

Головне у творенні політики – це визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень має передувати публічне обговорення всіх обставин виникнення суспільно значущої проблеми та оптимальних варіантів її розв'язання. Політичне рішення характеризується тим, що суб'єкту публічної політики доводиться обирати найбільш оптимальний варіант із кількох альтернатив. Адміністративна робота в такому контексті є реалізацією прийнятого політичного рішення. Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики і тому повинна бути регламентована відповідними нормами. Адміністративне рішення завжди має справу з чітко окресленим і регламентованим порядком вирішення проблем.

Отже, політика й управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана із феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку співвідносилися по-різному, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин [3].

Упродовж тривалого часу вважалося, що між “політикою” і “адмініструванням” повинна пролягати чітка інституціональна межа: політичні інституції мають займатися публічним виробленням політичних рішень, натомість адміністрація – нести відповідальність тільки за їх виконання на практиці. Стверджувалося, що державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики [19].

Вудро Вільсон, якого вважають засновником концепції такого розмежування, відстоював думку, що “адміністративна ланка перебуває поза сферою політики як такою. Питання управління – це неполітичні питання, хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, не слід допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями” [4]. Як вважав В. Вільсон, збереження

і розвиток демократії можливі тільки за умови здійснення постійного контролю політиками за адміністративною діяльністю. Згідно з його концепцією, зміни в політичній сфері не мають впливати на функціонування адміністративної системи, яка повинна бути в змозі реалізувати будь-які рішення обраних на виборах політичних лідерів.

Ця концепція була поширена в XIX ст., однак подальший історичний розвиток довів помилковість абсолютизації такого погляду. Під впливом узагальнення досвіду роботи урядів у першій половині XX ст. у науці виникла функціоналістська модель, згідно з якою управління є процесом прийняття рішень, а політика забезпечує їх легітимність. Згідно з цією концепцією, “політикою і легітимацією влади займаються правлячі економічні й політичні еліти, а організаційні структури управління здійснюють виконання їх рішень. Сучасні уряди беруть активну участь у формуванні порядку денного політики, їх діяльність справляє суттєвий вплив на процеси легітимації влади” [6, с. 22].

Повне розмежування призводить до зниження якості як адміністрування, так і політики. За цих умов політики стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється “жертвою” політичної кон’юнктури. Водночас адміністративна система зосереджує величезні ресурси, які в умовах слабого публічного політичного контролю можуть використовуватися в особистих або корпоративних інтересах. Для контролю над гіпертрофованим зростанням адміністративної влади й унеможливленням трансформації державної політики у спосіб обслуговування особистих і корпоративних інтересів публічна політика використовує такі засоби, як політичний контроль за діяльністю адміністрації, виборність вищого управлінського персоналу, підзвітність виконавчої влади парламенту, відкритість адміністративної вертикалі [18].

У дослідженні Дж. Ебербаха, Р. Путнема і Б. Рокмена “Бюрократи і політики в західних демократіях”, автори наполягають на існуванні чотирьох можливих моделей побудови відносин між політичними публічними діячами і державними службовцями. Модель I (“політика – адміністрація”) утворює дихотомічний поділ сфери політики й адміністрування в тому вигляді, як його розумів Вільсон. Модель II (“інформація – інтереси”) передбачає участь чиновників у формуванні політичного курсу, яка, проте, є доволі обмеженою. Згідно з цією моделлю, чиновники дають експертну оцінку на основі своїх знань та інформації, у той час як політики займаються питаннями основних цінностей і мають великі можливості для політичного маневру. Модель III (“діяльність – рівновага”) передбачає, що в політичному процесі беруть участь на паритетних умовах як політики, так і державні службовці. За цією моделлю, політики виражають різноманітні інтереси суспільства, а бюрократи є провідниками вузькорпоративних інтересів. Таким чином, політики виступають у ролі “активізатора”, який керує змінами в політиці, тоді як бюрократи відіграють роль “стабілізатора”, що проводить політику, пристосовуючи її до конкретної ситуації. Модель IV (гібридна) припускає, що розбіжності між ступенем участі політиків і державних службовців у процесі формування політичного курсу

поступово нівелюються і спостерігається тенденція до зближення цих двох груп. Особливо це стосується вищих державних службовців, наділених не тільки адміністративними можливостями, а й високим рівнем наблизеності до політичної діяльності, причому другий аспект часто явно переважає. Водночас, за цією моделлю, при призначенні на вищі посади в державній службі посилюється вплив політичних мотивувань, що призводить до пересування кадрів зі сфери політики у сферу управління, і навпаки. Таким чином, межа між політичним та адміністративним управлінням повільно, але неухильно розмивається [12, с. 18].

Розподіл між політичною та адміністративною сферами потрібен, по-перше, задля кращої взаємодії між цими сферами. Коли говориться про врядування, то розуміється, що йдеться про напрями змін, починаючи від монархії, через зміну різних режимів, потім через уряд як систему державного управління та демократичної влади, а тепер дедалі частіше вживається новий термін – урядування [20].

У всьому світі державне управління зазнає радикальних перетворень у відповідь на глобалізаційні виклики та наступ інформаційних технологій. Ці процеси змушують державне управління врівноважувати інтереси різних суспільних груп, ініціювати конкретні напрями економічної й соціальної політик та регулювати правове поле задля інтересів вітчизняних і міжнародних гравців. Зі зростанням поінформованості суспільства, поширенням вільного доступу до технічних інструментів передання й отримання інформації (інтернету) зростає рівень очікування щодо ведення суспільних справ, і державні управлінці дедалі більше залучають до цього процесу громадян. З одного боку, громадяни вимагають зменшення бюрократії та регулювання, з іншого – хочуть дієвішої державної служби. Ці суспільні очікування задовольняють політики, котрі, приходячи до влади, намагаються перебудувати державну службу так, щоби підсилити її ефективність [14].

Сучасна конституційна система ґрунтується на принципі стримувань і противаг. Безсумнівно, необхідно також знайти оптимальний баланс у відносинах між управліннями та політиками. Новий соціально-політичний контекст призвів до еволюції системи державної влади, результатом чого стала зміна чисельності державних посадовців та підвищення ролі управлінців у виробленні політичних програм. Зростання чисельності висококваліфікованих державних службовців – через відкритий і прозорий конкурсний відбір – має забезпечити високий рівень ефективності державної служби [17].

Деполітизація державної служби також має стати найнагальнішим і найпослідовнішим завданням з реформування державної служби в Україні. Деполітизацію слід розуміти як розмежування державної служби та політичної діяльності. Вона має усунути пряме політичне керування державною службою та водночас зміцнити політичне лідерство й демократичний контроль над діяльністю державної служби. Метою має бути побудова державного управління, основою якого є політично нейтральні фахівці, що гарантуватимуть наступність державної влади за зміни урядів [16].

Розглянемо п'ять можливих моделей взаємозв'язку між політикою та бюрократією.

Першою з п'яти моделей є веберівська, або вілсонівська концепція, за Максом Вебером або американцем Вудро Вілсоном, котрий написав відоме есе про державне управління в 1887 р. до того, як йому довелося самому зіткнутися з цими проблемами вже як президентові Сполучених Штатів Америки. Це модель формального законодавчого розмежування політики та управління, що передбачає розмежування професій, постійність державної служби або ієрархії, але, що цікаво, – особливо у Вілсона, а також і в деяких працях Вебера – у цій схемі державний управлінець був фактично вищим. Він мав виконувати вказівки своїх політичних керівників, але був вищим у тому сенсі, що державне управління – це наука, а політика – це лише мистецтво. Тож державне управління можна вивчати як науку, тоді як політика є політикою.

Отже, особливо за Вілсоном, у цьому разі саме державний службовець був тим, хто дійсно робив справу, навіть попри те, що мав давати політикам правити та скеровувати державну політику. Були, звичайно, спроби зробити розмежування політики й управління реальним. Але в багатьох аспектах це залишається більш риторичним, ніж реальним передусім тому, що державні службовці не є роботами. Більшість із них насправді мають ідеї щодо державної політики, справді вміють думати. Вони займаються справами, котрі прагнуть зробити. Вони мають уявлення про добру державну політику. Отже, ми часто бачимо, що таке формальне розмежування насправді не є дійсно життєздатним.

Друга модель дістала назву “сільського життя” на основі концепції, що вищі щаблі влади є своєрідним селом: усі знайомі один з одним, часто мають однакове соціальне походження й освіту, працюють у владі багато років, багато років бачать і знають один одного. Очевидно, що це є елітичною концепцією системи урядування: є одна еліта, вона править, вона має спільний інтерес, і останній полягає в тому, щоби здійснювати правління та просувати справи.

Але можна подивитися на таке село як на еліту не стільки в соціологічному, але й у політичному сенсі, боцімто політики та бюрократи мають однакові політичні переконання; тоді село, за такої єдиної налаштованості, може також бути політичним. Таке село, особливо в його соціологічному сенсі, є дуже комфортним, клубним середовищем, де все можна робити спокійно, де, знову ж таки, усі знають один одного, де можна переговорити приватно і владнати справи. Воно також може бути дуже консервативним, тобто середовищем, яке не продукує великих змін.

Тож у країнах, які перебувають у періоді трансформацій і перетворень, така клубна, комфортна, консервативна модель урядування, очевидно, не може бути найефективнішою для продукування необхідних змін. Урешті-решт, така модель може, певною мірою, бути корумпованою, адже вона є непрозорою. До неї важко проникнути ззовні, у ній складно громадянам бути залученими до прийняття рішень. Отже, така клубна атмосфера може призводити до корупції не в сенсі грошових хабарів, а в сенсі непрозорості влади.

Третя модель – “функціонального сільського життя”. Тут ми говоримо про те, як поділяються органи влади. Вони, як ми знаємо, поділяються на міністерства, а міністерства часто зв’язані вертикально з групами інтересів, професійними групами, потім вони знову поділяються вертикально на субнаціональні органи влади – у випадку Сполучених Штатів Америки – через уряди штатів до міського врядування й нижче. Тому слід думати про врядування не лише як про засіб вироблення політики в конкретній сфері, а про врядування, що має пронизувати кілька сфер державної політики.

Але тоді функціональний поділ робить такий стиль урядування ще складнішим для досягнення. Кожна сфера державної політики має тенденцію дуже твердо стояти на сторожі своїх власних прерогатив і використовувати “свою” мову, аби тримати інших на відстані. Отже, влада часто обертається на окремі органи влади, а кожна сфера державної політики дістає змогу керувати своїми справами. Це відрізняється від елітизму, який базується на знаннях і конкретних видах професійної підготовки, аніж на соціології.

У цьому світі функціонального поділу політики дуже часто опиняються у вкрай невідгідному становищі – відносно небагато хто з них приходить, маючи великий обсяг знань і досвіду щодо державної політики. Тож у цьому разі частина завдання – зробити взаємодію державних службовців і політиків ефективнішою – це не лише творити кращих державних службовців, але й кращих політиків, – тих, котрі були б здатними краще розуміти інтелектуальні поради й ті сфери політики, за які відповідають.

Четверта концепція цих відносин базується на тому, що політики та державні службовці є супротивниками. Замість того, щоби бути партнерами, вони певною мірою є супротивниками. Такі антагоністичні відносини можуть бути інституційними, тобто складатися зовсім не навколо державної політики чи політичної діяльності, а лише інституційних прерогатив державної служби. Зв’язки з клієнтами (бо в більшості систем урядування постійність державної служби дає їй набагато тісніші зв’язки з групами клієнтів та групами інтересів, ніж це характерно для політиків) є важливим джерелом політичної влади для бюрократії.

Останньою й, напевно, найекстремальнішою є концепція про те, що бюрократія править. По суті, сучасна демократична держава – це бутафорія, і фактично бюрократія, завдяки своїм знанням і вмінням, постійності та контролю за процесами в державному управлінні дійсно править. Знову ж таки, це – ідеальний тип, наукова абстракція, але вона містить певні аргументи. Особливо якщо ми проаналізуємо ті завдання, які постають перед політиками, коли вони приходять до влади, то видається, що бюрократія справді править [12].

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними функціями. Визначивши сутність політико-адміністративних відносин, можна побачити, що, попри їхню відмінність, існує сегмент їхнього взаємного перетину: політичний курс, який політики виробляють, та

адміністратори, які його реалізують. У цілому, політична й адміністративна складові утворюють систему політико-адміністративних відносин, інтеграційним компонентом якої виступає політичний курс або публічна мета. Зв'язки між політичним та адміністративним компонентами (їхні відсутність або наявність) визначають специфіку моделі політико-адміністративних відносин. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів.

Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому дослідженні оптимізації моделі політико-адміністративних відносин, що сприятиме трансформації системи державного управління.

Література:

1. *Авер'янов В.* Інститут державних секретарів: від концептуальної моделі до практичного запровадження / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2002. – № 1. – С. 71–78.
2. *Бебик В.* Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бебик // Політичний менеджмент. – 2006. – № 2 (17). – С. 140–147.
3. *Валевський О.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
4. *Вильсон В.* Наука государственного управления / В. Вильсон. – Режим доступа : <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>.
5. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 153 с.
6. Государственная политика и управление : учебник. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : РОССПЭН, 2006. – 384 с.
7. *Дибиров А. Н.* Теория политической легитимности : Курс лекций / А. Н. Дибиров. – М. : РОССПЭН, 2007. – 272 с.
8. *Дзялошинский И. М.* Гражданские коммуникации и публичная политика. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / И. М. Дзялошинский // Рос. ассоциация полит. науки ; глав. ред. А. И. Соловьев. – М. : РОССПЭН, 2007. – 551 с.
9. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки // Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців. — К. : К.І.С., 2005. – 150 с.
10. Державне управління: теорія і практика / заг. ред. проф. В. Б. Аверьянова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
11. *Дмитренко М.* Політична культура особистості трансформаційного суспільства: проблеми визначення та формування / М. Дмитренко // Нова парадигма. – 2004. – Вип. 40. – С. 179–183.

12. Рабренович А. Теоретические основы політико-административных отношений / А. Рабренович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? ; под ред. Т. Верheyна ; пер. с англ. – М. : Права человека, 2001. – С. 10–29.

13. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 251 с.

14. 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.

15. Селиванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / В. Селиванов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 4–10.

16. Скрипник В. Державна влада в Україні: проблемні взаємодії політики і управління / В. Скрипник // Право України. – 2003. – № 3. – С. 14–21.

17. Лахижа М. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України / М. Лахижа // Вісн. ДСУ. – 2005. – № 1. – С. 9–12.

18. Bertelli M. Public Administration and the Constitution / M. Bertelli, L. Laurenc. – Johns Hopkins University Press, 2006.

19. Boin A. The Politics of Crisis Management : Public Leadership Under Pressure / A. Boin. – New York : Cambridge University Press, 2005.

20. Braibant G. The past and future of public administration International Review of Administrative Sciences / G. Braibant, 2002.

Надійшла до редколегії 26.10.2013 р.

УДК 681.3:002.651.028(083.73)

П. С. КЛИМУШИН

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОВІРИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ЕЛЕКТРОННИХ ЦИФРОВИХ ПІДПИСІВ

Визначено основні механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів: ізольований, кореневий, мережевий, шлюзовий, список статусу, список сертифікатів та управління якістю сертифікатів; практичні рекомендації щодо запровадження європейської системи QPKI для забезпечення єдиного інформаційного простору, розвитку інвестицій, впровадження інновацій та підвищення якості життя і послуг.

Ключові слова: механізми довіри, електронний цифровий підпис, інфраструктура відкритих ключів, засвідчувальний центр, орган сертифікації.

Basic mechanisms of trust in the public key infrastructure - peer, root, network, bridge, by status list, by certificates list, and certificates quality control – have been determined; practical recommendations are given as to introduction of the pan-European QPKI system for providing a common information area, development of investments, introduction of innovations, and improving life and services standards.

Key words: mechanisms of trust, electronic digital signature, public key infrastructure, certification center, certification authority.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні до 2015 р. є одним із пріоритетних завдань побудови інформаційного суспільства. Цією концепцією визначено надання фізичним та юридичним особам юридично значимих послуг шляхом використання електронних комунікацій на основі впровадження механізмів довіри між суб'єктами правових відносин і забезпечення цілісності та достовірності інформації.

Основою довіри в сучасній концепції електронного урядування є електронний цифровий підпис (ЕЦП), технологічно підтриманий інфраструктурою відкритих ключів (РКІ).

Сьогодні національна система ЕЦП (НСЕЦП) як організаційно-технічна система інтегрує сертифікати відкритих ключів, засоби ЕЦП (криптографічних перетворень), центри сертифікації ключів (ЦСК) і власників сертифікатів в єдину структуру і гарантує від імені держави якість послуг ЕЦП. Якість послуг ЕЦП регулює Центральний засвідчувальний орган (ЦЗО), який є органом акредитації та державного нагляду за діяльністю центрів сертифікації ключів, акредитованих (АЦСК) і зареєстрованих (ЦСК).

Проте НСЕЦП поки відстає від світового рівня розвитку на 8 – 10 років [5]. Так, відповідно до європейської бізнес-моделі ЕЦП, кваліфікована інфраструктура відкритих ключів (QPKI) реалізує три види кваліфікованих підписів на відміну від прийнятої в Україні інфраструктури РКІ, що реалізує тільки один, найпростіший та неінтероперабельний різновид підпису [4].

Окрім того, Єврокомісія за підтримкою Європарламенту запропонувала стратегію розвитку інформаційного простору Євросоюзу до 2020 р. Ця стратегія спрямована на досягнення трьох головних цілей на створення: єдиного європейського інформаційного простору, умов для інвестицій та інновацій у сфері інформаційних технологій, а також повсюдно охоплення інформаційними технологіями всіх структур суспільства, що сприятиме підвищенню якості життя і послуг.

Таким чином, для України актуальна проблема вдосконалення внутрішньої та зовнішньої політики у сфері інтеграції національних систем ЕЦП до міжнародних систем.

Розробці практичних рекомендацій щодо розвитку національних інфраструктур ЕЦП присвячено багато праць вітчизняних науковців і дослідників різних структур суспільства. Значний вклад знань з питання впровадження інфраструктур ЕЦП у банківській сфері внесли такі дослідники: І. Івченко [6],

С. Левшаков [3], А. Савченко [6], В. Степаненко [7]. Дослідженню питань теорії та практики аналізу, синтезу та застосування ЕЦП присвячено роботи науковців: М. Бондаренко, І. Горбенко [2], Ю. Горбенко [2], В. Онопрієнко, А. Потій, С. Черних. У роботах науковців С. Белова і С. Мартиненка [1] обґрунтовано моделі побудови національної інфраструктури центрів сертифікації ключів та аналізуються їх ризики. Особливу значимість мають роботи науковців А. Мелашенка і О. Перевозчикової [4; 5], де розглянути проблеми крос-сертифікації, інтероперабельності НСЕЦП та запровадження міжнародних стандартів в сфері QPKI в систему національних стандартів.

Подальший розвиток національної РКІ вимагає визначення механізмів довіри. Проте практика крос-сертифікації (процес установлення довірчих відносин між органами сертифікації в інфраструктурі відкритих ключів), упровадження інтероперабельних компонент ЕЦП, установлення політик безпеки, розробка організаційно-технологічних заходів і технічних регламентів для запровадження європейської системи QPKI недостатнє досліджена і набуває актуальності в умовах економічної інтеграції України до ЄС.

Мета статті є встановлення довірчих відносин у сфері інтеграції національних електронних комунікацій до світових тенденцій для забезпечення єдиного інформаційного простору, розвитку інвестицій, упровадження інновацій та підвищення якості життя і послуг.

В основу національного законодавства забезпечення впровадження ЕЦП закладено такі основні принципи:

- відсутність дискримінації електронної форми документа щодо його паперової форми;
- визначення загальних правил і умов прирівнювання ЕЦП до власноручного підпису;
- можливість на договірних основах визначати інші умови застосування й визнання ЕЦП, ніж ті, які визначені законом;
- добровільна акредитація провайдерів послуг із сертифікації ключів;
- створення системи контролю над діяльністю інфраструктур сертифікації ключів.

Відповідно до прийнятої системи сертифікації ключів законодавством застосовано гнучкий підхід у питанні юридичної сили ЕЦП і прирівнювання її до власноручного підпису. На підставі цього підходу можливі дві основні схеми правових взаємин у разі використання ЕЦП:

1) за використання посиленого сертифікату АЦСК – ЕЦП автоматично прирівнюється в юридичній силі до власноручного підпису, і попередній вступ до договірних відносин суб'єктів електронного документообігу про визнання ЕЦП один одного не є обов'язковим;

2) за використання механізмів ЕЦП на основі сертифікатів ключів ЦСК або без використання їхніх послуг правові взаємини регулюються цивільно-правовими договорами між суб'єктами електронної взаємодії, в яких

обумовлюється порядок визнання юридичної сили електронного документа і власноручного підпису.

Гарантоване забезпечення рівня довіри і надійності до НСЕЦП у контексті цих правових взаємин вимагає строгого опису і підтримки політик безпеки, створення інтелектуальних систем, здатних аналізувати, порівнювати і виконувати різновиди політик безпеки згідно з вимогами забезпечення транзакцій у процесі електронного урядування.

Одна зі складових політики безпеки є політика підписання – набір правил для створення і валідації ЕЦП, використовуючи який, ЕЦП можна визначити як валідною (дійсною, підленою). Політику підписання потрібно відрізнити від іншої складової політики безпеки – політики сертифікації, що містить правила, які серед іншого визначають, яка політика сертифікації прийнятна під конкретною політикою підписання.

Політика підписання як механізм дозволяє пов'язати значущість документа з ЕЦП, таким чином підвищуючи довіру і надійність процесу електронного урядування.

Оскільки політика підписання може задавати вимоги, що асоціюються з транзакціями електронного урядування, необхідно пов'язати її зі специфічними базовими елементами політики підписання, призначеними для такої формалізації. Контекст транзакції може включати комерційний, адміністративний, приватні аспекти або їх комбінації. Контекст транзакції визначає загальні прийнятні правила, що асоціюються з процедурами підписання. Такі правила можуть статися зі станів, наприклад дія має бути зроблена при заповненні певної форми згідно з корпоративними умовами.

Наприклад, центри сертифікації ключів в Україні продають клієнтам ЕЦП, що асоціюються з різним рівнем криптозахисту і, зрозуміло, з різною вартістю: електронна печатка компанії, ЕЦП менеджера компанії, бухгалтеря і інших службовців. Зрозуміло, види електронних документів, що витікають з компанії, слід підписувати різними ЕЦП згідно зі строгими процедурами організації електронного документообігу як основи політик підписання.

Один з недоліків національної реалізації ЕЦП – відсутність прямого зв'язку семантики процесів електронного урядування з ЕЦП, оскільки семантика розпізнається побічно, через контекст транзакції. Такий механізм недопустимий у системах з підвищеними вимогами до надійності і безпеці транзакцій, наприклад, державних закупівель, банківських транзакцій тощо.

Для прив'язки семантики до додаткових правил верифікації (перевірка істинності) і валідації ЕЦП розроблена концепція політики підписання, що передбачає її різновиди.

Національні політики підписання – досі слаборозвинене поле, в першу чергу зважаючи на нечіткість кордонів їх використання і недоліки досвіду стандартизації. А механізм опису політики підписання – критично важливий інструмент для підтримки валідації ЕЦП на етапі підписання і прив'язки чіткого семантичного навантаження ЕЦП.

Другим із недоліків НСЕЦП є невизначеність механізмів внутрішньої і зовнішньої крос-сертифікації ЦСК для забезпечення довіри між користувачами різних систем. На національному рівні забезпечення крос-сертифікації із закордонними системами законодавча надано ЦЗО, а внутрішня крос-сертифікація між ЦСК відсутня, що привело до відомчого формування розрізаних НСЕЦП. У результаті користувачі зобов'язані використовувати ключі за кожним відомством, що стримує розвиток систем електронної взаємодії.

Аналіз існуючих моделей організації взаємодії органів сертифікації (CA – Certification authority) QPKI дозволив виділити основні механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів: ізольований, кореневий, мережевий, шлюзовий, списком статусу, списком сертифікатів та управління якістю сертифікатів.

Ізольований – це механізм довіри на основі самопідписаного сертифікату CA (self-signed CA-certificate), який не завіряється будь-яким іншим CA. Шлях сертифікації в цьому випадку дорівнює двом рівням, тобто CA-сертифікат та сертифікат користувача цього CA.

Прикладом організації такої інфраструктури використання сертифікатів і ключів може послужити досвід співтовариства S.W.I.F.T. (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication – Товариство Світових Міжбанківських Фінансових Телекомунікацій). Це некомерційна акціонерна структура, яке не є платіжною системою і надає телекомунікаційні послуги різним національним і міжнародним платіжним системам, банкам, біржам, корпораціям та іншим нефінансовим організаціям. Користувачі об'єднані в єдину закриту мережу з використанням служби SWIFTNet, через яку виповнюються транзакції фінансових операцій [3]. В основі захисту інформації в SWIFT лежить принцип використання асиметричного алгоритму RSA, при якому використовуються дві пари особистих і відкритих ключів, які заздалегідь засвідчуються SWIFT. Одна пара (особистий + відкритий) використовується для ЕЦП у фінансових транзакціях, друга – для їх шифрування.

Кореневий – це механізм довіри на основі ієрархічно засвідчувального ланцюгу сертифікатів від кореневого CA до кінцевого підлеглого CA, за якими будується довіра до сертифікатів кінцевих користувачів підлеглих CA (шлях сертифікації починається з трьох рівнів – кореневий, підлеглий (може бути декілька), користувач). У декількох країнах засновано загальний кореневий CA: у Німеччині RegTP (лише для акредитованих провайдерів послуг сертифікації), в Нідерландах (лише для урядового використання), в Польщі, Бельгії і Україні [5]. У банківській системі електронних платежів (СЕП) Україні використовується чотирирівнева ієрархія сертифікації ключів: ЦЗО, засвідчувальний центр Національного банку України (ЗЦНБУ), ЦСК або АЦСК, кінцевий користувач. У державному управлінні (подання електронної звітності) упроваджена трірівнева ієрархія: ЦЗО, АЦСК, користувач.

Описана ієрархічна модель PKI, України визначає довірчі відносини лише в одному напрямі – згори – вниз. Підлеглий CA не випускають сертифікатів своїх вищестоящих CA і вищестоящий CA нав'язує умови підлеглим CA, що стосується

політики сертифікації. Держави ЄС однозначно відмовилися від цієї моделі, в Україні вона доречна, зважаючи на свою тривіальність і відсутність корисного досвіду реалізації РКІ як у розробників, так і у клієнтів ЦСК. Європейський досвід у процесі реалізації бізнес-додатків орієнтується на визначення безпосередньо надійних СА, замість того, щоб покладатися на автоматизований ланцюжок сертифікатів, який є грубим механізмом для визначення надійності і статусу СА, що видає сертифікати.

Мережевий – це механізм установавання довірчих взаємин між рівноправними СА (СА-доменами) на основі взаємної крос-сертифікації без довірчого посередника, тобто СА випускають сертифікати один одному, і така пара сертифікатів описує їх двосторонні відносини довіри. Проте кожному СА необхідно встановити такі відносини з усіма іншими СА, що нагромаджує схему взаємодії кожного СА. Через це мережеві механізми довіри найбільш ефективні на верхніх рівнях ієрархії, коли необхідно організувати крос-сертифіковану взаємодію між декількома учасниками, наприклад країнами союзу або структурами суспільства.

Для розвантаження мережевої схеми взаємодії, з одного боку, і відходу від жорсткої ієрархії – з іншого, використовують шлюзові механізми довіри. У цій схемі технологія забезпечення довіри будується через єдиний вузол довіри – шлюзовий СА, якій бере на себе функцію крос-сертифікації кінцевих СА. При цьому користувач використовує власний СА як якір довіри і будує ланцюжок довіри сертифікатів від власного СА, через шлюзовий СА, до сертифікату будь-якого другого кінцевого користувача.

Нині реалізовані відомі проекти: шлюзовий СА (bridge/gateway СА – BGCA) у рамках програми IDABC для використання державними адміністраціями держав-членів ЄС і Федеральний єднаний засвідчуючий орган (FBCA) США. Для України актуальний досвід BGCA, оскільки він створений згідно з положеннями Директиви 1999/93/ЄС, зокрема відносно управління посиленими сертифікатами відкритих ключів. Уже розроблено ряд нормативних документів (зокрема ETSI TS 102 231 v3.1.1 від 2009 р.) для проведення крос-сертифікації і раціональні технологічні схеми організації трансграничного визнання сертифікатів і архітектурної моделі національного шлюзового СА. Ці схеми повною мірою підходять для організації відносин НСЄЦП України з BGCA в рамках програми IDABC електронної взаємодії адміністрацій країн – членів ЄС.

Слід зазначити, що шлюзовий СА не вирішує потреби в детальній інформації про статус окремого СА. Для вирішення цієї проблеми використовують модифікацію шлюзового СА, який підтримує механізм довіри списком статусу. Список статусу довіри – це підписаний список даних про СА і його статус. Реалізація даного механізму використовується на основі захищеного он-лайн-протоколу OCSP (Online certificate status protocol), за допомогою якого з сервера підтверджуючого органу (VA) запрошується статус сертифіката, що перевіряється. Для збору потрібної інформації VA повинен опитувати інші сервери, можливо, розташовані в інших державах-членах, тому доцільний центральний VA, аби забезпечувати інформацією підтвердження кожен сервер.

Механізм довіри зі списком сертифікатів, оснований на моделі довіри Web/Інтернету і на списках CTL (Certificate trust list) довіри сертифікатів, які підписані структурами даних PKCS #11. PKCS#11 (Public-Key Cryptography Standard #11), це платформи незалежний програмний інтерфейс для роботи з апаратнореалізованими ЗКЗІ (засоби криптографічного захисту інформації): криптографічні токени (token – флеш-пам'ять), смарт-картки, HSM (Hardware Security Module – пристрій для зберігання ключів). Інколи PKCS#11 використовується для доступу до програмно реалізованих криптографічних бібліотек.

У PKCS#11 чітко прописані правила (набір функцій, механізмів, алгоритмів і їх параметрів для роботи з криптографічними пристроями або бібліотеками), відповідно до яких працюватиме прикладне програмне забезпечення при виклику криптографічних функцій за стандартом підпису RSA. Даний стандарт підтримується в багатьох OpenSource-проектах, у тому числі проектах компанії Microsoft, що використовують криптографію. З метою уніфікації доступу до криптографічних функцій компанія Microsoft розробила пропріетарний інтерфейс програмування додатків (API): Microsoft Crypto API, який базується на використанні криптопровайдерів. Специфікації Crypto API описують набір функцій, які повинна надавати бібліотека криптопровайдера операційної системи, способи інтеграції з нею і специфікації викликів. Отже, національні виробники ЗКЗІ, що виконують правила Crypto API, мають можливість інтеграції свого рішення в операційну систему Microsoft Windows, а прикладне програмне забезпечення реалізує доступ до криптографічних функцій за допомогою уніфікованого інтерфейсу.

Багато держав – членів ЄС зацікавлено у використанні CTL як альтернативному механізмі крос-сертифікації в мережових моделях, маючи можливість зберегти контроль над тим, яким сертифікатам вони довіряють. Також CTL містить ідентифікатори політик безпеки і підтримують розширення. З позицій внутрішньо-домовної інтероперабельності по суті CTL замінює пари крос-сертифікатів, тобто конкретна сторона довіряє видавцеві CTL, значить, довіряє CA, вказаному в CTL.

Нарешті, механізм управління якістю сертифікатів упроваджується як результат модифікованої моделі BGCA, тобто комбінації моделі довіри Web/Інтернету і моделі шлюзового CA. Причому держави-члени можуть доповнювати цю інфраструктуру відкритим для держслужбовців національним засвідчуючим органом, якщо це допускають технічні можливості.

Названа модифікація забезпечує реалізацію таких можливостей: шлюзовий CA розподіляє список CTL надійних кореневих сертифікатів, що виконують загальні вимоги, і підписує список довірчих сертифікатів своїм сертифікатом; деякі держави-члени просто на довірі сприймають цей список, а інші держави-члени можуть створювати власний список коріння, якому вони довіряють, видаляючи деякі сертифікати і перепідписуючи оновлений список власними сертифікатами.

Таким чином, за результатами проведених досліджень визначено структуру політик безпеки (політика підпису, політика сертифікації) та основи механізми довіри

в інфраструктурі відкритих ключів: ізольований, кореневий, мережевий, шлюзовий, статусом довіри, списком сертифікатів та управління якістю сертифікатів.

Основна проблема впровадження запропонованих механізмів довіри в НСЕЦП пов'язана з неінтероперабельністю електронної цифрової підписі до QPKI. Базовою складовою кваліфікованих підписів ЄС є комплекти підпису, які складаються з трьох елементів: геш-функція, метод доповнення, алгоритм підписування з широким набором параметрів. Геш-функція пов'язана зі схемою підписування і забезпечує підписування документів довільної довжини, а її вибір встановлюється потрібним рівнем безпеки. Метод доповнення залежить від обраного алгоритму підписування. Зокрема алгоритми за міжнародним стандартом DSA, ECDSA, ECGDSA не потребують доповнення, а алгоритм RSA потребує нетривіального доповнення для завдання методу кодування документу в цілочислове подання.

Комплекти підпису будують за модульним принципом, що сприяє розвитку конкуренції серед розробників компонентів. При цьому для побудови надійних ЕЦП необхідно використовувати тільки у визначених комбінаціях сертифіковані комплекти підпису.

Проте в Україні не регламентовано використання й опис компонентів підпису. Унаслідок цього засоби ЕЦП будуються під ключ без організації їх модульної структури на основі національних алгоритмів підписування й геш-функції, які не дають змоги крос-сертифікуватися з жодною країною світу.

Також національна система ЕЦП неінтероперабельна через відсутність профілів (єдиного набору опцій) на два базових криптоалгоритму: ДСТУ 4145-2002 і ГОСТ 34.310-95, відсутність стандартів на формати їх базових компонентів, невідповідність міжнародному стандарту формату сертифіката на ЕЦП, що існує, відсутність органу штемпелювання часу. Упровадження же прийнятих у 2009 р. на Україні сучасних європейських стандартів ETSI у сфері електронних підписів і розвитку їх інфраструктури обмежено структурою PKI, що діє.

У цих умовах потрібно комплекс організаційно-технологічних заходів і технічний регламент для запровадження європейської системи QPKI.

Поки НСЕЦП неінтероперабельна з організаційних причин, переважно через слабку координацію дій ЦЗО та контролюючого органа як головних суб'єктів Закону України про електронний цифровий підпис.

Головними завданнями цих органів є запровадження крос-сертифікаційних механізмів у політику підпису, задіявання жорсткої процедури акредитації, яка відкидає неінтероперабельні реалізації програмно-технічних комплексів, бібліотек, сприяння розвитку системи незалежних оцінщиків, упровадження сучасних тестових стендів для контролю базових показників політики безпеки, ініціювання нової редакції Закону України про ЕЦП для введення сертифікатів відповідності в визнанні зрілості всіх складових НСЕЦП у замін діючого лише на території України позитивного експертного висновку та підпису міждержавної угода з ЄС про взаємне визнання цих сертифікатів відповідності.

Література:

1. Белов С. В. Моделі побудови національної інфраструктури центрів сертифікації ключів та їх ризики / С. В. Белов, С. В. Мартиненко // Зб. наук. праць ІПМЕ ім. Г. Є. Пухова, НАН України. – 2005. – Вип. 28. – С. 68–79.
2. Горбенко Ю. І. Інфраструктури відкритих ключів. Електронний цифровий підпис. Теорія та практика : монографія / Ю. І. Горбенко, І. Д. Горбенко. – Х. : Форт, 2010. – 608 с.
3. Левшаков С. Ф. Проблеми становлення інфраструктури електронних цифрових підписів в банківській системі України / С. Ф. Левшаков // Вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 2. – С. 80–85.
4. Мелашенко А. О. Проблемы интероперабельности Национальной системы электронных цифровых подписей / А. О. Мелашенко, О. Л. Перевозчикова // Кибернетика и системный анализ. – 2009. – № 3. – С. 55–63.
5. Мелашенко А. О. Кроссертификация Украины / А. О. Мелашенко, О. Л. Перевозчикова // Проблемы программирования. – 2010. – № 2–3. – С. 299–308.
6. Савченко А С. Електронна Україна: міф чи реальність? / А. С. Савченко, І. С. Івченко // Вісник НБУ. – 2010. – № 3 (169). – С. 3–6.
7. Степаненко В. Електронная цифровая подпись / В. Степаненко // Сети и бизнес. – 2006. – № 6 (31). – С. 82–91.

Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.

УДК 351: 342.34

К. І. КОЗЛОВ

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЕВОЛЮЦІЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМ

Здійснено спробу виявлення взаємозв'язку еволюції політико-адміністративних систем і процесу розвитку публічного урядування та з'ясування суперечностей, що виникають у сфері публічного урядування за умов транзиту політико-адміністративних систем.

Ключові слова: публічне урядування, політико-адміністративна система, державне управління.

Attempt of exposure the correlation of political-administrative systems evolution and the process of public governance development was made. Disputes that appear in the sphere of public governance at the conjuncture of political-administrative system transit were settled.

Key words: public governance, political-administrative system, public administration.

Питаннями оптимізації системи державного управління науковці почали обійматися із самого початку становлення науки державного управління. У той же час виклики сьогодення обумовлюють потребу в більш фундаментальних дослідженнях сфери державного управління, які ґрунтуються на вивченні та аналізі політико-адміністративних систем, які є чинником зміни концептуальних уявлень про процеси державотворення.

Більш того, еволюція політико-адміністративних систем прямо пов'язана із вимогами побудови дієвого публічного урядування, яке здатне на діагностування стану суспільства, виявлення суспільних проблем, вироблення тенденцій і пріоритетних напрямків публічної політики, прогнозування впливу управлінських рішень на розвиток суспільства і подолання (чи попередження) суспільних проблем.

Усвідомлення потреби реформування системи державного управління в Україні обумовлено проблемою вибору адекватної політико-адміністративної системи.

Дослідженню питань еволюції політико-адміністративної системи присвятили свої праці такі науковці, як В. Вільсон, С. Бах, І. Кесслер, В. Пестофф, Д. Осборн, Т. Геблер, Р. Леві, Дж. Торфінг, П. Тріантафіллоу та С. Осборн.

Вивчення проблем розвитку публічного урядування в умовах транзиту політико-адміністративних систем поступово набуває оберті серед дослідників галузі державного управління в Україні.

У той же час дослідженню питань взаємозв'язку еволюційного процесу становлення політико-адміністративних систем і розвитку публічного урядування приділено недостатньо уваги з боку як закордонних, так і вітчизняних науковців.

Мета дослідження полягає у виявленні взаємозв'язку еволюції політико-адміністративних систем і процесу розвитку публічного урядування та з'ясуванні суперечностей, що виникають у сфері публічного урядування за умов транзиту політико-адміністративних систем.

Упевнено можна наголосити, що за майже 130-річну історію дослідження державного управління (від В. Вільсона до теперішнього часу) у цій сфері сформувався три базові концепти: управління (Administration); менеджериалізм (Management); урядування (Governance).

Еволюційне становлення даних концептів вплинуло на стан розвитку політико-адміністративної системи, під якою, в контексті нашого дослідження, розуміємо сукупність сталих зв'язків і відносин між різними гілками державної влади в їх динамічній взаємодії із інститутами громадянського суспільства. Іншими словами, політико-адміністративна система – це система, що втілює всю повноту відносин між урядом (органами влади), громадянами країни та організаціями різних напрямків діяльності.

Зазначимо, що в умовах існування кожного концепту відбувалось становлення певної політико-адміністративної системи. За умов концепту "Administration" мова йшла про державне управління (Public Administration).

Базові засади Public Administration були окресленні ще В. Вільсоном, який наголошував, що “державне управління – це найбільш очевидна функція уряду: це уряд у дії; це виконавчий, оперативний, найбільш помітний аспект уряду і, безумовно, має таку ж історію, як і сам уряд” [1].

Головним принципом функціонування державного управління, за вченням В. Вільсона, було “розмежування політики та управління, що стало предметом дослідження багатьох науковців” [1].

Згодом виклики часу, з якими зіткнулися держави наприкінці ХХ ст. (зростання попиту на послуги держави, вимога підвищення ефективності діяльності державного апарату з боку громадян, падіння суспільної довіри до інститутів влади тощо), стали підґрунтям для перегляду традиційних моделей і методів державного управління в багатьох країнах.

Потреба в запровадженні управління державними справами, що було орієнтоване на результат, призвело до появи нового концепту у сфері державного управління – “Management”. З 1980-х рр. широкого розповсюдження набуває процес становлення нової політико-адміністративної системи – Нового державного менеджменту (New Public Management).

Можна виокремити декілька принципів, що покладені в основу розвитку New Public Management, а саме: підвищення продуктивності (забезпечення задоволення зростаючого попиту на послуги держави без зміни рівня податкового навантаження), орієнтація на користувача (формування та реалізація програм суспільних видатків, що базуються на потребах громадян, підвищення якості послуг, що надаються населенню), децентралізація (перерозподіл функцій між різними рівнями державного управління), орієнтація на результат (перехід на управління по результатам (performance-based management)).

Ключове питання у функціонуванні політико-адміністративної системи New Public Management полягало не в затвердженні жорстких правил, але в максимально повному створенні ринкового середовища функціонування бюрократичних організацій з метою підвищення ефективності їхньої роботи та досягнення якнайкращих показників у співвідношенні витрат і результатів діяльності публічного сектора.

New Public Management став засобом, завдяки якому в діяльність як державних інститутів, так і держави в цілому, впроваджувались методи бізнесового стилю та ринкові механізми управління [4].

Більше того, треба наголосити, що New Public Management був спрямований на впровадження певних позитивних інновацій, а саме:

– децентралізацію управління;

– делегування владних повноважень і відповідальності з центрального на нижчі рівні державного управління, активізація діяльності місцевих органів влади та недержавних організацій у розробленні й виконанні стратегічних цілей державної політики;

– скорочення чисельності штату державних службовців, підвищення відповідальності організацій та їх працівників за досягнення результатів через систему оцінки результатів діяльності;

– широке впровадження стратегічного планування та інших інновацій.

У той же час New Public Management отримав і безліч нарікань з боку науковців, що досліджують сферу державного управління, які полягають у такому:

– ідея перетворення громадян на клієнтів призводить до порушення базових принципів соціальної справедливості, оскільки тепер громадяни отримують доступ до державних послуг залежно від своєї платоспроможності;

– до держави не може бути застосований найважливіший для бізнесу принцип конкуренції, до державного сектора в економіці зазвичай належать нерентабельні підприємства, управління якими не під силу бізнесу;

– на відміну від бізнесу, що існує в ринковому середовищі, де кожна організація має чіткі цілі та завдання і прагне до одержання прибутку, державні структури існують у політичному середовищі та політика дуже впливає на їх функціонування. Цілі і завдання державних органів часто різноманітні і мінливі, ефективність їх діяльності погано піддається вимірюванню, чиновники рідко відчують на собі позитивні та негативні наслідки своєї діяльності;

– перенесення центру ваги із законодавчих обмежень на ринкову поведінку тягне за собою ослаблення внутрішніх зв'язків усередині бюрократії, в результаті чого руйнується ієрархія, що лежить в її основі. Передача до рук управлінців нижчої ланки розширених функцій з трактування законів ставить під удар усю демократичну модель управління, згідно з якою основним джерелом законодавчої влади є обраний громадянами парламент.

Частина невирішених питань призвела до того, що на початку 2000-х рр. реформи державного управління перейшли на новий етап розвитку, який був обумовлений впровадженням якості як головного показника діяльності державноуправлінських інституцій у процес державного управління. Перше місце посів концепт “Governance”, що відповідає принципам демократії, вимогам ефективності, відповідальності та відкритості. В умовах даного концепту відбулося становлення та розвиток нової політико-адміністративної системи – Нового публічного урядування (New Public Governance).

А. Колодій зазначає, що “... в Європі ... усе більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій “врядування” не як government – урядового управління, а як “governance” – публічного (суспільного) управління, в якому задіяні всі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство. Воно містить конотацію виходу управлінської діяльності за межі уряду, “роздержавлення” управлінських функцій, передачі значної їх частини від уряду до інших суспільних суб’єктів задля досягнення кращої керованості суспільства, його впорядкованості і спрямування на досягнення стратегічних цілей. Цей термін означає перехід від розуміння управління як ієрархічної (вертикальної) системи контролю згори вниз до його сприйняття як процесу, спрямованого на

горизонтальну, мережеву взаємодію, завдяки якій відбувається скеровування суспільних суб'єктів на певні бажані чи корисні цілі” [2].

Учасники Першої Світової конференції з питань Врядування (First World Conference on Governance) визначають “public governance” як “систему, що є прозорою, підзвітною, справедливою, чесною, демократичною, учасницькою та відповідною людським потребам” [8].

С. Мунші та П. Біджу наголошують, що “public governance” означає “управління на основі широкої участі, що здійснюється відповідальним, підзвітним і транспарентним чином на основі принципів ефективності, легітимності та консенсусу з метою заохочення прав окремих громадян і суспільних інтересів, що свідчить про прояв політичної волі до забезпечення матеріального благополуччя суспільства та стійкого розвитку в умовах соціальної справедливості” [9].

Погоджуємося й із П. Хьорстом, який зауважує, що “public governance” спрямоване на “створення ефективних політичних рамок, що сприяють приватній економічній діяльності: стабільному режимові, правопорядку, ефективній державній адміністрації, адаптованій до виконання функцій, які звичайно можуть виконуватися урядами, і сильному громадянському суспільству, незалежному від держави” [5].

На нашу думку, найбільш просто “public governance” можна охарактеризувати як систему, в якій зацікавлені сторони взаємодіють для впливу на результати публічної політики.

Підтвердженням цьому є й дослідження А. Колодій, яка підкреслює, що “... врядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напрямку розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні мають переважно, хоч і не винятково політичне спрямування.

Іншими словами, врядування дорівнює виробленню і здійсненню публічної політики. Публічної – значить такої, яка є справою суспільства, громади, кожного її члена, а не лише офіційних уповноважених осіб ...” [2].

У цьому ж напрямку працює й В. Сумська, яка визначає публічне врядування як “політичну діяльність, спрямовану на розробку та прийняття суспільно важливих державних рішень, вироблення і здійснення державної політики з метою забезпечення якнайповнішого задоволення суспільних інтересів та максимальної реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина” [3].

Зазначимо, що в цілому спрямованість таких еволюційних процесів є очевидною – зменшення ролі держави-нації шляхом передачі її функцій, з одного боку, на міждержавний рівень, а з іншого – на більш нижчі щаблі урядування, починаючи з органів місцевого самоврядування й закінчуючи регіональними владними структурами.

Це привело до появи нових методів політико-адміністративного управління, фрагментації публічного (суспільного) сектора, скороченню повноважень державної служби та до створення нових умов організації самого суспільства та

управління ним. Звідси витікає абсолютна спрямованість еволюції політико-адміністративних систем на таке:

- скорочення ролі держави та децентралізацію владних відносин;
- відмова від амбіцій керувати (управляти, контролювати) суспільством, спираючись на приватизацію процесу управління;
- пошук нових форм соціального регулювання, які обговорюються та виробляються в межах управлінської парадигми.

Підсумовуючи, наголосимо, що завершення перехідного етапу становлення та розвитку української державності привело до потреби вибору найбільш адекватного для України концепту державного управління. У свою чергу, New Public Governance (нове публічне урядування) є політико-адміністративною системою, що включає соціальні структури та організаційно-правові впливи при вирішенні проблем управління справами суспільства. У сучасних умовах, коли гостріше постають проблеми взаємодії органів публічного урядування і інститутів громадянського суспільства, а механізми державного управління у всьому світі не витримують кризи, проблеми підвищення дієвості публічного урядування набувають особливого значення. Постає питання про легітимне підґрунтя об'єднання зусиль усіх механізмів політико-адміністративної системи для організації вирішення глобальних і загальнодержавних проблем, проблем регіонального характеру, координації діяльності державних органів влади, інститутів суспільства та механізмів упорядкування соціальних процесів.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що досить часто проблеми при дослідженні того чи іншого об'єкта виникають з огляду на нерозуміння сутності явища чи процесу. У контексті нашого дослідження підкреслимо, що повністю погоджуємося із виразом А. Колодій про те, що “нова парадигма публічного урядування (governance), що відводить органам політичної влади меншу роль у урядуванні, ніж це було дотепер, рано чи пізно пошириться й на Україну” [2]. Продовжуючи свою думку науковець зазначає, що “... українська управлінська наука повинна бути готова до сприйняття і відповідного відображення цієї тенденції засобами свого понятійно-термінологічного апарату. Оскільки просто термін “урядування” ... є буквальним відтворенням змісту англійського поняття government (“урядового управління”), то як еквівалент терміну governance в українському дискурсі може бути прийняте словосполучення “публічне урядування” [Там же].

У той же час, щоб окреслити межі подальших розвідок, зазначимо (фах автора статті дозволяє це зробити й можливо це буде певним відкриттям для окремих дослідників галузі державного управління та зніме напругу в питаннях визначення таких термінів, як “державне управління”, “публічне адміністрування”, “публічне урядування” тощо), що термін “управління” в англійській мові має щонайменше шість значень:

- управління (ADMINISTRATION) – як процес – сукупність управлінських дій, що забезпечують досягнення поставленої мети шляхом перетворення ресурсів на “вході” у продукцію на “виході”;

– управління (CONTROL) – як наука – система упорядкованих знань у вигляді концепцій, теорій, принципів, способів і форм управління;

– управління (DIRECTION) – як апарат – сукупність структур і людей, що забезпечують використання і координацію усіх ресурсів соціальних систем для досягнення їх цілей;

– управління (GOVERNANCE) – як процес – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку;

– управління (GUIDANCE) – як мистецтво – здатність ефективно застосовувати данні науки управління у конкретних практичних ситуаціях;

– управління (RULING) – як функція – цілеспрямований інформаційний вплив на людей та економічні об'єкти, що здійснюється з метою спрямування їх дій та отримання бажаного результату.

І останнє, *New Public Governance* – це відносно нова (особливо для української науки державного управління) політико-адміністративна система, що, на відміну від *Public Administration* та *New Public Management*, у своєму підґрунті має принцип спільного виробництва (*Coproduction*) послуг органами влади та інститутами суспільства (бізнес-структурами та інститутами громадянського суспільства) для задоволення потреб населення.

Література:

1. *Вильсон В.* Наука государственного управления / В. Вильсон // Классики теории государственного управления. Американская школа. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 24–43.

2. *Колодій А. Ф.* Публічне врядування і публічне адміністрування / А. Ф. Колодій // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; НАДУ при Президентіві України. К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) [та ін.] ; ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 488–491.

3. *Сумська В. В.* Лобіювання як інструмент публічного врядування : зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / В. В. Сумська. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2011_4/doc/5/15.pdf.

4. *Bach S.* Human Resource Management and the New Public Management / S. Bach, I. Kessler // *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. – Oxford, Oxford University Press, 2008. – P. 450–492.

5. *Hirst P.* Democracy and Governance / P. Hirst // in Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance : Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, 2000. – 266 p.

6. *Levy R.* New Public Management : End of Era? [Електронний ресурс] / R. Levy. – Режим доступу : <http://ppa.sagepub.com/content/25/2/234.abstract>.
7. *Loughlin M.* Law, Ideologies, and the Political-Administrative System / M. Loughlin. Journal of Law and Society, 1988. – Vol. 16. – № 1. – P. 21–41.
8. Manila Declaration on Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000209.pdf>.
9. *Munshi S.* Concern for Good Governance in Comparative Perspective / Surendra Munshi and Paul Abraham Biju // Good Governance, Democratic Societies and Globalization. New Delhi, Sage Publications, 2004. – 424 p.
10. *Osborn D.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborn, T. Gaebler. – N.Y. : Plume, 1993. – 405 p.
11. *Osborn P. Stephen* The New Public Governance? / Stephen P. Osborn // Public Management Review. – 2006. – Vol. 8. Issue 3. – P. 377–387.
12. *Pestoff V.* New Public Governance and Accountability – Some Jewels in a Treasure Chest [Електронний ресурс] / V. Pestoff. – Режим доступу : http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo1_edic_91.pdf.
13. The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance / Ed. By Stephen P. Osborn. – Routledge, 2009. – 432 p.
14. *Torfig J.* What's in a name ? Grasping New Public Governance as a Political-administrative system [Електронний ресурс] / J. Torfig, P. Triantafillou. – Режим доступу : http://www.pa-knowledge.org/8TAD/tiki-download_file.php?fileId=66.

Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.

УДК 351

О. А. КОТУКОВ, Т. В. КУЗНЯКОВА

ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДУ СТРУКТУРИЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Викладено зміст методу структуризації цілей і доведено необхідність його використання під час діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: державне управління, метод структуризації цілей, органи влади.

The article presents a method of structuring the content of the goals and the necessity of its use during the activities of public authorities.

Key words: governance, ethod for structuring purposes, the authorities.

Підвищення ефективності діяльності системи органів публічної влади в сучасних умовах, посилення невизначеності та складної прогнозованості розвитку світової економіки, збільшення інформаційних потоків і прискорення процесів глобалізації передбачає необхідність зміни механізмів її цілепокладання, надання їй наукового обґрунтованого і раціонального характеру.

Об'єктивно цілі публічного управління народжуються і мають народжуватись “знизу” – іти від потреб та інтересів людей, які і є головним джерелом влади в будь-якій демократичній державі. Відповідно, цілі органів влади полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу, забезпеченню потреб та інтересів усіх громадян. Отже, потреби суспільства і проблеми, що турбують його членів, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей публічного управління. Проте спектр таких проблем і потреб є широким, що обумовлює необхідність ранжування і побудови пріоритетів, розробки стратегії і тактики їхньої діяльності.

Необхідність вивчення об'єктивних умов, в яких функціонує суспільство, потреб та інтересів його членів, об'єктивне визначення внутрішніх можливостей, достовірна оцінка потенціалу кожної ланки управління обумовлюють необхідність забезпечення практичної цілерациональної діяльності органів публічної влади і наявності в керівників різних рівнів практичних умінь формування відповідного дерева цілей, яке виступатиме практичним втіленням реалізації стратегії роботи відповідних організацій і структурних підрозділів. Зазначене обумовлює актуальність даної статті.

Проблемам раціоналізації та підвищення ефективності діяльності органів публічної влади в Україні останнім часом приділяється багато уваги. Свої наукові роботи даному питанню присвятили В. Авер'янов, В. Бакуменко, Л. Беззубко, В. Дзюндзюк, А. Дегтяр, Р. Калюжний, В. Князев, Д. Кольцов, В. Корженко, В. Мартиненко, Н. Мельтюхова, Г. Одінцова, О. Ярмиш та ін.

Однак проблеми раціоналізації управління через використання методу структуризації цілей, а також методичні підходи щодо його використання в діяльності органів публічної влади, на жаль, залишаються в сучасних дослідженнях українських вчених поза увагою.

Мета статті – визначення особливостей використання методу структуризації цілей у діяльності органів публічної влади в Україні, а також розробка методики опанування даного метода слухачами магістратури державного управління.

Відомий французький філософ і соціолог ХІХ ст. Огюст Конт вивів таку формулу: “знати, щоб передбачити, передбачити, щоб управляти”, яка не втрачає своєї актуальності і до сьогодні [3]. Її зміст стосовно сучасної системи публічного управління полягає в необхідності підвищення її раціоналізації, спираючись на ґрунтовне вивчення зовнішнього середовища, об'єктивну оцінку своїх можливостей, подальшу розробку сценаріїв управління і відповідних способів реагування на імовірні складнощі під час їх реалізації.

Тобто сутність управління потребує налагодженого механізму цілепокладання, а в ньому – логічного просування від більш абстрактного загального передбачення

до конкретного прогнозування та подальшого програмування з використанням здобутків науки державного управління, і в результаті до тактичного і стратегічного планування – вибору належного способу дій та його неухильного впровадження в життя. Планування наводить міст між нашим нинішнім становищем і тим, якого ми хочемо досягти. Тому відмова від планування означає відмову від цілепокладання в публічному управлінні, а отже, – і від самого управління як такого, бо в такому разі на перше місце виходять стихійні механізми з абсолютною непередбачуваністю їх наслідків. Як стверджують Г. Кунц та С. О’Доннел, “планування – це прийняті наперед рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити. Планування проводить зв’язок між нашим сьогодинішнім станом і тим, чого ми хочемо досягти” [4]. При цьому планування, на їх думку, є практичним способом реалізації заздалегідь поставлених цілей.

Структура можливих цілей у публічному управлінні є вкрай складною та різноманітною. За сферою життєдіяльності суспільства можна виділити такі цілі:

- соціальні, які спрямовані на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини його елементів, стан і рівень життя людей;
- суспільно-політичні, що спрямовані на комплексний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- економічні, які спрямовані на утвердження певного типу економічних відносин, забезпечуючи матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;

- духовні, пов’язані в одному аспекті зі розвитком духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому – із залученням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Зазначені цілі конкретизуються в низці інших, внутрішньо організаційних, які є цілями нижчого рівня порівняно з вищенаведеними, а саме:

- діяльнісно-праксеологічних, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та органів публічної влади;

- організаційних, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб’єктах і об’єктах публічного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур;

- виробничих, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об’єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації;

- інформаційних, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;

- роз’яснювальних, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей вищого порядку.

За терміном досягнення цілі публічного управління поділяють на: стратегічні (досягнення яких можливо через п’ять та більше років); тактичні (від півроку до п’яти років); оперативні (які необхідно досягти в термін, що не перевищує півроку) [1].

При цьому всі зазначені цілі мають бути жорстко пов'язаними одна з одною. Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що фіксують великі блоки дій щодо досягнення перших, а тактичні – в оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії з досягнення стратегічних і тактичних цілей.

Стратегічні цілі фіксуються в Конституції, законах, державних концепціях та стратегіях, тактичні цілі, як правило, визначаються у програмах діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх цільових програмах.

Цілі, які ставить перед собою конкретний орган публічної влади, можна класифікувати за такими ознаками:

– *рівнем значущості для організації*: концептуальні, які виступають базисом для наступних цілей організації; включають філософію організації, її місію, цінності, місце в системі діяльності органів влади; загальні, що розробляються на довгострокову перспективу і відображають основні напрями діяльності організації; специфічні, що розробляються на основі загальних цілей в кожному підрозділі;

– *рівнем впливу на організацію*: такі, що забезпечують функціонування організації; такі, досягнення яких позитивно вплине на організацію; небажані, досягнення яких негативне вплине на організацію; ніяк не вплинуть на існування і розвиток організації;

– *джерелом виникнення*: поставлені іншими органами влади більш високого рівня; поставлені навколишнім середовищем, в якому функціонує дана організація; сформовані членами організації;

– *комплексністю*: прості; складні, що декопозуються на підділі;

– *формою результатів*: виражені в кількісних показниках; описані якісними характеристиками;

– *з точки зору особливостей взаємодії*: індиферентні, які, не пов'язані між собою; конкуруючі; компліментарні, що доповнюють одна одну; антагоністичні, що виключають одна одну; ідентичні, які співпадають;

– *за результатами*: кінцеві; проміжні.

Різноманітність цілей підкреслює важливість застосування в практиках управлінців різних рівнів методу структуризації цілей чи, як його ще називають, метод дерева цілей [1]. Згідно з даним методом, цілі представляються графічно у вигляді своєрідного дерева зі стовбуром і зростаючими на ньому вітами, які відображають пріоритетність цілей, зв'язки між ними та засоби їх досягнення. Побудова такого дерева здійснюється на основі дедуктивної логіки з використанням евристичних процедур. Концепція дерева цілей уперше була запропонована Ч. Черчменом і Р. Акофмом у 1957 р. [5]. Вона передбачає кількісний та якісний опис, строки досягнення та аналіз ієрархічно розподілених взаємопов'язаних і взаємообумовлених цілей управління.

Дерево цілей складається з цілей декількох рівнів: генеральна мета – головні цілі (підділі 1-го рівня) – цілі 2-го рівня – підділі 3-го рівня і т.д. до потрібного рівня.

Для досягнення генеральної мети необхідно реалізувати головні цілі (ці цілі виступають щодо вищестоящої цілі як засоби); для досягнення кожної з головних цілей необхідно реалізувати відповідно свої більш конкретні цілі 2-го рівня і т.д.

Для побудови дерева цілей використовують процедури класифікації, декомпозиції та ранжування. Кожна підціль повинна характеризуватися коефіцієнтом відносної важливості. Сума цих коефіцієнтів для підцелей однієї цілі повинна бути рівною одиниці. Кожний рівень цілей (під цілей) необхідно формувати за відповідною ознакою декомпозиції процесу їх досягнення, а будь-яку мету (підціль) бажано відносити до організаційно відокремленому підрозділу чи виконавцю [6].

Цілі діяльності органів публічного управління, представлені в “дереві”, мають відповідати таким вимогам:

- бути об’єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об’єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;

- бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів й інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

- бути науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;

- бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні й часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;

- бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі [Там же].

Обґрунтованість і дієвість цілей публічного управління визначаються рівнем забезпеченості їх досягнення сукупністю ресурсів (організаційних, природних, людських). Особливе значення тут мають природні й людські ресурси, які є, як правило, обмеженими. Тому увагу слід звернути на залучення і використання тих, що відтворюються, розвиваються й перебувають у постійному розпорядженні. Перш за все – це ресурси суспільної моралі і права.

У цьому контексті варто відзначити, що будь-які цілі, які ставляться в публічному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності існуючим у суспільстві і загальнолюдським моральним нормам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів, нормативних актів і механізмів їх реалізації.

Винятково багатим за потенціалом ресурсом як для формування, так і здійснення цільовизначення в публічному управлінні є демократія. Цілі публічного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі публічного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчувають співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других часто забувають, у результаті чого цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що зрештою вони втрачають будь-який життєвий сенс. Рациональне й ефективне публічне управління вимагає гармонізації цілей, засобів і методів їх реалізації.

Отже, побудова дерева цілей діяльності органів публічного управління включає певні принципи і підходи. Центральними цілями, – (стовбуром) дерева цілей управління, – є, як правило, соціальні та суспільно-політичні цілі, пов'язані з якістю життя суспільства, його збереженням або перетворенням. За своїм характером ці цілі Д. К. Гелбрейт називає захисними і позитивними [2]. Дані цілі визначають стратегічні, тактичні і оперативні цілі діяльності органів публічного управління за окремими напрямками, перетворюючись на відповідні стратегії, програми, плани.

Важливе значення при цьому має процедура узгодження цілей з тим, щоб вони підтримували і посилювали одна одну. Також необхідна обґрунтована субординація цілей, при якій вони як би “працювали” одна на одну і реалізація однієї мети ставала підґрунтям для досягнення іншої.

Дотримання таких вимог може дійсно перетворити діяльність органів публічної влади на потужну рушійну силу функціонування країни в цілому та її окремих регіонів, зокрема.

Технологія побудови дерева цілей для конкретної організації включає такі етапи:

- 1) визначення концептуальної проблеми, вирішення якої обумовили необхідність побудови “дерева цілей”;
- 2) генерація стратегічних, тактичних та оперативних підцілей;
- 3) розмежування цілей за джерелом виникнення та складністю;
- 4) верифікація цілей, їх перевірка на здійсненність;
- 5) перевірка компліментарності цілей та підцілей;
- 6) встановлення якісних та кількісних критеріїв досягнення цілей;
- 7) визначення кінцевих і проміжних точок контролю рівня досягнення цілей;
- 8) визначення механізму корегування та подальшого розвитку дерева цілей [1].

Під час побудови дерева цілей необхідно керуватися такими правилами:

– кожна сформульована ціль повинна мати засоби та ресурси для її забезпечення;

– при декомпозиції цілей повинна бути дотримана умова повноти редукції, тобто кількість підцілей кожної мети повинна бути достатньою для її досягнення;

– декомпозиція кожної мети на підцілі повинна здійснюватися за однією вибраною класифікаційною ознакою;

– розвиток дерева цілей має продовжуватися до тих пір, поки ключова проблема, покладена в основу дерева цілей, не буде мати всі засоби для її розв'язання.

На підставі викладеного матеріалу можна зробити висновок про важливість і необхідність опанування методу дерева цілей як слухачами магістерської

підготовки, так і працівниками органів публічної влади. У подальших дослідженнях буде докладно розглянуто інші методи, необхідні в роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Література:

1. *Виноградова З. И.* Стратегический менеджмент. Матрица модулей, “дерево” целей / З. И. Виноградова, В. Е. Щербакова. – М. : Фонд “Мир”, Академический Проект, 2004. – 304 с.
2. *Гелбрейт Дж. К.* Новое индустриальное общество / Дж. К. Гелбрейт. – М. : АТС, 2004. – 225 с.
3. *Конт О.* Дух позитивной философии (Слово про позитивне мислення) / О. Конт. – СПб., 1999. – 250 с.
4. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Г. Кунц, С. О’Доннел ; пер. с англ. – М., 1981. – Т. 1. – С. 147.
5. *Черчмен Ч.* Введение в исследование операций / Ч. Черчмен, Р. Акофф. – М. : АТС, 1968. – 220 с.
6. <http://www.inventech.ru/lib/analisis/>

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.

УДК 35:342.7

Л. М.НОВАК-КАЛЯЄВА

**СУЧАСНІ АЛГОРИТМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА
У ВІРТУАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ
НА ЗАСАДАХ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ**

Досліджено особливості взаємодії держави, суспільства й особи у віртуальному просторі на засадах концепції прав людини. Підкреслено потенціал свободи доступу до інформації – повної свободи, без фільтрів або цензури, а для органів влади запропоновано не стільки встановлювати бар’єри та заборони, скільки розвивати здатність особи до думки та критичного аналізу. Визначено навчання технологіям за допомогою технологій як актуальний шлях та одне з провідних завдань органів державного управління.

Ключові слова: державне управління, права людини, інформаційний простір, дотримання прав людини в інтернеті.

The features of co-operation of the state, society and person are investigational in virtual space on principles of conception of human rights. Potential of freedom of access is underline to information - complete freedom, without filters or censorship,

and for the organs of power it is suggested not so much to set barriers and prohibitions, skilfully develop the capacity of person for an idea and walkthrough. Studies to technologies by means of technologies are certain as an actual way and one of leading tasks of organs of state administration.

Key words: state administration, human rights, informative space, bservice of human rights in the internet.

Інформаційний простір у сучасному світі перетворився на істотний чинник функціонування всіх суспільних інституцій і вимагає чіткого окреслення їх позицій щодо алгоритмів взаємодії у віртуальному просторі. Мова йде як про політику влади, так і ставлення громадськості щодо її реалізації, зокрема в контексті забезпечення прав людини. Звичними заходами впливу для органів влади завжди були заборони та покарання, що вважалися дієвими засобами запобігання небезпекам і захисту користувачів від неякісної та негативної інформації. Натомість ці засоби не є ефективними щодо сучасних масштабів технологічних змін, отже, діяти необхідно способами, що не мають нічого спільного з насильством у будь-якому його вигляді. Значна частина учасників суспільної дискусії на цю тему схильна запропонувати в якості альтернативи заходи освіти та переконання, тобто фактично умотивувати користувачів до етичної поведінки в мережі. Скепсис з цього приводу – зрозуміла, але неоднозначна реакція. Дійсно, потрібно не стільки встановлювати бар'єри та заборони, скільки розвивати здатність особи до думки та критичного аналізу. Навчання технологіям за допомогою технологій – актуальний шлях, це одне з провідних завдань органів державного управління.

Дослідженню проблем управління в умовах інформаційно-технологічних змін, дотримання прав людини у всесвітній мережі присвятили свої роботи зарубіжні вчені, зокрема В. Брітков, Ж. Бус, Х. Вегенер, Л. Вудс, Ж.-Г. Ганашиа, Дж. Девіс, М. Кастельс, Дж. Маркофф, А. Лехман, Х. Ніссенбаум, Х. Сенг-Хан, Є. Касперський та ін.

Серед українських науковців інформаційні системи в державному управлінні вивчали І. Клименко, О. Осауленко, А. Панчук, М. Сендзюк, В. Тронь. Проблемам розвитку державного управління в умовах інформатизації присвячено праці вітчизняних науковців О. Амоші, В. Бакуменка, М. Бугка, В. Гейця, О. Дація, М. Дітковської, М. Корецького, Я. Олійника, О. Суходолі, Л. Чернюк, М. Чумаченка. Вивченню ролі інформації в управлінні соціально-економічним розвитком України присвячено праці Л. Бакаєва, В. Ситника, М. Татарчука, Ю. Шарова. Однак у вітчизняній науці державного управління проблеми дотримання прав людини у віртуальному просторі висвітлено недостатньо, що обумовило актуальність теми.

Мета статті – окреслити основні аспекти взаємодії державних органів, суспільства та окремої особи в умовах інформаційного суспільства, що розвивається та вимагає від держави урегулювання відносин, що в ньому складаються.

Права людини ґрунтуються на принципах свободи, автономності особи та рівності. На таких саме принципах повинні ґрунтуватися й підходи до знання, в

суспільстві, що усвідомлює потребу в знаннях глобально. Безпрецедентний масштаб інформаційних потоків в інформаційному суспільстві обумовлює формування попиту суспільства на знання. Різниця між інформацією і знанням укорінена, головним чином, в інтерпретації: інформація завжди нейтральна, її можна вимірювати, накопичувати та зберігати. Знання обумовлюють наявність суб'єкта, реального або потенційного, здатного до інтерпретації. Існування знання засноване на тому, що між людською свідомістю та навколишнім світом існує взаємодія, тобто не існує знання без свідомих суб'єктів, здатних до розуміння. Отже, засобами технології неможливо зберегти знання, тому що воно завжди залежить від дійсної або потенційної інтерпретації суб'єктом. Без носія інформація не може відбутися як знання.

Громадськість наполягає на необхідності свободи доступу, заборони будь-якого виду цензури, тобто слід не тільки заборонити обмеження доступу до знань, але й не допускати будь-якого відстежування, тобто інтернет як і бібліотека повинен залишатися місцем свободи та відвертості, що безпосередньо стосується позиції та політики влади в цьому питанні.

На практиці це означає виконання певних умов, зокрема, це стосується свободи доступу до інформації – повної свободи, без фільтрів або цензури. Питання щодо можливості допускати расизм, розпалювання ненависті, заклики до війни, прояви фанатизму – контраверсійні, а відповіді на них – неоднозначні. Існують веб-сайти, на яких інформація присвячена, наприклад, технологіям терору або самогубства, або методиці наукового дослідження чи благодійності.

Мережа інтернет є глобальним об'єднанням комп'ютерних мереж і інформаційних ресурсів, що належать безлічі різних людей і організацій. Це об'єднання є децентралізованим, і єдиного загальнообов'язкового зведення правил (законів) користування інтернетом не встановлено. Існують, проте, загальноприйняті норми роботи в інтернеті, спрямовані на те, щоб діяльність кожного користувача мережі не заважала роботі інших користувачів. Фундаментальне положення цих норм таке: правила використання будь-яких ресурсів інтернету визначають власники цих ресурсів і лише вони. У цьому контексті під терміном “ресурс” розуміється будь-яка сукупність програмних і апаратних засобів, що становлять у тому або іншому значенні єдине ціле. Ресурсом інтернету можуть вважатися, наприклад, поштовий ящик, персональний комп'ютер, віртуальний або фізичний сервер, локальна обчислювальна мережа, канал зв'язку тощо.

Інтернет є чудовим засобом доступу до інформації, до знань і можливостей, що суттєво розширює можливості вибору, розкриває шляхи та засоби реалізації свідомого та вільного від самообмежень вибору. Тому обов'язково необхідно усунути цифрову нерівність, що постійно збільшується через невпинний прогрес технологій, між тими, хто може користуватися наявними знаннями і можливостями в мережі, і тими, хто недостатньо інтелектуально підготовлений для цього. Місце органів влади визначається там, де відбувається навчання, мається на увазі, як, власне, навчання функціонерів, так і обов'язок органів

державного управління на державному рівні організувати та забезпечити таке навчання для широкого загалу, особливо для громадян старшого покоління.

Одним з найважливіших завдань органів державного управління щодо забезпечення рівного доступу громадян до інформації є сприяння щодо задоволення суспільних потреб матеріального характеру, зокрема наявності інфраструктури і доступності контенту, а також свободи взаємодії користувачів і поширення контенту.

Надмірно складний спосіб пошуку інформації вимагає спеціальної підготовки, що викликає труднощі у широкого загалу користувачів. Для вирішення цієї задачі створено такі технічні засоби, як пошукові служби або агрегатори інформаційних ресурсів, що діють на основі спеціально розроблених когнітивних стратегій звернення до інформації: мережний серфінг, перегляд, імітаційне моделювання, вибірка, перевірка рівнів достовірності інформації в мережі (reputation networks) тощо, хоча реально звільнити людину, що стикається з потоками і обігом інформації, подібні стратегії можуть лише в тому випадку, якщо користувач здатен критично сприймати весь представлений контент, тобто має певну підготовку та відповідний рівень освіти.

Згідно з принципом вільного доступу, кожна людина незалежно від рівня добробуту, раси або національності має право на доступ до всього контенту і право самому бути виробником контенту. При цьому мережа переважно використовується для роботи з електронною поштою, для пошуку інформації та здійснення електронної комерції. Існують також он-лайн ігри або віртуальні світи, але вони цікавлять обмежену частину користувачів інтернету. Рівний доступ не зводиться лише до того, що кожному дано рівне право мати доступ до наявних інформаційних ресурсів, вільно виражати себе або передавати будь-які дані швидкісним каналом комунікації. Рівний доступ повинен також забезпечувати реальну і повну можливість для особи існувати в мережі згідно з власним вибором та власним прагненням.

Дотримання принципів, закріплених у законодавстві Європейського Союзу, зокрема принципу ліберальності, як він сформульований у Директиві щодо електронної торгівлі та Директиві по телебаченню [1; 2], зводиться до дотримання принципу країни походження, хоча в зацікавлених колах активно обговорюється і припущення, що контент повинен також відповідати нормативно-правовому полю країни одержувача.

Питання про відповідальність за незаконний, заборонений, небезпечний або неетичний контент в інтернеті викликає бурхливу реакцію зацікавлених урядовців, дослідників і користувачів. Проблематика зводиться до ефективного здійснення регулювання і забезпечення виконання правових норм. Це важливе питання повинне розглядатися з точки зору не тільки, власне, ухвалення, а ще й можливостей застосування правових норм.

Сформувати електронне середовище, позбавлене небезпек, загроз, цинізму та обману – шляхетне завдання, до реалізації якого слід прагнути й постійно

рухатися в цьому напрямку. Через моніторинг, контроль, блокування, видалення або покарання тих, хто не дотримується цих правил і норм, також можна впливати на зміст контенту, але неосязність віртуального простору та досконалість засобів користування, що постійно урізноманітнюється, робить репресивні заходи переважно фрагментарними та приреченими ніколи не бути здійсненими в задуманому обсязі.

Рельєфною в цих умовах постає необхідність визнати моральні аспекти суспільного буття у віртуальному просторі, тобто потребу зміни парадигми й відходу від тільки ринкової демократії, що визнається значним колом юристів, управлінців і користувачів. Важливо визнати існування інших цінностей і благ, крім економічних: цінність відносин, досвіду, стабільного розвитку й етичної поведінки. Проблема контролю за дотриманням нормативних вимог у цьому контексті – це питання про те, яких саме цінностей повинне дотримуватися дане суспільство, стала предметом загальної дискусії, що ведеться в європейському суспільстві, однією зі складових якого є інтернет-співтовариство.

Права на інформацію не вимагають будь-якого документального підтвердження чи дозволу, тобто недоречно реалізацію прав людини ставити в залежність від документальних посвідчень або дозволів будь-яких третіх осіб або державних органів. Права людини, безумовно, поглинають свободу інформації як щодо свободи виразу, так і з точки зору права шукати і одержувати інформацію. Отже, свобода виразу думок, як у мережі, так і поза нею, є таким самим основним і невід’ємним правом громадян, як виборче право, і ці фундаментальні права не можуть ставитися в залежність від того, чи пройшла людина “перевірку”, або чи одержала “посвідчення”.

Слід визнати, що між високими принципами, що відображені в конвенціях, договорах, національних законодавчих актах, правилах поведінки тощо, і реальністю інтернету, що живе за законами комерції, вигоди й волі виразу, існує глибокий розрив. Потрібні більш чіткі і точні правила та директиви, яких користувачі інтернету могли б дотримуватися й застосовувати на практиці. Водночас, існує потреба в ясному, точному, чіткому й докладному законодавстві та у відкритому й гнучкому інструменті, який міг би бути застосовуваним у різних контекстах у новаторській глобальній реальності інтернету.

У рамках європейської конвенції про захист прав людини постійно ведеться робота щодо вирішення цих завдань. Рішення європейського суду з прав людини показують, що навіть судді, що дотримуються загальних принципів європейської конвенції з прав людини і судової практики європейського суду, не завжди доходять узгоджених висновків з питань про те, чи порушує той чи інший публічний експонат, представлений на виставці полотно чи зображення в журналі права інших людей, право на недоторканність приватного життя, або, наприклад, право на людську гідність такою мірою, яка виправдовувала б втручання органів влади [3].

Усесвітня мережа має потенціал, що дозволяє вирішувати деякі практично безвихідні життєві ситуації, розкриває перед користувачами як індивідуальними,

так і груповими, як приватними особами, так офіційними державними структурами незбагнене коло можливостей, перелік яких постійно буде збільшуватись. Отже, можливо, доцільно стримувати очікування відносно регулювання і контролю інтернету за допомогою досконалих правил і норм, натомість, зберігаючи певний чинник ризику, зосереджувати увагу на питаннях безпеки і реагувати на явні загрози та ситуації, що завдають серйозного збитку окремим людям, групам або народам в суспільстві. Забезпечення можливості свободи виразу думок, зокрема, можливість протестувати, реагувати, обговорювати і роз'яснювати, не погоджуватися з деякими діями і контентом в інтернеті, чи об'єднувати однодумців – це краще рішення, ніж будь-які заборони, хоча, звичайно, заборонити набагато простіше [6].

Демократичне суспільство, що внаслідок активної акцептації та запровадження в повсякденне життя технологічних новацій перетворюється на інформаційне суспільство, має поширення свободи слова своєю основоположною характеристикою, тож напевне буде поступово позбуватися інтенцій щодо заборони, фільтрування або обмеження інформаційних потоків як недоцільних і безперспективних. Прозорість, дієві гарантії функціонування пошукових систем і використання інтелектуальної власності, доступу до інформації, а також відповідний рівень загальнодоступного контенту демонструють тенденції до оздоровлення інтернет-простору, зокрема, щодо морально-етичних характеристик змісту.

Суть нових підходів полягає в тому, що саме свобода є засадничим принципом функціонування віртуального простору, хоча авторське право і може виправдовувати деякі обмеження щодо відтворення або передачі в загальне користування творів, ним захищених. У демократичному суспільстві будь-який випадок посилання на авторське право повинен мати обґрунтування, тобто свобода виразу думок має бути глобальною, а інформація, що охороняється авторським правом, повинна розташовуватися окремо й оберігатися обмеженим доступом, а не навпаки. Отже, доцільно ретельно погоджувати вимоги авторського права з інтересами інформаційного суспільства назагал, а не замикатися лише на економічних інтересах авторів та їх нащадків.

Європейська конвенція про захист прав людини відображає базові цінності, на яких будуються правові норми. На даний момент Конвенція вже гарантує права більше 800 мільйонів людей, що живуть в 47 країнах. Стаття 8, що розглядає право на недоторканність приватного життя, та стаття 10, що стосується свободи виразу думок та інформації, застосовувалися європейським судом з прав людини при розгляді справ, пов'язаних з інтернетом.

Існують “горизонтальні ефекти” закріплених у Конвенції прав і свобод, які означають, що права і свободи інших повинні поважатися не тільки державою, але також окремими громадянами і приватними компаніями. Держава покликана формувати відповідну політику і створювати таке середовище, яке на практиці гарантує всім громадянам права і свободи, закріплені в Конвенції. “Горизонтальні ефекти” і позитивні зобов'язання держави – це два поняття конституційного і

міжнародного права, що забезпечують додаткові переваги для реалізації прав людини, включаючи свободу виразу думок. Концепції “горизонтального ефекту” і позитивних зобов’язань держави – важливі стимули для дій, спрямованих проти торгівлі людьми і жорстокого поводження з дітьми [5].

Основою для формування довірчих відносин, підвищення і розширення інформованості є залучення громадянського суспільства в процес регулювання та саморегулювання і спільного регулювання віртуального простору. Законодавство надмірно орієнтоване на покарання і санкції – це недостатньо ефективний підхід для вирішення вказаних проблем, який нерідко лише погіршує становище, особливо щодо молоді.

Органам державного управління спільно зі структурами громадянського суспільства необхідно створювати структури, які займалися б питаннями оцінки якості і відбору релевантної інформації. Насаджувати цінності під загрозою покарання в сучасних умовах також непродуктивно й безперспективно. Доцільно використовувати інші інструменти, які допоможуть успішніше вирішувати завдання інтерналізації норм і цінностей, тобто сприйняття користувачами різного віку, гендерної приналежності, професійного та соціального статусу норм, цінностей, поглядів, які пропонуються спільно дотичними державними та громадськими інституціями як обов’язкові чи бажані для функціонування мережі. Упровадження системи знаків якості, що дозволяє користувачам вибирати продукт або послугу і відчувати себе упевнено в своєму електронному середовищі – завдання комплексне, що вимагає спільних позицій та дій.

У цьому контексті органи державного управління повинні фінансувати послуги експертів та необхідні технічні служби для розробки відповідного програмного забезпечення щодо виявлення та знешкодження шкідливого контенту: відео- та фото- порнопродукції, вірусних загроз, погроз та закликів до насильства, пропозицій щодо нелегальної торгівлі зброєю, наркотиків, торгівлі людьми тощо. Сегрегація сайтів відносно їх контенту за віковими категоріями (до 18(?) років) щодо наявності тематичних тегів про алкоголь, “для дорослих” тощо вже проводиться у багатьох європейських країнах. Спеціальні державні служби, наприклад, ФБР у США, аналогічну роботу проводять щодо соціальних мереж, залишаючи за собою право розслідування та превентивних заходів у випадку терористичних загроз чи дій, небезпечних для особи, зокрема, наприклад, загрози замаху на самогубство.

Прикладом конструктивного походу до вирішення суспільних проблем, пов’язаних з інтернетом, може бути європейська практика дій, спрямованих проти жорстокого поводження з дітьми в інтернеті, як приклад галузі, де вже позначилися успіхи у справі захисту життя й психічного здоров’я дітей і молоді. Одним із важливих аспектів у цій проблематиці є законодавчі акти та правозастосовча практика відповідних служб та органів юстиції та державного управління.

Необхідність заборони на жорстоке поводження з дітьми визнана практично в усіх культурах, хоча й спостерігаються відмінності в розумінні того, якими

методами слід боротися з насильством над дітьми, що не заважає глобальному підходу до превентивних дій, спрямованих на захист дітей, з акцентом на дії спеціальних служб і створення більш безпечного електронного середовища, комфортного для прав людини.

Інтернет надає кожному користувачеві, що виступає активним суб'єктом глобального інформаційного суспільства, можливість діяти безпосередньо, негайно і не зважаючи на державні кордони. Послуги і технології інтернету дозволяють користувачам різних переконань, різного походження та рівня освіти встановлювати контакт один з одним і об'єднуватися у співтовариства. За таких умов виникають проблеми ідентифікації й анонімності, що ставлять під сумнів здатність користувачів адекватно розуміти своє віртуальне життя, – як приватне, так і професійне, – усвідомлювати можливі наслідки та впливати на них у віртуальному середовищі, де виникають нові норми співіснування віртуальних учасників.

Виділяють два типи ідентичності: ipse-ідентичність: відчуття власної особи, й idem-ідентичність – як більш формальну ідентичність, залежну від віртуального контексту, оточення і ситуації. Захисники недоторканності приватного життя і прав людини підкреслюють загрозу для ipse-ідентичності в ситуації, коли комп'ютери накопичують знання, створюють профілі, здійснюючи вплив на idem-ідентичність користувача, який не підозрює про ці профілі і про те, як вони впливають на його ipse-ідентичність. Наслідком такого алгоритму впливів мережі є вплив на позитивну свободу індивіда, який змушений взаємодіяти зі світом, який вибраний для нього, але не ним самим. Міркування на користь створення нового права, а саме права на захист ipse-ідентичності обумовлюють це право ідентичності як таке, що не повинне формулюватися як негативне.

Істотною проблемою віртуального суспільства є достовірність контенту, в якому інформація повинна бути перевіреною, надійною та якісною. В інформаційному суспільстві, якщо людина невидима в інтернеті, з політичної точки зору вона не існує. З появою нових медіа в мережі, виникає “Мережа активної участі”, яка протиставляється “Мережі споживання” і знаменує собою виникнення ряду нових механізмів участі і прояву власної зацікавленості користувачів. Нові цифрові медіа забезпечують право на участь і надають користувачу вибір, яку позицію займати: пасивного споживача або активного учасника. Суспільство стикається також і з появою змішаних варіантів. Наприклад, мережні соціальні сервіси Web 2.0 і соціальні мережі набувають особливої популярності в галузі освіти. У мережному доступі перебуває велика кількість різних матеріалів, які можуть бути використані як у навчальних, так і в професійних цілях. Сервіси соціального забезпечення спростили процес створення, редагування і публікації власних цифрових об'єктів, – текстів, фотографій, відеофрагментів, музичних записів тощо, – в інтернет-мережі. Тепер кожний користувач може не тільки отримати доступ до цифрових матеріалів, але й брати участь у їх формуванні. Web 2.0 дозволяють розширити межі взаємодії

всіх учасників освітнього процесу, що виходять за рамки навчальних занять, зробити цю взаємодію більш продуктивною, зручною, результативною. Мережні сервіси спілкування надають користувачам можливість керувати своїм навчанням, публікувати власні думки і демонструвати розуміння матеріалу, а також забезпечують можливість індивідуалізації змісту навчання [4].

Контент, що створюється користувачами, – “user-generated content” (UGC), – може бути продуктом не тільки індивідуального користувача, а й різних форм мережних об’єднань. Контент, створюваний користувачами, охоплює широкий спектр медіа-контенту, доступного в діапазоні сучасних технологій зв’язку. Він може бути використаний для широкого спектру додатків, включаючи завдання дослідження й обробки новин, та відображає розширення виробництва засобів масової інформації за допомогою нових технологій, які є доступними для широкої громадськості.

Усі цифрові медіа-технології, як правило, мають, наприклад, бази даних “питання-відповідь”, цифрове відео, блоги, підкастинг, форум, огляд-сайти, соціальні мережі, соціальні медіа. На додаток до цих технологій, створюваний користувачами контент може використовувати безкоштовне програмне забезпечення, а також гнучке ліцензування або пов’язані з ним угоди щодо подальшого скорочення бар’єрів на шляху співпраці користувачів, набуття ними певних навичок і умінь. Іноді UGC може становити лише частину веб-сайту. Наприклад, є сайти, де більшість змісту складають матеріали, підготовлені адміністраторами, а численні відгуки від регулярних користувачів сайту стають його істотною динамічною складовою. UGC частково або повністю контролюється адміністраторами сайту, щоб уникнути образливого змісту або нецензурної лексики, дотримуватись вимог щодо авторського права, або просто, щоб визначити, чи має розміщений UGC відношення до загальної теми сайту.

Нові медіа-засоби, таким чином, кардинально змінили роль пасивної аудиторії, що, отримавши інтерактивні можливості створення в інтернеті незалежного контенту, постійно збільшується та набуває автономного статусу у віртуальному світі. Інформаційна мережа сповнена масових експериментів, що генеруються в інновації в різних галузях знань, як технічній, так і гуманітарній, що в асоціації з аудиторіями користувачів набувають значної популярності й близькі до конкуренції з традиційними інституалізованими суспільними інституціями, адже утримують власне експертне середовище й популяризуються в засобах масової інформації значних масштабів охоплення.

Така ситуація істотно змінює саму аудиторію користувачів, алертність яких має величезний потенціал, у тому числі й політичний, що є важливим чинником суспільного життя, отже повинен бути акцептований органами влади.

Глобальною проблемою для інформаційного простору є проблема боротьби із кіберзлочинністю. Визнаючи зростаючий ризик кібератаки, які можуть виникати в будь-якому місці й торкнутися кожної країни, Міжнародний союз електрозв’язку (МСЕ) запропонував п’ять керівних принципів для

встановлення і захисту миру в кіберпросторі. Міжнародний Регламент електров'язку (РМЕ) МСЄ є одним з прикладів сприяння гармонійному розвитку, ефективній роботі та універсальному доступу до міжнародного електров'язку і технології. РМЕ був створений як нова концепція нормативно-правової бази вирішення питань і проблем, які супроводжують нові умови у сфері електров'язку, що проявилися в кінці 1980-х рр., з метою підвищення ефективності та прискорення розвитку в рамках співробітництва, взаємодії та рівного доступу. Він відображає позицію Союзу щодо проблеми захисту права на спілкування за умови не нанесення шкоди об'єктам зв'язку [7].

П'ять принципів визначають необхідність конкретних дій і зобов'язань щодо забезпечення миру і стабільності в кіберпросторі: уряд кожної країни повинен взяти на себе зобов'язання надати своєму народові доступ до засобів зв'язку; уряд повинен взяти на себе зобов'язання захищати населення своєї країни в кіберпросторі; кожна країна візьме на себе зобов'язання не приховувати терористів/злочинців на своїх територіях; кожна країна повинна взяти на себе зобов'язання не застосовувати перші кібератаки по відношенню до інших країн; кожна країна повинна взяти на себе зобов'язання взаємодіяти з іншими країнами в рамках міжнародного співробітництва з метою забезпечення миру в кіберпросторі. Отже, масштаби і характер завдань кібербезпеки вимагають скоординованих багатосторонніх дій, зокрема, заходів у галузі стандартизації та технічної допомоги країнам, що розвиваються, з урахуванням їх специфічних потреб.

Глобальні інституції працюють над формуванням стратегії розробки типового законодавства у сфері кіберзлочинності, яке було б придатним для глобального застосування і повністю сумісним з існуючими національними та регіональними законодавчими заходами. Відбувається розробка глобальних стратегій для створення відповідних національних і регіональних організаційних структур і політики в галузі кіберзлочинності. Розробляються стратегії створення визнаних на глобальному рівні мінімальних критеріїв безпеки та схем акредитації для апаратних і програмних додатків і систем, а також стратегії для створення глобальної рамкової основи щодо відстеження, попередження та реагування на інциденти з метою забезпечення транскордонної координації між новими та ініціативами, що вже існують.

Опрацювання глобальних стратегій для створення та затвердження загальної та універсальної цифрової системи ідентифікації та необхідної організаційної структури щодо забезпечення визнання цифрових облікових даних у різних географічних межах та розробка глобальної стратегії для полегшення створення людського та організаційного потенціалу з метою підвищення обізнаності та поширення "ноу-хау" в різних секторах і в усіх означених галузях обумовили появу пропозиції щодо створення основи глобальної багатосторонньої стратегії міжнародного співробітництва, діалогу та координації в усіх означених галузях. Основа базується на окремих видах заходів, що створюють дієвий на

результативний комплекс, запровадження якого істотно підвищить шанси урядів щодо наувоначальних кібербезпеки.

Існують також приватні проблеми глобального охоплення, пов'язані з порушенням прав людини на приватність. Потенційні варіанти використання будь-якої частини особистої інформації та поводження з ними – безмежні. Наявність в інтернеті чітко структурованого та більшою чи меншою мірою повного набору даних конкретної людини, що певним чином характеризують її он-лайн-поведінку – це також істотна проблема безпеки і привід для хвилювання, адже урядові та неурядові структури здатні отримати до них доступ. Цілі та методи використання цих даних можуть бути далеко неоднозначними та далеко не завжди співпадають із задекларованими. Без накладання обмеження на способи використання інформації і без їх урахування складно оцінити потенційні небезпеки від знаходження особистих даних під контролем владних органів.

Люди свідомо поступаються приватністю на користь безпеки, погоджуючись перебувати під об'єктивними камер спостереження на вулицях та службових приміщеннях, але межа, за якою людина готова поступатися своєю приватністю в обмін на зручність і персоналізацію інтернету, – є неоднозначною, індивідуальною, такою, що залежить від надто великої кількості показників, для того щоб її визначити. Критерії визначення цієї межі є надто широкими і досі не зрозуміло, на кого з учасників процесу доцільно покласти обов'язок їх визначення. Права щодо захисту недоторканності приватного життя мають, на думку експертів, мінімальну вагу, порівняно з правами забезпечення безпеки у справі запобігання терористичних актів, що трактуються як набагато важливіші, що стосується екстремальних ситуацій, хоча знецінення права на приватне життя і усвідомлення та акцептування його цінності виключають одне одного.

У межах концепції прав людини право недоторканності приватного життя обумовлене необхідністю дефінувати значну кількість характеристик, провести пошук спільних, які об'єднують різні об'єкти, класифікуються й розкривають суть поняття “недоторканність приватного життя”. Водночас поняття недоторканності приватного життя є настільки багатограним, що його неможливо привести до одного знаменника, з огляду на множинність різних об'єктів, які, хоч і не мають загальних елементів, але перебувають у колі означників його суті. Серед форм вторгнення в приватне життя, наприклад, розголошення особистих таємниць, підглядання, шантаж або неналежне використання персональних даних або акумулювання персональних відомостей урядовими органами в досьє.

Суди, члени законодавчих органів та інші посадовці переважно не визнають факт порушення ними недоторканності приватного життя. Велика частина даних, зібраних у базах даних комп'ютерів, зокрема дата народження, раса, стать, адреса, сімейний стан, не є інформацією для обмеженого кола осіб і доступність цих даних переважно не викликає занепокоєння. Натомість проблема виникає у випадку взаємовідносин між людьми й інституціями сучасної держави, що приймають рішення, здатність яких суттєво або навіть кардинально впливати на

життя кожної конкретної особи, таке занепокоєння пробуджує, адже міра добросовісності використання цих даних має істотну залежність від особи державного службовця, що виконує маніпуляції з цими даними та трактує їх на основі особистого досвіду чи отриманого завдання. Байдужістю, допущенням помилок, зловживанням, відсутністю прозорості і підзвітності чиновників наноситься шкода й порушуються права людини навіть за умов, коли особисті дані або секретна інформація не розголошуються.

Пересічна особа, як правило, не має інформації про те, яким чином дані про неї використовуються, не має доступу до даної інформації та її корекції. Заходи щодо забезпечення національної безпеки припускають ведення величезних баз даних, до яких громадяни не мають доступу, а існування таких програм тримається в секреті, адже вони кваліфікуються як питання національної безпеки. Це проблема належних правових процедур, структурна проблема, що охоплює питання диспропорції сил між громадянами і державою. Ступінь влади державних службовців над громадянами вирішується індивідуально в кожному конкретному випадку та багато в чому залежить від формалізації дій чиновника та його мотивації. Отже, питання не в тому, яку інформацію люди бажать приховати, а в об'ємі влади органів державного управління.

Отже, інформаційна та мережева безпека, аутентифікація, конфіденційність і захист прав споживачів є передумовою для розвитку інформаційного суспільства та зростання довіри з боку користувачів. Для досягнення поставлених цілей необхідно у співпраці з усіма зацікавленими сторонами і міжнародними експертними органами активно формувати, розвивати і впроваджувати глобальну культуру кібербезпеки. Загрози, що супроводжують розвиток інформаційного простору та посилення залежності від технологій, є суттєвими та неоднозначними ризиками, що прийшли в наше життя. Водночас потенційні вигоди є більш переконливими, а можливості для майбутніх вигод є нескінченними. Існування в умовах кіберзалежності, що постійно зростає, вимагає розвитку та інтеграції, захисту ресурсів, створення стабільних умов подальшого розквіту інфраструктури і нових технологій та забезпечення міцного миру в мережі.

Етичні проблеми, що стосуються захисту прав і свобод користувачів інтернету, у зв'язку з їх діями та обов'язками, стикаються з переконанням, що кожному окремому користувачеві повинен бути наданий і забезпечений однаковий рівень захисту прав і свобод в інтернеті, включаючи право на приватне життя і безпеку. Однак такий захист від кіберзлочинів і неналежного використання інтернету підлягає перегляду, коли мова йде про нерозумне застосування технологій і послуг, яке має згубні наслідки для права на недоторканність приватного життя і таємницю обміну інформацією. Таким чином, необхідно знайти оптимальне співвідношення між захистом прав і дій користувача інтернету та їх відповідальністю; причому сумнівно, щоб держава одна змогла забезпечити ефективний захист прав кібергромадян усього світу. Модель спільної відповідальності за визначення та забезпечення балансу між захистом прав і відповідальністю користувачів у віртуальному світі залишається дискусійною.

Література:

1. Директива 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради “Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема, електронної комерції, на внутрішньому ринку” від 08.06.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/94_224.
2. Директива Совета Европейского Союза 89/552/ЕЕС о координации определенных положений, установленных законодательно, регулятивно либо административно странами-участниками (Европейской Конвенции о трансграничном телевидении) в области осуществления телевизионного вещания (в редакции 19.06.1997 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_446.
3. Декларация о европейской политике в области новых информационных технологий // Дипломатический вестник. – 1999. – № 6. – С. 37–39.
4. Управління Інтернетом. Стратегія Ради Європи на період 2012 – 2015 рр. від 15.03.2012 р. // Internet Governance - Council of Europe Strategy 2012-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/pdf>.
5. Шевчук С. Судова правотворчість: сучасний досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – С. 51–74.
6. Сергієнко Н. В. Можливості використання сервісів WEB 2.0 в освіті / Н. В. Сергієнко // Сучасна наука в мережі Internet : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (25–27 лютого 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/sergienko-n-v-mozhливosti-vikoristannya-servisiv-web-20-v-osviti>.
7. Nissenbaum H. Securing Trust Online: Wisdom or Oxymoron? / H. Nissenbaum // Boston University Law Review, 2001. – Vol. 81. – № 3. – June. – P. 635–664 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nyu.edu/projects/nissenbaum/main_cv.html.

Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.

УДК 35:347.962

І. Є. СЕВОСТЬЯНОВА

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано питання оцінки ефективності функціонування судової влади з урахуванням вітчизняного досвіду і міжнародної практики, визначено завдання оцінки ефективності державного управління у сфері судової діяльності, запропоновано вимоги щодо системи оцінки ефективності функціонування судової системи України.

Ключові слова: державне управління, державна влада, ефективність, критерії ефективності, судова влада, оцінка ефективності державного управління, ефективність управління.

Examines the questions of an estimation of efficiency of functioning of the judicial authority taking into account national experience and international practice, defined the objectives of the evaluation of the efficiency of state management in the sphere of the judicial activity, offered the requirements for the system of evaluation of the effectiveness of the functioning of the judicial system of Ukraine.

Key words: public administration, public authority, effectiveness, efficiency criteria, the judiciary, the assessment of the efficiency of state governance, the efficiency of the management.

Необхідність усебічного дослідження питання ефективності державного управління та критеріїв його оцінки не викликає сумнівів. Коли мова йде про таке складне суспільне явище, як державне управління, зростає значущість оцінки державного управління з точки зору ефективності або неефективності, оскільки саме оцінка ефективності державного управління дозволяє пізнавати ступінь реального задоволення в цілепокладанні, організації і регулювання суспільних потреб, а в подальшому – на підставі отриманих даних розробляти заходи і пропозиції щодо підвищення рівня ефективності державного управління [10, с. 102].

Одним зі складових першочергових завдань побудови і зміцнення державності України є науковий вибір стратегії подальшого розвитку державно-управлінських інститутів, конкретних шляхів і способів подолання властивих їм проблем з метою створення ефективного діючого механізму державного управління.

Ефективна система державного управління передбачає інституційні рамки, які дають державним органам чітку правову основу та базується на науково обґрунтованих принципах побудови структури органів влади.

Оцінка ефективності державного управління необхідна як для органів державної влади, так і для суспільства. Суспільству вона дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів.

Питання, віднесені до механізмів управління, належать до фундаментальних проблем організації та здійснення державної діяльності в цілому. Проблема оцінки ефективності – це проблема аналізу управлінської діяльності та прийнятих рішень.

Питання оцінки ефективності діяльності судової влади в останні роки розробили такі фахівці, як В. Большакова, В. Бринцева, Ф. Жалінський, Л. Москович, Ю. Северин, В. Сташиса, А. Стрижак, А. Хливнюк, Ю. Шемчушенко, М. Якимчук та ін.

Проблеми теорії і практики державного управління, підвищення ефективності функціонування органів державної влади розглядалися в дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Я. Берсуцького, М. Бутка, Б. Данилишина, О. Дація, І. Девятко, О. Дегтяря, С. Дорогунцова,

В. Князева, М. Корецького, Ю. Куца, О. Лазора, М. Латиніна, А. Лисецького, Л. Пашко, Л. Пісьмаченко, В. Седакова, Л. Чернюк та ін.

Незважаючи на досить велику кількість наукових праць, питання щодо критеріїв оцінки ефективності діяльності судової влади залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті полягає в загальнотеоретичному аналізі оцінки і визначенні критеріїв ефективності державного управління в контексті функціонування судової системи в Україні і на міжнародній арені.

Саме поняття ефективності, завдяки притаманній йому багатоаспектності, має безліч трактувань і тлумачень. Словник української мови тлумачить поняття “ефективний”, як такий, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [2, с. 492]. Множинність значень поняття “ефективність” і труднощі його однозначного визначення відображаються і в термінології. В англійській літературі поряд з поняттям *effectiveness*, що позначає ефективність, часто використовується поняття *efficiency*, перекладене як результативність, і *productivity*, що позначає продуктивність. Крім того, в останні роки широко використовується поняття *performance*, перекладене як ступінь ефективності функціонування, яке дозволяє ввести у визначення ефективності роботи якісний аспект.

Відповідно до найбільш поширеного трактування поняття ефективності, поняття ефективність державного управління В. Малиновський визначає як узагальнюючий показник, що характеризує співвідношення одержаних суспільством кінцевих результатів і сукупних витрат на його досягнення [8, с. 32].

Ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект вельми складно. Тому, насамперед, потрібно виокремити критерії, на підставі яких можна було б виміряти об’єктивізацію управління (наближення суб’єктивності управління до об’єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження [4, с. 198].

На думку Р. Атаманчука, критерії ефективності являють собою ознаки, межі, сторони, прояви управління, за допомогою аналізу яких можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. У цьому їхня відмінність від показників, які розкривають міру, кількісні параметри відповідних ознак, граней тощо [1, с. 254].

Безліч критеріїв оцінки ефективності державного управління можна розбити на певні групи. Найбільш узагальнюючий клас складають критерії загальної соціальної ефективності державного управління, що розкривають результати функціонування системи, тобто сукупності суб’єкта і керованих об’єктів державного управління. Такі критерії, з одного боку, об’єктивно пов’язані з потребами, інтересами і цілями суспільного розвитку, а з іншого – дають

можливість бачити (і вимірювати) міру задоволення (здійснення, реалізації) потреб, інтересів і цілей. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язаність державного управління і суспільства і підготовленість першого до забезпечення динаміки і гармонійності останнього [10, с. 103].

В. Рубцов, Н. Перинська зазначають, що при оцінюванні ефективності в державному управлінні мають, як мінімум, порівнюватись: цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами; цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів); об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами; суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління, можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання [4, с. 204].

У сучасних умовах актуальним стає застосування науково обґрунтованих методів, шляхів і способів удосконалення всіх найважливіших функціональних і структурних характеристик судової влади в механізмі держави.

Об'єктом аналізу є не судовий орган влади, а результат ефективності державного управління у сфері діяльності судової системи.

Завдання оцінки ефективності державного управління у сфері судової діяльності полягає в тому, щоб оцінити: управлінську діяльність судових органів влади; проведену державою судову політику; реалізацію державних програм розвитку судової влади; а також наслідки проведеної судової політики і реалізації державних програм. Вибір типу оцінки і методів оцінювання залежить від цілей управління, завдань судової системи, соціально політичних умов, наявності необхідних ресурсів та інших факторів (рисунок).

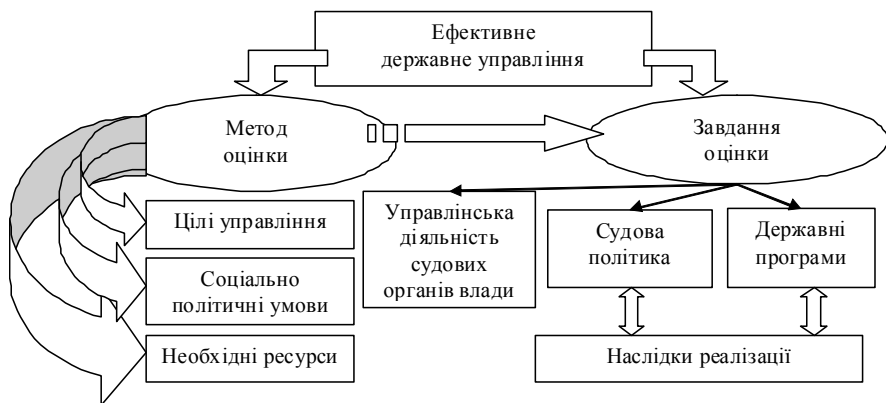


Рисунок. Складові оцінки ефективного державного управління у сфері реалізації судової влади

Планування проведення діяльності з оцінки результатів державного управління у сфері судової влади передбачає вибір системи показників, властивості оцінок, точності оцінювання, процедури збору інформації, у тому числі використання результатів інших досліджень.

Згідно із затвердженим Радою суддів України стратегічного плану розвитку судової влади на 2013 – 2015 рр., правосуддя повинне бути спрямоване, насамперед, на забезпечення його доступності, справедливої судової процедури, незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів, ефективності судової захисту.

У перспективі найближчих років перед судовою системою постає низка завдань: формування (зміцнення) незалежної і неупередженої судової системи; підвищення якості функціонування судової системи; гуманізація правосуддя; підвищення якості й виконання судових актів; підвищення рівня відкритості та прозорості судової системи; визначення механізмів отримання громадянами повної інформації про діяльність судової системи, а також її чітка регламентація; підвищення підготовки кадрового потенціалу судової системи; забезпечення належного матеріально-технічного ресурсного забезпечення діяльності судової системи; розвиток інформаційних технологій у сфері діяльності судової системи.

У даний час в Україні не існує системи показників і критеріїв оцінки ефективності функціонування судової системи. У рамках окремих структурних елементів судової системи, таких як Конституційний суд України, Верховний суд України, суди загальної юрисдикції, Вищого Господарського суду України і господарських судів здійснюється збір і аналіз кількісних характеристик судочинства і його результатів, які можуть слугувати умовними показниками ефективності функціонування судової системи України, що надалі можуть бути одним з елементів системи оцінки ефективності функціонування правосуддя в Україні.

Уперше проблематику оцінки ефективності правосуддя стали розробляти радянські вчені-правознавці, що запропонували свої критерії і системи оцінки роботи судів ще наприкінці 70-х рр. ХХ ст. [3, с. 76]. Однак протягом наступних двадцяти років подібні системи оцінки отримали свій розвиток у зарубіжній практиці, оскільки перші закордонні роботи, присвячені дослідженню проблем ефективності та стандартизації якості роботи судів, стали з'являтися в кінці 1980-х рр.

При визначенні критеріїв, показників і індикаторів оцінки ефективності функціонування судової системи необхідно враховувати досвід зарубіжних країн. Однією з перших основних робіт у зарубіжній практиці стали Стандарти ефективності судового процесу (Trial Court Performance Standards (TCPS)) [7, с. 186], розроблені Національним центром судів штатів (NCSC, США) спільно з Бюро підтримки правосуддя Департаменту юстиції (США). Дана публікація містить 22 стандарти і 75 критеріїв судочинства, призначених для підвищення рівня ефективності діяльності судів.

Для оцінки ефективності за даними показниками збір даних здійснювався різними методами: від спостереження, моделювання та структурованого інтерв'ювання до оглядів судової практики [9, с. 78].

Вищевказані стандарти були випробувані в дванадцяти судах США. Але система не отримала широкого впровадження. До факторів, які вплинули на цей факт, дослідники віднесли складність системи та велику кількість параметрів і стандартів [14, с. 120].

У 2005 р. ці показники були перероблені розробником – Національним центром судів штатів – до десяти ключових показників, на основі яких були сформовані так звані “CourTools”, що в перекладі означає “судові інструменти”. Це такі критерії якості функціонування судів першої інстанції, розроблені на базі основних сфер функціонування суду: доступ та об’єктивність; відсоток розглянутих справ (співвідношення кількості розглянутих справ та загальної кількості справ, що надійшли до суду); тривалість розгляду до вирішення справи; тривалість очікування справи на розгляд; точність дати розгляду; достовірність і цілісність матеріалів справ; збирання штрафів; ефективне використання присяжних; рівень задоволеності працівників суду; середня вартість розгляду однієї справи [6]. Інтерес представляє той факт, що суди самі можуть вибирати, який з 10 показників використовувати, щоб поліпшити якість своєї роботи.

Пізніше в 1990 р. у Сінгапурі для оцінки ефективності роботи судової системи було сформовано план, який включав обмеження накопичення справ у судах, формування управлінського бачення та стратегічного планування, підвищення ефективності людського ресурсу, періодичних опитувань очікувань і рівня їхньої задоволеності від споживачів послуг судів. Надалі в Сінгапурі були застосовані “Оцінні таблиці судочинства” як найважливіше джерело даних для управління, засновані на зборі даних за чотирима критеріями: суспільство, внутрішні процеси, навчання і розвиток, фінанси.

Приблизно в цей же період у Великобританії приймається судовий статут, в якому закріплювалися стандарти надання судових послуг, поліпшувалася доступність, формувалася особливий статус окремих процесуальних груп [13, с. 55].

Формування національних стандартів якості правосуддя продовжується і до цього дня в багатьох розвинених країнах. Найбільш закінчені і повні національні моделі оцінки на даний момент використовуються в Нідерландах і Фінляндії. Володіючи прикладами американської та сінгапурських систем, голландські розробники поставили перед собою мету зробити систему показників “легкої і простої” [13, с. 54]. Ними була розроблена більш досконала і комплексна система, але в той же час більш складна, яка вимагає спеціального програмного забезпечення. Вона включає шість аспектів судового розгляду та визначає критерії якості для кожного з них: процес; рішення; ставлення до сторін та громадськості; швидкість процесу; компетенція та професійні навички судді; організація та менеджмент судового розгляду [11].

Для полегшення збору даних, їх обробки та візуалізації було розроблено програмний комплекс “Приладова панель якості”. З цієї причини деякі автори вважають дану систему дещо “технократичною” [12, с. 25]. Так само, як і в системі TCPS, показники поділяються на п’ять критеріїв: неупередженість і об’єктивність

суддів; якість правосуддя (адекватність норми права кваліфікації відносин); персональна взаємодія зі сторонами; однаковість правозастосування; швидкість і процесуальні строки.

На формування систем оцінки в цілях поліпшення якості правосуддя в країнах – членах Ради Європи, як, наприклад Фінляндія і Нідерланди, впливають прагнення цих країн поліпшити свою систему правосуддя, і збільшена активність Європейського суду з прав людини, яка спонукає національні судові системи відповідати до базових стандартів правосуддя, закріплених у статтях 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основних свобод (далі – Конвенція), що є фундаментальним документом для всього співтовариства. Наведена Конвенція ратифікована Україною в 1997 р.

Основними нормами Конвенції, що відносяться до критеріїв оцінки ефективності функціонування судових систем держав, є ст. 6 “Право на справедливий судовий розгляд” і ст. 13 “Право на ефективний засіб правового захисту”.

У даний час на міжнародній арені розробками універсальних базових методик оцінки ефективності судових систем активно займаються дві організації: Європейська Комісія ефективності правосуддя (СЕРЕЈ) [15], метою якої є виявлення основних труднощів у судовій системі, визначення конкретних методів їх вирішення і підвищення функціональності судових систем.

Європейська Комісія ефективності правосуддя Ради Європи також входить в організацію другого рівня – Міжнародний консорціум з удосконалення судів (ICSE). У Міжнародний Консорціум з Досконалості Суду входять Світовий банк, Національний центр судів штатів (NCSC, США), який у свій час створив “Судові інструменти”, Підпорядковані суди Сінгапуру, Австралійський інститут судового врядування та інші організації, мета якого є об’єднання міжнародних зусиль за для розробки системи цінностей, концепцій та інструментів покращення якості здійснення судочинства. Створені Міжнародні засади досконалості суду, які є модельною методологією оцінки та покращень діяльності, сконструйованою для використання самими судами.

У міжнародній практиці існують декілька підходів до оцінювання якості роботи суду. При цьому, завжди визначаються такі питання: хто здійснює оцінку, які при цьому застосовуються стандарти та виміри, які при цьому використовуються методи збору інформації, а також шляхи подальшого використання такої оцінки. Така оцінка може мати дві основні процедури, кожна з яких може передбачати використання різних методів. По-перше, внутрішня оцінка (як “самооцінка судів”), що відбувається в межах судової системи та використовує методи, релевантні системі організації та координації судової системи. По-друге, зовнішня оцінка, що передбачає оцінку діяльності судів державою чи громадянським суспільством.

Однак механічне використання (запозичення) існуючих підходів навряд чи може бути виправданим. Необхідно знайти такі підходи, що відповідають українському контексту. Перш за все, це стосується визначення критеріїв і показників оцінювання [5, с. 17].

У будь-якому суспільстві між державою і суспільством існує взаємодія, якість якої визначається ефективністю політики у сфері державного управління.

Оцінка ефективності системи органів державного управління з методологічної точки зору має ґрунтуватися на певних критеріях. У наукових роботах цьому питанню приділяється значна увага.

Таким чином, пропонуємо такі вимоги щодо системи оцінки ефективності функціонування судової системи України: достовірність – спосіб збору і обробки інформації повинен допускати можливість перевірки точності отриманих даних у процесі оцінки; однозначність – показник повинен забезпечувати однакове розуміння суті вимірюваної характеристики; адекватність – система показників повинна характеризувати всі істотні аспекти функціонування судової системи, а саме: принципи судової влади, орієнтири судової системи на перспективу розвитку, функції, мети та завдань судової системи; точність – відповідність дійсності даних про результатів діяльності всіх структурних елементів судової системи; економічність – отримання звітних даних повинне проводитися з мінімально можливими витратами; порівнянність – вибір показників слід робити виходячи з порівнянності з показниками, що використовуються в міжнародній практиці.

У даний час стоїть завдання всебічного впровадження оціночних досліджень ефективності державного управління в органи судової влади з метою розробки і проведення адекватних і об'єктивно обґрунтованих заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит-ра, 1997. – 400 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. ; голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
3. Девятко И. Ф. Методы социологического исследования / И. Ф. Девятко. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1998. – С. 76–112.
4. Державне управління та державні установи : навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. д.соц.н., проф. Ю. П. Сурміна. – К. : Університет “Україна”, 2008. – С. 198.
5. Дослідження якості роботи судів з використанням методології карток громадянського звітування : навч. посіб. / проект USAID “Україна: верховенство права”. – К., 2010. – 128 с.
6. Інструментарій “CourTools”. Національний центр судів штатів США (2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm.
7. Клеандров М. И. Российская академия наук Институт государства и права. Экономическое правосудие в России: прошлое настоящее, будущее / М. И. Клеандров. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 367 с.
8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

9. Михайловская И. Б. Институт государства и права Российской академии наук. Суды и судьи. Независимость и управляемость : монография / И. Б. Михайловская. – М. : Проспект, 2008. – 218 с.

10. Седаков В. Г. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления / В. Г. Седаков, М. М. Нарбинова // Вестник КАСУ. – 2005. – № 3. – С. 101–104.

11. Як оцінювати якість у судах? Контрольні значення показників якості роботи суду є засобом удосконалення діяльності судів // Міністерство юстиції Фінляндії Проект якості судів в юрисдикції апеляційного суду в Рованіємі, Фінляндія (2005). – Режим доступу : <http://www.oikeus.fi/uploads/6tegx.pdf>.

12. Mohr R. Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promise in Nine European Countries' European / R. Mohr, F. Contini // Journal of Legal Studies. – 2007. – № 1 (2). – P. 25–26.

13. Pim Albers. The Assessment of Court Quality: Hype or Global Trend? Hague / Albers Pim // Гаазький журнал з питань верховенства права / Hague Journal on the Rule of Law. – 2009. – № 1. – P. 53–60.

14. Schaffler R. Y. Judicial accountability in the US State Courts measuring court performance / R. Y. Schaffler // Utrecht Law Review. – 2007. – № 3. – P. 118–125.

15. Efficiency and quality of justice // European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) website. – Режим доступу : http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp (19.03.2009).

Надійшла до редколегії 06.02.2013 р.

УДК 35.072:316.61

Н. Ф. СЕЛЮТИНА

СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Зроблено спробу визначити можливості використання соціокультурного підходу до аналізу системи державного управління як соціальної системи з акцентом на процесі взаємодії суб'єктів соціальної дії – влади та населення.

Ключові слова: соціокультурний підхід, взаємодія, соціальні функції дії/взаємодії.

This article seeks to identify opportunities for the use of socio-cultural approach to the analysis of public administration as a social system with emphasis on the interaction of social actors - government and people.

Key words: socio-cultural approach, interaction, social functions action/interaction.

Останнім часом у соціогуманітарному науковому знанні вчені все частіше звертаються до соціогуманітарного підходу. Виникають питання: що сприяло поверненню науковців до підходу, який було почато розробляти ще на перетині ІХ та ХХ століть; які нові дослідні можливості він відкриває зараз.

У суспільнотеоретичних орієнтаціях сучасної науки можна визначити певні зміни. Так, наприклад, ще в 2002 р. на II Всеукраїнському соціологічному конгресі “Проблеми розвитку соціологічної теорії” С. Макеєв зазначив, що до недавнього часу існувало уявлення про те, що суспільство – це передусім соціальна структура і що розуміння соціальної структури означає розуміння багато чого, якщо взагалі не всього, у суспільстві. Але протягом одного десятиріччя “із самодостатнім і абсолютним статусом” структури “було покинчено”. Культура – ось перспектива, поняття, пояснювальний принцип, що перемістилися у фокус соціологічних концептуалізацій, образів й інтуїцій про суспільство” [5, с. 15–16]. Отже, сьогодні в науковій літературі йдеться мова про ренесанс соціокультурної парадигми, який розпочався в кінці ХХ ст. [8, с. 90].

На думку антропологів, щоб зрозуміти соціальну організацію народу, його інститути і звичаї, необхідно спочатку виявити і вивчити різні позаінституціональні феномени людського гуртожитку. Тому культура виступає в якості основи, що констатує не тільки соціальну організацію, але й тип людини. На думку Е. Тірік’яна, соціальна теорія, що вивчає інституціональну структуру, яка знаходиться на “поверхні” людських відношень, не може ігнорувати культуру як “внутрішню”, латентну структуру суспільства, що включає певний набір символів і цінностей [11, с. 36]. Тому соціокультурний підхід має з’єднувати, з одного боку, можливості інституціонального аналізу, а з іншого – засоби “глибинного” аналізу. Отже, саме в культурі слід шукати джерело інституціоналізації сучасного суспільства.

У даній роботі робиться спроба визначення можливостей використання соціокультурного підходу до аналізу механізмів державного управління. Для цього, перш за все, треба розглянути сутність, ознаки, зміст, категоріально-понятійний апарат соціокультурного підходу, перспективи його використання в дослідженні посткомуністичних суспільств, місце серед інших підходів і парадигм у соціогуманітарних науках.

У загальних визначеннях науковців визнана продуктивність для соціокультурного підходу (який було започатковано П. Сорокіним і розроблявся у працях М. Вебера) таких підходів як системно-діяльнісний, суспільно-формаційний (К. Маркс), структурно-функціональний (Т. Парсонс, Р. Мертон).

У небагатьох спробах концептуалізації соціокультурного підходу констатується, що його методологічна розробка активно ведеться російськими філософами, до яких відносять О. Ахієзер, В. Біблер, М. Каган, М. Лапін, В. Стьопін, Б. Єрасов, С. Крапівенський, М. Петров, В. Фофанов.

Слід звернути увагу на напрацювання в межах соціокультурного підходу таких українських учених соціологів, як Н. Черниш, О. Воловодова, С. Бабенко, О. Ровенчак та ін.

Метою статті є визначення можливостей соціокультурного підходу до аналізу такої соціальної системи, як система державного управління в контексті взаємодії влади та населення.

У сучасному науковому й, особливо, навколонуковому середовищі спостерігається зловживання терміном “соціокультурний”, що призводить до втрати критеріїв науковості, коли це поняття підміняє різноманіття процесів, що відбуваються в суспільстві. Під час розгляду соціокультурного підходу в соціології Н. Черниш и О. Ровенчак визначають, що “спроби концептуалізації соціокультурної парадигми в сучасній українській соціології поодинокі. Хоча соціологічна література рясніє такими виразами, як “соціокультурна ситуація”, “соціокультурна криза”, “соціокультурний розвиток”, “соціокультурні зміни”, “соціокультурне середовище” тощо [10, с. 95].

Перш за все, необхідно визначити дисциплінарну локалізацію соціокультурного підходу. В епістемологічному пошуку Є. Тюгашева звернення до енциклопедичної та навчальної літератури не призвело до значимих результатів. На його думку, дисциплінарна ідентифікація соціокультурного підходу ускладнюється і тим, що в науковому співтоваристві не склалося спільної думки щодо того, яку наукову працю слід вважати класичною реалізацією соціокультурного підходу [9, с. 10]. До них можна віднести “Соціальну і культурну динаміку” П. Сорокіна, “Росія: Критика історичного досвіду” О. Ахієзера, “Первісну культуру” Е. Тайлора, “Протестантська етика і дух капіталізму” М. Вебера, “Мислення і мова” Л. Виготського тощо.

У ході свого дослідження Є. Тюгашев приходять до висновку про загальнонауковий і метанаучний статус соціокультурного підходу, але за критерієм представленості в енциклопедіях, а також за критерієм дисциплінарної “точки зростання” соціокультурний підхід слід ідентифікувати як продукт філософсько-методологічної діяльності. Конкретні науки використовують цей філософський метод для вирішення специфічних предметних завдань. Отже, соціокультурний підхід є філософським за походженням, але він здатний функціонувати в якості метанаучного і загальнонаукового підходу [9, с. 13].

У своїх працях М. Лапін не протиставляє соціокультурний підхід іншим підходам, а навпаки, акцентує на те, що він доповнює їх. Він пов’язує цивілізаційний і формаційний підходи в єдине ціле. Якщо цивілізаційний підхід як найбільш масштабний охоплює стійкі компоненти людської історії (антропологічні, етнічні, культурні), а формаційний підхід концентрує увагу на більш мінливих (соціальних, особистісних) структурах, то соціокультурний підхід з’ясовує співвідношення стійкого і мінливого (особистості та суспільства, культури і соціальності).

Разом з тим, визначає М. Лапін, соціокультурний підхід досить сумісний зі структурно-функціональним підходом. Соціокультурний підхід передбачає аналіз функцій і структур, а структурний функціоналізм включає культуру як одну з найважливіших структур (правда, її функції більш локальні). Обидва вони

виступають як конкретні форми системного підходу, що виражають особливості соціальних (соціокультурних) об'єктів. Але при цьому соціокультурний підхід є більш загальним, і в цьому сенсі він ближче системному підходу, а структурний функціоналізм – системному аналізу, він орієнтований на чітку диференціацію і вимір функцій і структур досліджуваних об'єктів. На відміну від структурного функціоналізму, соціокультурний підхід не має принципових утруднень з урахуванням і інтерпретацією змін досліджуваних об'єктів [4, с. 4–5].

За визначенням Л. Іоніна, соціокультурний підхід – це не стільки особлива наукова дисципліна, “скільки напрямок теоретичного дослідження, що застосовує методологію і аналітичний апарат культурної антропології, соціології та філософії культури і ставить своєю метою виявлення та аналіз закономірностей соціокультурних змін” [3, с. 16].

Одним з перших сформулював суть соціокультурного підходу П. Сорокін. У роботі “Суспільство, культура й особистість: їх структури та динаміка” (1947 р.) він проводить аналіз “родової структури” соціокультурних явищ і підсумовує результати аналізу у формулі: “Особистість, суспільство і культура як нерозривна тріада”. П. Сорокін звертає увагу на те, що “структура соціокультурної взаємодії ... має три аспекти, невіддільних один від одного: 1) особистість як суб'єкт взаємодії; 2) суспільство як сукупність взаємодіючих індивідів з його соціокультурними відносинами і процесами; 3) культура як сукупність значень, цінностей і норм, якими володіють взаємодіючі особи, і сукупність носіїв, які об'єктивують, соціалізують і розкривають ці значення. Жоден з членів цієї нероздільної тріади (особистість, суспільство і культура) не може існувати без двох інших” [7, с. 218].

Одним з перших спробував розробити концепцію соціокультурного підходу О. Ахієзер. На його думку, соціокультурна теорія і методологія дослідження людини і суспільства націлюють пізнання на перехід між соціальними відносинами і культурою, їх взаємопроникнення. У цьому сенсі культура для людини слугує програмою діяльності. Специфіка соціокультурної методології, за О. Ахієзером, полягає в тому, що предметом є не тільки культура, але й цілісна діяльність. Зміни насамперед у культурі, у відповідних культурних програмах змінюють зміст діяльності [1, с. 29–36].

На думку Ю. Резніка, соціокультурний підхід – це єдність і взаємозв'язок трьох аспектів соціального пізнання – соціально-філософського, соціологічного і антропологічного. Відповідно, і в методології соціокультурного аналізу виділяються три рівні: загальнотеоретичний, соціально-науковий і конкретно-емпіричний. З усієї сукупності суспільних явищ і зв'язків даний підхід виділяє співвідношення інституційних і неінституційних зв'язків соціокультурних явищ і процесів як головний ракурс свого розгляду. Характер цих зв'язків визначається або поступовою трансформацією різних неформалізованих видів життєвої активності людей у зразки і види системної організації (процеси інституціоналізації), або зворотним переходом системних утворень (цілісностей)

у диференційовані і різноспрямовані види спонтанної активності суб'єктів (процеси деінституціоналізації) [6, с. 305–306].

Однією з важливих сфер життєдіяльності будь-якого суспільства є сфера управління цим суспільством, а саме сфера державного управління. Вона пронизує й здійснює суттєвий вплив на всі інші сфери суспільного життя, хоча тут краще говорити про взаємовплив, тому що інші сфери також мають навіть визначальний вплив на механізми державного управління. Тому систему державного управління можна розглядати як певну самодостатню соціокультурну систему, яка виникає, функціонує та змінюється внаслідок дій і взаємодій суб'єктів дії/взаємодії, саме соціокультурний підхід надає можливість визначення та пояснення процесів, що відбуваються в суспільстві, через дослідження латентних параметрів соціокультурного балансу, де переважають традиційні чи інноваційні процеси.

Початковим рушійним елементом соціокультурної системи є людина – homo activus. Це багатовимірна, біосоціокультурна істота, що реалізує себе в соціальних діях. У державному управлінні суб'єкти соціальної дії – це державні службовці, а частіше політико-адміністративна еліта в розумінні позиційного підходу Г. Моски. Саме вони наділені правом й у них є можливість (інституційна, функціональна, ресурсна тощо) активної суспільної дії. Відповідно до визначення М. Вебера, соціальні дії, що мають значення для інших людей, можна назвати взаємодією. Слід пам'ятати, що суб'єктами дії/взаємодії виступають як індивіди, так і соціальні спільності (групи, організації тощо). Тому дослідження має бути на конкретних рівнях дії: на рівні індивіда та суспільства, організації – індивіда, організації – суспільства. Зрозуміло, що державне управління представлено на всіх цих трьох рівнях дії.

На рівні соціальної дії індивіда, як визначили А. Брушлинський та В. Полікарпов, неможливе пізнання об'єкта суб'єктом без спілкування з іншими суб'єктами. Аналітико-синтетична діяльність суб'єкта переплетена з його комунікативною діяльністю [2, с. 60, 65]. А комунікативна діяльність неможлива без взаємодії. Саме комунікативна взаємодія виникає між громадянином і державним службовцем під час виконання їм своїх службових обов'язків.

У термінології М. Лапіна відповідно до соціокультурного підходу соціальна дія індивіда знаходиться в системі координат з рефлексивною та комунікативною осями, сполученими з функціями соціальної дії індивіда: життєзабезпечення, визначення цілі, ідентифікація, взаємодія, а кожна з цих функцій, у свою чергу, сполучена з однією з груп життєвих потреб людини: вітальною, сенсожиттєвою, соціалізаційною, інтракціоністською [4, с. 8].

Якщо розглядати управлінську дію службовця у вищенаведеній системі координат, то ось рефлексії, яка фіксує базову здібність людини до мислення та має два взаємопроникаючих вектора; аналіз та синтез, має відігравати основну, базову роль, властиву для всіх індивідів, а ось комунікації, один з векторів якої спрямований до культури (мова, цінності, норми), а інший до соціальних суб'єктів (індивіди, спільності) представляє функціональні, професійні властивості службовця. У межах культури формується функція ідентифікації службовця з

відповідними цінностями, нормами, які він приймає під час соціалізації. З іншого боку, осі комунікації представлена функція взаємодії службовця з іншими службовцями, громадянами та їх спільностями. Саме тут задовольняються інтераціоналістські потреби суб'єктів взаємодії (державного службовця та громадянина чи організації громадян) та реалізується їх статусно-ролеве визначення в соціальній структурі суспільства.

Якщо розглядати соціальні функції дії/взаємодії суб'єктів та об'єктів державного управління на загальносистемному чи соцієтальному рівні (тобто на рівні суспільства в цілому, що цілком доцільно через масштабність та всезагальність системи державного управління), то функціональну її складову утворюють матеріальні та владно-примусові ресурси суспільства, а соціокультурну – культурно-символічний та соціоструктурний потенціал. На одній осі функція життєзабезпечення виступає як контроль за виробництвом, обміном і розподілом матеріальних ресурсів для задоволення (здебільшого часткового) потреб членів суспільства та функція владно-політичного регулювання забезпечує ефективне використання всіх видів ресурсів. На іншій осі – функція культурно-духовної інтеграції, на основі якої узгоджуються дії індивідів відповідно до їх соціалізації, яка постійно змінюється відповідно до еволюції суспільства, та функція соціально-статусної диференціації, які відповідає за зберігання та зміну структури статусів й ролей суб'єктів та об'єктів соціальної дії/взаємодії.

На кожному рівні – індивідів й на соцієтальному – всі функції взаємопов'язані, а кожна дія впливає на кожен функцію.

Таким чином, можна зробити висновок, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства в цілому та відповідно до сучасного рівня розвитку системи державного управління об'єктивно обумовлена доцільність і необхідність використання соціокультурного підходу, який розроблено в соціогуманітарному знанні (філософії, соціології, антропології, психології) під час дослідження системи державного управління й розробки рекомендацій щодо її вдосконалення. Саме використання напрацювань соціокультурного підходу надає можливість визначати та пояснювати особливості процесів взаємодії органів влади та населення з урахуванням латентних причин поведінки, яка обумовлюється соціально-психологічними структурами самоідентифікації особистості, цінностями, нормам, статусами, ролями, потребами, інтересами, стимулами та мотивами суб'єктів взаємодії.

Література:

1. *Ахиезер А. С.* Философские основы социокультурной теории и методологии / А. С. Ахиезер // Вопросы философии. – 2000. – № 9. – С. 29–45.
2. *Брушлинский А. В.* Мышление и общение / А. В. Брушлинский, В. А. Поликарпов. – М., 1999. – 275 с.
3. *Ионин Л. Г.* Социология культуры : учеб. пособие / Л. Г. Ионин. – М., 1996. – 315 с.

4. *Лапин Н. И.* Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры / Н. И. Лапин // Социологические исследования. – 2000. – № 7. – С. 3–12.
5. *Макеев С. А.* Теоретические проблемы изучения социальной структуры / С. А. Макеев // Проблемы розвитку соціологічної теорії. Теоретичні проблеми змін соціальної структури українського суспільства. – 2000. – С. 12–20.
6. *Резник Ю. М.* Социокультурный подход как методология исследований / Ю. М. Резник // Вопросы социальной теории. – 2008. – Т. II. – Вып. 1 (2). – С. 305–328.
7. *Сорокин П. А.* Человек, цивилизация, общество / А. П. Сорокин ; [общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Союмонов ; пер. с англ. С. А. Сидоренко]. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.
8. *Степаненко В.* Общественная трансформация в социокультурной модели интерпретации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2003. – № 4. – С. 89–109.
9. *Тюгашев Е. А.* Социокультурный подход: эпистемологический статус и содержание / Е. А. Тюгашев // Социальные взаимодействия в транзитивном обществе ; [под ред. М. В. Удальцовой] ; Вып. XIII. – Новосибирск, 2011. – С. 8–25.
10. *Черныш Н.* Социокультурный подход в социогуманитарных науках: обмен смыслами / Н. Черныш, О. Ровенчак // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. – № 4. – С. 92–103.
11. *Tiryakian E.* Structural Sociology / E. Tiryakian // Theoretical Sociology. Perspectives and Developments. – N. Y., 1970. – P. 117.

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.

УДК 352: 94(477)

В. М. СЕМЕНОВ

ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII – XVIII СТ.

Проведено аналіз правових, територіальних та фінансово-матеріальних основ організації та діяльності органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

Ключові слова: основи організації, Слобідська Україна, жалувані грамоти.

In the article provides of the legal, territorial and financial and material foundations of the organization and activities of public authorities Slobidska Ukraine in the second half of the XVII – XVIII centuries

Key words: foundations of the organization, Slobidska Ukraine, zhaluvani gramoty.

Український народ має значний досвід державотворення, і його дослідження є важливим завданням для науковців, що працюють у галузі історії державного управління, бо подальший розвиток і розбудова системи державної влади та здійснення її реформування в Україні неможливі без вивчення історичного досвіду функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У XVII-XVIII ст. перед українцями, як і сьогодні, гостро стояло питання створення та модернізації органів державної влади. Цей період у науковій літературі має назву Козацької доби. Державотворчі процеси в Україні державотворення у той час відбувалися на Гетьманщині, Запорозькій Січі та Слобідській Україні. Саме розгляду системи організації влади Слобожанщини присвячено цю статтю.

Дослідженню суспільно-політичної історії Слобожанщини присвячено доволі значну кількість робіт. Серед них заслуговують на нашу увагу праці Е. Альбовського, Д. Багалія, Д. Бантиша-Каменського, М. Гербея, І. Квітки, П. Куліша, В. Маслійчука, В. Пасека, А. Слюсарського та ін.

Якщо вивченню історії Слобідської України приділено доволі значну увагу, то дещо гіршою є ситуація з дослідження управлінських інституцій, цього історичного регіону. Навіть у навчальних посібниках з державного управління в першу чергу розглядаються управлінські інститути Гетьманщини та Запоріжжя і лише незначна за обсягом частина матеріалів присвячується Слобідському краю. Також можна зазначити, що кожен з авторів, які в тій чи іншій мірі займалися дослідженням управлінських інститутів Слобідського краю Козацької доби, має свої підходи при розгляді зазначених питань. Що певною мірою ускладнює розуміння і осмислення процесів державотворення на Слобідській Україні.

З огляду на зазначене метою статті обрано завдання охарактеризувати основи організації і діяльності органів влади Слобідської України в XVII-XVIII ст. з допомогою сучасного категоріального апарату.

Перш ніж перейти до аналізу управлінських інститутів Слобожанщини, необхідно окреслити категоріальний апарат, за допомогою якого буде проводитися дослідження, а саме, що розуміється під основами організації і діяльності органів влади. У системі юридичних наук і, зокрема, в навчальній дисципліні “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні” під основами організації та діяльності органів публічної влади розуміється система зовнішніх чинників як необхідних умов існування й ефективного функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Це ті об’єкти реальної дійсності, на які спираються у своїй діяльності владні органи, ті ресурси, що вони мають у своєму розпорядженні. Основи є різноманітними за своєю природою, об’єктивним складом, що дає змогу дати їх наукову класифікацію [2, с. 59].

Більшість дослідників виокремлюють три види основ організації і діяльності органів державної влади: правову, територіальну та матеріально-фінансову.

Стосовно правових основ С. Серьогіна зазначає, що, насамперед, усі органи публічної влади та їх посадові особи мають діяти тільки на основі, в межах

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Органам публічної влади притаманна правова форма діяльності, що вимагає від них, коли вони приймають певне рішення й оформляють його правовим актом, вдаватися до аргументації, підводити під рішення правову базу. Тому й система правових норм, що є юридичним підґрунтям організації та діяльності органів публічної влади, називається їх правовою основою [2, с. 59].

Компетенція кожного з органів публічної влади поширюється на чітко окреслену територію, юридична сила їхніх актів обмежена не тільки в часі та за кількістю осіб, але й у просторі. Водночас потенційні можливості органів публічної влади об'єктивно обмежені ресурсними можливостями відповідних частин території країни. Особливості підвладної території суттєво позначаються на всіх елементах організації та діяльності органів публічної влади. Адже територіальні одиниці кожної країни відрізняються за економічними, екологічними, соціальними, історичними, культурними, національними, демографічними, релігійними та іншими ознаками. Тому при розробці та прийнятті владних рішень відповідні органи й посадові особи повинні приймати їх не тільки на підставі правових приписів, але й з урахуванням різноманітних кількісних і якісних показників підвладної території. Природний і соціальний потенціал географічного простору, що перебуває під юрисдикцією органів державної влади чи органів місцевого самоврядування і на який вони спираються при розробці, прийнятті та здійсненні своїх владних рішень, називається територіальною основою органів публічної влади [Там же, с. 60].

Характеризуючи матеріально-фінансові основи організації і діяльності органів влади, С. Серьогін зазначає, що існування й повноцінне функціонування органів публічної влади можливе тільки в певних матеріальних і фінансових умовах. Адже вони повинні мати адміністративні будинки, кожен з підрозділів повинен працювати в окремому приміщенні, обладнаному оргтехнікою, меблями, засобами зв'язку. Оперативне вирішення питань безпосередньо на місцях вимагає наявності службового транспорту. Особам, що працюють в органах публічної влади на постійній основі, необхідно виплачувати заробітну плату, стимулювати преміями й надбавками, забезпечувати їхнє оздоровлення й відпочинок, створювати необхідні службові й житлові умови. Означені фактори обумовлюють об'єктивну потребу в тому, щоб кожен з органів державної влади чи органів місцевого самоврядування мав у своєму розпорядженні таке майно та фінансові ресурси, які необхідні для виконання покладених на нього функцій і повноважень. Обсяг і перелік цих ресурсів має бути достатнім для того, щоб кожен з органів був у змозі функціонувати самостійно й ефективно, без допомоги інших суб'єктів. Сукупність об'єктів публічної (державної та комунальної) власності, що забезпечують діяльність органів публічної влади, називається їх матеріально-фінансовою (економічною) основою [Там же, с. 60].

Отже, до основ організації та діяльності органів публічної влади можна віднести правову, територіальну та матеріально-фінансову. Слід зауважити, що більшість фахівців у галузі державного будівництва та місцевого самоврядування погоджуються з такою класифікацією.

За допомогою зазначеного вище інструментарію проаналізуємо основи організації і діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

Як українське державне утворення Слобідська Україна виникла в середині XVII ст. на території сучасних Сумської, Харківської, а також суміжних з ними частин Донецької, Луганської областей України та Белгородської, Воронежської і Курської областей Російської Федерації. За свідченням Д. Багалія: “За московського царя Олексія Михайловича з Правобережної та Лівобережної України переселилася велика чисельність українців. Вони поосажували багато міст, слобод, сіл і хуторів, котрі власне і склали з себе Слобідські козацькі полки, або інакше – Слобідську Україну” [1, с. 25]. Переселенці отримали право на збереження своєї військової козацької організації, що існувала на тих місцях, звідки вони прийшли.

До складу Слобідської України входило п’ять козачих полків: Ізюмський, Острогозький, Охтирський, Сумський та Харківський. В адміністративному та військовому відношенні вони підпорядковувались белгородському воєводі, Розрядному приказу, а з 1688 р. – Посольському.

Перший слобідський полк (Острогозький) сформувався 1652 р. з уже діючої козацької структури переселенців на чолі з чернігівським полковником І. Дзиньковським. Оформлення трьох інших полків – Сумського, Охтирського і Харківського – пов’язане з реформою російських збройних сил в 50-х рр. XVII ст. Тоді було утворено напіврегулярне помісне військо – Белгородський полк, а в його складі “черкаські” (українські) полки. Приблизно в цей же час стихійно виникали також інші полки: Колонтаївський, Зміївський, Воронежський, але проіснували вони не довго [6, с. 13–14]. Ізюмський полк було утворено дещо пізніше.

Московський уряд навмисне не об’єднував слобідські полки під управлінням однієї особи з середовища українців, звертаючись до кожного полку окремо і намагаючись, щоб серед слобідських козаків не виробилось почуття окремої територіальної цілісності.

Управління Слобідської України було побудоване в основному так само, як і на Лівобережній Україні того часу, тобто за полково-сотенною системою. Як зазначає А. Слюсарський: “Українські переселенці принесли з собою традиції козацького самоврядування. Російський уряд зберіг систему військово-адміністративного устрою, з тієї причини, що вона була зручними та перевіреною засобом проти татарських нападів” [8, с. 113].

Хоча в науковій літературі розробці тематики козацького права і приділено певну кількість матеріалів, зокрема, над цією темою працювали А. Гурбик, О. Кресін, В.Щербак та ін., але, як зазначає О. Кресін: “Поки що не створено цілісної праці, в якій би було прослідковано еволюцію козацького права. Ступінь дослідження останнього на Слобожанщині або в Ханській Україні вельми незадовільний” [4, с. 160]. Відповідно до цієї тези, можна зазначити, що характеристика правових основ організації і діяльності органів публічної влади Слобожанщини у другій половині XVII-XVIII ст. є доволі непростим завданням

і потребує додаткових досліджень. Але певні висновки все ж таки зробити можна. Зокрема, вже згаданий О. Кресін наголошує на тому, що козацьке право цього регіону суттєво відрізнялося від козацького права Гетьманщини відокремленням, хоча і непослідовним, елементів станового та державного права, не передбачало права козацтва на створення надстанових політичних структур та управління іншими станами. Так само істотно різнилися за своїм характером джерела козацького права: якщо в Гетьманщині у другій половині XVII ст. це були здебільшого договірні акти, які затверджувалися царськими жалуваними грамотами, то в Слобідській Україні – односторонні акти царського уряду [4, с. 172].

До джерел козацького права Слобожанщини, які становили правову основу організації і діяльності органів публічної влади цього краю можна віднести нормативно-правові документи Московського царства, а пізніше – Російської імперії, нормативні документи слобідський козацьких полків, які видавалися полковниками та іншою козацькою старшиною, звичаєве козацьке право.

До першої категорії джерел козацького права цього історичного регіону можна віднести були так звані жалувані грамоти. Під жалуваними грамотами розумілися документи давньоруських великих або удільних князів, згодом – російських царів та імператорів про надання окремим особам, станам, іншим групам населення або установам (зокрема, церквам, монастирям) нерухомого майна, економічних і політичних, привілеїв. У другій половині XVII-XVIII ст. російські царі надавали жалувані грамоти українській козацькій старшині, а також церквам і монастирям в Україні на володіння маєтками, хуторами, млинами тощо [9, с. 113]. Саме цими документами практично визначалося право того чи іншого козацького полку на автономію. Відповідно документальною основою автономії Слобожанщини були царські “жаловані” грамоти. Першу таку грамоту дістав у 1652 р. Острогозький полк, у 1669 р. Харківський, Сумський та Охтирський, а в 1670 р. – Ізюмський полк. Ці грамоти надавали право власного козацького устрою, свободу від податків на землю, право вільної торгівлі та викурювання горілки [3, с. 219]. Цю тезу підтверджує і Д. Багалій, який зазначає, що основою автономії Слобожанщини були царські жалувані грамоти, котрі видавалися Слободським полкам, так само як основою автономії Лівобережної України були так звані гетьманські статті [1, с. 69].

Серед інших нормативно-правових документів, які становили правову основу організації і діяльності органів влади слобідської України можна назвати царські укази, царські грамоти, збірник законів Московського царства – “Соборное уложение” 1649 р. тощо.

До правових основ організації полків Слобідської України також відносяться нормативно-правові акти, що видавалися полковниками та козацькою старшиною полків Слобідської України. Серед них у першу чергу необхідно назвати універсали та накази полковників. Цими документами регулювалася доволі значна кількість владних відносин Слобожанщини.

Серед правових основ в організації органів влади слобідських козачих полків також необхідно обов'язково відзначити правовий звичай. У цьому сенсі на Слобожанщині було мало відмінностей від Запорозької Січі та Гетьманщини. О. Кресін, зокрема, наголошує на тому, що у грамотах не конкретизувалися положення про порядок управління в межах слобідських полків, оподаткування мешканців тощо – це мало регулюватися звичаєвим правом козаків [4, с. 171].

Узагальнюючи матеріал стосовно правових основ організації і діяльності слобідських козачих полків, необхідно зазначити, що це питання залишається маловивченим. У працях більшості науковців зустрічаються лише окремі згадки про нормативно-правові документи, що визначають владні відносини між полковими та сотенними урядами Слобожанщини та їх взаємодію з центральними органами влади Московського царства та Російської імперії. Зважаючи на це, необхідно зазначити, що дослідження стосовно правових основ організації і діяльності владних інститутів Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. необхідно продовжувати.

Як і у випадку із правовими основами питання розробки територіальних основ організації і діяльності козачих полків Слобідської України є малодослідженим. За результатами студій, проведених стосовно кордонів цього регіону, В. Маслійчук повідомляє: “На сьогодні цей історико-географічний регіон охоплює частини різних областей України та Російської Федерації: Харківської (за винятком Красноградського, Зачепилівського, Кегичівського, Сахновщинського, Первомайського, Шевченківського, Лозівського, Близнюківського, Барвінківського районів), Сумської (Білопільський, Великописарівський, Краснопільський, Лебединський, Недригайлівський, Охтирський, Сумський, Тростянецький райони), Луганської (Кремінський, Міловський, Новоайдарівський, Новопсковський, Сватівський, Старобільський райони), Донецької (Слов'янський район) областей України, кілька районів Курської та Белгородської областей, великий простір Воронежської області Росії” [5, с. 633]. Приблизно такі ж кордони Слобідська Україна мала у другій половині XVII-XVIII ст. Також він зазначає, що межі Слобожанщини визначено дуже приблизно, адже історичні джерела не відображають повноти й точності її територіального формування [Там же]. Зазначена теза є вірною і для кожного окремо взятого слобідського козацького полка. Визначення та уточнення чітких територіальних меж кожного з полків потребує додаткових досліджень, основою яких повинен стати ґрунтовний аналіз уже згаданих вище жалуваних грамот, описів земель і переписів населення, що відносяться до цієї історичної епохи.

Стосовно матеріально-фінансових основ організації і діяльності українських полків Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. можна стверджувати, що вивченню цього питання в науковій літературі з історії державного управління практично не приділено належної уваги. Характеристика цього питання зустрічається лише поверхнево і переважно у працях професійних істориків.

Основними видами матеріально-фінансових основ організації та діяльності органів влади Слобідської України в той історичний період були: фінансові виплати у формі жалування від центрального уряду, надання у користування земельних маєтків як винагороди за відбудовання військової служби та різноманітні податкові пільги.

Переважно матеріально-фінансова основа організації і діяльності органів влади уособлюється в жалуванні (грошових виплатах) посадових осіб полкових та сотенних урядів Слобожанщини. Грошове утримання передбачалося не тільки для старшини, що виконувала адміністративно-управлінські функції, а і для рядових козаків. Така практика була звичайною для того історичного періоду. Різниця була в розмірах грошового утримання. Так, В. Маслійчук зазначає, що старшина від царського уряду отримувала на 20 – 40 відсотків, а іноді й у декілька разів більше, ніж рядовий загал, наприклад в Острогозьку в 1652 р.: полковник – 20 рублів, обозний і писар – по 10, судді, сотники осавули, зважаючи на сім'ї, – 8 – 10, прості козаки – по 8 рублів і менше [5, с. 633].

Іншим видом матеріально-фінансового забезпечення в ті часи було надання в користування земельних маєтностей за виконання служби. Це обумовлювалося тим, що в Середньовіччі та на початку Нового часу основою матеріального буття було володіння землею. В. Маслійчук зазначає, що царський уряд погоджувався з низкою земельних звичаїв українців. Одним з таких була “займанщина” – зайняття вільної землі переселенцями “без указу”, свавільно. Цю землю держава визнавала за володіння, тобто платною за службу, помістям. Осідаючи на “державній” землі, переселенець офіційно був зобов'язаний нести державну службу – “похідну” як у слобідських полках чи “городову” як при будівництві фортифікацій у слобідських містах [Там же].

Стосовно податкових пільг можна зазначити, що переважно вони стосувалися винокуріння, млинарства та інших промислів. У більшості випадків цими промислами займалася козацька старшина. З цього приводу є свідчення Л. Сапухіної, яка в історичному нарисі, заснованому на архівних даних “Історія сумських козацького та гусарського полків”, зазначає: “Так за грамотою 1669 р. скасовувалася заборгованість по податках на вино і пивоваріння, яка складала досить значну на той час суму – 6091 рублів та на додаток до скасованої минулого року заборгованості – 200 рублів за “медвяний оброк” – пробачалася така ж сума. Робилося це для того, щоб козакам було з чого “полковные службы служить” і мало неабияке значення для розвитку економіки регіону” [7, с. 10]. Слід зазначити, що прикладів позбавлення від податків та пробачення попередніх боргів була доволі значна кількість. У той же час необхідно наголосити на тому, що питання матеріально-фінансових основ як і правових та територіальних потребує додаткових досліджень, зокрема аналізу і опрацювання архівних документів з цих питань.

Таким чином, розглянувши правові, територіальні та фінансово-матеріальні основи організації та діяльності органів публічної влади козачих полків

Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст., можна стверджувати, що використання сучасного категоріального апарату для проведення ретроспективних досліджень з історії українського державного управління дозволить по-новому підійти до вивчення системи органів влади цього періоду. Проведення дослідження дозволяє зробити висновок, що станом на сьогоднішній день ці питання потребують проведення ґрунтовних досліджень, основою яких повинно стати опрацювання та аналіз існуючих архівних документів, що у свою чергу сприятиме розумінню державотворчих процесів, що відбувалися на території Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

Література:

1. *Багалій Д. І.* Історія Слобідської України / Д. І. Багалій. – Х. : Дельта, 1993. – 256 с.
2. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, В. О. Величко та ін.] ; за заг. ред. С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. *Дорошенко Д. І.* Історія України : у 2 т. / Д. І. Дорошенко. – К. : Глобус, 1991. – .
Т. 2 : Від половини XVII століття. – 349 с.
4. *Кресін О. В.* Нормативно-правове регулювання козацького станового права / О. В. Кресін // Історія українського козацтва : нариси : у 2 т. / [редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2007. – .
Т. 2. – С. 160–173.
5. *Маслійчук В. Л.* Генеза та еволюція слобідського козацтва / В. Л. Маслійчук // Історія українського козацтва : нариси : у 2 т. / [редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. – .
Т. 1. – С. 632–643.
6. *Маслійчук В. Л.* Козацька старшина Харківського слобідського полку 1654 – 1706 рр. / В. Л. Маслійчук. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 124 с.
7. *Сапухіна Л. П.* Історія сумських козацького та гусарського полків. Короткий історичний нарис / Л. П. Сапухіна. – Суми : Сумська обласна громадська організація “Центр соціально-гуманітарного розвитку “Рідний край”, 2005. – 48 с.
8. *Слюсарський А. Г.* Социально-экономическое развитие Слобожанщины XVII-XVIII вв. / А. Г. Слюсарський. – Х. : Облздат, 1964. – 460 с.
9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2.

Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.

УДК 35.071

I. В. СЕМЧУК, В. Г. МАЗУР

ЕЛЕКТРОННЕ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Розглянуто досвід впровадження інноваційних технологій у діяльність органів влади на регіональному рівні. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення електронного управління в органах місцевої влади.

Ключові слова: електронне управління, електронна демократія, електронне суспільство, електронний уряд, інноваційні технології.

The article gives the overview of the experiences on the introduction of innovative technologies in government activities at the regional level. The suggestions on improving e-governance in local authorities have been worked out.

Key words: e-governance, e-democracy, e-society, e-government, innovative technologies.

Упровадження інноваційних технологій у діяльність органів місцевої влади потребує наукових підходів для побудови базових теоретичних моделей і програмних механізмів, що сприятиме підвищенню інформаційної відкритості органів влади та налагодженню зв'язків влади із громадськістю. Адже багатолітня практика роботи органів місцевої влади з громадськістю свідчить про те, що добре налагоджені зв'язки між ними забезпечують узгодження інтересів, ефективну взаємодію між людьми, які утворюють відповідний клімат довіри і є стабілізатором у регіоні.

Нині найбільш актуальними проблемними питаннями функціонування органів місцевої влади є вдосконалення інформаційного забезпечення їх діяльності, підвищення прозорості процесу прийняття рішень, зменшення потенційних можливостей корупції та підвищення якості й оперативності надання державних послуг.

У своїх працях проблемам підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування приділили значну увагу такі науковці: В. Бабаєв, О. Батанов, А. Бондаренко, І. Дробот, О. Кравченко, В. Куйбіда, Т. Маматова, О. Попов, О. Романюк, Ю. Шаров та ін. Аналіз інформаційних технологій та їхні ролі в державному управлінні досліджували Д. Дубов, І. Клименко, К. Линьов. Поряд з цим в Україні проблемам організації та впровадження електронного управління в органах влади приділяється недостатньо уваги.

Мета статті полягає у вивченні досвіду впровадження електронного управління в органах місцевої влади з метою обґрунтування власного підходу щодо вдосконалення електронного управління в даних структурах.

Саме з широким упровадженням інформаційних технологій в органах державної влади пов'язують сподівання на створення так званої “електронної демократії” – системи, за якої більшість громадян зможе більш активно впливати на процеси, що відбуваються в державі. Створення фундаменту для участі людини та громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування і реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам – це повинно стати основними завданнями здійснення електронної демократії на місцях [9].

Так, дослідник А. Серант вважає, що в Україні відчувається потреба в оволодінні методами зв'язків із громадськістю, діяльності, спрямованої на забезпечення інформаційного висвітлення управлінських рішень у системі державного управління. На його думку, щоб відбулися значні зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління [7]. Вважаємо, що на увагу заслуговують виділені автором основні елементи електронного управління, а саме: інформування громадян; взаємодія з громадянами; обслуговування громадян.

В. Недбай визначені елементи електронного управління трактує як рівні електронного управління:

– електронне інформування громадян державними органами – влада стає більш відкритою для громадян. В електронному просторі з'являються видавані нею документи, висвітлюються прийняті рішення;

– електронна взаємодія громадян і державних органів містить у собі механізми спілкування громадян і представників влади у віртуальному просторі в реальному масштабі часу: обговорення прийнятих рішень, з'ясування тих чи інших питань. Наприклад, уже діють на сайтах деяких державних органів України інтернет-приймальні. Звернувшись до такої приймальні з електронним листом, громадянин має можливість одержати відповіді на свої питання;

– електронне обслуговування громадян державними органами може здійснюватися спеціальними уповноваженими на це державним органом, установами, у тому числі на комерційній основі. Як приклад можна навести одержання громадянами тих чи інших документів, що стосуються діяльності державного органу, по електронних запитах, подача електронних податкових декларацій, електронна реєстрація тих чи інших правових актів (договорів, доручень, прав володіння власністю) [4].

На думку Ю. Приймак, держава задовольняє інформаційні потреби громадян шляхом електронного інформування та електронного консультування. Електронне інформування має однібічний характер, оскільки інформація надходить у режимі он-лайн від державних органів до громадян. На відміну від електронного інформування, електронне консультування забезпечує обмежені двобічні відносини між урядом і громадянами, тобто вони вже передбачають зворотний зв'язок. У режимі он-лайн відбувається звернення громадян (інформаційні запити, скарги, пропозиції), проводяться анкетування, різноманітні

дослідження потреб громадян тощо. Засобами електронного консультування є електронні скриньки, он-лайн-конференції, інтернет-чати, форуми [5, с. 7].

Обмін інформацією між владою й громадськістю є важливим показником прозорості й відкритості діяльності влади, її демократизації, це також є поштовхом для розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки й зміцнення цивільного суспільства [3].

Проте, на нашу думку, впровадження електронного суспільства залежить від готовності органів місцевої влади надавати послуги електронним шляхом та готовності суспільства отримувати ці послуги. В Україні невирішеними проблемами залишаються значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів і несумісність ресурсів, складність доступу, що значно погіршує умови надання інтегрованих державних послуг у дистанційному режимі за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій.

В. Баєв здійснив аналіз стану відкритості органів державної влади та доступності інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів обласних державних адміністрацій та Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Результати свідчать, що сучасний стан доступності офіційних веб-сайтів на регіональному рівні не відповідає рівню дотримання стандартів, що створює бар'єри в доступі до інформації та призводить до її ненавмисного приховування [1].

Таким чином, на загальнодержавному рівні необхідно розробити єдині принципи та стандарти для систем електронного документообігу.

Нині недостатньо дослідженою є також проблема впровадження електронного уряду на регіональному рівні, насамперед питання ефективного обслуговування населення регіонів за допомогою електронної взаємодії. Електронне урядування (е-урядування) – це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі).

Загалом упровадження електронного урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних та фінансових ресурсів та вимагає вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

Проте, незважаючи на значні витрати ресурсів на впровадження електронного урядування, А. Сіленко визначає його доцільність і великий економічний ефект від створення електронного уряду. На його думку, здійснення електронної взаємодії громадян з органами влади може бути вдвічі дешевшим, ніж здійснюване за допомогою реального офісу [8].

Відповідно, з метою становлення електронного урядування в Україні необхідно організувати електронний документообіг в органах державної влади й органів місцевого самоврядування, забезпечити можливості інформування та консультування громадян про діяльність органів виконавчої влади й органів

місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг через інформаційні технології, а також забезпечити можливості звернення громадян до органів державної влади через інформаційні технології.

Організація електронного документообігу в органах державної влади й органах місцевого самоврядування передбачає формування єдиної інфраструктури міжвідомчого обміну даними в електронній формі, запровадження обміну електронними документами між органами виконавчої влади на основі повної сумісності використовуваних ресурсів.

Системи електронного діловодства і документообігу можуть сприяти створенню нової організаційної культури в органах влади. Інформаційні технології можуть також виступати каталізатором, завдяки якому органи влади перейдуть на новий рівень взаємовідносин з населенням.

Питання покращення надання населенню адміністративних послуг через інформаційні технології займають досить важливіше місце в діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Це пов'язано, насамперед, з наданням таких адміністративних послуг, як отримання різноманітних дозволів суб'єктами підприємницької діяльності; необхідністю інформаційного забезпечення підприємців щодо дозвільних процедур і відповідних документів для отримання дозволів; підвищенням ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх відповідальності за надання якісних послуг населенню.

Організація взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з організаціями та громадянами у процесі надання електронних державних послуг повинна базуватись на широких можливостях мережі Інтернет. Переведення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з організаціями та громадянами в електронний вигляд дозволить скоротити час надання державної послуги та знизити витрати, пов'язані з особистим зверненням людини та громадянина в ці органи.

Найбільший ефект від надання послуг в електронному вигляді може бути отриманий у випадку, якщо надання цих послуг вимагає звернення до різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їхньої взаємодії між собою, за рахунок інтеграції відомчих інформаційних систем, що підтримують відповідні процеси, та автоматизації процедур інформаційного обміну між ними. Це дозволить втілити в життя принцип "єдиного вікна", за яким звернення до інших органів влади буде здійснювати той, до якого звернулись за послугою.

Принцип "єдиного вікна" передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами влади всіх рівнів. Для цього необхідна система, що дозволяє автоматично направляти запити і звітність в уповноважені органи державної влади і тим самим розглядати державу як єдиного "провайдера" послуг для громадян і бізнесу.

Для громадськості необхідно забезпечити можливість подавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування в електронному вигляді пропозиції щодо поліпшення їхньої діяльності, а також урегулювання суспільних

відносин, умов життя всіх верств населення, розвитку держави і суспільства в цілому.

Прикладом упровадження електронного управління є Київська міська влада, яка прийняла за основу проект рішення Про затвердження Міської цільової програми розвитку електронного управління у Києві на 2012 – 2014 роки [2]. У програмі зазначено, що запровадження електронного управління у столиці зробить роботу міської влади більш публічною і прозорою; скоротить термін опрацювання документів, зокрема звернень мешканців міста; скоротить адміністративні витрати; спростить обмін інформацією між державними структурами, бізнесом, громадянами та державними службовцями; забезпечить оперативний доступ до публічної інформації про діяльність місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Наприклад, м. Вінниця вже вважається законодавцем новітніх підходів до муніципального управління і стала майданчиком з вивчення і впровадження новітніх інноваційних практик [6].

Так, у серпні 2011 р. на офіційному Web-сайті Вінницької міської ради впроваджено сервіс “Мапа звернень громадян”. За допомогою цього сервісу кожен мешканець міста може самостійно відправити своє звернення диспетчерам відділу оперативного реагування “Цілодобова варта”.

Упроваджено систему електронного документообігу для оперативного опрацювання звернень громадян та юридичних осіб, які надходять у канцелярію, відділ звернень міської ради та диспетчерську службу. За час роботи системи DocsVision вдалось досягти мінімізації часу надходження звернення до кінцевого виконавця та скоротити термін опрацювання документів.

Упроваджується також проект “Прозоре місто Вінниця”, який є актуальним продовженням заходів з формування моделі ефективного прозорого офісу та формує нові додаткові можливості для мешканців громади з доступу до публічної інформації та користування адміністративними послугами.

На Web-ресурсі “Прозоре місто Вінниця” для громадян планується розміщувати таку інформацію:

- узагальнені дані по земельним ділянкам, що виставлені на конкурс;
- нормативні документи Вінницької міської ради;
- узагальнені дані про розрахунки населення за отримані послуги з теплопостачання;
- статистичні дані по дитячим майданчикам та проекти благоустрою, що реалізуються в місті;
- електронна черга дітей у дошкільні навчальні заклади міста;
- статистична інформація закладів охорони здоров'я;
- дані про об'єкти нерухомого майна комунальної власності;
- інформацію по виконанню міського бюджету м. Вінниці;
- про проведення конкурсів на заміщення вакантних посад у виконавчі органи міської ради та підвідомчі комунальні підприємства та заклади міста.

У рамках упровадження проекту “Прозоре місто Вінниця” планується створення інтернет-порталу “Прозорий офіс”. Для цього необхідно реалізувати систему “електронна черга” як розділ порталу “Прозорий офіс”; упровадити СМС інформування про хід розгляду документа; реалізувати on-line консультації на порталі “Прозорий офіс”; забезпечити інтеграцію із соціальними мережами; розробити систему помічника надання відповіді (бази знань) для консультанта як по телефону так і в електронному вигляді.

Отже, сьогодні перед теоретиками й практиками державного управління стоїть завдання щодо систематизації напрацьованого й розробки пропозицій щодо вдосконалення електронного управління в органах місцевої влади.

Вважаємо, що лише застосовування нових прогресивних методів управління та інноваційних механізмів дозволить удосконалити взаємодію органів влади з громадськістю та суб'єктами господарювання, організувати ефективний електронний документообіг в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування та забезпечити можливість звернення громадян до органів державної влади через інформаційні технології, що сприятиме ліквідації корупції.

Література:

1. Баєв В. В. Механізми забезпечення доступності офіційних веб-сайтів як умова подолання цифрового розриву в сучасному суспільстві (аналіз відповідності веб-сайтів органів державної влади критеріям доступу на регіональному рівні) [Електронний ресурс] / В. В. Баєв. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/06bvvdrt.pdf>.
2. Київська влада хоче запровадити електронне управління містом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://egoverlab.wordpress.com/2011/10/28/kyiv_e_gover.
3. Клімушин П. С. Інформаційні представництва органів державної влади України [Електронний ресурс] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Режим доступу : http://shostkamuseum.houa.org/wpcontent/uploads/2011/12/serenok_2007_01.pdf.
4. Недбай В. В. Електронний уряд: теорія і практика / В. В. Недбай ; Сучасна українська політика. Політика і політологи про неї. – К. – Миколаїв, 2004. – Вип. 5. – С. 270–275.
5. Приймак Ю. Ю. Національні інформаційні ресурси – джерело державних інформаційних продуктів та послуг [Електронний ресурс] / Ю. Ю. Приймак. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2009_2/doc_pdf/Priymak.pdf.
6. Розвивати електронне урядування у Вінниці буде допомагати міжнародний фонд “Відродження” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mista.in.ua/ua/town/vinnitsya/news/system/8400>.
7. Серант А. Роль зв'язків із громадськістю у забезпеченні ефективної роботи місцевих органів влади [Електронний ресурс] / А. Серант. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2009_21/fail/Serant.pdf.
8. Сіленко А. О. Електронна Україна / А. О. Сіленко // Політичний менеджмент. – 2003. – № 3. – С. 73–74.

9. Харечко І. З. Інформаційні технології в діяльності органів місцевої влади як засіб покращення участі громадян в державному управлінні [Електронний ресурс] / І. З. Харечко. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/slv/2012_13/st64.pdf.

Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.

УДК 35:321.01:130.2:572.026

Л. В. ХАШИЄВА

ДИНАМІКА КОЛЕКТИВНИХ ІДЕНТИЧНОСТЕЙ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: МАЙБУТНЄ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Досліджено процеси реструктуризації та демаркації колективних ідентичностей в умовах глобалізації. Розглянуто такі варіанти впливу глобалізації на розвиток національно-культурної ідентичності, як культурна уніфікація, посилення регіональної та місцевої ідентичності або поява “гібридних ідентичностей”. Проаналізовано зв’язок зазначених факторів зі зміною ролі й місця національної держави в сучасному світі.

Ключові слова: колективні ідентичності, національно-культурна ідентичність, етнокультурна ідентичність, глобалізація, культурна уніфікація, гібридні ідентичності, національна держава.

The article is devoted to the study of restructuring and demarcation process of the collective identity in the globalization context. Possible options of globalization impact on the national and cultural identity development are considered, such as cultural unification, regional and local identity strengthening or hybrid identity appearance. The analysis of the relationship of these factors with the changes of the nation-state role and place in the modern world is done.

Key words: collective identity, national and cultural identity, ethnic and cultural identity, globalization, cultural unification, hybrid identities, nation-state.

Культурно-цивілізаційні зміни, пов’язані з процесом глобалізації, стосуються усіх сфер життєдіяльності людини, змінюють спосіб життя й культурні смисли. Глобалізація держав, зміна їх функцій і системи міжнародних відносин супроводжуються небувалим розвитком регіоналізації, локалізації, глокалізації, що поєднує глобальні економічні й технологічні процеси з особливостями місцевої культури та традицій. Наслідком глобалізації, яка змінює соціокультурну конфігурацію, руйнує колишню цілісність людини, стають процеси

реструктуризації та демаркації колективних та індивідуальних ідентичностей. Глобальний світ, що постійно модернізується, повсякчас пропонує нові зразки, моделі, стилі й способи життя, загострюючи проблеми адаптації та пошук нових форм співіснування людей у новому соціокультурному просторі.

Зазначені фактори значно ускладнюють розуміння колективної ідентичності, оскільки традиційні концепції та теоретичні положення не завжди узгоджуються з навколишньою реальністю. Світ змінюється швидше, ніж відбувається процес осмислення соціокультурних трансформацій та їх наслідків для людини й здійснюється вибір нових стратегій культурної політики з урахуванням культурного розмаїття [6, с. 302–326].

Сьогодні навряд чи взагалі можна говорити про колективну ідентичність як про стабільну сутність, оскільки значна кількість людей, що переміщується в соціальному просторі та залучається до різних соціальних утворень, відчуває кризу ідентичності. Причини несталості соціокультурних картин світу полягають у неспроможності людей ідентифікувати себе зі своєю культурою, у невмінні долучитися до виробленої людством системи цінностей, в елементарній відсутності навичок і знань щодо дій у соціумі, необхідних для задоволення нових потреб та інтересів. Це пов'язано також з настанням нової епохи, що породила новий тип інформаційної культури, нові моделі й паттерни поведінки.

Джерельною базою дослідження послуговували праці вітчизняних і зарубіжних дослідників Е. Аппія, О. Астафєвої, Л. Нагорної, С. Кримського, Н. Канкліні, С. Холла, П. Штомки та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, процеси “розмивання” колективних ідентичностей в умовах глобалізації залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність подальших зусиль у цьому напрямі.

Метою статті є спроба осмислення проблем колективних ідентичностей як соціальної та культурної єдності різних індивідів, що усвідомлюють себе як групу та спільноту, володіють культурою, яка поділяється всіма членами групи, у т. ч. цінностями, нормами, відносинами тощо. При цьому головну увагу буде зосереджено на динаміці колективних ідентичностей в умовах глобальної соціокультурної реальності та зв'язку цих процесів зі зміною місця і ролі національної держави в сучасному світі.

Глобалізаційний контекст створює нові методологічні рамки для осмислення майбутнього національно-культурної ідентичності, бо будь-які зміни в трактуванні “нації” та “національної держави” не лише привносять у розуміння ідентичності різні відтінки, але й дають підстави для протилежних висновків. Зіткнення трьох точок зору щодо місця національної держави в сучасному світі (ослаблення державної влади, трансформація або посилення ролі національних держав) визначає характер і спрямування національної ідентичності.

Нові колективні ідентичності – від цивілізаційної до локальних – виникають під впливом бурхливих соціотрансформаційних процесів і неминуче вступають

у суперечність як із традиційним етнічним світобаченням, так і з ідентифікаційними установками, базованими на державному суверенітеті. Те, що зовні, за Р. Робертсоном, має вигляд “взаємопроникнення універсалізації партикуляризму й партикуляризації універсалізму”, на практиці обертається розхитуванням підвалин національних держав [5, с. 6].

У цьому зв’язку висновки британських науковців Д. Хелда та Е. Макгрю щодо трансформації влади, реартикуляції ролі та функцій держав у результаті перетину мереж і систем у процесі глобалізації та регіоналізації свідчать про необхідність формування нової політики ідентичності з метою збереження державного суверенітету та автономії [7, с. 21.]. Не лише територія, але й культура відтепер розглядається як ресурс національної держави.

Ускладнення й різноманітність форм сучасних держав, що поєднуються під загальним поняттям “nation-state”, пояснюється не лише типом держави як соціокультурного феномену, але й залученістю до загальносвітового глобалізованого потоку, відносинами з іншими культурно-цивілізаційними спільнотами, нарешті, функцією, яку держава бере на себе, коли вписується в соціокультурні тренди, орієнтуючи своїх громадян на внутрішню (зовнішню) інтеграцію та/або диференціацію [1].

У науковому дискурсі моделі взаємодії культур протиставляються за опозицією (партикуляризм – універсалізм), що фактично втратила свою актуальність. Дискусії зазвичай розгортаються навколо двох можливих варіантів розвитку культур – виключно на уніфікацію або – на культурне різноманіття. У результаті такого трактування колективні ідентичності (перш за все національна та етнічна) розглядаються як альтернативні та взаємовиключні, у той час, як насправді, вони є взаємодоповнюючими, хоча й подекуди конкуруючими.

У глобальному світі плюралістичне співіснування культур і розвиток регіоналізації на тлі розширення фундаменталістських рухів посилюють невизначеність перспектив і провокують появу нових протиріч, поглиблюючи ідентифікаційну кризу й сприяючи утворенню “гібридних” ідентичностей. Подібні протиріччя, що виливаються в різноспрямовані тенденції, вже довгий час не дозволяють вирішити проблему європейської ідентичності, без якої самовизначення Європи як регіонального співтовариства залишається незавершеним. Саме тому досягненням її національної єдності (nation-state unit) як цільовою установкою пронизаний європейський політичний і науковий дискурс. Таким чином, зміна природи національної держави модифікує практики формування ідентичності й співвідношення між національною та регіональними ідентичностями [10].

Сучасний етап глобалізації ускладнюється різноспрямованими векторами соціокультурного розвитку: в одних країнах очевидне посилення ідеї нації в умовах кризи національної ідентичності, в інших – намічається послаблення суверенітету й автономії державних утворень в умовах транснаціоналізації. Паралельно відбувається ускладнення внутрішніх тенденцій – активна участь держав у

створенні наддержавних структур та інститутів, інституціональні перетворення, зростання націоналістичних настроїв серед населення тощо.

Цей феномен цілком піддається поясненню. Становлення та розвиток національно-культурної ідентичності в умовах глобалізації розглядається як проблема досягнення єдності й життєздатності нації та збільшення культурних ресурсів її відтворення. Тому, більш ніж будь-коли, сучасні держави намагаються зберегти свій авторитет і культурні цінності та традиції в умовах транснаціоналізації. Так, США, Китай, Франція, Японія, Іран та інші країни, що позиціонують себе як національні держави, пропонують своїм громадянам широкий спектр прав і свобод, перш за все громадянських, – демократичних форм участі й самовизначення культурної приналежності (у тому числі права на збереження своєї етнокультурної ідентичності).

Національно-культурна, етнокультурна та транснаціональна ідентичності – різні типи “об’єктів”, штучно створених у свідомості людей, за допомогою яких регулюються відносини й правила взаємодії між членами групи та іншими людьми. Поряд з іншими колективними ідентичностями, перш за все культурною, вони утворюють складний каркас “множинної ідентичності”.

Складність ідентифікаційних процесів у різних країнах світу пояснюється одночасним проявом тенденцій до політизації ідеї культурних відмінностей, вичерпанням “старих” сценаріїв мультикультуралізму, недостатністю ресурсів множинної ідентичності. Так, тема європейської ідентичності у Франції стикається з проблематикою етнокультурної ідентичності вихідців з країн Карибського басейну, що нині є повноправними громадянами Республіки, і, здавалося б, мали володіти однією з стійких колективних ідентичностей.

Однак відповідні проблеми не завжди пов’язані лише з посиленням етнічної ідентичності, оскільки численні сучасні держави мають сталу поліетнічну структуру, що не заважає їм розвивати національну культуру, завдяки якій країна виходить на рівень світових комунікацій, зберігаючи при цьому все розмаїття етнічних культур. У такому разі формується простір позитивної сумісності етнокультурної ідентичності особистості з національно-культурною, громадянською та іншими типами колективної ідентичності.

У наш час відтворення етнокультурної ідентичності реалізується у двох основних формах: в умовах компактного проживання людей, які відносять себе до одного етносу, та в умовах етнокультурної дисперсії. З одного боку, етнокультурна ідентичність формується в процесі соціалізації та інкультурації як утворення загальних цінностей (картин світу), що поділяються людьми (особистістю, соціальною групою тощо), моделей поведінки, психологічних рис, вчинків, особливостей поведінки, що складаються у процесі довготривалого спільного проживання в межах певної соціальної системи (держави, регіону тощо). З іншого боку, у ХХ-ХХІ ст. під впливом глобалізації відбулись небували до цього часу переміщення значних потоків людей з нажитих територій, що штучно “перервало” трансляцію культурних традицій і відтворення культурного коду,

ускладнило процес формування колективних ідентичностей, у т. ч. відтворення етнокультурної ідентичності.

Однак територіальна ознака не завжди є визначальною при формуванні колективної ідентичності, особливо тих її типів, які актуалізуються в умовах глобалізації, коли міграція та супроводжуюча її етнокультурна дисперсія досягають небувалих раніше масштабів. Як демонструють процеси, що відбуваються в різних країнах, навіть за відсутності спільної території ідентичність може розвиватись на ідеях культурної самобутності. Вона виступає своєрідним обмеженням та орієнтацією на закритість, заснованими на усвідомленні власної етнокультурної ідентичності в межах еволюції діаспор. Досить часто це виливається в активізацію виступів етнічних меншин на захист своєї культури та громадянських прав в умовах “дрейфуючої” ідентичності, проявляється в повсякденних соціокультурних практиках, коли зростає значення позаінституційних форм організації соціального життя. Виникають розгалужені мережеві комунікації між розселеними в різних країнах діаспорами.

Чи є мережі інститутами громадянського суспільства? З одного боку, мотивації до взаємодії обмежуються принципами земляцтва, родинних зв'язків, сусідства. З іншого – у середовищі комунікаційних технологій набувають дедалі ширшого розповсюдження інноваційні інтернет-практики – особливий тип соціальних мереж, який дозволяє підтримувати віртуальне етнокультурне співтовариство.

Питання, що постає в цьому зв'язку, стосується передусім того, яким чином держава може регулювати процеси етнокультурної дисперсії? Як вирішується проблема позитивної сумісності етнокультурної, національно-культурної та громадянської ідентичності у виникаючих або “старих” діаспорах, що трансформуються під впливом глобалізаційного контексту?

На сьогодні діаспори не завжди виступають системним етнокультурним утворенням, оскільки усвідомлення ними етнічної своєрідності та субкультурної ідентичності, яка базується на її цінностях, може мати як інституціональну підтримку, так і носити спонтанний або самоорганізаційний характер відносин з людьми, що є корінними (origins) жителями країни. Більш того, в сучасних ліберальних демократичних державах, що відчувають тиск міграційних потоків, національна ідентичність, як правило, підтримується різними ресурсами, але включення субкультурної ідентичності в колективну відбувається за різними моделями та може мати різні наслідки (співіснування на засадах додатковості, мультикультурний сценарій, гібридизація тощо).

Отже, при обговоренні перспектив етнокультурної ідентичності в сучасному світі центральною проблемою залишається збереження культурної різноманітності, прояву самобутності культур тощо. У добу глобалізації це може бути “самобутність в умовах відкритості”, яка характеризується відсутністю жорстких обмежень у процесі здійснення комунікацій та призводить у т.ч. до створення сприятливого середовища для співіснування різних етносів і культур.

Носії етнічної культури цього типу відкриваються назустріч контактам з іншими культурами, тим самим створюючи атмосферу готовності до міжкультурного діалогу. Інші завдання переслідують носії “самобутності як форми закритості”: захист свого природного й соціокультурного простору, протиставлення власних цінностей чужим, які розповсюджуються по різним каналам. Однак найбільш перспективною видається описана М. Кастельсом “самобутність, спрямована в майбутнє” (project identity), яка створює основи для формування громадянського суспільства та реалізації політики культурного плюралізму [4, с. 307–308].

Відповідно, з одного боку, орієнтація на цінності відкритості не обов’язково веде до уніфікації культури, але й слугує підтримкою культурного плюралізму та етнокультурної різноманітності. З іншого боку, не виключені сценарії, за якими відкритість сприятиме формуванню образів транснаціональної культури, яка вбирає в себе та нівелює етнічні цінності та етнокультурну самобутність. Існують також інші, менш усвідомлювані, але не менш складні та в певному ступені небезпечні для збереження культурної різноманітності альтернативи майбутнього розвитку культур у ситуації постійних контактів, взаємодії та взаємних впливів. На сучасному етапі глобалізації тенденції ізоляціонізму (“захисної самобутності” традиційних культур тощо) уже не розглядаються як провідний фактор, що підтримує етнокультурне різноманіття світу.

Транснаціоналізація соціокультурного простору призводить до змішування та переплетення культур [1], появи різних моделей гібридизації. Говорячи про термін “гібридизація”, який означає “схрещування”, Н. Г. Канкліні зазначає, що в даному випадку мова не йде ні про змішення рас, ні про зближення релігійного або символічного порядку. Гібридизація – складний процес, а не єдина програма, і вона здатна як прискорити розпад ослаблених культур, так і стимулювати мультикультурну інтеграцію або загострити міжкультурні протиріччя. Гібридизація може виникати внаслідок інтенсифікації міграційних потоків. Відповідний процес може стимулюватись (або, навпаки, стримуватись) дією інструментів диференційованої культурної політики або “насаджуватись” комунікаційним ринком [3, с. 115–117].

Якими можуть бути наслідки стратегій, спрямованих на стимуляцію гібридизації, – одне з найбільш дискусійних питань. Так, ще наприкінці минулого століття С. Холл писав про три можливі сценарії впливу глобалізації на ідентичність. При цьому кожен зі сценаріїв, на його думку, має серйозні шанси бути реалізованим. Результатом одного з них може стати культурна уніфікація. У такому разі етнонаціональна ідентичність і культура стануть частиною глобальної культури й формуватимуться, головним чином, мультинаціональними засобами масової інформації та комунікації. В іншому випадку, у разі посилення спротиву глобальній культурі будуть розвиватись національний, регіональний та локальний рівні ідентифікації. Нарешті, С. Холл не виключає третього сценарію – появи т. зв. ідентифікаційних гібридів – нових впливових субкультур, які являтимуть собою своєрідний “сплав” колишніх культур [8, с. 300].

Таким чином, картини світу різних етнічних культур стають або поліфонічними, де поява нового структурного компоненту не порушує самостійності та цілісності культури, або гібридними – формами, що не мають аналогів та виникають у результаті змішування. Найбільш розповсюдженими ідентифікаційними моделями стають ускладнена етнонаціональна ідентичність та етнокультурна маргіналізація, яка характеризується втратою людиною зв'язків зі своєю культурою, її готовністю вписатися в будь-який контекст, незалежно від стилю та способу життя. Техніцизм, що проявляється при цьому людьми, свідчить про неглибоке засвоєння цінностей та норм як власної, так і “чужої” культури. На рівні особистісної ідентифікації домінує відособлення, у той час як на рівні соціальної спільноти (національної, регіональної) – примат солідарності й побудови спільного ціннісно-смыслового поля із включенням етнокультурних факторів як неконфліктних.

Глобалізація, що розмиває традиційні основи національної ідентичності, впливає на уявлення людини про себе, своє місце у світі й про “інших”, формує нові моделі індивідуальної та групової поведінки. Такі уявлення вибудовуються на основі співвіднесеності з відомими орієнтирами та цінностями, які приймаються як свої або відторгаються як “чужі”. Центральним для груп, суспільств, націй, цивілізацій, для кожної людини стає вибір референтних орієнтирів, співвідношення з іншими “уявними спільнотами” (imagined communities – термін Б. Андерсона), що здійснюється у процесі взаємодії комплексу культурних факторів і механізмів соціалізації.

Отже, вслід за С. Гантінгтоном, можна наважитись на висновок, що питання, – хто ми є, актуальне сьогодні не лише для Америки, але й для усього світу [9, с. 322]. Поряд з ним постає й низка інших. Які ідентичності є сьогодні адекватними ситуації? Чи вдасться у найближчій час подолати розбіжності в розумінні колективних ідентичностей та вирішити завдання щодо реалізації синтезу між демократичною рівністю і культурним різноманіттям у глобальній цивілізації, зрощеній на “місцевому” ґрунті, зі змістовних культурних суперечок, з переосмислення власної ідентичності, задля того, щоб провести нові розподільні лінії та встановити нові національні кордони? На це питання, поставлене С. Бенхабіб [2, с. 220], також досить складно дати конкретну відповідь.

Література:

1. *Астафьева О. Н.* Транснационализация культурного пространства: государство и проблемы координации коммуникативных стратегий / О. Н. Астафьева // Человек, культура, общество в контексте глобализации. – М., 2007. – С. 5–11.
2. *Бенхабиб С.* Притязания культуры: Равенство и разнообразие в глобальную эпоху / С. Бенхабиб ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Логос. – 2003. – 350 с.
3. *Канклини П. Г.* К гибридным культурам? / П. Г. Канклини // Ключи от XXI века : сб. статей ; пер. с франц. – М., 2004. – С. 115–117.

4. *Кастельс М.* Могущество самобытности / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – С. 307–308.

5. *Нагорна Л.* Соціокультурна ідентичність: пастки ціннісних розмежувань / Л. Нагорна. – К., 2011. – 272 с.

6. *Canclini N. G.* Cultural Policy Options in the Context of Globalization / N. G. Canclini // The Politics of Culture: Policy Perspectives for Individuals, Institutions and Communities / Ed. by Gugi Bradford, Michael Gary and Glenn Wallach. – N. Y., 2000. – P. 302–326.

7. *Held D.* Globalization, Regionalization and the transformation of political community / D. Held, A. McGrew // Paper for the Political Studies Association UK 50th Annual Conference 10-13 April 2000. – London, 2000. – P. 21.

8. *Hall S.* The Question of Cultural Identity / S. Hall et. al. (ed). // Modernity and its Future. – Cambridge, 1992. – P. 300.

9. *Huntington S.* Who are we? The Challenges to America's National Identities / S. Huntington. – N. Y., 2005. – 448 p.

10. *Loughlin J.* Nation, state, and Region in Western Europe / J. Loughlin // Culture: Building Stone for Europe 2002: Reflections and Perspectives / Ed. L. Bekemans. – Brussels, 2002. – P. 229–248.

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.

УДК 35.073

В. М. ЩЕНКО

КОНЦЕПЦІЯ ПРОГРАМИ “ЕЛЕКТРОННЕ МІСТО” ЯК АТРИБУТ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Розглянуто цілі і завдання міської цільової програми “Електронне місто” в системі електронного урядування.

Ключові слова: концепція, програма, електронне місто, електронне урядування, інформаційне суспільство.

In this paper, conceptually discussed the goals and objectives of city target program “Electronic City” in the system of e-governance.

Key words: concept, software, electronic city, electronic government, information society.

Більше 20 років програма побудови інформаційного суспільства є предметом програмних розробок на міжнародному, національному та регіональному рівнях

націлених на розвиток науки, освіти, системи підтримки інновацій, інформаційно-комунікаційної інфраструктури, нарощування інформаційних ресурсів. У розвинених країнах прийняті документи, що підводять проміжні підсумки розвитку інформаційного суспільства та ставлять нові цілі. Найбільш серйозне значення цих проблем надається в країнах “Великої вісімки” [3; 4].

У цьому зв’язку міста України також перебувають у центрі змін, які відбуваються. Інтенсифікація глобальної конкуренції та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій призводять до серйозних змін в економіці міст, які можна позначити як деіндустріалізація. У розвинених країнах відбувається випереджаюче зростання інформаційного сектора економіки, що викликає значні зміни на ринку праці і в соціоекономічній динаміці міст. За оцінками міжнародних експертів близько 75 % нових робочих місць у розвинених країнах пов’язані сьогодні з тією або іншою формою обробки інформації. У результаті цих змін економічна діяльність, що пов’язана з отриманням і обробкою інформації, відіграє важливу роль в економіці міст, дозволяючи характеризувати їх як “інформаційні”.

На державному рівні, згідно з державною програмою “Електронна Україна” [1], основні цільові установки програми виконані. Проте, на нашу думку, виникла необхідність у формуванні і розвитку концепції, що відбиває нові реалії і більш широке коло питань, спрямованих на інформатизацію міського управління – міської програми “Електронне місто” в системі електронного урядування, що і виявляє актуальність цього дослідження.

Питання е-уряду та е-урядування розглядають багато дослідників, зокрема: А. Голобуцький, Г. Головка, Д. Дубов, С. Дубова, С. Зуєв, Н. Корніловська, Ю. Машкаров, Д. Мельник, О. Орлов, В. Стеклов, В. Степанов, В. Тронь, О. Шевчук, С. Малконрі, Р. Траунмюллер, Г. Хьюз та ін. Проте слід визнати, що в даний час не існує простої єдиної моделі е-уряду. Є лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни, що одержують послуги, мають право чекати від уряду інформаційного століття. Крім того, практична реалізація технологій е-уряду зустрічається з низкою проблем, на які зазвичай заздалегідь не звертають увагу [7].

Метою роботи є розгляд цілі і завдань концепції міської цільової програми “Електронне місто” в системі електронного урядування.

Інформаційно-комунікаційні технології займають центральне місце в оновленні та реструктуризації ключових для міста сфер діяльності: виробництво продукції, транспорт, торгівля, громадське харчування, побут, а також освіта, охорона здоров’я, управління містом, індустрія відпочинку і видовищ, громадське харчування, побут і дозвілля, ЗМІ, соціальні служби, міське господарство, суспільне і культурне життя тощо. В умовах зростання значущості інформаційної функції держави органи державного управління вимушені видозмінити свої взаємовідносини з громадянами. Розвиток інформаційного суспільства підштовхує дані організації до ухвалення концепції “електронний уряд” [2]. У цьому значенні електронний уряд – це та інфраструктура, яку сьогодні повинні створювати державні органи, щоб змінити способи виконання своїх завдань.

Глобалізація та розвиток інформаційного суспільства стрімко змінює зовнішність сучасного світу і хоча загальноприйнятого визначення інформаційного суспільства немає, але більшість фахівців сходяться в тому, що його сутність визначають ряд взаємопов'язаних процесів:

- інформація і знання стають важливим ресурсом і справжньою рушійною силою соціально-економічного розвитку;
- формується ринок інформації і знання як фактор виробництва нарівні з ринками природних ресурсів, праці і капіталу;
- стрімко зростає питома вага галузей, що забезпечують створення, передачу, обробку та використання інформації;
- розвинена інформаційна інфраструктура перетворюється на умову, визначальне національну та регіональну конкурентоспроможність не в меншій мірі, ніж, наприклад, транспортна інфраструктура;
- розвиток і активне впровадження в усі сфери діяльності нових інформаційно-комунікаційних технологій істотно змінює моделі освіти, праці, суспільного життя та відпочинку [6].

При реалізації державної програми “Електронна Україна” було виділено кілька проблем [Там же, с. 212]:

1. Масштабні роботи з інформатизації, що проводяться останнє десятиліття міст, недостатньо скоординовані. Крім щорічних міських планів інформатизації, територіальні утворення мають власні програми, плани та проекти інформатизації, але в них є розділи, пов'язані з інформатизацією в різних міських цільових програмах. Неузгодженість і слабка координація цих робіт призводять до того, що залишається низьким рівень інтеграції існуючих систем міського управління та місцевого самоврядування. Відбувається невиправдане дублювання функцій у різних системах, відсутній загальноміський комплекс стандартів, класифікаторів, наборів метаданих тощо, що не дозволяє уніфікувати подання даних і забезпечити узгоджене функціонування цих систем. Регіони потребують розробки єдиної стратегії інформатизації міста, в нових дієвих механізмах координації цієї діяльності, у реалізації заходів щодо общесистемного забезпечення міської, інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

2. Інформаційно-комунікаційні технології є могутнім інструментом оновлення та підвищення ефективності всіх сфер діяльності. Однак рівень інформатизації шкіл, музеїв, бібліотек та інших закладів культури, освіти і науки, що перебувають у віданні міста, залишається низьким. В якості однієї зі стратегічних задач руху до інформаційного суспільства повинні стати розробка і реалізація комплексу заходів щодо інформатизації відповідних сфер міського життя.

3. Останнє десятиліття економічне зростання і створення робочих місць в економічно розвинених країнах усе більшою мірою залежать від інноваційної активності, яка має на увазі успішну комерціалізацію результатів досліджень і розробок. Причому найбільшою інноваційною активністю відрізняються підприємства інформаційно-комунікаційних технологій сектора, в якому розробка

та комерціалізація нових технологій є найважливішою умовою конкурентоспроможності. За часів СРСР Україна була центром національної інноваційної системи, яка формувалася в умовах тотальної державної власності і централізованого управління економікою. Ліквідація союзних галузевих міністерств, приватизація та гостра економічна криза зруйнували цю систему. Інноваційний процес, налагоджений у рамках відомчої системи, був зламаний, – зникла організаційна структура, яка адміністративно зв'язує виробництво і науку та забезпечує впровадження розробок, ринкові ж інноваційні механізми повноцінно поки не запрацювали. Різко знизилася і загальна інноваційна продуктивність міст. Для сучасного міста в Україні життєво важливо не просто зберегти свій інноваційний потенціал, але й сформувати в місті функціонально повну і ефективно діючу інфраструктуру підтримки інновацій, перш за все, в самому інформаційно-комунікаційному секторі і за рахунок впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в інші сфери.

4. Інтенсивний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, їх впровадження в усі сфери життєдіяльності міста і городян породили нові проблеми – забезпечення інформаційної безпеки міста. Кібертероризм і кіберзлочинність – нові явища, що вимагають координації та об'єднання зусиль усіх зацікавлених у протидії їм осіб. У цій ситуації вкрай актуальною стає розробка сучасної, що враховує світовий досвід, системи інформаційної безпеки міста і містить комплекс технічних і організаційно-адміністративних заходів.

5. Соціальна диференціація по доступу до можливостей інформаційно-комунікаційних технологій є спільною проблемою для всіх міст і країн, що вступили на шлях руху до інформаційного суспільства. Ця проблема отримала назву проблеми інформаційної нерівності. Важливість її визнається всіма державами і міжнародними організаціями. Доступ до базових інформаційно-комунікаційних послуг і соціально значущої інформації повинен бути забезпечений усім громадянам незалежно від місця їх проживання і соціально-економічного становища. Без вирішення цієї складної проблеми, пов'язаної з технічними, економічними, культурними та соціально-психологічними бар'єрами на шляху масового використання інформаційно-комунікаційних технологій, успішне просування до інформаційного суспільства неможливе.

6. В умовах розвитку глобального інформаційного суспільства і орієнтації України на відкритість економіки та повноцінну інтеграцію у світову господарську систему актуальною проблемою є вироблення економічної та промислової політики міста, що відповідає новим умовам. Важливими напрямками цієї політики повинні стати стимулювання інформаційної індустрії міста як найбільш рентабельної і швидкозростаючої галузі економіки, що створює до того ж передумови підвищення конкурентоспроможності в усіх інших галузях, а також стимулювання використання інформаційно-комунікаційних технологій в економіці, зокрема розвитку різних форм електронної торгівлі.

Останні роки характеризуються підвищеною увагою, яке уряди різних країн і регіонів приділяють більш оперативній та ефективній взаємодії з громадянами та організаціями на основі широкомасштабного застосування інформаційно-комунікаційних технологій, йде процес створення так званих електронних урядів з метою електронного врядування в суспільстві.

Проведені в Україні роботи з інформатизації були в основному спрямовані на інформаційне забезпечення управлінських завдань і діловодство. Взаємодії органів влади з громадянами і господарюючими суб'єктами на основі нових інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) не приділялося належної уваги [5]. Програма інформатизації міського управління повинна будуватися відповідно до загальної концепції “електронний уряд”, містити систему організаційних, нормативно-методичних і технічних заходів, що забезпечують перехід на електронну форму взаємодії органів влади з населенням та організаціями.

Слід зазначити, що реалізація концепції “електронний уряд” спрямована на підвищення якості державних послуг, постійне зростання ефективності діяльності органів влади, зокрема за рахунок вбудовування успішних корпоративних методів управління в державну сферу. Реалізація концепції “електронний уряд” дозволить забезпечити більшу інформаційну відкритість влади, буде стимулювати широкомасштабне використання інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах діяльності, забезпечить важливий канал зворотного зв'язку для органів влади та організацій міста і повинна стати одним з першочергових напрямків Програми “Електронне місто”. Для цього в рамках концептуальної Програми “Електронне місто” має бути розроблений і реалізований план заходів щодо створення повноцінної нормативно-правової бази руху міста до інформаційного суспільства.

Цілями програми “Електронне місто” є: розвиток інформаційного суспільства в місті, підвищення рівня і якості життя городян, розвиток демократичних інститутів, створення сприятливих умов для підприємницької діяльності та підвищення конкурентоспроможності підприємств міста, підвищення ефективності та відкритості міського управління, поліпшення роботи міського господарства і екології міста, забезпечення оперативного реагування на надзвичайні та аварійні ситуації, підвищення безпеки громадян за рахунок розвитку і широкомасштабного використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Програма “Електронне місто” повинна забезпечити вирішення таких завдань:

- стимулювання і організація масового та ефективного використання ІКТ у ключових галузях економічного, соціального та культурного життя міста, включаючи реалізацію концепції “електронний уряд”, створення єдиного освітнього інформаційного середовища тощо;

- забезпечення доступу до соціально значущої інформації і базовим інформаційно-комунікаційним послугам для всіх городян незалежно від статі, віку і соціально-економічного становища;

– розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури міста, що відповідає сучасним вимогам і задовольняє потреби населення, органів влади та організацій міста в інфокомунікаційних послугах;

– формування публічних інформаційних ресурсів, спрямованих на задоволення інформаційних потреб населення та господарюючих суб'єктів міста;

– забезпечення необхідного рівня інформаційної безпеки інформаційно-комунікаційної інфраструктури та інформаційних ресурсів і систем міста;

– створення умов для розвитку в місті конкурентоспроможного виробництва інформації, інформаційних технологій і послуг, перетворення сектора ІКТ у найважливішу галузь міської економіки.

На нашу думку, процес руху міста до інформаційного суспільства повинен регулюватися такими основними принципами і базовими положеннями цільової програми “Електронне місто”:

– явно виражена соціальна і гуманітарна спрямованість стратегічних цілей і основних завдань руху міста до інформаційного суспільства;

– відкритість політики забезпечення руху міста до інформаційного суспільства, регулярний обмін інформацією між усіма суб'єктами інформаційного суспільства, конкурсний відбір виконавців у встановленому порядку;

– інформаційна безпека створюваних інформаційних систем і ресурсів;

– правова, наукова, технічна і економічна обґрунтованість розроблювальних заходів та прийнятих рішень;

– соціальне партнерство у справі формування інформаційного суспільства, урахування інтересів суспільства в цілому;

– концентрація ресурсів на найважливіших напрямках із завершенням створення окремих проектів і підсистем у конкретні терміни;

– стандартизація, уніфікація та забезпечення сумісності міських інформаційних систем на базі типових форматів, протоколів і прикладних платформ;

– економічна ефективність, усунення дублювання і зниження витрат на експлуатацію інформаційних систем і ресурсів;

– послідовність, поетапність і узгодженість здійснення всіх заходів, спрямованих на розвиток інформаційного суспільства;

– комплексність і системність підходу до вирішення проблем розвитку інформаційного суспільства.

При цьому міська політика, в рамках цільової програми “Електронне місто” і в процесі формування інформаційного суспільства повинна ґрунтуватися на таких базових положеннях:

– дослідження громадської думки і регулярне вивчення потреби городян у державних, муніципальних та інформаційних послугах;

– залучення до обговорення ключових питань розвитку інформаційного суспільства всіх зацікавлених сторін: представників державного та комерційного сектора економіки, суспільних і некомерційних організацій, учених і фахівців;

– моніторинг процесів інформатизації міста за допомогою організації статистичного спостереження за значеннями основних індикаторів руху до інформаційного суспільства;

– створення сприятливих умов для здійснення розвитку інформатизації за визнаними пріоритетними напрямками;

– стимулювання використання в місті сучасної техніки та технологій;

– забезпечення доступу широким верствам населення міста до ІКТ з допомогою організації громадських центрів доступу до ІКТ, в першу чергу для соціально незахищених груп населення, із забезпеченням при цьому необхідного рівня інформаційної безпеки;

– аналіз та облік вітчизняного та зарубіжного досвіду, міжнародних норм і тенденцій;

– контроль з боку міських органів влади та місцевого самоврядування за реалізацією програми “Електронне місто”.

Основними результатами реалізації цільової програми “Електронне місто” стануть: постійно діючий механізм формування та функціонування середовища електронної взаємодії органів влади між собою, з господарюючими суб’єктами і населенням; інформаційно-комунікаційна інфраструктура мережевих сервісів, що забезпечують функціонування середовища електронної взаємодії; зниження витрат на розробку і зміст інформаційних систем; прискорення розробки нових проєктів за рахунок повторно використовуваних рішень; підвищення ефективності використання інформаційних ресурсів; підвищення ефективності функціонування міських структур за рахунок упровадження сучасних інформаційних технологій, що підтримують технології “електронної установи” та “електронної влади”; застосування накопиченого в місті досвіду обробки і управління інформаційними потоками з метою організації інтегрованого доступу до різномірних банків електронних даних у системі “електронне урядування”.

Рівень інформаційної нерівності визначається мотивацією й інформованістю про можливості ІКТ мешканців міста, їх інформаційно-комунікаційної компетентності, а також наявністю можливості доступу до сучасних ІКТ для всіх категорій громадян.

У багатьох містах України в основному завершено створення відомих інформаційних систем, призначених для інформаційної підтримки вирішення економічних і соціальних завдань. Створено ряд інформаційних систем для бізнесу і виробництва, науки і медицини, тоді як недостатньо розвинені міські інформаційні системи в галузі культури, освіти, розвитку міста, системи інформаційного забезпечення населення міста.

Нерозвинена система публічних інформаційних ресурсів не має універсального міського інтернет-порталу, що дозволяє отримати швидкий доступ до необхідної інформації з різних аспектів життя міста, зорієнтуватися в численних міських інтернет-ресурсах. Відсутній урядовий портал як загальноміська платформа для електронної влади, немає спеціалізованого порталу, присвяченого

проблемам руху міста до інформаційного суспільства, що є інструментом для обговорення, продуктивного обміну досвідом і знаннями всіх учасників руху до інформаційного суспільства.

Одним з напрямків вирішення цієї проблеми є розгортання системи навчання громадян навичкам використання ІКТ. У більшості економічно розвинених країн світу сформувалося уявлення про рівень інформаційно-комунікативної компетентності, достатньо для здійснення таких видів інформаційної діяльності: набір тексту, пошук даних в інтернеті, заповнення бази даних тощо.

Подолання виникаючих труднощів неможливе без створення умов оперативного та достовірного інформаційного забезпечення органів державної влади міста, можливості аналізу поточної ситуації, її прогнозування, вироблення оптимальних керуючих рішень і контролю за їх виконанням у стратегічному режимі та режимі реального часу, забезпечення своєчасного інформування та координації всіх ланок управління містом, своєчасного та повноцінного інформування населення, що входить у концепцію цільової програми “Електронне місто” в системі електронного урядування.

Література:

1. Про Загальнодержавну програму “Електронна Україна” на 2005–2012 роки : Закон України : проект від 15.04.2004 р. № 5414 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2004_04_15/ID46EOOA.html.
2. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. – С. 112–114.
3. Декларация принципів. Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии // Всемирный Саммит по информационному обществу. – СПб., 2004. – С. 11–24.
4. Програма ЮНЕСКО “Інформація для всіх”. Отчет 2004-2005 / Л. В. Петрова ; [пер. с англ.] ; Российский комитет Программы ЮНЕСКО “Інформація для всіх”. – М., 2006. – 165 с.
5. *Почепцов Г. Г.* Теорія комунікації / Г. Г. Почепцов. Ї К. : ВЦ “Київський університет”. – 1999. – 308 с.
6. *Степанов В. Ю.* Концептуальні засади формування та розвитку інформаційного суспільства: державно-управлінський аспект : монографія / В. Ю. Степанов. – Х. : С. А. М., 2010. – 416 с.
7. *Степанов В. Ю.* Електронний уряд: проблеми реалізації / В. Ю. Степанов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х., 2009. – № 2. – С. 81–86.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

В. Г. КОНОНОВИЧ

РОЗВИТОК ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН З ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проведено системний аналіз законодавчої бази державного управління у сфері фізичної культури і спорту. Досліджено становлення та генезис організаційних, правових, функціональних основ діяльності органів виконавчої влади України у сфері фізичної культури і спорту.

Ключові слова: фізична культура, спорт, органи управління.

In the article the analysis of the systems of legislative base of state administration is conducted in area of shysical culture and sport. Becoming and genesis of organizational, legal, fuctional bases of activity of organs of executive power of Ukraine is investigational in industry of physical culture and sport.

Key words: physical culture, sports, controls.

Пошук шляхів підвищення ефективності державного управління фізичною культурою і спортом є завжди важливим, а в період розвитку та становлення України – особливо.

Необхідність зближення фізичної культури і спорту з іншими сферами діяльності визначається державою як один з найважливіших напрямків подальшого підйому масовості, як соціально-економічна закономірність її функціонування і розвитку.

Особливо актуальне розв'язання даної проблеми в умовах становлення ринкової економіки та її подальшого розвитку. У зв'язку з цим важлива роль приділяється регіонам та їхнім органам управління, суть роботи яких полягає в забезпеченні розвитку нових суспільних відносин, в тому числі у сфері фізичної культури і спорту.

Це підтверджується законодавчою і нормативно-правовою базою, що відображає питання розвитку фізичної культури і спорту в Україні. У таких документах, як Концепція подальшого розвитку фізичної культури і спорту; (1997 р.), Матеріали засідань Національної Ради з питань молодіжної політики при Президентові України (1997 р.), Матеріали Парламентських слухань з питань фізичної культури і спорту (1998 р.). Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострішою проблемою є низький рівень залучення населення (13 %) до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. За цим показником Україна суттєво поступається Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим країнам. Світовий досвід засвідчує, що оптимальна рухова активність упродовж усього життя кожної людини – найефективніший засіб

профілактики захворювань та зміцнення здоров'я. За очікуваною тривалістю життя населення Україна посідає одне з останніх місць в Європі.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність усебічної підтримки сфери фізичної культури і спорту з боку держави. Такий стан речей унормований чинним законодавством. У ст. 3 Закону України “Про фізичну культуру і спорт” відзначається, що держава регулює відносини в сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики у цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

Реалізація вказаної норми законодавства потребує цілеспрямованої злагодженої роботи державних інституцій, територіальних громад, виробничих структур, приватних організацій, громадських об'єднань і фахівців сфери. Насамперед це стосується категорії фахівців, які мають статус державних службовців або працюють в організаціях, які фінансуються з державного або місцевих бюджетів.

Тільки за умови оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб'єктів управління стане реальним забезпечення людям оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, упровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю.

Проблемним є подальше забезпечення гідного представництва держави у світовому спортивному русі. Особливе занепокоєння викликає результативність підготовки резерву для національних збірних команд України, особливо з олімпійських видів спорту.

Усе це має бути одним з першочергових національних пріоритетів розвитку суспільства. Проте вирішення цих завдань неможливе без удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази, наукового, матеріально-технічного та медичного забезпечення, оптимізації системи управління сферою фізичної культури і спорту, а також без достатнього рівня фінансування сфери з боку державного та місцевих бюджетів.

Проблеми управління сферою фізичної культури: і спорту розглянуто в роботах таких вітчизняних учених, як В. Гузар, Ю. Довгенько, М. Дугчак, В. Жуков, В. Затилкін, В. Куделко, М. Олійник, В. Платонов, Ю. Шкрєбтій та ін. Ці питання частково розглянуті в роботах зарубіжних фахівців, таких як С. Амстронг, В. Андрефф, М. Брюн, А. Кларк, Д. Мюслер, В. Ритнер, Ф. Шааф, Д. Хайнеман та ін.

Метою статті є проаналізувати діяльності державних органів системи управління в галузі фізичного виховання і спорту.

На сьогодні в країні визначено заходи для вдосконалювання процесів розвитку фізичної культури і спорту. Так, у теоретичному аспекті обґрунтовано основні напрямки і закономірності функціонування фізичної культури і спорту в соціальній системі. У Цільовій комплексній програмі “Фізичне виховання – здоров’я нації” визначено практичні заходи для реалізації основних положень програми. Проте дослідженням установлено, що впровадження засобів фізичної культури і спорту в спосіб життя людей мусить бути кращим. Ідея розвитку фізичної культури і спорту ще не знайшла адекватного відгуку в суспільній свідомості як проблема загальнодержавного значення.

У зв’язку з цим необхідно підсилити діяльність суб’єктів управління фізичною культурою і спортом за рахунок інтенсифікації процесів управління, що дозволяє забезпечити більш ефективне функціонування галузі в нових умовах.

Ще наприкінці 80-х рр. XX ст. інтенсивно розвивалася матеріально-технічна і спортивна база загальноосвітніх і дитячо-юнацьких спортивних шкіл, контролювалося їх забезпечення спортивним інвентарем та обладнанням згідно з нормативними вимогами, будувалися спортивні майданчики за місцем проживання та в місцях масового відпочинку і оздоровлення дітей, а перед науковцями поставало завдання – науково обґрунтувати інтенсифікацію навчально-виховного процесу. Тож, враховуючи практичний досвід розвинутих країн світу, перед українським суспільством стоїть завдання створити оптимальні умови для сукупного поєднання всіх чинників різних складових фізичного, психічного, духовного й соціального здоров’я, що призведе до соціального, біологічного та психічного благополуччя населення. Саме в цьому напрямку незамінною є роль фізичної культури і спорту. Для позитивного ефекту їх впровадження у повсякденний побут необхідно визначити державну стратегію формування здорового способу життя, для чого слід здійснювати постійний соціальний моніторинг і маркетинг, тобто включити спеціальні дослідження, на підставі яких визначити специфічні потреби населення. Однією з головних умов позитивного вирішення цих проблем є формування і реалізація державної політики у сфері фізичної культури і спорту, лобіювання її на рівні органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, промислових і фінансових структур, засобів масової інформації.

Аналіз рівня охоплення населення масовим спортом у світі засвідчує, що українці в декілька разів поступаються за цим показником провідним країнам. В Україні до регулярних занять фізичною культурою і спортом залучено лише приблизно 13 % населення, в той час як у розвинутих європейських країнах цей показник дорівнює від 21 до 50 % . Лише кожен п’ятдесятий мешканець України бере участь у спортивних змаганнях. Гіподинамія характерна для більшості людей працездатного та похилого віку (відповідно, 92 – 94 % та 96 – 97 %). Лише кожна десята дитина 6 – 18 років займається в системі дитячо-юнацьких спортивних закладів [2].

В Україні практично відсутня система пропаганди фізичного виховання та спорту. Аналіз вітчизняних засобів масової інформації показує, що більшість з

них часто віддають перевагу інформаціям про “розкручених” зарубіжних зірок та змагання, залишаючи на другому плані досягнення вітчизняних спортсменів.

Значний досвід такої співпраці існує в розвинутих країнах. Так, спортивне законодавство ряду країн (Великобританія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція) має визначення спортивної федерації, як громадської організації яка утворюється з метою популяризації відповідного виду спорту або їх об’єднання. Воно також визначає спрямування діяльності федерацій, серед яких організація спортивних та інших заходів серед своїх членів, розробка програми розвитку певного виду спорту, взаємодія федерації з міжнародними організаціями тощо. Значна частина коштів з держбюджету йде на фінансування спортивних федерацій. Невеликі за своїми розмірами федерації в рішенні своїх фінансових проблем можуть розраховувати тільки на державну допомогу. Відносини між урядом і певною спортивною федерацією ґрунтуються на підставі укладеної угоди, згідно з якою федерація бере на себе зобов’язання по виконанню конкретних цільових програм у визначений термін. Саме під ці програми і виділяється фінансування. Надалі може здійснюватись корегування розміру фінансової допомоги або підтримки залежно від того, наскільки успішно виконується ця програма.

При розгляді бюджетів федерацій ураховуються такі критерії, як популярність виду спорту, чисельність федерації, її специфіка і рівень спортивних досягнень на світовій арені. Природно, що в привілейованому відношенні знаходяться олімпійські види спорту, і насамперед ті, де атлети займають високі місця, а також футбол.

Аналіз фінансової діяльності багатьох національних спортивних організацій у розвинутих країнах показує, що здебільшого кошти з держбюджетів складають від 60 і більш відсотків, а власне зароблені кошти – від 40 % і менш. Як правило, федерації з видів спорту одержують велику частину коштів від міністерств спорту (у тих країнах, де вони є) та інших національних спортивних організацій [3].

В Україні сьогодні відсутній реєстр громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості. Проте їх можна розділити на певні групи:

- загальнонаціональні спортивні об’єднання;
- фізкультурно-спортивні товариства;
- фізкультурно-спортивні громадські об’єднання (федерації, асоціації, спілки тощо) з певного виду спорту або групи видів спорту;
- фізкультурно-спортивні об’єднання соціальних груп населення;
- спортивні клуби різної організаційно-правової форми;
- колективи фізичної культури [1].

На сьогодні існує чітке протиріччя між завданнями, які визначаються державою у сфері фізичної культури та спорту, задекларованими правами громадян на заняття фізичною культурою, оздоровленням свого організму та спортом, з одного боку, та умовами діяльності, а особливо фінансовими джерелами діяльності, спортивними товариствами та клубами – з іншого.

Для вирішення цієї проблеми необхідно регламентувати діяльність громадських фізкультурно-спортивних об’єднань як платників податків, в яких одним з основних

завдань, окрім постійного підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення, ще й стоїть завдання економічного і соціального прогресу суспільства. Це означає отримання фінансових коштів унаслідок своєї діяльності, надання послуг, консультацій, оздоровлення тощо; податки на такий вид діяльності мають бути мінімальними або відсутніми взагалі протягом певного часу, що дасть можливість гідно оплачувати працівникам об'єднання їхню працю, покликану на виконання важливих соціальних завдань, розвивати матеріальну базу об'єднань, використовувати в своїй діяльності як новітні досягнення в наукових розробках, так і сучасні тренажери та інші засоби спортивного тестування та медичного контролю.

Таким чином, підводячи підсумки проведеного аналізу організаційно-правових засад державного управління розвитку фізичної культури і спорту, можна зробити такі висновки:

- існує потреба чіткого визначення й розмежування стратегічних завдань державних і громадських організацій у розвитку фізичної культури й спорту;
- низькі темпи зростання фінансових потоків із позабюджетних джерел і невелика їх питома вага в загальній структурі свідчать про необхідність нормативно-правового врегулювання економічних засад щодо утворення сприятливого інвестиційного клімату в галузі як на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і держави в цілому.

Стає очевидно, що система управління сферою фізичної культури і спорту в Україні потребує серйозних змін, які останнім часом активно обговорюються в колі фахівців, на різноманітних нарадах. Окремих робіт, присвячених цій проблематиці, мало. Однак існує велика проблема у взаємовідносинах між управліннями, комітетами з питань фізичної культури і спорту та громадськими фізкультурними органами.

У даному контексті подальші наукові пошуки можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем організації державного управління галуззю фізичної культури й спорту.

Література:

1. *Гладун. З.* Поняття і зміст державного управління: Адміністративно-правовий аналіз / З. Гладун. – Львів : Львівський філіал УАДУ, 1996. – 20 с.
2. *Леонова А. О.* Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України : навч.-метод. посіб. / А. О. Леонова, В. П. Давидова, О. О. Новачук. – К. : ДПА України, 2007. – 390 с.
3. *Кухтій А. О.* Організаційні основи розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні впродовж ХХ століття : автореф. дис. ... к.фіз.вих. : спец. 24.00.02 / А. О. Кухтій. – Львів, 2002. – 20 с.
4. *Ошина О. В.* Образовательная система подготовки студентов вузов к здоровому образу жизни : дисс. ... к.пед.н. : спец. 13.00.01 / О. В. Ошина. – СПб., 2006. – 209 с.

Є. Є. САВІН

СОЦІАЛІЗАЦІЯ МОЛОДІ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Запропоновано засоби інтеграції молоді в сучасні суспільні відносини та напрями реалізації державної політики щодо соціалізації молоді на основі аналізу різних теоретичних підходів.

Ключові слова: молодь, соціалізація, адаптація, інтеграція, державна політика, виховання, інститути.

The means of integration of young people in contemporary social relations and directions of realization of the State policy on the socialization of young people based on the analysis of various theoretical approaches.

Key words: youth socialization, adaptation, integration, public policy, education, institutions.

Сучасне людство переживає глобальні зміни, що мають настільки глибокий, динамічний і фундаментальний характер, що створюють передумови для принципово нових соціальних відносин як на глобальному, регіональному, так і на місцевому рівнях. В умовах глобалізації, швидкого розвитку інформаційних технологій відбувається системна трансформація сучасного українського суспільства, пов'язана зі зміною суспільних цінностей, стандартів і моделей поведінки, зокрема у сфері виробництва товарів і послуг, системі комунікації, передачі суспільного досвіду, освіти тощо.

Соціальні трансформації в Україні відбуваються на фоні численних економічних і політичних криз, що утруднюють можливості реалізації ефективної та послідовної державної політики в різних сферах. Однією із соціальних груп, які відчувають негативні наслідки вищезазначених трансформаційних процесів, є молодь. Зокрема, це стосується процесів формування їхніх цінностей і життєвих принципів, професійної орієнтації, духовного розвитку. Виходячи з цього, нагальним стає завдання формування якісно нових підходів до реалізації державної політики щодо соціалізації молоді в Україні.

Теоретичні підходи щодо реалізації державної молодіжної політики розглядалася низкою зарубіжних дослідників, зокрема Г. Гаспероні, Д. Галлі, С. Паугамом, П. Кваккестейном, К. Лазосом, П. Лаурітценом, Ф. Мюллером, В. Нехаєвим, Д. Рошем, А. Счізеротто, С. Такером, Р. Флінном, М. Харрісоном, В. Чупровим та ін. Серед українських дослідників, які присвятили свої наукові праці проблемам молоді, варто виділити роботи В. Бачигіна, М. Головатого, З. Зайцевої, І. Зверєвої, В. Єленського, А. Капської, М. Комарова, С. Толстоухової, І. Хохленкова, Н. Черниш, О. Яременка та ін.

Між тим, зарубіжні дослідження не можуть бути механічно перенесені на український “грунт”, а українські науковці у своїх працях приділяють замало уваги механізмам реалізації державної молодіжної політики у сфері соціалізації молоді.

Отже, метою статті є теоретичне обґрунтування та розробка напрямів реалізації державної політики щодо соціалізації молоді на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Складність і суперечливість процесів соціалізації, багатофакторність впливу різних владних і суспільних інститутів, каналів та агентів соціалізації, варіабельність соціальної поведінки молоді та багато інших чинників сформували різноманіття наукових підходів в інтерпретації соціалізації як об’єкта наукових досліджень. Найбільш поширеними є тлумачення соціалізації як процесу, а саме:

– сукупність соціально-психологічних механізмів функціонування структури особистості;

– активного пристосування особистості до мінливого соціального середовища, що здійснюється протягом усього життя людини;

– засвоєння індивідом протягом його життя соціальних норм і культурних цінностей того суспільства, до якого він належить;

– самоідентифікації особистості і усвідомлення своєї суб’єктно-об’єктної ролі у взаємодії з навколишнім середовищем;

– формування соціальних установок індивідів, відповідних їх соціальним ролям;

– соціальної взаємодії, за якого індивіди прагнуть підвищити свій соціальний статус і закріпити цей статус в очах інших відповідно до їх очікувань;

– засвоєння і подальший розвиток індивідом соціально-культурного досвіду, трудових навичок, знань, норм, цінностей, традицій, що накопичуються і передаються від покоління до покоління, процес включення індивіда в систему соціальних відносин;

– перетворення народженого людського організму, запрограмованого на засвоєння людської культури, на повноправну людську особистість, що володіє як своїми особливими індивідуально-психологічними рисами, так і набором соціально типових, соціально-значущих рис, знань і вмінь, що дозволяють йому повноцінно брати участь у суспільному житті;

– становлення особистості, навчання і засвоєння індивідом цінностей, норм, установок, зразків поведінки, властивих даному суспільству, соціальній спільноті, групі [12].

До факторів, що впливає на соціалізацію індивіда, можна віднести такі:

– природно-географічний (особливості природно-географічного середовища, в якому мешкає індивід);

– соціально-демографічний (статевіковий склад населення, особливості сімейних відносин тощо);

– соціально-економічний (особливості соціального та економічного становища регіону, країни);

- виробничо-технологічний (структура і рівень технологічного розвитку підприємств регіону);
- соціально-політичний (особливості соціально-політичної ситуації в країні, регіоні);
- правовий (правова урегульованість соціальних відносин);
- соціокультурний (стан культурно-духовних цінностей і традицій у суспільстві);
- національно-етнічний (особливості національного характеру і національної традиції, свідомості, звичаїв);
- соціально-психологічний (особливості формування соціально-психологічної структури особистості).

При цьому представниками різних наукових шкіл соціалізація розглядається і як процес навчання, і як результат соціальної взаємодії людей, і як соціальний розвиток особистості, і як процес засвоєння соціальних ролей [3]. Саме тому при визначенні сутності процесу соціалізації сьогодні вживається безліч термінологічних понять, зміст яких укладається в певний синонімічний ряд: “входження”, “включення”, “залучення”, “долучення”, “інтеграція”, “інтеріоризація” та ін. [8]. Процес зворотного впливу об’єктів соціалізації на суспільство передбачає творче відтворення засвоєних норм і цінностей, культури і знань, досвіду та навичок у соціальній практиці. До понять, що характеризують процеси зворотного впливу, відносять такі терміни, як “приспосовання”, “засвоєння”, “перетворення”, “становлення”, “адаптація”, “асиміляція”, “акомодация”, “екстеріоризація” тощо.

У сучасній літературі науковці, говорячи про соціалізацію, все ж таки найчастіше звертаються до таких понять, як “інтеграція”, “адаптація”, “інтеріоризація” або “інтерналізація”. Зауважимо, що поняття соціальної “інтеграції” (лат. *integratio* – відновлення, заповнення) запозичене з математичних наук і позначає як стан пов’язаності окремих диференційованих частин у ціле, так і процес, що веде до такого стану [11, с. 115].

При цьому науковцями, залежно від особливостей розгляду соціальних відносин у суспільстві, розглядається чотири типи інтеграції, залежно від аналізу відносин між її елементами.

Перший тип – культурна інтеграція, яка проявляється через дотримання культурних стандартів, норм і зразків поведінки.

Другий тип – нормативна інтеграція, за якого дотримуються правові стандарти і норми поведінки людей.

Третій тип – комунікативна інтеграція, яка заснована на обміні культурними і вербальними символами, інформацією і демонструє ступінь і рівень комунікативної активності певного суб’єкта, його здатність будувати власну систему комунікацій і виступати в ній “модератором”.

Останній, четвертий тип – функціональна інтеграція, заснована на включенні людини до системи розподілу суспільної праці, виробництва і обміну товарів послуг між людьми [2].

Поняття соціальної “адаптації” (лат. *adaptatio* – пристосовувати) означає процес активного пристосування особистості або соціальної групи до соціального середовища. У наукових колах, поряд з адаптацією, також широко вживаються поняття “асиміляція” (лат. *assimilatio* – уподібнення, схожість), що означає процес пристосування об’єкта до суб’єкта, при якому об’єкт позбавляється своїх специфічних рис, а також “акомодація” (лат. *accomodatio* – пристосування до чого-небудь), що передбачає пристосування сформованих реакцій суб’єкта до об’єкта залежно від зміни способів реагування.

Узагальнюючи різні наукові підходи, варто зазначити, що дійсно процеси соціалізації органічно пов’язані з процесами інтеграції та адаптації, оскільки вони за своєю сутністю є інструментами соціалізації – процесу засвоєння соціальних норм, правил, цінностей, традицій, набуття знань, досвіду з метою подальшої вбудови в систему соціальних стосунків і відносин.

Інтеграція як механізм соціалізації пов’язана з інтерналізацією соціальних норм, правил. У разі успішної інтеграції індивіда в соціальне середовище вони перетворюються на внутрішні установки і таким чином представляють собою один з елементів структури особистості. Отже, за умов інтерналізації соціальних правил і норм в індивіда виникає природна потреба до згоди та водночас виникає бажання передавати ці норми іншим.

Адаптація, у свою чергу, не передбачає перетворення соціальних норм і цінностей на внутрішні установки та мотиви індивіда. Адаптація означає зовнішнє сприйняття тих або інших нав’язуваних людині правил, які проявляються в конформістських по відношенню до суспільства діях. Між тим, за умов адаптації не завжди відбувається інтерналізація норм, а отже, внутрішні установки індивіда залишаються схильними до змін і корегування.

Соціалізація через адаптацію скоріше нагадує пристосування. Людина приймає певні суспільні, культурні норми, але не схильна до їх активної передачі іншим. Отже, адаптація, є більш доречним поняттям під час аналізу культурної та нормативної інтеграції, у той час як інтеграція – комунікативної та функціональної. Інтегрована людина активно включена в процеси соціальних відносин як з приводу обміну знаннями, інформацією, послугами, товарами тощо. Адаптована – виступає скоріше об’єктом комунікації та споживання.

У визначенні періодизації процесів соціалізації в сучасній науці загальноприйнятою є точка зору визначення її як безперервного процесу, що здійснюється впродовж усього життя людини. Між тим, більшість науковці погоджуються з думкою, що найбільш інтенсивно соціалізація здійснюється в дитинстві і юності. Тому прийнято виділяти два основних, але якісно різних періодів соціалізації, які мають специфічні відмінності: первинна соціалізація, що протікає від народження індивіда до формування соціально зрілої особистості, і вторинна соціалізація, що відбувається після цього в уже дорослої людини.

Саме ця обставина визначає необхідність дослідження теорії соціалізації стосовно такої вікової категорії, як молодь, оскільки практично всі теоретичні

підходи погоджуються з тим, що, говорячи про “первинну соціалізацію”, мова йде, насамперед, про соціалізацію молоді [7].

При цьому, виходячи із вищенаведеного, варто зазначити, що питання соціалізації молоді варто розглядати в контексті її інтеграції в соціальні відносини і процеси, а не адаптації до існуючих правил, норм, цінностей тощо. І, як доводять результати багатьох наукових досліджень, найуспішніше така інтеграція здійснюється під час виховання.

Проблема розмежування процесів виховання та соціалізації представляє актуальний аспект у теорії соціалізації, оскільки тривалий час у вітчизняній науці процеси соціалізації практично ототожнювалися з процесами виховання [10]. Соціалізація в такому сенсі в основному розглядалася як процес цілеспрямованого педагогічного впливу на молодь і в теорії, і в практиці. У сучасному розумінні систему виховання прийнято розглядати лише як один з методів соціалізації [4]. При цьому основні функції виховання відрізняються від функцій соціалізації. Для перших характерна реалізація заздалегідь сконструйованої моделі особистості, що відповідає завданням і потребам найбільш успішного функціонування і розвитку суспільства, засвоєння сукупності знань і цінностей культури. Тоді як функції соціалізації, яка реалізується через інтеграцію людини в соціальні процеси та відносини, полягають у забезпеченні необхідного ступеня її інтелектуального, фізичного, культурного та духовного розвитку. Результатом такої інтеграції стає соціально зріла особистість, готова до виконання різних соціальних ролей, відповідно до завдань даної соціальної системи.

При цьому виховання, окрім іншого, має на меті завдання нейтралізації або послаблення негативного впливу як зовнішнього по відношенню до індивіда середовища, так і природних схильностей до асоціальної поведінки самого індивіда. Таким чином, виховання представляє собою один з важливих елементів системи первинної соціалізації людини.

Саме під час виховання відбуваються важливі для будь-якого індивіда процеси:

- пізнання (як процесу відображення об’єктивної дійсності засвоєння системи знань у суспільстві);
- наслідування (як процесу відтворення певних моделей поведінки);
- емпатії (здатності і готовності поставити себе на місце іншої людини, подивитися на речі очима іншої людини);
- експектацій (коли індивіди вибудовують свої дії відповідно до очікувань інших людей);
- ідентифікації (як процесу усвідомлення або ототожнення себе зі значимими іншими).

І в даному контексті необхідно зазначити, що існує декілька соціальних інститутів, які відповідають за процес виховання людини:

- інститут сім’ї;
- інститут освіти;
- інститути спорту та фізичного виховання;

- інститути культури;
- релігійні установи;
- засоби масової інформації тощо.

Кожен з цих інститутів виконує свої соціальні та виховні функції. При цьому діяльність усіх підпадає під відповідне державне регулювання. А отже, держава має безпосередній вплив на соціалізацію молоді та її успішну інтеграцію в систему соціальних відносин.

У 1991 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про освіту”, який був покликаний внести демократичні перетворення і гуманітаризацію навчального процесу, забезпечити належну соціалізацію молоді в нових ринкових умовах [9]. Головними цілями даного Закону було визначено всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору.

Але в той же час цей Закон, як і всі інші ухвалені протягом незалежності документи, не забезпечував державної концепції соціалізації молоді, не визначав конкретних напрямів цього процесу та суб’єктів відповідальності за їх реалізацію, не забезпечував відповідні інститути належним правовим та організаційним інструментарієм. Між тим, у сучасних умовах лише держава може визначати завдання виховання, зміст, правові і організаційні форми, за допомогою яких формується особистість сучасного громадянина. Відсутність такої концепції створює небезпеку дезорієнтації молоді, зародження негативних тенденцій в її свідомості, які можуть привести до руйнування існуючого соціального порядку, зростання проявів асоціальної поведінки, зокрема злочинів.

У цьому сенсі варто відзначити, що ефективність державної політики щодо соціалізації молоді в сучасних умовах залежить від можливостей, якими володіють інститути соціалізації, зокрема в межах декількох змістовних напрямів, які допомагають молоді вдало інтегруватися в сучасне глобалізоване інформаційне суспільство [6], а саме:

- надання їй необхідного рівня кваліфікації;
- передачі молоді здатності приймати самостійні рішення і творчо мислити;
- готовності до інновацій та змін;
- готовності до плюралізму думок і схваленню цього плюралізму;
- орієнтації на сьогоднішнє і майбутнє, а не на минуле,
- орієнтацію на економію часу, пунктуальність;
- планування майбутніх дій для досягнення передбачуваних цілей як у суспільному, так і в особистому житті;
- поваги гідності інших, включаючи тих, у кого нижчий статус, або хто володіє меншою владою;
- почуття відповідальності за інших мешканців Землі, суспільства, в якому живе людина, за збереження природи і світу для наступних поколінь [5];
- і в той же час почуття громадянськості відповідно до сформованих національно-культурних традицій.

Проблема співставлення цих напрямів і досягнення відповідних цілей виховання вимагає ухвалення комплексних державних програм, які будуть включати в процес соціалізації молоді всі існуючі інститути.

Отже, аналіз існуючих теоретичних підходів довів, що соціалізацію можна розглядати як процес засвоєння та інтерналізації людиною існуючих соціальних правил, норм, цінностей, традицій, набуття відповідних знань та досвіду. Успішна соціалізація, яка відбувається за участі цілої низки соціальних інститутів (сім'ї, освіти, культури тощо), дозволяє молодій людині вдало інтегруватися в систему соціальних та економічних відносин і сприяти прогресивному розвитку відповідної громади та суспільства.

Провідну роль у процесі соціалізації має відігравати держава, на яку покладено низку завдань щодо регулювання даної сфери. Інструментами реалізації державної політики щодо соціалізації молоді мають стати державна концепція та відповідні комплексні державні програми. Зміст таких програм і розподіл відповідальності між різними учасниками процесу соціалізації молоді стане предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Алещенок С. А.* Мировой опыт разработки и осуществления государственной молодежной политики / С. А. Алещенок, В. А. Луков // Материалы по проблемам организации государственной молодежной политики на региональном уровне. – К. : Наук. думка, 1991. – 184 с.
2. *Арон Р.* Этапы развития социологической мысли / Р. Арон. – М. : Прогресс–Политика, 1993. – 608 с.
3. *Бабочкин П. И.* Социализация молодежи в условиях переходного периода / П. И. Бабочкин // Молодежь и становление новой России : тезисы Всеросс. науч. конф., Москва, 28–30 мая 1996 г. – М., 1996. – С. 125–128.
4. *Головатий М. Ф.* Соціологія молоді : курс лекцій / М. Ф. Головатий. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : МАУП, 2006. – 303 с.
5. *Гіденс Е.* Соціологія / Е. Гіденс. – К. : Основи, 1999. – 726 с.
6. *Кастельс М.* Могущество самобытности / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Академия, 1999. – 640 с.
7. *Ковалёва А. И.* Социология молодежи: теоретические вопросы / А. И. Ковалёва, В. А. Луков. – М. : Социум, 1999. – 351 с.
8. *Ковалева А. И.* Социализация личности: норма и отклонение / А. И. Ковалева. – М. : Изд-во ин-та молодежи, 1999. – 186 с.
9. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
10. *Проха Д. П.* Шляхи вдосконалення державної регіональної молодіжної політики в Україні / Д. П. Проха // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи. – Х. : Магістр, 2006. – С. 120–126.

11. Современная западная социология : словарь. – М. : Политиздат, 1990. – 432 с.

12. Черниш Н. Й. Соціологія: підручник за рейтингово-модульною системою навчання. – 5-е вид., перероб. і доп. / Н. Й. Черниш. – К. : Знання, 2009. – 468 с.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 351.82

М. А. ЛАТИНІН, Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО

ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Досліджено сутність і специфіку державного регулювання інвестиційно-інноваційного забезпечення розвитку аграрного сектора економіки. Розглянуто роль інвестиції й інновації в забезпеченні формування аграрними виробниками своїх конкурентних переваг.

Ключові слова: аграрний сектор, інвестиція, інновація, державне регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності.

The essence and the specific features of state regulation of the investment and innovation ensuring of the economy's agrarian sector development are researched. The article focuses on the investment and innovation's role in ensuring of the forming by agrarian producers' their competitive advantages.

Key words: agrarian sector, investment, innovation, investment and innovation activity state regulation.

За останні роки спостерігається значне відставання національної економіки від економіки розвинутих держав світу за рівнем технологічного розвитку та продуктивністю виробництва. Більшість підприємств залишаються технологічно відсталими, енергоємними, а також не провадять інноваційної діяльності. Результати дослідження стану інноваційної сфери свідчать про відсутність послідовного та системного підходу до її розвитку, низьку ефективність механізму стимулювання суб'єктів господарювання до провадження інноваційної діяльності [11]. Не обійшли дані тенденції й аграрний сектор. Ставка уряду на розвиток аграрного сектора, з одного боку, і низький рівень матеріально-технічної бази багатьох сільськогосподарських підприємств та застосування ним застарілих технологій діяльності – з іншого, свідчать про необхідність кардинальних змін і в тому числі в позиції держави по відношенню до галузі.

За словами В. Гейця, Україна із запізненням входить у світовий ринок і не має можливості визначати правила світової торгівлі. Проте це не означає, що Україна позбавлена можливості відстоювати і просувати свої інтереси за кордоном. Важливим є те, що в ХХІ ст. зміни в діловому світі відбуваються з

небаченою для минулого століття швидкістю, жодна конкурентна перевага не може довго протриматися, навіть у тому випадку, якщо її вдасться відшукати. Сьогодні принципове значення має створення конкурентних переваг, які мають бути поставлені на потік, тобто інновації в бізнесі мають слідувати одна за одною, і чим швидше, тим краще. Така постановка питання передбачає зміщення акценту з конкурентної боротьби на конкурентне існування, яке, у свою чергу, неможливе без формування тих чи інших інтеграційних угод між суб'єктами економіки, у тому числі інвестиційних. У результаті конкурентні переваги отримають ті учасники ринку, які скооперуються й займуть атакуючу позицію в інноваційній війні. У необхідний момент, завдяки новим інвестиціям, вони будуть мати необхідні технології, висококваліфікованих спеціалістів і здатність до захисту своїх конкурентних позицій [5, с. 4–5].

Значний внесок у дослідження проблем розвитку державного регулювання та інвестиційно-інноваційне забезпечення розвитку аграрного сектора економіки присвячено роботи О. Амосова, Є. Бузовського, В. Воротіна, В. Гейця, Б. Губського, Л. Євчук, І. Іртіщевої, С. Кваши, А. Костусева, Т. Лозинської, Ю. Лузана, С. Майстра, О. Макеевої, П. Макаренка, О. Маслака, М. Мельника, О. Могильного, Б. Пасхавера та ін.

Метою статті є обґрунтування необхідності посилення інвестиційно-інноваційного забезпечення розвитку аграрного сектора економіки.

Успіх у конкурентній боротьбі з імпортною сільськогосподарською продукцією забезпечить формування сільськогосподарськими виробниками своїх конкурентних переваг, у чому важливу роль відіграють інвестиції й інновації, доступність до яких, у переважній більшості випадків, визначається ступенем інтегрованості підприємства у вертикальну структуру. Дані аспекти проблеми стосуються внутрішнього менеджменту підприємства і державне регулювання, на перший погляд, не має до нього ніякого відношення. Проте держава зацікавлена в розвитку суб'єктів економіки, який ґрунтується на здійсненні останніми правильних кроків у конкурентному бізнес-середовищі. Тому роль держави, на нашу думку, має полягати у формуванні у виробників аграрної продукції “правильної” свідомості і “правильних” знань щодо успішного функціонування у швидкозмінному зовнішньому підприємницькому середовищі. Це може бути державна програма підготовки та навчання керівників сільськогосподарських підприємств сучасним технологіям ведення бізнесу. Досвід показав, що, незважаючи на важкодоступність джерел фінансування для аграрних виробників, вони все ж таки мають можливість залучити кошти ззовні, проте це не завжди забезпечує успішність діяльності. С. Левіцкі стверджує, що якби усунення недоліків у діяльності підприємств було б питанням виключно виділення грошових коштів на вирішення проблеми, тоді б з прибутковими підприємствами нічого поганого ніколи не траплялося [14, с. 84]. Істина проблеми криється у відсутності професійного управління грошовими потоками на сільськогосподарських підприємствах [6, с. 3], що є досить розповсюдженим явищем. Участь держави у

формуванні когорти керівників нового формату мислення забезпечить розвиток галузі й зменшить потребу в її бюджетному фінансуванні.

Ми погоджуємося з Л. Євчук, що технологічна та технічна відсталість України від розвинених країн не є свідченням низького рівня інтелектуального потенціалу, тому не може завадити її розвитку. У сучасних умовах відкритості та доступності технологій раціонально виважена політика держави зі сприяння залучення в аграрний сектор потоку різної величини інвестицій надасть можливість виправити проблему нееволюційним шляхом проходження науково-технічного прогресу (як це здійснюється в більшості країн), а істотним стрибком угору до сучасних інтенсивних технологій [7, с. 295]. І, як уже зазначалося вище, найкращим, найоптимальнішим стрибком для українського аграрного сектора буде активне впровадження інновацій.

Забезпечити конкурентоспроможність і сталий розвиток будь-якої галузі в умовах прискорення глобалізації та інтеграції до Європейського простору можна лише в тому випадку, коли цей розвиток здійснюватиметься на інноваційно-інвестиційній основі. Поєднання інвестиційної та інноваційної діяльності, вкладення значних коштів у сучасні інноваційні технології та виробництво інноваційних продуктів слід розглядати як найважливішу передумову ефективного функціонування вітчизняного сільського господарства та інших галузей агропродовольчої сфери у відкритому конкурентному середовищі [9, с. 344].

Лібералізація зовнішньоторговельних відносин і входження України до європейського і світового ринкового простору вимагають відповідального підходу до формування технологічної і технічної політики не тільки в масштабах країни, а й у кожного окремого сільськогосподарського підприємства. У сучасних умовах конкурентоспроможними будуть тільки ті товаровиробники, які швидко опанують нові технології, а також технічні засоби для їх реалізації. За інших умов продукція вітчизняного аграрного сектора за всіма показниками (перш за все економічними) виявиться неконкурентоспроможною як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках гостро постане пряма загроза залежності від імпорту багатьох видів продуктів харчування і продовольчій безпеці держави в цілому [2, с. 319].

Відповідно до Закону України “Про інноваційну діяльність”, головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції [21].

Пріоритети інвестиційно-інноваційної моделі розвитку країни потребують досягнення нової якості конкурентних відносин в економіці. З точки зору результатів свого функціонування такі відносини повинні забезпечувати ефективний розподіл ресурсів, виступати як економічний механізм, який у короткостроковій перспективі сприяє стабільному і динамічному економічному

зростанню, поєднаному з реалізацією ключових задач соціального розвитку, а в довгостроковій перспективі є одним з основних факторів створення і функціонування соціально орієнтованої ринкової економіки. Основними елементами, що забезпечують досягнення такої якості конкурентних стосунків, є забезпечення конкурентної структури товарних ринків як пануючої в національній економіці; підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств; забезпечення інституціональних умов, що гарантують рівність умов конкуренції. Таку якість конкурентних відносин можна охарактеризувати як ефективне конкурентне середовище [13, с. 145].

Зважаючи на значимість і роль інновацій у розвитку аграрного сектора та економіки країни в цілому, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2012 р. було схвалено “Концепцію реформування державної політики в інноваційній сфері”. Метою Концепції є вдосконалення системи державного регулювання в інноваційній сфері, зокрема визначення концептуальних засад державного регулювання в інноваційній сфері, формування економічних структурних і організаційних основ інноваційної діяльності, створення належної інституціональної бази, забезпечення взаємодії різних інститутів під час упровадження інновацій, створення системи надання державної підтримки інноваційному розвитку національної економіки з урахуванням пріоритетів розвитку науки, техніки та інноваційної діяльності, створення сучасного ринку інновацій та технологій, визначення механізму оперативного реагування на зміни в інноваційній сфері [11].

Прийнята Концепція спрямована на вирішення трьох основних комплексів існуючих проблем у даній сфері – формування економічних (податкових, кредитних, страхових) умов прискореного розвитку інновацій, створення сучасної основи інноваційних процесів та сприяння створенню нової інституційної бази в даному напрямку.

Концепцією також передбачено формування ключових елементів сучасної інноваційної інфраструктури, які досі практично відсутні в Україні. Перш за все, мова йде про впровадження дієвих механізмів державно-приватного партнерства, створення кластерних моделей галузевого та регіонального співробітництва при реалізації пріоритетних інноваційних проектів, формуванні системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики [19].

За твердженням Бухарда Клеффманна, президента німецької компанії KleffmannGroup, яка займається маркетинговими дослідженнями у сфері сільського господарства, перед сільським господарством сьогодні стоїть багато викликів, основний із них – індустріалізація. Агропромисловий комплекс потребує вливання дедалі більшого капіталу ззовні. Кошти повинні приходити від впливових людей, фондів або приватних інвесторів, не пов’язаних із сільським господарством. Крім того, зараз зростає потреба в землі [22, с. 15].

Україна поступово перетворюється в значного гравця на світовому аграрному і продовольчому ринках. За оцінками експертів, країна займає

провідні місця в торгівлі зерновими та олійними культурами, експортує значні обсяги молочної продукції та соняшникової олії тощо. Однією з причин повільного зростання продуктивності та виробництва аграрної продукції є непривабливий інвестиційний клімат, зокрема недостатньо прозоре, непослідовне і обтяжливе для бізнесу державне регулювання. Тому країні не вдається залучити достатній обсяг інвестицій для стимулювання подальшого розвитку і зростання економіки, а аграрний сектор не має змоги повною мірою скористатися сприятливими природними умовами та високими світовими цінами на сільськогосподарську продукцію [1].

За даними асоціації “Український клуб аграрного бізнесу”, протягом 2010-2011 рр. українські аграрні компанії залучили інвестицій на загальну суму майже 1,5 млрд дол. США. Інтерес інвесторів до сільського господарства України зростатиме й надалі, що фахівці пояснюють перевагами держави перед іншими країнами світу та Чорноморського регіону зокрема. На фоні глобального попиту на продукти харчування Україна зберігає відносно високу інвестиційну привабливість, оскільки є однією з небагатьох країн світу, де функціонують великі агрокомпанії, цікаві інвестиційному капіталу [8, с. 8].

Завдяки історичному розвитку АПК та родючості земель український агропромисловий комплекс має свої особливості. У Західній Європі середній розмір господарств складає біля 200 га, тоді як в Україні функціонують великі корпорації, які поєднують продуктивність земель із економією на масштабах виробництва. Велика кількість господарств обробляє землі площею більше тисячі гектар.

Ще однією особливістю ведення підприємництва в Україні є термін окупності. У США термін окупності може становити 14-15 років, тоді як для українського бізнесу настільки тривалі терміни є неприйнятні. Власники вітчизняних підприємств націлені на повернення вкладених коштів протягом перших п’яти – десяти років, що сприяє підвищеному інтересу до українських компаній з боку потенційних інвесторів [16, с. 10].

Аграрний сектор України залишається досить привабливим для інвесторів і з таких причин: несформований ринок продовольчих продуктів, відсутність можливості розширювати посівні площі в інших аграрних країнах і наявність таких площ в Україні, висока родючість чорнозему, низька собівартість готової продукції за рахунок дешевої робочої сили, пільгове оподаткування сільськогосподарських підприємств, зростання попиту на біопаливо тощо [15, с. 21].

Іноземні інвестиції в агропромисловий комплекс України в умовах обмеженості внутрішніх ресурсів є найпривабливішим джерелом матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Однак їх обсяг і рівень ефективності залишаються вкрай недостатніми через наявність цілої низки гальмуючих чинників [24, с. 106]. Серед вагомих перешкод називають нестабільність, непрозорість законодавчої бази, судова незахищеність підприємницької діяльності, макроекономічний дефіцит в управлінні сільським господарством, низький рівень фахової освіти, особливо у сфері області макроекономічного регулювання,

низький рівень державної підтримки сільського господарства, недостатній розвиток інфраструктури аграрного ринку тощо [18]. Тому прозора та послідовна внутрішня політика є визначальним фактором до розвитку агропромислового комплексу й залучення іноземних інвестицій.

За словами С. Кваші, необхідно забезпечити диференційований і виважений підхід до вибору форм зовнішньоекономічної інвестиційної діяльності, здійснення її реструктуризації та формування безпечного привабливого режиму і в першу чергу за рахунок створення спільних підприємств, а на цій юридичній базі спільних виробництв. При цьому необхідно зберегти ті ланки механізму, які забезпечують ефективну зовнішньоекономічну діяльність, наповнивши її новим змістом [10, с. 48].

Вивчення матеріалу із зазначеної проблематики показало, що коли серед представників уряду, власників/керівників агрохолдингів, експертів аграрного ринку, інших заходить питання про посилення експортних позицій України на світовому ринку, мова йде про розширення, побудову нових елеваторів, портів, зерносховищ, створення біржі тощо, піднімається питання доцільності введення експортних мит, квот та інших обмежень. Рідко можна зустріти повідомлення, де говорять про вкладення значних сум коштів у розвиток того чи іншого напрямку сільськогосподарського виробництва. Хоча основою формування експортного потенціалу країни та її продовольчої безпеки є саме сільське господарство. Так, інвестиційними планами Агропромислової групи “Агротрейд” (яка планує збільшити свій земельний банк до 100–150 тис. га) передбачено будівництво нового зерносховища в Чернігівській області обсягом одночасного зберігання 50 тис. т. [3]. Міністерство аграрної політики та продовольства України розглядає міжнародну інвестиційну роботу на зерновому майданчику України у спрямуванні коштів на будівництво нової портово-елеваторної системи України, що збільшить її експортні можливості [23]. Європейська бізнес-асоціація в особі української та міжнародної аграрної бізнес-спільноти висловлює надзвичайну стурбованість пропозицією, ініційованою Міністерством економічного розвитку і торгівлі України щодо введення експортного мита на сільськогосподарську продукцію, а також обкладення виробленої в Україні соняшникової олії експортним митом у розмірі 10 %. Упровадження експортних обмежень вважають суттєвим дестабілізуючим фактором для інвестиційної привабливості України, бізнес-клімату та продовольчої безпеки країни [4]. Міжнародної асоціації торгівлі зерном і кормами GAFTA також була занепокоєна діями уряду щодо регулювання зернового ринку й попереджала щодо зниження інтересу інвесторів до розвитку аграрного бізнесу в Україні [20].

Повідомлення подібного характеру часто зустрічаються в спеціалізованих засобах інформації й відображають тенденції, плани й наміри суб'єктів аграрного сектора й аграрного ринку, що потребує негайного коригування ситуації. Доцільно змістити фокус інвестиційної та регулятивної уваги держави на розвиток сільського господарства й стимулювати вкладення коштів саме в дану галузь і розвиток сільських територій.

Аналіз світового досвіду стимулювання інвестицій засвідчив доцільність використання двох інструментів державного стимулювання інноваційного розвитку: пільгового фінансування і дофінансування проєктів коштами державних фінансово-кредитних установ та надання гарантій інвесторам. Постійний моніторинг інноваційних процесів та оперативне реагування держави на особливості розвитку є єдиним з необхідних заходів реалізації проєкту моделі інноваційного розвитку економіки країни [9, с. 346].

Поряд із залученням зовнішніх джерел фінансування у вигляді інвестицій, фахівці фінансового менеджменту справедливо наголошують, що домінуюче значення в системі фінансового забезпечення сільськогосподарських підприємств повинні мати власні джерела, основним з яких є прибуток. Задача державної політики полягає у створенні національної системи розподілу інвестиційного капіталу, у створенні в товаровиробників стимулів для довгострокових інвестицій у власний капітал. За ствердженням М. Портера, єдиним самим потужним засобом, за допомогою якого можна змінити цілі власників, є створення діючих стимулів для довгострокових інвестицій в акції підприємства. Дана пропозиція направлена на зміну концепції власності й підходу до оцінки підприємств, і в той же час – на стимулювання широкої форми інвестування, за якої досягаються найбільш значимі соціальні вигоди. Такі стимули необхідно детально продумати, а їх дія має бути вузько направлена. Вони повинні розповсюджуватися на інвестиції в акції діючих підприємств і на акції, що купуються мінімум на п'ять років [17, с. 573]. Це має стосуватися і підприємств, які за організаційно-правовою формою не є акціонерними товариствами. Стимулювання вкладення власниками особистих коштів у довгострокові проєкти підприємства є дуже важливим для розвитку галузі та сільських територій.

Сьогодні інноваційна політика повинна бути спрямована на створення економічних, правових, організаційних основ для розвитку інноваційної діяльності в галузях економіки, забезпечення ефективного використання результатів науково-технічного прогресу, підвищення конкурентоспроможності продукції, вирішення завдань соціально-економічного розвитку. Для цього необхідно реалізувати такі важливі заходи інноваційної політики:

- створення та впровадження на основі новітніх технологій високоефективних сортів і гібридів сільськогосподарських культур і високопродуктивних порід тварин;
- створення системи пільгового кредитування комерційними банками реалізації інноваційних проєктів;
- створення пайових інвестиційних фондів для реалізації великих інноваційних проєктів у сільському господарстві;
- розширення кредитування інноваційних проєктів за рахунок лізингових, факторингових та інших операцій;
- запровадження механізмів державного страхування кредитів, виданих сільськогосподарським підприємствам, що розробляють і впроваджують інноваційну високотехнологічну продукцію.

Державна політика в напрямі посилення інвестиційно-інноваційного забезпечення аграрного сектора має передбачати не лише виділення бюджетних коштів. Обов'язковими мають бути програми соціально-роз'яснювального характеру, законодавчо визначеного стимулювання, створення сприятливого для інвестування середовища.

Література:

1. Аграрный сектор Украины: инвестиционная привлекательность, несмотря на несовершенное регулирование [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 2013.01.12. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/topic/1012752#.URUImWeDrIU>
2. Бузовський Є. А. Обумовленість інноваційного розвитку аграрного виробництва / Є. А. Бузовський // Організаційно-економічні трансформації в аграрному виробництві : матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників, (Київ, 25-26 лют. 2010 р.) ; ННЦ “Ін-т аграр. екон-ки”. – К. : Ін-т аграр. екон-ки, 2010. – С. 318–321.
3. В ближайшие 2-3 года мы планируем увеличить земельный банк до 100–150 тыс. га – Агротрейд [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 06.13.2011. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/opinion/108679#.UMOZtneDrIU>
4. Введение в Украине экспортных пошлин на масличные и подсолнечное масло негативно отразится на ситуации в АПК – Европейская бизнес-ассоциация [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 07.06.2011. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/news/109595#.UMOX0XeDrIU>.
5. Геец В. Конкуренция в бизнесе и конкуренция в политике / В. Геец // Конкуренция. – 2007. – № 2. – С. 2–5.
6. Євчук Л. А. Окремі аспекти управління інвестиційними ресурсами підприємств аграрного сектора / Л. А. Євчук // Агросвіт. – 2011. – № 15. – С. 2–4.
7. Євчук Л. А. Стратегічне управління конкурентоспроможністю сільськогосподарських підприємств : монографія / Л. А. Євчук. – Миколаїв : Видавець Прокопчук Т. Ю., 2010. – 340 с.
8. Інвестиційний інтерес до України зростає // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 22. – С. 8.
9. Іртищева І. О. Стан та особливості інноваційних процесів в агропродовольчій сфері / І. О. Іртищева // Організаційно-економічні трансформації в аграрному виробництві : матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників, (Київ, 25-26 лют. 2010 р.) ; ННЦ “Ін-т аграр. екон-ки”. – К. : Ін-т аграр. екон-ки, 2010. – С. 342–347.
10. Кваша С. М. Економічні аспекти імпортної політики держави щодо товарів для АПК / С. М. Кваша // Економічні проблеми розвитку ресурсного потенціалу АПК : зб. наук. пр. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1999. – С. 43–51.

11. Концепція реформування державної політики в інноваційній сфері : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2012 р. № 691-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/691-2012-%D1%80>.
12. Коуз Р. Фирма, ринок и право / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера. – М. : Дело ЛТД, 1993. – 192 с.
13. Костусев А. А. Конкурентная политика в Украине : монография / А. А. Костусев. – К. : КНЕУ, 2004. – 310 с.
14. Левицки С. Как разработать стратегию : практические рекомендации по созданию реально работающих стратегий / С. Левицки ; пер. с англ. В. О. Шагояна. – Днепропетр. : Баланс-Клуб, 2003. – 328 с.
15. Макеєва О. Агросектор України – мекка для інвесторів / О. Макеєва // Земельний інвестиційний вісник України. – 2012. – № 6. – С. 21.
16. Мельник М. Акції на публіку / М. Мельник, І. Предко // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 3. – С. 10–12.
17. Портер М. Конкуренция / Майкл Е. Портер ; пер. с англ. О. Л. Пилявского. – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.
18. Потенциал Украины позволяет производить продукцию высокого качества с низкими затратами – посольство Германии [Электронный ресурс] / АПК-Информ. 2011.07.18. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/opinion/109956#.UMOXhHeDrIU>.
19. Правительство Украины одобрило Концепцию реформирования государственной политики в инновационной сфере [Электронный ресурс] / АПК-Информ. 2012.09.11. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/news/1008644#.UMOPTneDrIU>.
20. Правительство Украины хочет усилить свою роль в регулировании зернового рынка – эксперт [Электронный ресурс] / Коммерсантъ-Украина. – 2011.04.12. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/news/106469#.UMOb8XeDrIU>.
21. Про інноваційну діяльність : Закон України № 40-IV від 4 липня 2002 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
22. Тернопільський В. Клеффманн: Україна – це гаряча точка розвитку аграрної промисловості / В. Тернопільський, С. Мазур // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 10. – С. 14–16.
23. У нас есть все возможности продолжить экспортную экспансию украинского зерна на внешние рынки – Минагропрод [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 2012.08.12. – Режим доступа : http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/opinion/1007568#.UMOP_neDrIU.
24. Черевко Г. В. Державне регулювання економіки в АПК / Г. В. Черевко. – К. : Знання, 2006. – 339 с.

Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.

С. В. МАЙСТРО

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено сутність державної економічної політики та виокремлено основні її елементи. Розглянуто основні етапи та принципи реалізації державної економічної політики. Узагальнено теоретико-методологічні засади реалізації державної економічної політики в сучасних умовах.

Ключові слова: державна економічна політика, державне управління, принципи, методологія реалізації державної економічної політики.

Essence of state economic policy is definite and basic its elements are selected. Basic stages and principles of realization of state economic policy are considered. The theoretical and methodological bases of realization of state economic policy are generalized in modern terms.

Key words: state economic policy, state administration, principles, methodology of realization of state economic policy.

Складні та суперечливі процеси сучасних суспільних трансформацій і необхідність подолання кризових явищ в економіці вимагають відповідного впливу держави та чітко діючої системи соціально-економічного управління шляхом формування та реалізації ефективної державної економічної політики.

Значна кількість науковців переймалася дослідженням питань визначення теоретико-методологічних засад реалізації державної економічної політики. Серед наукових розробок подібного спрямування можна виокремити праці таких учених, як А. Бебело, О. Беляєв, Л. Дідківська, М. Діба, Г. Одінцова та ін. [1; 2; 3; 5].

Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання напрямів удосконалення теоретико-методологічних засад реалізації державної економічної політики в сучасних умовах.

Метою статті є визначення та вдосконалення теоретико-методологічних засад реалізації державної економічної політики в сучасних умовах.

Державна економічна політика базується на теоретико-методологічних засадах економічної теорії, на основі пізнання об'єктивних економічних законів, потреб, інтересів і цілей різних економічних суб'єктів. Основними елементами економічної політики є фінансово-кредитна, бюджетна, науково-технічна, структурна, соціальна, інвестиційна, аграрна, регіональна, зовнішньоекономічна політика. Реалізація державної економічної політики розглядається з погляду взаємозв'язку між суспільними проблемами і державою. На першому етапі реалізації економічної політики держава визначає ці проблеми, на другому етапі –

розробляє стратегію і план їх розв'язання, а також законодавчо закріплює (легітиміує) політику, на третьому етапі – вживає заходів щодо розв'язання цих проблем, а на прикінцевому етапі – оцінює результати і визначає напрями майбутніх дій.

Державну економічну політику можна розглядати як механізм використання інструментів регулювання для досягнення національних інтересів. Цю політику становлять два основні аспекти – теоретичний і практичний.

Теоретичний аспект державної економічної політики передбачає систематичне наукове дослідження методів, дій і заходів, спрямованих на забезпечення і підтримку якнайефективнішого розвитку національної економіки, а також формування економічного мислення.

Практичний аспект державної економічної політики пов'язаний із розробленням системи конкретних заходів щодо державного регулювання економіки, що, у свою чергу, передбачає розкриття сутності механізму формування і реалізації економічної політики.

Державна економічна політика – це сукупність форм, методів, принципів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою створення належних умов для функціонування ринку та вирішення соціально-економічних проблем суспільства.

Реалізація державної економічної політики – це безперервний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади й інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу ж після схвалення і легітимації державної економічної політики або окремої програми і є основним видом діяльності органів державної влади.

Формування й реалізація державної економічної політики здійснюються в чотири етапи (цей процес ще називають політичним циклом):

1 етап – визначення суспільних проблем і цілей політики (ініціювання політики).

2 етап – розроблення й легітимація державної економічної політики (формування політики).

3 етап – здійснення та моніторинг державної економічної політики (здійснення політики).

4 етап – оцінювання і регулювання державної економічної політики (оцінка політики) [1].

Головні елементи механізму економічної політики характеризуються такими термінами, як суб'єкт, об'єкт, цілі, методи і засоби. Під суб'єктами економічної політики розуміють, як правило, лише державу. Однак таке розуміння є доволі спрощеним. Насправді суб'єктами економічної політики є як носії, так і виразники економічних інтересів. До них відносяться різного роду об'єднання, які виражають інтереси певних прошарків і груп населення. Це перш за все профспілки та об'єднання підприємців.

Суб'єктами економічної політики є носії, виразники та виконавці господарських інтересів, насамперед соціальні групи, що відрізняються одна від одної майном, доходами, видами діяльності, професіями, галузевими та регіональними інтересами. Це наймані працівники та власники підприємств, керівники та акціонери, інвестори та ін. У кожній з цих груп є свої інтереси, зумовлені їхнім соціально-економічним становищем, а також належністю до того чи іншого регіону та виду діяльності.

Державні органи управління, включаючи регіональні і місцеві інституціональні структури, використовують свою владу для узгодження економічних інтересів різних груп виробників і населення країни, спрямування їх трудової активності на досягнення певної загальної мети [5].

Об'єкти державної економічної політики – це сфери, галузі, регіони, а також явища, ситуації та умови економічного життя країни, де виникли або можуть виникати певні проблеми, що не вирішуються автоматично, як того вимагають умови нормального функціонування економіки й підтримання соціальної стабільності.

Об'єктами державної економічної політики є: економічний цикл; структура економіки; умови інвестиційної діяльності; науково-технічний прогрес та інноваційні процеси; грошовий обіг та інфляція; платіжний баланс; соціальні проблеми (зайнятість, доходи населення, підготовка і перепідготовка кадрів, соціальний захист тощо); умови конкуренції; довкілля (екологічні проблеми); регіони [3].

Методологія економічної політики держави має ґрунтуватися на певних підходах і принципах та передбачати логіку управління соціально-економічним розвитком країни.

Під принципами державного управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватись в управлінській діяльності [2].

Можна сформулювати кілька загальних принципів, додержання яких сприяє реалізації державної економічної політики:

- 1) скорочення рівнів управління і спрощення організаційних структур;
- 2) створення ефективного механізму координації і тісної співпраці між учасниками реалізації політики;
- 3) надання певної міри самостійності й автономії виконавчим організаціям;
- 4) систематична оцінка результатів роботи і вдосконалення механізму підзвітності;
- 5) використання сучасних управлінських технологій та інформаційно-аналітичних систем.

Основні принципи реалізації державної економічної політики наведено на рисунку.

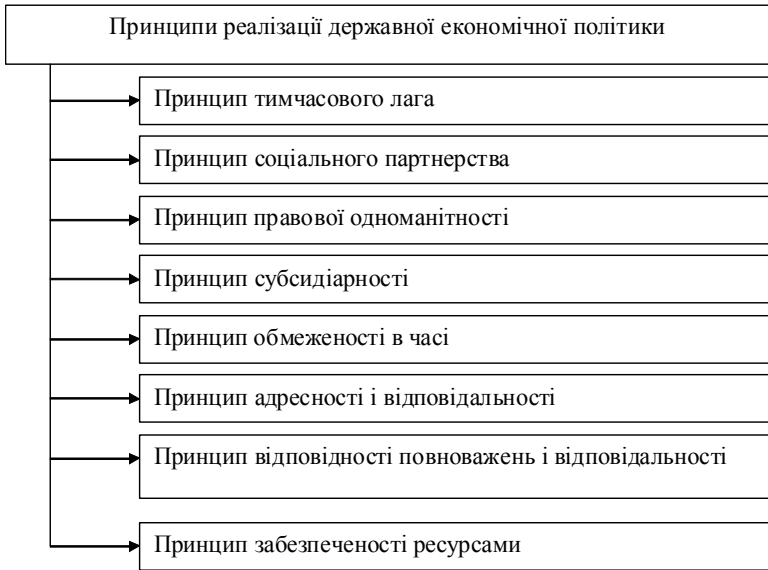


Рисунок. Принципи реалізації державної економічної політики

Основоположними принципами реалізації державної економічної політики є:

1. Принцип тимчасового лага. Означає, що результати реалізації економічної політики можуть позначатися не одразу, а через визначений і, можливо, досить тривалий період часу.

2. Принцип соціального партнерства. Означає, що реалізація напрямів економічної політики повинна здійснюватися по узгодженому вирішенню всіх суб'єктів даної політики.

3. Принцип правової одноманітності. Означає, що реалізація економічної політики повинна мати чітку правову основу, сформовану на національному рівні.

4. Принцип субсидіарності – це принцип організації і діяльності держави та інших інститутів, згідно якому вищестоящі органи можуть брати на себе вирішення тільки тих завдань, які не в змозі виконати нижчестоящі, і повинні допомагати останнім в підтримці їх самостійності і власної відповідальності.

5. Принцип обмеженості в часі. Жодна стратегія реалізації економічної політики не повинна носити безстроковий характер, через наявність двох основних причин: по-перше, це значно знижує відповідальність та ініціативність суб'єктів управління; по-друге, з часом соціально-економічна ситуація може змінитися і, отже, зміняться умови реалізації економічної політики.

6. Принцип адресності і відповідальності. Означає, що заходи щодо реалізації економічної політики повинні бути гранично конкретизовані по виконавцях та визначенні відповідальності за їх реалізацію.

7. Принцип відповідності повноважень і відповідальності. Передбачає, що відповідальність за виконання певної функції не повинна перевищувати обсяг наданих повноважень, але і не повинна бути меншою за цих повноважень.

8. Принцип забезпеченості ресурсами, тобто реалізація конкретної функції на відповідному рівні реалізації економічної політики повинна бути забезпечена необхідними інформаційними, матеріальними, фінансовими, трудовими ресурсами.

Методологія реалізації державної економічної політики ґрунтується на певних підходах, принципах та передбачає логіку управління соціально-економічним розвитком країни. Ринковий механізм і державна економічна політика перебувають у діалектичній єдності. Раціональний синтез ефективного ринкового механізму і державної економічної політики дає змогу вирішувати основні соціальні та економічні проблеми суспільства, кон'юнктурні та стратегічні цілі. Єдність державної економічної політики та ринкового саморегулювання економіки забезпечує узгодження інтересів усіх суб'єктів щодо реалізації соціально-економічних цілей розвитку суспільства.

Методологія дослідження державної економічної політики потребує використання повного спектра загальнонаукових та емпіричних методів. До загальнонаукових методів дослідження належать аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія, моделювання, абстрагування, конкретизація, системний аналіз. Важливість застосування в дослідженні державної економічної політики наведеного переліку загальнонаукових методів та підходів відображена в таблиці [5].

Необхідними є також використання сукупності різних прийомів фактографічних та експертних методів, що дають змогу на аналітичних даних зробити певні наукові узагальнення про економічну політику в майбутньому. Використання зазначених методів, наукового пошуку і прогнозування доцільне та необхідне і тому, що сучасні реалії розвитку економічної системи характерні трансформацією внутрішніх та зовнішніх пріоритетів розвитку.

У цілому, існують такі методологічні підходи до реалізації державної економічної політики [1].

По-перше, реалізація як лінійний процес. При цьому основними організаційними умовами її успішного виконання є:

- 1) зрозумілі цілі діяльності і стандарти виконання функцій;
- 2) наявність необхідних ресурсів: фінансових, матеріальних, інформаційних, людських тощо;
- 3) ефективні організаційні структури;
- 4) розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій і їхні відносини з владними структурами;
- 5) розвинені комунікації і система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики, в тому числі:
 - виконавчої і законодавчої влади;
 - центральної, регіональної і місцевої влади;
 - центральних органів виконавчої влади;
- 6) умотивований і кваліфікований персонал.

Загальнонаукові методи та методологічні підходи
в державній економічній політиці [5]

<i>Загальнонауковий метод дослідження</i>	<i>Формальнологічний зміст методу</i>	<i>Застосування в державній економічній політиці</i>
Аналіз	Вивчення предмета за допомогою його розчленування на складові елементи	Необхідність аналізу окремих елементів економічної політики у рамках функціонування єдиного механізму
Синтез	Вивчення об'єкта в його цілісності, в єдиному і взаємному зв'язку його частин	Необхідність поєднання проаналізованих елементів економічної політики в єдине ціле та опрацювання їх взаємозв'язків
Індукція	Виведення загального висновку про ознаки елементів на основі вивчення цих ознак у частині елементів однієї множини	Можливість вивчення позитивних та негативних факторів впливу на економічну політику
Дедукція	Дослідження стану об'єкта в цілому, а потім його складових елементів	Можливість оцінки економічної політики у цілому та її структури і функціональних механізмів зокрема
Моделювання	Заміна предмета або явища на їх аналог, що містить істотні риси оригіналу	Використання типових інструментів моделювання для розроблення раціональної моделі економічної політики
Абстрагування	Перехід від конкретних питань до загальних понять і законів розвитку	Можливість використання методу для перспективного планування на основі ґрунтовного вивчення економічної політики на сучасному етапі
Конкретизація	Вивчення предметів у якісній багатосторонності та різнобічності проявів	Можливість дослідження економічної політики на сучасному етапі розвитку економічної системи і світових координатах
Системний аналіз	Вивчення об'єкта дослідження як сукупності елементів, що утворюють систему	Можливість здійснення аналізу й оцінки економічної політики із урахуванням сукупності детермінант його розвитку

По-друге, реалізацію політики можна розглядати як комплекс дій різних державних структур, пов'язаних з адаптацією всіх учасників, і насамперед вищих керівників, протягом усього здійснення політики до умов і завдань, які доводиться розв'язувати, з умінням узгоджувати свої інтереси і формувати партнерські відносини. У цьому випадку велике значення відіграють інформаційні системи і канали зворотного зв'язку, що дають можливість дізнаватися про нові події і про результати діяльності і на цій основі регулювати свою роботу, виходячи з місії і цілей організації або індивіда.

По-третє, реалізацію політики можна подати як діяльність за певними правилами – як формальними, так і неформальними, які встановлюються на самому початку або формуються учасниками здійснення економічної політики на підставі нагромадженого досвіду. Разом з тим важливе значення має організаційна культура, що впливає на характер взаємовідносин між учасниками [1; 4].

Таким чином, державна економічна політика – це стратегія цілеспрямованого впливу на економічні процеси на макро- і мікрорівні, створення умов і вдосконалення напрямків розвитку економіки відповідно до певного суспільного устрою. Крім того, не слід зводити сутність державної економічної політики тільки до набору сукупності методів і важелів управлінського впливу на економічні процеси. Управлінський вплив держави включає не тільки регулювання, а й організацію, планування та контроль. Основою державної економічної політики має стати визначення цільової мети функціонування економічної системи, конкретних функцій кожного її елемента щодо реалізації цієї мети та їх взаємодії з іншими елементами системи, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. *Беляев О. О.* Держава і перехідна економіка: механізм взаємодії / О. О. Беляев, А. С. Бебело, О. М. Комяков. – К. : КНЕУ, 2003. – 261 с.
2. *Державне управління і менеджмент* : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
3. *Дідківська Л. І.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
4. *Економічна політика* : навч. посіб. / [О. О. Беляев, А. С. Бебело, М. І. Діба та ін.]. – К. : КНЕУ, 2007. – 254 с.
5. *Уманців Ю. М.* Механізм економічної політики : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Ю. М. Уманців. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/15970122/ekonomika/metodologichni_zasadi_formuvannya_realizatsiyi_ekonomichnoyi_politiki#159.

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ АУДИТУ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ТРАНСПОРТУ

Узагальнено існуючу методику організації аудиту на підприємствах транспорту та визначено основні напрямки її вдосконалення та застосування прийомів аудиту з метою встановлення об'єктивної істини про діяльність підприємств транспорту, що перевіряються.

Ключові слова: аудит, підприємства транспорту, економічні процеси, стратегія економічного та соціального розвитку України, служби аудиту, суб'єкти підприємницької діяльності.

In the article generalized existent method of organization of audit on the enterprises of transport and determination basic directions of its perfection and application of receptions of audit with the purpose of establishment of objective truth about activity of enterprises of transport of, which are checked up.

Key words: audit, enterprises of transport, economic processes, strategy of economic and social development of Ukraine, service of audit, subjects of entrepreneurial activity.

Питання організації аудиту на підприємствах транспорту в Україні полягає у виробленні комплексного підходу, який би забезпечив умови для створення і ефективного функціонування служб аудиту на українських підприємствах. Створення служби аудиту приймається власниками та вищим керівництвом і є особливо актуальним, як правило, для великих та середніх автотранспортних компаній, де розмежовано функції володіння та управління, де наявні відокремлені структурні підрозділи.

Провідною проблемою формування та функціонування служби аудиту є відсутність чіткої бази регламентування організації та розвитку аудиту на українських підприємствах (у т.ч. і на підприємствах транспорту). Також необхідність створення служби аудиту може бути зумовлена неналежним розумінням ризиків діяльності підприємств транспорту в сучасних умовах. Методика аудиту з урахуванням особливостей транспортного процесу потребує дослідження та розробки основних напрямків її вдосконалення.

Питання організації аудиту всебічно висвітлювали відомі вітчизняні та зарубіжні вчені. Важливими є значення фундаментальних досліджень, результати яких висвітлено у працях Н. Дорош, О. Нетикша, В. Рудницького, Л. Стельмаха, А. Ткаченко та ін. Але в основному розкриваються теоретичні аспекти напрямків проведення аудиту без урахування особливостей підприємств різних галузей.

Основними принципами побудови методики, дотримання яких забезпечує її ефективність, є:

- відповідність вимогам і рекомендаціям Міжнародних стандартів аудиту;
- використання в якості основи методики практичного досвіду проведення аудиторських перевірок, а також наукових і методичних розробок з конкретних питань аудиту [5].

Висвітлення надзвичайно актуальних питань аудиту підприємств транспорту є підґрунтям для подальшого теоретичного та прикладного вивчення проблемних питань аудиту підприємств різних галузей національної економіки.

Метою статті є визначення основних напрямків удосконалення аудиту підприємств транспорту та застосування прийомів аудиту з метою встановлення об'єктивної істини про діяльність підприємств транспорту, що перевіряються.

Автомобільний транспорт залежно від мети використання поділяється на автотранспорт загального користування, автотранспорт відомчого призначення та автотранспорт індивідуального призначення [6]. Діяльність автомобільного транспорту загального користування покликана задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в автомобільних перевезеннях. Автомобільні транспортні засоби суб'єктів підприємницької діяльності, установ та організацій, що використовуються ними тільки для власних потреб, належать до відомчого автомобільного транспорту. Автомобільні транспортні засоби фізичних осіб, що використовуються ними тільки для власних потреб, належать до індивідуального автомобільного транспорту [9]. У свою чергу автомобільні перевезення поділяються на перевезення вантажів і перевезення пасажирів. Законодавство про автомобільний транспорт загального користування складається із Закону України “Про транспорт” [1], Закону України “Про автомобільний транспорт” [2], Закону України “Про дорожній рух” [3] та інших законодавчих і нормативних документів України. Нормативні акти визначають правила організації автомобільних перевезень пасажирів і вантажів, регламентують сертифікацію автотранспорту і запасних частин до нього, ліцензування транспортних послуг, регулюють порядок складання договорів про перевезення, визначають завдання системи державного контролю на автотранспорті, статус персоналу автотранспортних засобів, основи організації і експлуатації транспортних засобів, права, обов'язки і відповідальність їх власників та всіх учасників автоперевезень. У процесі перевірки аудитор повинен установити наявність ліцензій при наданні послуг з перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом загального користування та пасажирів і їх багажу на таксі відповідно до вимог Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [4]. Крім того, аудитор перевіряє правильність і своєчасність обліку ліцензій та ліцензійних карток на кожний транспортний засіб, які засвідчують відповідність автомобіля ліцензійним вимогам. Аудитору необхідно звернути увагу на той факт, що під час здійснення автомобільних перевезень у водія повинні бути в наявності такі документи: посвідчення на право керування транспортним засобом відповідної категорії і

талон; реєстраційний документ на транспортний засіб; поліс (сертифікат) обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів; ліцензійна картка на автомобіль; дорожній лист автомобіля; товарно-транспортна накладна та інші передбачені законодавством (при вантажних перевезеннях); квитково-касовий лист, схема маршруту, розклад руху, таблиця вартості проїзду (при пасажирських перевезеннях).

Аудитор перевіряє правильність оформлення основного первинного документу для підприємств транспорту – подорожнього листа, який є підставою не тільки для формування інформації щодо обсягів виконаних робіт, але і для визначення витрат пального, нарахування заробітної плати водіям, розрахунків із замовниками тощо. Залежно від виду сполучення та виду перевезень використовуються подорожні листи для вантажних автомобілів у міжнародному сполученні (типова форма № 1 (міжнародна)), для вантажних автомобілів для міжміського сполучення (типова форма № 2), для службового легкового автомобіля (типова форма № 3) і для перевезення пасажирів автобусами (типові форми № 1-АП, № 2-АП). Перевіркою встановлюється відповідність даних щодо обсягів перевезень у тоннах і виконаних робіт у тонно-кілометрах у подорожніх листах з даними товарно-транспортних накладних (типова форма № 1-ТН).

Перевіряючи правильність оформлення товарно-транспортних накладних, аудитор, насамперед, повинен установити, чи виписані вони на кожну поїздку автомобіля, вивчити правильність заповнення всіх обов'язкових реквізитів, необхідних для повноти і правильності обліку руху цінностей та проведення розрахунків за виконані роботи [6].

Аудитор повинен ретельно перевірити правильність складання договорів при перевезенні вантажів із замовником і заявок, а при перевезенні пасажирів громадським транспортом – правильність оформлення державних замовлень і контрактів, які щорічно укладаються. Перевіряючи порядок оформлення пасажирських перевезень, аудитор повинен звернути увагу на наявність на кожному маршруті паспорту, в якому зазначається дата відкриття, схеми, характеристики маршруту, розкладу руху, акту виміру довжини маршруту і випробування рейсу, таблиці вартості тощо.

Аудитор перевіряє наявність і правильність оформлення первинних документів щодо підтвердження обсягу пасажирських перевезень, а саме:

- довгострокового договору про перевезення організованих груп дітей або договору у формі замовлення разового перевезення організованих груп дітей;
- пасажирських квитків;
- довгострокового або разового договору на перевезення туристів;
- зовнішньоекономічних договорів про спільну діяльність, пов'язану з міжнародними автомобільними перевезеннями пасажирів;
- договору про спільну діяльність, пов'язану з обслуговуванням пасажирів автомобільного транспорту.

При здійсненні перевірки правильності формування виручки від надання пасажирських перевезень та багажу автомобільним транспортом аудитор повинен особливу увагу приділити правильності встановлення ціни на дані послуги, які підлягають державному регулюванню, та підтвердити використання під час проїзду пасажирських квитків, які повинні відповідати затвердженим на законодавчому рівні типовим формам. Одним з найважливіших моментів на даному етапі перевірки є перевірка правильності ведення аналітичного обліку квитків і готівкових коштів, отриманих за перевезення пасажирів і багажу. Аудитор перевіряє правильність і своєчасність уведення “Книзі обліку руху квитків” і “Квитково-обікових листів”.

Аудиторська перевірка фінансово-господарської діяльності підприємств транспорту повинна враховувати особливості обліку деяких господарських операцій [5]. У процесі перевірки аудитор повинен установити правильність формування та відображення в обліку підприємств транспорту специфічних витрат, що пов'язані з обов'язковими видами відповідно до вимог чинного законодавства. На автомобільному транспорті найбільш поширеними є: особисте страхування від нещасних випадків – у транспортних організаціях; особисте страхування водіїв, які працюють не в транспортних організаціях; страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів – фізичних і юридичних осіб [6]. Особисте страхування підприємств транспорту передбачає страхування пасажирів і деяких категорій працівників транспортних організацій на випадок загибелі, смерті, одержання травми, яка зумовила інвалідність або тимчасову втрату працездатності.

Перевіряючи правильність формування витрат зі страхування в обліку підприємств транспорту, аудитор, насамперед, повинен установити правильність страхових платежів і підтвердити правомірність їх включення до складу поточних витрат за даними бухгалтерського обліку відповідного періоду залежно від терміну дії страхового полісу. Аудитор повинен звернути увагу на порядок відображення витрат, які пов'язані з технічним обслуговуванням і ремонтом дорожніх транспортних засобів і регламентовані спеціальним положенням [7]. При здійсненні аудиту цих витрат, необхідно чітко відрізнити поняття технічне обслуговування і ремонт. Технічне обслуговування – це операція або комплекс операцій із підтримання працездатності або справності автомобіля під час використання його за призначенням, зберіганням і транспортуванням.

Ремонт – це комплекс операцій з відновлення справності або працездатності, відновлення ресурсу автомобіля або його складових частин. Крім того, в процесі перевірки необхідно встановити вид ремонту: поточний або капітальний. Необхідно врахувати те, що поточний ремонт автомобільного транспорту проводиться тільки для забезпечення або відновлення працездатності автомобіля і полягає в заміні та відновленні його частин.

Капітальний ремонт проводиться для відновлення справності і повного або близького до повного відновлення ресурсу автомобіля зі заміною або відновленням будь-яких частин, у тому числі базових. При цьому слід звернути увагу на те, щоб до складу витрат на ремонт не були віднесені витрати, які

пов'язані із заміною шин і акумуляторів. Проводячи документальну перевірку цих витрат, необхідно встановити правильність кореспонденції рахунків за операціями, пов'язаними із ремонтом, який приводить до збільшення майбутніх економічних вигід, первісно очікуваних від використання об'єкта, або не призводить до їх збільшення, наприклад заміна двигуна, що здійснюється для підтримання автомобіля в робочому стані.

Аудитору, враховуючи велику частку у структурі витрат вартості витрачених палива і мастильних матеріалів, необхідно уважно перевірити порядок застосування норм витрат палива і мастильних матеріалів відповідно до вимог, які затверджені наказом Міністерства транспорту України № 43 від 10 лютого 1998 р. [8].

Норми витрат палива і мастильних матеріалів на автомобільному транспорті призначені для планування потреби підприємств у паливно-мастильних матеріалах, контролю за їх витратами та ведення звітності. Норми витрат пального – це встановлена допустима міра його споживання за певних умов експлуатації автомобілів.

Для цього застосовуються базові лінійні норми, встановлені за моделями автомобілів, та система нормативів і коригуючих коефіцієнтів, які дають змогу враховувати обсяг виконаної транспортної роботи, кліматичні, дорожні та інші умови експлуатації. Таким чином, аудитору слід визначити, чи правильно підприємство застосовує необхідні базові лінійні норми для певних видів автомобілів, а також такі додаткові норми:

- норми на пробіг за виконання спеціальної роботи;
- норми на роботу спеціального обладнання;
- норми на роботу незалежного обігрівача;
- норми на виконання транспортної роботи (додаткові витрати палива за умов руху з вантажем);
- норми на 1 т спорядженої маси (додаткові витрати палива при зміні спорядженої маси автомобіля при використанні причепа або напівпричепа);
- норми на їзду з вантажем (збільшення витрат палива, пов'язане з маневруванням та виконанням операцій із завантаження і розвантаження);
- коефіцієнти використання.

Від правильності застосування норм витрат і коригуючих коефіцієнтів залежить правильність визначення прибутку підприємств, тому що паливно-мастильні матеріали на певний транспорт є одним із елементів витрат, які враховуються при визначенні фінансового результату діяльності підприємства. Аудитору необхідно вивчити всі подорожні листи на списання палива і звернути увагу на дотримання встановлених форм цих документів, заповнення в них реквізитів. Перевіряючи фактичні витрати палива, необхідно встановити, чи не завищувались норми витрат палива і мастильних матеріалів.

Для цього аудитору необхідно порівняти дані фактичного пробігу, які визначені у клієнта за подорожніми листами, та норми витрат для конкретного автомобіля. Крім того, необхідно здійснити перерахунок фактичного витрачання палива і порівняти отримані результати з даними аналітичного обліку списання

паливно-мастильних матеріалів. Аудиторській перевірці також підлягають операції зі списання запасних частин. Аудитору необхідно встановити напрями використання запасних частин (на ремонт транспортних засобів або в технічне обслуговування) [9].

При цьому слід звернути увагу на порядок оформлення первинних документів (лімітно-забірних карток або вимог), наявність лімітів відпуску у вартісному та кількісному виразі запасних частин. Перевіряючи порядок списання акумуляторних батарей та автомобільних шин, необхідно звернути увагу на наявність індивідуальних номерів кожної шини та акумуляторної батареї в оперативному обліку клієнта, встановити правомірність застосування норм їх списання відповідно до Норм експлуатації пробігу автомобільних шин [5].

Особливо уважно необхідно вивчити порядок заміни акумуляторів вантажних автомобілів, термін служби яких не повинен перевищувати 2,5 роки або експлуатації її в пробігу автомобіля понад 110 тис. км і підтверджений подорожніми листами. Особливим напрямком контролю є перевірка правильності організації праці водіїв.

При цьому слід звернути увагу на дотримання встановлених норм тривалості робочого і вільного часу водіїв, порядку складання графіків заміності відповідно до Положення про робочий час і час відпочинку водіїв автомобільних транспортних засобів. Доцільність і законність організації праці водіїв встановлюється на основі перевірки обліку часу [6]. Аудитору необхідно:

- час на підготовчо-заключні роботи перед виїздом у рейс і після повернення з нього відповідно до встановлених нормативів;
- час на зупинки, які передбачені графіком руху для відпочинку водія, огляду транспортного засобу тощо;
- уважно вивчити створені умови праці водіїв відповідно до ст. 12 Закону України “Про дорожній рух” [3] та перевірити порядок включення до складу робочого часу водія фактичного часу перебування водія в дорозі на підставі відміток в подорожніх листах;
- проводити перед рейсом медичний огляд до п’яти хвилин на зміну;
- час на стоянки при виконанні навантажувально-розвантажувальних робіт.

Шляхом документальної перевірки необхідно встановити правильність формування витрат на оплату праці, правомірність застосування доплат і надбавок до заробітної плати водіїв автотransпортних засобів відповідно до чинних норм законодавства.

Отже, напрямки вдосконалення організації аудиту на підприємствах транспорту потребують свого подальшого теоретичного та прикладного вивчення. Так, зокрема, методики аудиту слід розробляти за кожним видом діяльності підприємств, урахувавши специфіку кожної окремої галузі національної економіки. Перспективами подальших досліджень у даному напрямку є розробки конкретних пропозицій стосовно вдосконалення організації аудиту на підприємствах транспорту в Україні.

Література:

1. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001 р. № 2344-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. *Дорош Н. І.* Аудит: методологія і організація / Н. І. Дорош. – К., 2001. – 402 с.
6. *Нетикша О.* Організація служби внутрішнього аудиту та її роботи на підприємстві / О. Нетикша // Бухгалтерський облік і аудит. – К., 2004. – № 7. – С. 61–65.
7. Положення про технічне обслуговування і ремонт дорожніх транспортних засобів, автомобільного транспорту : Наказ Міністерства транспорту України від 03.03.1998 р. № 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mintrans.gov.ua>.
8. Про затвердження норм витрат палива і мастильних матеріалів на автомобільному транспорті : Наказ Міністерства транспорту України від 10.02.1998 р. № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mintrans.gov.ua>.
9. *Ткаченко А. М.* Організація внутрішнього аудиту на промислових підприємствах : монографія / А. М. Ткаченко. – Запоріжжя, 2002. – 504 с.

Надійшла до редколегії 16.04.201 р.

УДК 351.84

О. А. ДЄГТЯР

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ ТА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ БІЗНЕСУ

Проаналізовано управління соціальною сферою та соціальну відповідальність бізнесу в умовах соціально-політичного реформування. Визначено їх специфіку та головні проблеми, а також запропоновано напрями вдосконалення цих процесів.

Ключові слова: соціальна сфера, державне управління, соціальна відповідальність бізнесу, соціальні умови.

This paper analyzes the management of the social sphere and social responsibility in terms of social and political reform. Determined their specificity and the main problems and proposed directions for improvement of these processes.

Key words: social, governance, corporate social responsibility and social conditions.

Погіршення макроекономічної ситуації на сучасному етапі розвитку світової господарської системи призводить до зниження рівня життя населення. Сьогоднішня глобальна господарська криза почалася як криза фінансова, далі логічно перейшла у кризу промислово-виробничу, валютну і набуває рис подальшого розвитку як криза соціальна.

У Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” підкреслюється, що успішна модернізація економіки і соціальної сфери передбачає вибудовування ефективних механізмів взаємодії суспільства, бізнесу і держави, спрямованих на координацію зусиль усіх сторін, забезпечення врахування інтересів різних соціальних груп суспільства і бізнесу при виробленні та проведенні соціально-економічної політики [2].

Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як Н. Брюховецька, І. Булеєв, В. Варнавский, А. Клименко, В. Королєв, І. Курило, Е. Лібанова, О. Макарова, А. Нещадіна, О. Палій, С. Черних, В. Скуратівський та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження з управління соціальною сферою та соціальної відповідальності бізнесу ще не мають координованого і системного характеру.

Метою даної статті є дослідження особливостей управління соціальною сферою і соціальною відповідальністю бізнесу та опрацювання пропозицій щодо вдосконалення цього процесу.

У сучасних умовах репутація приватного підприємця в суспільстві і бізнес-колах підтримується не тільки за рахунок високої якості виробленої продукції, точності і чесності ведення спільних проектів, дотримання партнерських зобов’язань, але і в результаті здійснення соціальних ініціатив, програм, проектів державно-приватного партнерства [6]. Численні дослідження показують, що роль участі всіх зацікавлених груп у проведенні державної соціальної політики зростає в умовах посткризового розвитку. Так, на думку І. Булеєва, сприяючи формуванню іміджу бізнесу, його соціальна відповідальність в умовах негативних кризових трансформацій виводиться на перший план при оцінці його внеску у вирішення соціальних проблем корисності підприємства для суспільства [1].

Більшість науковців визначають необхідність зміни вектора розвитку української соціальної політики, щоб забезпечити динамічний, випереджувальний рух України вперед, уже зараз потрібно активно переходити до якісно нової

соціальної політики – політики соціального розвитку. Йдеться про формування сучасного соціального середовища навколо людини, що працює на поліпшення її здоров'я, освіти, житла, умов праці, підвищення конкурентоспроможності та доходів, у результаті – на розвиток народу України. Ставлячи перед суспільством завдання якнайшвидше викоринити бідність (насамперед серед пенсіонерів) і разом з тим розуміючи складність взятого на себе тягаря, держава готова поділитися відповідальністю за соціальні перетворення з бізнесом. Тим більше вже є приклади, коли приватний бізнес у соціальній сфері працює якісніше і економніше [7].

Слід погодитися з думкою Е. Лібанової в тому, що більшість керівників і власників великих бізнес-структур в умовах кризи приходять до розуміння того, що будь-яким довгостроковим інвестиційним програмам іманентно властива соціальна складова [4]. Через формування стійкого соціального середовища з високим людським потенціалом бізнес отримує впевненість у власному сталому розвитку.

Аналіз показує, що все більше підприємств надають увагу роботі у сфері соціальної відповідальності в найрізноманітніших напрямках: у сфері підвищення кваліфікації персоналу, у проведенні системи заходів з упровадження здорового способу життя, розвитку спортивних організацій, сприянню забезпечення здорового відпочинку, в тому числі і пенсіонерів підприємств тощо. Усе це здійснюється як в інтересах країни, оздоровлення її населення, підвищення якості життя, так і в інтересах підприємств, де зростає продуктивність праці, зміцнюється дисципліна, вище стає культура виробництва, що веде до розширення фінансових можливостей для модернізації виробництва, впровадження нових технологій, підвищення конкурентоспроможності.

Представляється, що інвестування в соціальну сферу слід розглядати як вкладення у сфери суспільного відтворення, пов'язані з розвитком людського потенціалу, та забезпечують можливість створення та реалізації нової доданої вартості. Інвестиції в людський потенціал є чинником формування потенціалу сталого динамічного економічного зростання і засобом досягнення поставлених цілей в інтелектуалізації людського капіталу.

Криза спонукала багатьох представників підприємництва глибше усвідомити той факт, що на стійке функціонування бізнесу значний вплив мають показники, які не мають безпосереднього відношення до виробничо-господарської і збутової діяльності підприємства, але проте дуже важливі. Для забезпечення економічної ефективності на сучасному етапі розвитку виявляється недостатнім виробляти якісні товари та послуги, оскільки не менш необхідною стає активна участь у вирішенні соціальних проблем власного персоналу, місцевого співтовариства, а також системно вибудовувати відносини з діловими партнерами, акціонерами, засобами масової інформації, органами влади, споживачами, різними суспільними групами. У цьому зв'язку можна зробити висновок, що участь приватного капіталу в реалізації соціальних ініціатив влади здатне мінімізувати вплив не фінансових ризиків на бізнес.

Реалізуючи систему соціальних заходів, зокрема щодо забезпечення збереження здоров'я персоналу, підприємства не тільки сприяють обмеженню можливих фінансових втрат у майбутньому, але і прагнуть проводити заходи соціального характеру, що запобігають втрати коштів у поточній діяльності (виплати за лікарняними листками, втрати від скорочення обсягів випуску продукції через хворобу працівників, сплати штрафів за невиконання замовлень у встановлені договорами терміни тощо). Досягнення соціального партнерства керівництва підприємств з їх колективами стає важливим елементом соціальної співдружності органів влади з керівниками, персоналом та громадськими організаціями підприємств.

Соціальну співдружність державних органів, органів місцевого самоврядування з бізнес-структурами дозволяє підтримувати загальний баланс інтересів і попереджати втрати, потенційно можливі через недотримання інтересів учасників.

Підприємництво особливо в умовах фінансової кризи зацікавлене в координації своєї діяльності з органами влади, а останні в свою чергу посткризові пріоритети розвитку країни пов'язують з роллю і можливостями бізнесу в подальшому розвитку. Для розширення підприємницького внеску в прогресивні процеси розвитку нашої держави, вітчизняному бізнесу наразі не вистачає громадської та політичної підтримки, причому не епізодичної і виборчої, а постійної і загальної. Приватний капітал має потребу в тому, щоб суспільство сприймало його як носія не тільки приватних і групових, а й загальнонаціональних інтересів. Підтвердження представленому вище дають експерти авторитетної міжнародної консалтингової компанії McKinsey, на чолі з лауреатом Нобелівської премії з економіки Р. Солоу – у результаті глибокого аналізу стану та перспектив розвитку економіки з'ясувалося, що головним стримуючим чинником економічного зростання є відсутність реальної зацікавленості владних структур у налагодженні прозорих партнерських відносин з підприємцями [5].

Разом з тим, криза довела: наявність протиріччя економічних інтересів, що виникли в рамках формування сучасної структури суспільного відтворення, які можна усунути лише завдяки ефективній системі співпраці влади, бізнесу, суспільства:

- 1) протиріччя між національними інтересами країни в досягненні фінансової стабільності та інтересами корпоративного сектора, що залучив велику кількість зовнішніх кредитів;

- 2) протиріччя між реальним сектором економіки, зацікавленим у залученні недорогих довгострокових кредитів, і фінансовим сектором;

- 3) протиріччя між інтересами внутрішніх споживачів і експортно орієнтованих галузей, захоплених продажами сировини за кордон; протиріччя між експортно орієнтованими галузями і галузями, що обслуговують внутрішній ринок, з приводу присвоєння природних, трудових, фінансових та інформаційних ресурсів;

- 4) протиріччя всередині сектора домогосподарств, зацікавленого, з одного боку, у розвитку національного виробництва, з іншого – у споживанні імпортованої продукції, що повною мірою задовольняє потреби споживачів [4].

Усі ці протиріччя перешкоджають пошуку джерел посткризового розвитку економіки України, орієнтованої на досягнення соціального миру, благополуччя громадян і реалізацію довгострокових інтересів підприємницького співтовариства, які потребують посилення інформаційної прозорості діяльності влади та бізнесу при здійсненні спільних проєктів.

Управління соціальною сферою, що ґрунтується на залученні до цих процесів соціально відповідальних бізнес-структур, дозволяє оптимізувати всі управлінські процеси за рахунок розширення кола суб'єктів соціальної діяльності, залучення до процесу вирішення соціальних проблем різних груп інтересів, що призводить до збільшення соціальної активності бізнес-структур, появи нових організаційних форм і технологій, що задовольняють соціальні потреби. Поряд з цим, система взаємодії соціально відповідального бізнесу і влади вирішує завдання підвищення якості життя населення; підвищення ефективності діяльності підприємств і організацій соціальної сфери; поліпшення якості послуг соціальної сфери за рахунок більш повної відповідності мінливим вимогам суспільства; зниження соціальної нерівноправності за допомогою збільшення доступності послуг, що надаються.

Розглянемо коло порушених вище проблем на матеріалах і результатах практики їх вирішення в столиці Російської Федерації м. Москва. Органи влади міста активно залучають як суб'єктів управління соціальною сферою міста членів Торгово-промислової палати міста. Співпраця владних структур і бізнесу направлена в даному випадку на рішення таких основних завдань:

- 1) вирівнювання економічних можливостей і посилення соціальної мобільності за рахунок доступу до сучасної освіти, кваліфікованої і досить оплачуваної праці;
- 2) удосконалення правових методів на основі створення логічно завершеної законодавчої системи, спрямованої на стимулювання підприємницької діяльності в умовах кризи;
- 3) формування ефективних механізмів взаємодії зі структурами громадянського суспільства у фінансуванні та наданні соціальних послуг;
- 4) активізації участі великих корпоративних структур у соціальних проєктах міста [3].

У методологічному аспекті залучення в якості суб'єктів управління соціальною сферою міста зацікавлених бізнес-структур виступає передумовою комплексної реалізації потенціалу системного підходу в управлінні та підвищення якості регулюючих впливів владних структур за рахунок:

- 1) переходу від прийняття оперативних некоординованих рішень муніципальної влади до стратегічного управління соціальною сферою на основі узгодження інтересів та інтеграції ресурсів господарюючих суб'єктів;
- 2) вироблення цільових установок і стратегій розвитку на макрорівні за допомогою формування двосторонніх вертикальних і горизонтальних інформаційних потоків і виділення ключових часових параметрів (що відповідають

різним етапам планування та реалізації стратегій), що визначають можливість своєчасного обліку інтересів усіх зацікавлених суб'єктів та залучення їх до солідарного процесу управління соціально-економічними системами міста;

3) забезпечення безперервності процесу взаємодії інститутів муніципальної влади і бізнесу і регулярного моніторингу досягнення запланованих результатів для вироблення оперативних коригувальних впливів у рамках механізму управління соціальною сферою.

Результати залучення бізнес-структур до управління соціальною сферою в Москві такі:

1. Створено систему співпраці влади та бізнесу у вирішенні проблем соціальної сфери в умовах кризи.
2. Позначено цільову визначеність взаємодії, що забезпечує фокусування на досягненні конкретних цілей економічних суб'єктів і створення сприятливих інституційних умов розвитку співробітництва.
3. Підвищено показники ефективності муніципального управління.
4. Створено механізми мотивації до співпраці з бізнесом місцевих органів влади.
5. Сформовано єдину систему цінностей бізнес-співтовариства в соціальній сфері.
6. Створено інституційне поле регулювання взаємовідносин держави і бізнесу.
7. Виключено домінування інтересів корпоративних структур, що входять у протиріччя з цілями розвитку соціальної системи міста при здійсненні програм і проектів соціально-економічного розвитку. Це дозволяє удосконалити інституційні умови відносин місцевої влади та бізнесу за рахунок спеціалізації і розосередження виникаючих відносин, ослаблення важелів корпоративного лобіювання в результаті збільшення числа суб'єктів співпраці та підвищення ефективності взаємодії інститутів місцевої влади та бізнесу [3].

Таким чином, співпраця владних і підприємницьких структур м. Москви в реалізації соціальної політики підвищує показники муніципальної ефективності.

Тісна взаємодія бізнесу, його організацій з місцевими органами влади, а також з громадськими організаціями дозволяє повніше враховувати запити всіх учасників спільної роботи, краще використовувати їх можливості у вирішенні конкретних соціальних питань, раціональніше застосовувати наявні трудові, матеріальні та фінансові ресурси, домагатися отримання вагомого синергетичного ефекту, що веде до прискорення соціально-економічного розвитку за рахунок спільної розробки та оптимізації прийнятих управлінських рішень, жорсткого контролю за їх реалізацією як з боку влади та бізнесу, так і широкої громадськості.

Представлений вище аналіз дозволяє зробити такі висновки. Сучасною стратегією розвитку економіки є послідовний перехід до підвищення інвестиційної активності в усіх галузях народного господарства, включаючи галузі соціальної сфери, покликані виконувати найважливіші соціальні завдання розвитку суспільства. Установлено, що в даний час соціальна сфера є однією з основних

системоутворюючих структур, яка при правильній політиці, орієнтованій на інвестиційну діяльність, може сприяти забезпеченню економічного зростання.

Значення соціальної сфери настільки велике, що вона так чи інакше зачіпає всі сторони життя суспільства. Тому в управлінні її розвитком покликані брати участь держава, підприємництво і все суспільство, які зобов'язані об'єднати свої можливості в цій сфері і діяти тут системно, консолідовано, усувати можливі протиріччя, прагнучи отримати максимальну віддачу від вкладених в дану сферу коштів.

Головним завданням на перспективу стає формування сприятливого соціального середовища для кожної людини, створення необхідних умов для її здоров'я, трудової діяльності, житла, культурного розвитку.

Особливу роль у соціальній політиці відіграє активність у її розробці та реалізації місцевих органів влади, які мають можливість краще враховувати не тільки локальні особливості, але можливість використовувати їх при плануванні та реалізації місцевих програм.

Література:

1. Булеев И. П. Социальная ответственность бизнеса: теория и практика : монография / И. П. Булеев, Н. Е. Брюховецкая, Е. В. Черных ; НАН України ; Ин-т экономики пром-ти. – Донецк : ИЭП НАН України; ДонУЭП, 2008. – 137 с.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки [Електронний ресурс] // Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
3. Комплекс социальной сферы города Москвы [Електронний ресурс] // Официальный сайт правительства города Москвы. – Режим доступу : http://www.mosgorzdrav.ru/mgz/komzdravsite.nsf/va_WebPages/page_kompleks_socsfera?OpenDocument.
4. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : [кол. монографія] / [Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, І. О. Курило та ін.] ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2012. – 320 с.
5. Огаренко В. М. Теоретичні засади соціологічної рефлексії адаптаційних процесів у засобах масової комунікації : монографія / В. М. Огаренко. – Энергодар ; Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2010. – 226 с.
6. Поважний О. С. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. С. Поважний // Менеджер. – 2010. – № 2. – С. 5–10.
7. Скуратівський В. А. Соціальна політика : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – К. : УАДУ, 1997. – 360 с.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

О. В. РЕВЕНКО

ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНІ ФАКТОРИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Досліджено проблеми та особливості реалізації податково-бюджетної політики в Україні. Обґрунтовано склад податково-бюджетних факторів і характер їх впливу на конкурентоспроможність регіону.

Ключові слова: податково-бюджетна політика, податково-бюджетні фактори, конкурентоспроможність, регіональний розвиток.

Problems and features of realization of tax-budgetary policy are explored in Ukraine. A list is grounded composition of tax-budgetary factors and character of their influence on the competitiveness of region.

Key words: tax-budgetary policy, tax-budgetary factors, competitiveness, regional development.

Сучасний соціально-економічний розвиток України в регіональному розрізі значно залежить від податково-бюджетної політики як одного з ключових факторів спроможності створити необхідні умови для реалізації існуючого потенціалу регіонів, не говорячи вже про його посилення. Значне податкове навантаження, фінансова слабкість і низька ефективність існуючих грошових фондів й інвестиційних компаній, низька дієздатність фінансово-кредитної системи щодо мобілізації достатніх обсягів фінансових коштів та її слабка інноваційна орієнтація – усе це негативні чинники, які гальмують сьогодні процес розвитку та підвищення конкурентоспроможності регіонів України.

Проблеми формування податкового потенціалу регіонів і визначення ролі податків і бюджетного механізму в регіональному розвитку розглядалися у роботах К. Давискіби, Ю. Іванова, І. Майбурова, В. Мельника, Л. Соловйової, Л. Тарангул та ін. При всій цінності й актуальності проведених досліджень зберігається необхідність обґрунтування характеру впливу податково-бюджетних факторів на конкурентоспроможність регіонів України, оскільки в сучасних умовах відсутня згода в поглядах фахівців щодо напрямків та інструментів забезпечення розвитку регіонів з використанням інструментів податково-бюджетної політики.

Вказані вище проблеми зумовлюють мету даної статті, що полягає у визначенні переліку податково-бюджетних факторів та особливостей їх впливу на механізм забезпечення конкурентоспроможності регіонів.

Ключовою характеристикою, що забезпечує здатність вести податкову конкурентну боротьбу, є конкурентні переваги, які мають бути сформовані на

основі виявлення механізму впливу податкових факторів на конкурентоспроможність суб'єктів господарювання, регіону та країни в цілому. Оскільки формування цих факторів відбувається під впливом державного регулювання, принципового значення набуває податково-бюджетна політика держави, яка створює певний рівень податкової конкурентоспроможності.

Наслідком порівняно високого рівня податкової конкуренції є формування таких умов оподаткування, які сприяють залученню економічних суб'єктів, у тому числі нерезидентів, в економічні відносини. Такі процеси можна розглядати як на макрорівні (держави, суб'єктів влади, регіонів), так і на мікрорівні (суб'єктів господарювання). При цьому необхідно враховувати, що основним джерелом формування дохідної частини бюджетів різних рівнів є розподіл податків і зборів та закріплення їх конкретних видів за державним та місцевим бюджетами. Це забезпечує відносну самостійність бюджетів, активізуючи їх роль у проведенні державної політики щодо соціально-економічного розвитку територій.

Усвідомлення необхідності підвищення національної та регіональної конкурентоспроможності в сучасних умовах обумовило зростання уваги до пошуку шляхів ефективної реалізації державного регулювання соціально-економічних процесів, особливу роль в якому відіграє дієва та виважена податково-бюджетна політика. Намагаючись підвищити конкурентоспроможність і захистити конкурентні позиції національних економік, країни все активніше використовують податкові інструменти приваблення ресурсів і суб'єктів господарювання.

Останні півсторіччя податкова поведінка дуже часто виступала в якості предмета як теоретичних, так і емпіричних досліджень. Проблематика існування податкової конкуренції набула значної актуальності протягом останнього десятиліття. Узагальнюючи досвід зарубіжних і вітчизняних науковців, слід з'ясувати, у чому полягає сутність і роль податкової конкуренції та особливості механізму її забезпечення в сучасних умовах в Україні.

З метою виявлення природи формування податкової конкуренції проведено аналіз сутності, видів і наслідків даного явища в контексті впливу на розвиток країни і її регіонів. Отже, податкова конкуренція є складним багатогранним процесом, різняться і підходи до її розгляду, що свідчить про орієнтацію вчених на одну з можливих моделей конкурентної поведінки, а також акцентуванні на тому чи іншому боці цього явища. Найчастіше виділяють такі ознаки податкової конкуренції: суперництво за мобільну податкову базу, використання податкових інструментів впливу, неузгодженість установа податків. Наслідками ведення такої конкурентної боротьби є перерозподіл зовнішніх інвестицій, трудових ресурсів і ділової активності, обмеження фіскальної спрямованості політики держави тощо. Незважаючи на чисельні дослідження в цій сфері, в них не була врахована така риса податкової конкуренції, як формування конкурентних переваг податкового характеру, слабо виражені соціальні аспекти даного процесу, а також вчені не ставлять акцент на стратегічній орієнтації управління податковою конкурентоспроможністю держави та окремих регіонів.

Таким чином, у загальному значенні податкову конкуренцію слід розглядати як прояв суперництва між країнами (або регіонами) за створення найбільш ефективної і прийнятної для економічних суб'єктів податкової системи шляхом реалізації податкової стратегії держави, спрямованої на формування і захист конкурентних переваг податкового характеру з метою забезпечення соціально-економічного розвитку і посилення конкурентних позицій бізнесу, регіонів і країни в цілому [2, с. 112].

До сьогодні в науковій літературі йде дискусія з приводу того, чи вважати податкову конкуренцію позитивним, чи негативним явищем сучасності. Одиначні дослідження цього явища в регіональному контексті підтверджують складність такого аналізу, зокрема в умовах трансформації податкового законодавства України.

Необхідність у регіоналізації процесу формування податково-бюджетної політики пов'язана з міжрегіональними відмінностями в їх податкоспроможності, які зумовлені диференціацією рівнів соціально-економічного розвитку, обсягів ВДВ, прибутку, масштабів і структури конкурентоспроможного потенціалу, геополітичним положенням, галузево-територіальної структури виробництва, активністю в зовнішньоекономічній діяльності тощо.

За результатами міжнародних рейтингів Україна займає 82-е місце зі 142 країн за конкурентоспроможністю, а також 117-е і 141 за обсягом і ефективністю та рівнем оподаткування відповідно [11]. Динаміка податкових факторів в рейтингу 15 проблемних для ведення бізнесу в Україні за період 2004 – 2012 рр. наведено в таблиці 1 (складено за [10; 11]).

Таблиця 1

Податкові фактори в рейтингу проблемних для ведення бізнесу в Україні та тип розвитку економіки

Фактори	Ранжирування факторів за роками					
	2004-2005	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Податкове регулювання	1	4	7	4	4	2
Ставки податків	3	5	3	8	8	5
Тип розвитку економіки	Перехідні з першої на другу стадію	Перехідні з першої на другу стадію	Стадія 2: орієнтовані на ефективність	Стадія 2: орієнтовані на ефективність	Перехідні з першої на другу стадію	Перехідні з першої на другу стадію

Як видно з наведених даних, в Україні за досліджуваний період спостерігалась більша проблемність податкового регулювання, аніж податкових ставок, виключенням є тільки 2008-2009 рр. Це підтверджує існуючу думку про наявні

проблеми в цій сфері, в повній мірі не вирішені в ході податкової реформи, основними етапами якої стали прийняття Податкового кодексу та реформування податкової служби України.

На жаль, причиною існування вищенаведених проблем є не тільки недосконалість законодавства, як прийнято вважати. Серед найбільш проблемних факторів розвитку бізнесу в Україні, як з'ясувалося, перші місця займають нестабільність державної політики та корупція.

Аналогічне оцінювання конкурентоспроможності за окремими регіонами проводить Фонд “Ефективне управління”. Зважаючи на предмет вивчення, для подальшого дослідження було обрано інтегральний показник конкурентоспроможності регіону (І ксп), проблемність податкового регулювання (ПР) та податкових ставок (ПС), а також наявні в рейтингу бюджетні показники (марнотратство та нецільове використання бюджетних коштів). У результаті аналізу вказаних показників виявилось, що зміни питомої ваги регіонів, для яких характерна висока вагомість податкових факторів серед найбільш проблемних аспектів ведення бізнесу, мають свої особливості залежно від рівня конкурентоспроможності (табл. 2 (розраховано за [3])).

Таблиця 2

Вагомість податкових факторів
для формування конкурентоспроможності регіонів

<i>Приналежність регіону</i>	<i>Висока вагомість, %</i>		<i>Середня вагомість, %</i>		<i>Низька вагомість, %</i>	
	<i>ПР</i>	<i>СП</i>	<i>ПР</i>	<i>СП</i>	<i>ПР</i>	<i>СП</i>
<i>Група 1 (високий рівень КСП):</i> Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Харківська, Одеська області, м. Київ	57	0	43	29	0	71
<i>Група 2 (середній рівень КСП):</i> АРК, Вінницька, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька області, м. Севастополь	46	8	46	46	8	46
<i>Група 3 (низький рівень КСП):</i> Житомирська, Кіровоградська, Тернопільська, Херсонська, Чернігівська	60	0	40	80	0	20

Спостерігається така ситуація щодо проблемності податкових факторів для бізнесу за регіонами. Для першої групи регіонів характерна найбільша

проблемність податкового регулювання (57 % регіонів поставили саме цей фактор на 1 місце), тоді як 71 % регіонів цієї групи розташували податкові ставки на 5 та 6 місцях. Цікаво, що схожа ситуація для третьої групи: 60 % – за 1 місце податкового регулювання і, але тут більшість регіонів відчують проблемність і податкових ставок (80 % – середня вагомість і 20 % низька вагомість). На думку 46 % керівників підприємств другої групи регіонів, перше місце за проблемністю у податкового регулювання, і 8 % надали його податковим ставкам. Але, незважаючи на такі різні оцінки, єдиною для всіх регіонів є думка, що податкове регулювання на сьогодні є більш проблемним, аніж ставки податків, що свідчить про недостатню ефективність застосовуваних податково-бюджетних інструментів регулювання.

Як уже зазначалося, ефективна податкова конкуренція стимулює до кращого використання бюджетних коштів, нівелювання марнотратства. Шокуючим є факт, отриманий на основі даних табл. 1, а саме: з 1 групи тільки 2 регіони (Донецька і Київська області) мають високі результати щодо мінімуму марнотратства і жоден регіон не зміг похвалитися гарними результатами щодо цільового використання бюджетних коштів. У цьому плані лідерами є Волинська і Рівненська області, які мають високі значення і по показнику цільового використання і мінімального марнотратства.

Отже, поки що в Україні спостерігається низька ефективність застосування податково-бюджетних інструментів регулювання регіонального розвитку, що негативно впливає на конкурентоспроможність на регіональному і державному рівнях. Ключову роль податково-бюджетних факторів конкурентоспроможності пояснює те, що механізми оподаткування значною мірою впливають на формування конкурентного середовища, умови ринкової та податкової конкуренції, визначають можливості формування конкурентних переваг і стратегічного потенціалу підприємств. Це обумовлює особливу роль оподаткування та податково-бюджетних відносин у забезпеченні сталої конкурентної позиції національних товаровиробників та підвищенні КСП країни у глобальному масштабі.

Якщо ж спиратися на основні положення теорії конкуренції, то можна стверджувати, що ключовою характеристикою, яка забезпечує здатність вести податкову конкурентну боротьбу, є конкурентні переваги. Останні мають бути сформовані на основі виявлення механізму впливу податкових факторів на конкурентоспроможність суб'єктів господарювання, регіону та країни в цілому.

Разом з тим, формування цих факторів відбувається під впливом державного регулювання. Отже, принципового значення набуває податково-бюджетна політика держави, яка створює певний рівень податкової конкурентоспроможності. Оскільки механізм впливу оподаткування на конкурентоспроможність – складний і багатогранний, особливої уваги потребує визначення специфіки процесу податкової конкуренції. Її основою є податкові відносини, які формуються у процесі взаємодії суб'єкта ринку із зовнішнім середовищем.

Наслідком порівняно високого рівня податкової конкуренції є формування таких умов оподаткування, які сприяють залученню економічних суб'єктів, в тому числі нерезидентів, в економічні відносини [4]. Але, на нашу думку, дане поняття є дещо ширшим, його можна розглядати як на макрорівні (держави, суб'єктів влади, регіонів), так і на мікрорівні (суб'єктів господарювання) [2]. Основним джерелом формування дохідної частини бюджетів різних рівнів є розподіл податків і зборів та закріплення їх конкретних видів за державним та місцевим бюджетами. Це забезпечує відносну самостійність бюджетів, активізуючи їх роль у проведенні державної політики щодо соціально-економічного розвитку територій.

Механізмом взаємодії між ними виступає податкова політика, яка з точки зору макрорівня має на меті організацію податкового середовища і контроль над можливостями, ресурсами, перевагами (зокрема фінансовими) підприємств, установ тощо, а на мікрорівні така політика проявляється як реакція на першу з метою оптимізації податкових платежів та економічних результатів діяльності.

У зв'язку з вищевикладеним необхідно наголосити на необхідності формулювання принципів податкової конкуренції таким чином, щоб вони забезпечували взаємозв'язок між пріоритетами і напрямками як податково-бюджетної, так і конкурентної політики. З одного боку, принципи податково-бюджетної політики спрямовані на забезпечення виконання податками своїх функцій, а з іншого – принципи конкурентної політики дозволяють у правильний спосіб формувати стійкі і динамічні конкурентні переваги податкового характеру та, за необхідності, обрати напрямки стратегічних змін у податковому середовищі, зорієнтовані на потреби сучасності.

Таким чином, податково-бюджетні інструменти регулювання мають суттєве значення у створенні та формуванні сприятливих умов як для процесу виробництва, так і для соціально-економічного розвитку регіонів і країни в цілому, де рівень останнього вказує, з одного боку, на рівень життя людини даної держави, а з іншого – на конкурентоспроможність національної економіки у світовому просторі, що в свою чергу залежить від ефективності ведення податково-бюджетної політики та застосування інструментів податкового регулювання.

Розвиток податкового регулювання сьогодні змушує брати також до уваги зовнішні аспекти податково-бюджетної політики. А конкретніше той вплив, який здійснюють податки на конкурентоспроможність країни у світовому просторі. Податково-бюджетні інструменти регулювання повинні забезпечити додаткові фактори економічного зростання, що підвищить рівень конкурентоспроможності держави.

При розробці податково-бюджетної політики враховуються інтереси всіх сторін податково-бюджетних відносин. На практиці вона здійснюється через відповідний податковий механізм, що становить собою сукупність організаційно-правових форм і методів управління оподаткуванням (тобто сукупність інструментів реалізації податково-бюджетної політики держави). Держава додає цьому механізму юридичну форму через податкове та бюджетне законодавство.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Враховуючи положення робіт [1, 5, 6, 7, 8], за ієрархією варто розрізняти завдання податково-бюджетної політики щодо регулювання економічних процесів на макро-, мезо- та мікрорівні. При формуванні податково-бюджетної політики необхідно враховувати доцільність застосування певних видів та особливості впливу податково-бюджетних факторів на конкурентоспроможність регіону (рисунок).



Рисунок. Види та особливості впливу податково-бюджетних факторів на конкурентоспроможність регіону

Отже, будь-які зміни стосовно податково-бюджетних факторів конкурентоспроможності (системи оподаткування, податково-бюджетної ефективності та особливостей реалізації менеджменту в податкових органах) необхідно здійснювати тільки з урахуванням наслідків їх дії на конкурентоспроможність регіону.

Також слід зазначити, що ефективна податкова конкуренція має такі ж позитивні наслідки, як і конкуренція взагалі, до того ж “знижує марнотратство бюджетних коштів і дисциплінує політиків” [9]. Штучне нівелювання можливостей конкурувати в податковій сфері на будь-якому рівні (міждержавному, регіональному) не буде мати довгострокової вигоди, так як конкуренція дозволяє виявляти слабкі місця в податковому механізмі та міжбюджетних відносинах, приймати рішення щодо її реформування чи вдосконалення. А, наприклад, повна гармонізація законодавства до вимог ЄС, як зазначає С. Тучак [9], по суті б означала створення в межах Євросоюзу свого роду “податкового картелю” (домовленості).

Таким чином, за результатами проведеного дослідження здійснено обґрунтування складу податково-бюджетних факторів (система оподаткування, податково-бюджетна ефективність та особливості реалізації менеджменту у податкових органах) та характеру їх впливу на конкурентоспроможність регіону, що дозволяє системно проаналізувати положення податкового законодавства, виявити позитивні та негативні сторони передбачених податково-бюджетних інструментів з урахуванням наслідків їх дії на забезпечення регіонального розвитку.

Умовами зміцнення конкурентних позицій регіонів можуть бути:

1) узгодження і захист інтересів регіону всередині країни і за кордоном. Владні структури мають забезпечувати створення умов для того, щоб кожний суб'єкт країни максимально використовував свій потенціал і все менше потребував державної допомоги;

2) залучення інвесторів та вдосконалення економічної структури, сприяння розвитку в регіоні малого і середнього бізнесу;

3) створення системи регіональних податкових пільг і гарантій для діяльності підприємницьких, комерційних структур та інвесторів;

4) нарощування зовнішньоекономічного потенціалу і розширення торгово-економічних зв'язків регіонів;

5) узгодження механізмів взаємодії учасників податково-бюджетних відносин.

Здійснення ефективної податково-бюджетної політики в регіональному розрізі дозволить їй не лише забезпечувати нормальне функціонування регіонів, а й використовувати свої засоби впливу для досягнення цілей суспільного розвитку. Основним шляхом посилення дієвості податково-бюджетної політики є зняття протиріч між її складовими і зорієнтування на створення конкурентних

переваг податкового характеру з урахуванням специфіки регіонів та переваг і недоліків податкової конкуренції.

Література:

1. *Іванов Ю. Б.* Налоговый менеджмент. Учебное пособие. / Ю. Б. Иванов, В. В. Карпова, Л. Н. Карпов. – Х. : ИД “ИНЖЭК”, 2006. – 488 с.
2. *Іванов Ю. Б.* Сутність та роль податкової конкуренції в сучасних умовах / Ю. Б. Иванов, О. В. Ревенко // В кн. Конкурентоспроможність: проблеми науки і практики – 2009 : [монографія] ; за ред. В. С. Пономаренка, М. О. Кизима, О. М. Тищенко. – Х. : ФОП Лібуркіна Л. М., ВД “ІНЖЕК”, 2009. – С. 111–122.
3. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2012. Назустріч економічному зростанню та процвітанню [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2012_body_ua_20.11.2012.pdf.
4. *Педь І. В.* Міжнародна податкова конкуренція: сутність, умови та механізм функціонування / І. В. Педь // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2008. – № 2 (37). – С. 131–136.
5. Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій : навч. посіб. / за ред. д.е.н., проф. Ю. Б. Іванова та д.е.н., проф. І. А.Майбурова. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2010. – 492 с.
6. Податковий потенціал регіонів України: теорія, методологія, оцінка, практика : монографія / за заг. ред. В. П. Мельника. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2008. – 212 с.
7. *Савчук О. Я.* Податкова стратегія регіону / О. Я. Савчук, Н. В. Савчук, О. О. Савчук // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.9. – С. 231–237.
8. *Тарангул Л. Л.* Роль спеціалізованої державної податкової інспекції у фінансовому забезпеченні регіонального розвитку (на прикладі Запорізької області) / Л. Л. Тарангул, Л. О. Соловйова // Науковий вісник Національної академії ДПС України. – 2007. – № 1 (36). – С. 41–50.
9. *Тучак Т. В.* Податкова конкуренція в умовах глобалізації та інтеграції [Електронний ресурс] / Т. В. Тучак // Економічний вісник університету. – № 17/2, 2011. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_2/Tuchak.pdf.
10. The Global Competitiveness Report 2009 – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.weforum.org>
11. The Global Competitiveness Report 2011 – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.weforum.org>.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

СУЧАСНИЙ СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СПОРТУ ВИЩИХ ДОСЯГНЕНЬ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сучасний розвиток спорту на Україні, розкрито проблеми розвитку спорту вищих досягнень, намічено основні заходи щодо піднесення престижу заняття спортом, визначено пріоритетні напрями регулювання спорту в законодавчій сфері та окреслено шляхи вдосконалення спорту вищих досягнень в державі.

Ключові слова: органи державного регулювання, державна політика, нормативно-правова база, цільові програми, спорт вищих досягнень, шляхи вдосконалення.

Current status and trends in state regulation top sports achievements in Ukraine. The modern development of sport in Ukraine, to reveal problems of top sports achievements, identify the main measures for raising the prestige sports identified priorities regulation of sport in the legislative sphere and the ways to improve top sports achievements in the state.

Key words: regulatory agencies, public policy, legal framework, targeted programs, sports highest achievements, ways to improve.

Держава сприяє подальшому розвитку всіх напрямів спорту вищих досягнень – олімпійському, параолімпійському спорту, видів спорту, які не входять до програми Олімпійських, Параолімпійських ігор та професіонального спорту. Основу розвитку спорту вищих досягнень складає система централізованої підготовки спортсменів, яка поступово наповнюється сучасними формами та технологіями в усіх її складових. З цією метою здійснюється активна співпраця з відповідними суб'єктами громадського та приватного секторів сфери фізичної культури і спорту, надання їм підтримки для забезпечення ефективної навчально-тренувальної та змагальної діяльності. Водночас держава вживає всіх заходів для запобігання розвитку в Україні тих видів спорту, що пов'язані з антигуманістичними проявами [5].

Україна привертає до себе увагу міжнародної спортивної спільноти завдяки проведенню фінальної частини чемпіонату Європи з футболу в 2012 р., чемпіонату світу серед юніорів з фехтування в 2012 р., юніорського чемпіонату світу з легкої атлетики в 2013 р., а також заявою щодо участі у конкурсі на проведення зимових Олімпійських і Параолімпійських ігор 2022 р., що зобов'язує підвищувати рівень розвитку фізичної культури і спорту до міжнародних стандартів [10].

Спорт є одним з важливих засобів міжнародного культурного обміну XXI ст., може створювати умови для консолідації України та активізувати соціально-економічний розвиток держави; найбільше наше надбання – це спортсмени і тренери, які приносять у скарбничку України вагомі перемоги, прославляючи державу у світовому співтоваристві.

На сьогодні пріоритетним напрямом державної політики має бути оздоровлення нації, формування здорового способу життя населення, гармонічне виховання здорового, фізично міцного покоління, а також гідний виступ українських спортсменів на найбільших міжнародних спортивних змаганнях [9].

Але, на жаль, стан спорту в Україні на сьогодні в дуже скрутному становищі. Проведення різних спортивних заходів стає можливим тільки за допомогою спонсорів, важкі умови для тренувань у спортсменів, морально застаріле спортобладнання тощо. Зараз, як ніколи, необхідно вливати значні кошти у спорт, оскільки Україна перебуває на стадії формування свого іміджу на світовій арені. Адже це є важливим фактором, щоб світова громадськість вважала Україну спортивною державою.

Загальновідомо, що розвитку олімпійського руху на Україні не буває без спорту вищих досягнень. Тому цей напрям роботи в системі розвитку фізичної культури і спорту перебуває на особливому рахунку в усіх країнах, які хочуть мати високі спортивні показники та здорову націю.

Вивченню питання розвитку спорту вищих досягнень на Україні, його організації та підтримки державою присвячено в останні роки значну кількість досліджень та є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників та фахівців фізичного виховання та спорту, зокрема: В. Платонова, Л. Лютої, Ю. Мічуди, І. Переверзіна та ін.[2; 4; 6; 7; 8]. Однак, незважаючи на значну кількість досліджень і наукової та зарубіжної літератури, проблеми у спорті є, і вони на сьогодні недостатньо вивчені.

Питання розвитку спорту вищих досягнень актуальне завжди. Адже, щоб пишатися вітчизняними спортсменами, державі необхідно забезпечити умови для того, аби спортсмени мали можливість реалізувати свої таланти та здібності і примножити спортивну славу країни. Як піднести престиж заняття спортом, як досягти масовості та яким чином трансформувати її у вищі досягнення, що необхідно врегулювати в законодавчій сфері і які є шляхи вдосконалення фінансування спорту вищих досягнень – послугувало передумовами подальшого дослідження.

Мета статті – проаналізувати розвиток спорту вищих досягнень на Україні та показати його значення для Олімпійського руху держави.

Спорт вищих досягнень – напрям спорту, орієнтований на досягнення найвищих спортивних результатів шляхом створення умов для максимальної реалізації індивідуальних можливостей спортсменів, які здатні успішно конкурувати на міжнародних спортивних змаганнях. Статтею 20 Закону України “Про фізичну культуру і спорт” визначено, що “державою створюються необхідні умови

для самовдосконалення спортсменів і фахівців спорту, які досягли найвищих спортивних результатів у міжнародних змаганнях і сприяли підвищенню міжнародного авторитету України” [9].

Спорт вищих досягнень має на меті шляхом поглибленої спеціалізації та індивідуалізації навчально-тренувального процесу досягнення спортсменами на всеукраїнських і міжнародних змаганнях максимальних, рекордних спортивних результатів, виявлення резервних можливостей організму людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави.

До системи спорту вищих досягнень в Україні відноситься основний склад національних збірних команд, центри олімпійської підготовки, школи вищої спортивної майстерності, спортивні клуби, у тому числі професійні [5].

Сучасний стан розвитку спорту вищих досягнень у світі характеризується зростанням популярності і авторитету міжнародних спортивних організацій, широкою державною підтримкою підготовки спортсменів високого класу та спортивних резервів, вирішенням на урядовому та місцевому рівнях питань соціального захисту та заохочення спортсменів, тренерів і фахівців. Крім того, на міжнародній арені відзначається зближення професійного та олімпійського спорту, зростання ролі новітніх наукових технологій у досягненні високих спортивних результатів. У розвинутих країнах розповсюдженою є практика, коли великі фірми, компанії та корпорації з метою власної реклами надають спонсорську допомогу в підготовці спортсменів та проведенні масштабних спортивних заходів [1].

У вітчизняному спорті вищих досягнень пріоритетом є розвиток олімпійського спорту як важливої складової іміджу України у світі. Зміцненню іміджу держави в міжнародному співтоваристві також сприяють численні успіхи спортсменів, які виступають на світових спортивних форумах з параолімпійського та олімпійського спорту, різноманітних міжнародних змагань з неолімпійських видів спорту. Держава сприяє розвитку олімпійського, параолімпійського та неолімпійського спорту. Саме підтримка всеукраїнських громадським об'єднань з видів спорту є одним з головних у цьому напрямку. Держава також створює умови для подальшого розвитку професійного спорту на комерційних засадах.

У той же час, існуюча в країні система спорту вищих досягнень не в повній мірі адаптована до вітчизняних соціально-економічних процесів і світових тенденцій, а проблему спорту вищих досягнень стримують утвердження позитивного міжнародного іміджу України як спортивної держави та не сприяють патріотичному вихованню населення.

Тривалий час відбувається відтік провідних спортсменів і тренерів міжнародного рівня за кордон або перехід досвідчених фахівців іншої сфери діяльності. Лише за останні п'ять років країну залишили десятки висококваліфікованих тренерів, наукових фахівців та ін. [2].

Але з точки зору спортивних результатів, які були продемонстровані на XXX Олімпійській грі у Лондоні, якщо поставити на шальки терезів, з одного

боку, наявні спортивні об'єкти кожної із країн, а з іншого – результати спортсменів, то ми були найкращі. В Україні – геніальні тренери і найсильніші спортсмени. Показати такий результат за практично повної відсутності інфраструктури можуть феноменальні люди, і при цьому посісти 14-е місце серед 204 команд. Якби можна було визначати місце команди, враховуючи такі показники, як наявність об'єктів інфраструктури, рівень заробітної плати, стан дитячо-юнацьких спортивних шкіл, то Україна була б першою. В Україні високопрофесійна тренерська школа. Багато команд у світі мають зараз серед наставників вихідців з України. На жаль, і спортсмени від'їжджають тому, що сьогодні наша країна не має можливості запропонувати їм те, що можуть надати інші, до речі – з ближнього зарубіжжя. Питання тренерського відтоку – не нове, цей процес триває роки. Потрібно враховувати й той факт, що коли з України їдуть тренери і спортсмени, складається абсурдна ситуація: замість того, щоб готувати своїх атлетів, наші найкращі фахівці готують нам конкурентів. Підняття щомісячної стипендії провідним тренерам у розмірі 8 тис. грн не вирішить цього питання. Є ще інша велика проблема – спортивні споруди. На зустрічі з олімпійцями в Криму Президент України В. Ф. Янукович сказав, що потрібно піднімати інфраструктуру. Тепер з'явилася надія, що справа зрушить, бо й на черговому Оргкомітеті в Кончі-Заспі в липні 2012 р. Прем'єр-міністр, оглядаючи споруди Олімпійської бази, зазначив, що по закінченні Євро-2012 з'явиться можливість спрямовувати кошти на розвиток інфраструктури бази. Нещодавно було прийнято рішення про будівництво в кожній області трьох об'єктів: стадіону, басейну, універсального комплексу. Це надихає спеціалістів спорту. Зрозуміло, це не означає, що вже з наступного року чи навіть з наступних Олімпійських ігор відбудеться разючий прорив у результатах українських спортсменів, але вселяє надію таке уважне ставлення до спорту з боку перших осіб нашої держави [10].

У нашій країні також спостерігається недосконалість існуючої системи спорту вищих досягнень. В Україні висококласні спортсмени удосконалюють свою майстерність у центрах олімпійської підготовки (ЦОП) та школах вищої спортивної майстерності (ШВСМ), чії функції щодо створення умов для підвищення спортивної майстерності найближчого резерву національних збірних команд України великою мірою дублюються. Отже, наразі доцільно було б утворити на їх базі менш обтяжену бюрократичними умовностями структуру, спроможну максимально забезпечити спортсменів щорічним розміщенням, стабільним висококалорійним харчуванням, необхідною матеріально-технічною базою, спортивним обладнанням та інвентарем на рівні сучасних вимог.

Серед стримуючих факторів розвитку спорту вищих досягнень особливе місце посідає практична відсутність сучасних баз олімпійської підготовки з відповідним обладнанням. Через це в Україні за останні десять років не було

проведено жодного чемпіонату світу з олімпійських видів спорту. Це питання давно назріло в країні, нарешті державою було виділено кошти на розвиток бази олімпійської підготовки в Кончі-Заспі в душі сучасних вимог. Заплановано зведення басейну, легкоатлетичного манежу і стадіону, багатофункціонального комплексу із залами боротьби, боксу, гімнастики, планується поставити льодову коробку та велотрек. Зрозуміло, що місця для всього цього на сьогоднішній олімпійській базі не вистачить. Тому на останньому Оргкомітеті було прийнято рішення звернутися до мерії з проханням про відведення землі площею 6,9 гектара на території, що примикає до олімпійської бази. За рахунок цієї площі з'явиться можливість розширити зону для метань, а також здійснювати будівництво нових об'єктів так, щоб не переривати навчально-тренувального процесу на існуючих спорудах. Нинішня база в Кончі-Заспі на сьогодні є єдиною, де можна це здійснювати на належному рівні. Тоді існувала б можливість і будівництво розгорнути, і підготовку спортсменів до нових випробувань продовжувати [10].

Однією з найбільш гострих проблем спорту вищих досягнень з року в рік також залишається проблема недостатніх обсягів і неритмічність фінансування. Бюджети всіх рівнів лише на 30 % задовольняють потреби у проведенні обґрунтованої кількості навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань. Розмір харчування учнів шкіл вищої спортивної майстерності через фінансові проблеми лише на чверть відповідає установленим нормам.

Необхідно зазначити, що під час підготовки до Олімпіади матеріальне забезпечення українських атлетів склало 100 %, підготовку до Олімпіади-2012 було профінансовано в повному обсязі. На її заключний етап та участь національних збірних України в Іграх тільки нинішнього року з Держбюджету виділено 72 млн 127 тис. грн. Для порівняння: для підготовки й участі вітчизняних спортсменів у Пекінській Олімпіаді в 2008 р. ця цифра становила 37 млн 849 тис. грн. Загалом у 2012 р. на розвиток Олімпійського руху із загального фонду Державного бюджету України виділено 1 млрд 152 млн грн. У 2011 р. для 22 видів спорту було придбано спортивне обладнання та інвентар, необхідний для забезпечення підготовки й участі збірних команд України з олімпійських видів спорту в міжнародних змаганнях вартістю 20 мільйонів гривень. У 2012 р. видатки на придбання спортивного обладнання та інвентарю вже склали 17 млн грн. Також Держмолодьспортом за погодженням з Національним олімпійським комітетом України було затверджено перелік спеціальної змагальної форми вартістю 1,5 млн грн та перелік спеціального спортивного інвентарю орієнтовною вартістю 530,6 тис. грн для забезпечення участі національної збірної команди України в XXX літніх Олімпійських іграх [10].

Держава зробила все можливе, щоб українські спортсмени належно підготувалися до Олімпіади в Лондоні та гідно вирішили питання фінансування щодо Олімпіади в Ріо-де-Жанейро.

Але в державі є ще одна проблема – це відтік спортсменів вищої кваліфікації за кордон. З метою запобігання їх відтоку необхідно переглянути підходи до системи їх заохочення, що виправдано з огляду на те, що існуюча і постійно зростаюча конкуренція в боротьбі за перемогу на змаганнях вищого рівня, політичне значення таких перемог для нашої країни та досягнення їх на межі людських можливостей вимагають від спортсменів і тренерів кропіткої роботи з великими обсягами навантажень протягом багатьох років. Тому мотивації і відповідні заохочення стимулюватимуть їх на самовіддану працю для досягнення високих спортивних результатів, частково компенсує їм відмову від життєвих розваг, відпочинку, сім'ї та інших витрат під час багаторічних тренувальних навантажень і участі в змаганнях. Це також сприятиме залишенню кращих спортсменів і тренерів в Україні, активізує роботу щодо пошуку нових спортивних талантів [3].

Однією з основних тенденцій, що визначає на сучасному етапі розвиток спорту вищих досягнень, є його професіоналізація. У галузі спорту з'явилась і велика кількість фахівців вузької спеціалізації – тренерів, спортивних лікарів, учених, масажистів та інших, для яких спорт став сферою їх професійної діяльності.

Професіоналізація поступово охопила і власне спортивну діяльність: підготовка кваліфікованих спортсменів та їхня участь у змаганнях фінансуються по-різному (стипендії, зарплати, компенсації, виплати за рекламу й участь у стартах, премії тощо), і цей процес бурхливо розвивається.

Слід на концептуальному рівні визначитися з моделлю розвитку професійного спорту. Особливості соціокультурного та економічного простору пострадянських країн свідчать на користь упровадження тут спортивно-комерційної моделі розвитку професійного спорту. Аби забезпечити законодавчу підтримку застосування в Україні вказаної моделі, слід передбачити відповідні норми в новій редакції Закону України "Про фізичну культуру і спорт". Насамперед, було б виправданим визначити юридичний статус фізкультурно-спортивних організацій, господарська діяльність яких не спрямована на отримання прибутку, а також механізм їх економічного стимулювання державою. Крім того, законопроект слід доповнити нормою, яка забороняє створювати структури професійного спорту у формі акціонерних товариств закритого типу, діяльність відкритих акціонерних товариств урегулювати певними обмеженнями. Наприклад, їхні акції мають бути виключно іменними без права продажу. Ніхто з акціонерів не повинен мати контрольного пакету акцій тощо [8].

Досвід різних країн свідчить, що для успішного розвитку спорту високих досягнень необхідна наявність певних соціально-економічних і правових умов – високий рівень життя населення, сприйняття спорту як розваги, популярність його у країні, наявність сучасних спортивних споруд з комфортними умовами для глядачів, правової і соціальної захищеності спортсменів, визначеної податкової політики тощо.

З метою поліпшення ситуації в цьому важливому напрямку сфери Державною програмою розвитку фізичної культури і спорту на 2012 – 2016 роки намічені такі першочергові заходи:

- реально сприяти формуванню та функціонуванню системи спортивних клубів різної організаційно-правової форми, у тому числі професійних;
- нормативно чітко врегулювати питання про відбір спортсменів до національних збірних команд України з олімпійських, паралімпійських та неолімпійських видів спорту;
- нормативно врегулювати питання порядку компенсаційних виплат у разі переходу спортсменів до іншої організаційно-управлінської або територіальної структури;
- здійснювати заходи щодо забезпечення на державному рівні спортсменам-членам національних збірних команд України та їх тренерам належних умов для підготовки до офіційних міжнародних змагань, Олімпійських, Паралімпійських, Всесвітніх ігор та Універсіад, надання їм необхідної допомоги у вирішенні житлових та інших побутових питань;
- забезпечувати регулювання економічних та трудових відносин у професійному спорті, захищати інтереси спортсменів-професіоналів;
- удосконалити та розширити мережу центрів олімпійської підготовки національних збірних команд України з пріоритетних видів спорту з інфраструктурою відповідно до міжнародних стандартів [7].

У цьому проєкті програми приділене значне місце питанням спорту, тобто ця нова програма дає можливість унормувати і визначити основні нормативно-правові засади вирішення актуальних проблем спорту, а саме дитячо-юнацького, резервного спорту та спорту вищих досягнень, бо, як відомо, без цього немає і розвитку Олімпійського руху в державі. Саме ці напрямки у спорті відіграють важливу роль у підготовці наших майбутніх чемпіонів.

Усе це дасть можливості для посилення ролі Олімпійського руху в державі та популяризації спорту серед українців. Це – шанс поповнити ряди прихильників українського спорту сотнями й тисячами “новобранців”. Популяризація спорту та здорового способу життя залишається першочерговим завданням української нації.

Вважаємо, щоб організувати ефективну систему спорту в Україні, необхідно визначити основні кроки щодо розвитку спорту вищих досягнень, а саме: провести пошук альтернативних джерел фінансування; покращити матеріально-технічні бази; підвищити кваліфікації тренерського складу та багато інших заходів.

Усе це приведе до покращення Олімпійського руху в нашій державі та стане перспективами розвитку наших подальших досліджень. Проте без участі всіх учасників спортивного руху – управлінь, федерацій, фізкультурно-спортивних товариств, тренерів, спортсменів, фахівців, організаторів – ці завдання і цілі нездійснені.

Тому органам державної влади, органам громадської влади приватним організаціям та всім громадянам України необхідно об'єднати дії заради формування в Україні здорової нації, ефективного розвитку Олімпійського руху, утвердження в суспільстві гуманістичних цінностей олімпізму, підвищення міжнародного авторитету держави засобами спорту, економічного зростання, розбудови інфраструктури активного дозвілля, формування здорового способу життя та зростання добробуту, ефективного використання політичного, соціально-економічного потенціалу олімпійського спорту та виховання фізично загартованого молодого покоління.

Література:

1. *Костенко М. П.* Законодавче та нормативно-правове забезпечення розвитку спорту вищих досягнень в Україні / М. П. Костенко, В. П. Карленко та ін. // Актуальні проблеми фізичної культури і спорту. – 2003. – № 1. – 137 с.
2. *Люта Л. П.* Функції спорту як соціального інституту / Л. П. Люта // Актуальні філософські та культурологічні проблеми сучасності : зб. наук. пр. – К. : ВЦ КНЛУ, 2002. – Вип. 9. – С. 225–230.
3. *Лубышева Л. И.* Концепция физкультурного воспитания: методология развития и технология реализации / Л. И. Лубышева // Физическая культура: воспитание, образование, тренировка. – 1996. – № 1. – С. 5–11.
4. *Мічуда Ю. П.* Сфера фізичної культури і спорту в умовах ринку. Закономірності функціонування і розвитку / Ю. П. Мічуда. – К. : Олімпійська література, 2007. – 216 с.
5. Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту : Указ Президента України від 28.09.2004 р. № 1148/2004. – К., 2004. – 16 с.
6. *Переверзин И. И.* О структуре современного спорта высших достижений и социально-правовом статусе спортсменов-профессионалов / И. И. Переверзин, Ф. П. Суслов // Теория и практика физической культуры. – 2002. – № 5. – С. 57–61.
7. *Платонов В. М.* Професіоналізація олімпійського спорту / В. М. Платонов // Теорія і методика фізичного виховання і спорту – 2005. – № 1. – С. 3–8.
8. Професіональний спорт / под общ. ред. С. И. Гуськова, В. Н. Платонова. – К. : Олимпийская литература, 2000. – С. 316–348.
9. Про фізичну культуру і спорт : проект Закону від 17.07.2008 р. № 2562. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>.
10. www.noc-ukr.org.

Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.

О. П. СЛЮСАРЧУК, Т. О. БУТУРЛАКІНА

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні проблеми реформування системи пенсійного забезпечення в Україні. Проаналізовано вплив законодавчих змін у сфері пенсійного забезпечення на сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни, визначено суперечливі аспекти пенсійного реформування в країні.

Ключові слова: пенсія, пенсійне забезпечення, пенсійна реформа, пенсійна система, солідарна система, накопичувальна система.

The article deals with the actual issues of the pension system reforming in Ukraine. Theoretical foundations of pension principles of the pension system are presented. The legislative changes in pension insurance system at the present stage of socio-economic development of Ukraine are analysed. Controversial aspects of pension reform in the country are defined.

Key words: pension, pension provision, pension reform, pension system, solidarity system, storage system.

Недосконалість пенсійної системи України, на жаль, на сьогодні є надзвичайно актуальним питанням, адже створення належної трирівневої системи пенсійного забезпечення так і не відбулося. Упродовж періоду незалежності системі державного пенсійного забезпечення належить основна роль у забезпеченні матеріального добробуту значної частини населення України. Незважаючи на те, що під час реформування пенсійної системи запроваджено недержавне пенсійне забезпечення, воно не має відчутного впливу на соціальне становище в країні. Сьогодні виплати в межах державного пенсійного страхування слугують основним джерелом доходу для третини населення країни. Тож від ефективності виконання державним пенсійним страхуванням властивих йому функцій безпосередньо залежить соціально-економічний розвиток нашої країни.

Необхідність реформування системи пенсійного забезпечення обумовлена низкою факторів: економічних, демографічних, соціально-політичних. Особливо актуально це питання стоїть у багатьох країнах світу, незалежно від рівня економічного розвитку, в умовах затяжної рецесії економіки і, відповідно, загостренні проблем ефективності перерозподілу і соціальної справедливості. Це обумовлено як демографічними факторами (старіння населення, зміна його вікової структури), так і економічними, пов'язаними з глобальною кризою.

Вагомий внесок у формування національної концепції пенсійного забезпечення і реформування зробили С. Березіна, І. Ярошенко, В. Геєць,

В. Гордієнко, Ю. Драбкіна, Б. Зайчук, С. Злупко, В. Колбун, Л. Ларіонова, Е. Лібанова, Б. Надточій, Ю. Палкін, М. Папієв, І. Сахань, С. Сивак, Б. Шашків, Н. Тихоненко, О. Хмелевська, Л. Чернова, В. Яценко та ін. Вони досліджували основні поняття системи пенсійного забезпечення, аналізували нормативно-правову базу її існування, досвід зарубіжних країн у цій галузі, питання створення недержавних пенсійних фондів тощо.

Проте зазначені питання продовжують залишатися актуальними, невичерпаними і потребують подальшого дослідження, адже зачіпають інтереси всіх соціальних верств – пенсіонерів, працездатного населення, молоді, стосуються проблеми зайнятості та вивільнення робочих місць, реалізації державою соціальних гарантій населенню,

Отже, зважаючи на вищезазначені питання, проблеми реформування системи пенсійного забезпечення в Україні залишаються одними з пріоритетних, найбільш суперечливих, неоднозначних. Саме тому вони потребують постійного ретельного дослідження з метою розробки виважених пропозицій щодо подальшого вдосконалення та підвищення ефективності пенсійних реформ.

Метою даного дослідження є визначення концептуальних засад пенсійного забезпечення та аналіз актуальних проблем реформування вітчизняної пенсійної системи на сучасному етапі.

Об'єктом дослідження є соціально-економічні та фінансові відносини в Україні. Предмет дослідження – теоретико-методологічні особливості здійснення реформи пенсійного забезпечення в Україні.

Методологія дослідження, представленого в даній статті, базується на використанні методів дедукції та індукції, критичного аналізу, порівняння, аналізу і синтезу.

Законодавством України передбачено впровадження трирівневої пенсійної системи. Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на засадах солідарності та субсидування і здійснення виплати пенсій та надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду.

Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на засадах обов'язкового накопичення пенсійних коштів і здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбаченому законом.

Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат, що буде доповненням до пенсійних виплат з першого та другого рівнів.

Усі наведені вимоги та розгалужена інфраструктура системи спрямовані на забезпечення належного рівня захисту пенсійних заощаджень і майнових прав застрахованих осіб у системі обов'язкового та добровільного пенсійного страхування.

Солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – база чинного пенсійного забезпечення в Україні, яка склалась у попередньому періоді і яку передбачалось (як звичну для громадян) зберегти в майбутньому на невизначений термін до вичерпання нею потенційних спроможностей. В основі солідарної системи пенсійного забезпечення функціонує давно відомий принцип солідарної відповідальності, який уперше було введено в пенсійну систему німецьким канцлером О. Бісмарком. Цей принцип полягає в тому, що поточні виплати пенсій пенсіонерам (громадянам, що втратили працездатність за похилим віком) здійснюються із коштів поточних страхових внесків працюючих громадян [4, с. 255].

Дійсно, в основі пенсійної системи України лежить солідарна система, а точніше радянська система пенсійного забезпечення, що була запроваджена ще в 30-ті рр. минулого століття. Ураховуючи сучасні фактори соціально-економічного розвитку країни, можна констатувати, що система віджила себе, і ризик невиконання пенсій є досить високим.

Суть і призначення накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування полягає в тому, що частина обов'язкових відрахувань (до 7 % від заробітної плати працівників) буде направлятися на персональні рахунки громадян. Передбачається інвестування цих коштів у вітчизняну економіку, а інвестиційний дохід збільшуватиме розмір майбутніх пенсійних виплат.

У накопичувальній системі внески спочатку акумулюються у фінансових структурах, потім інвестуються в галузі економіки, і тільки після цього накопичені кошти разом з отриманим доходом від їхнього інвестування спрямовуються на виплату пенсій. Таким чином, у накопичувальній системі кожен пенсіонер отримує тільки ті кошти, які він сам, його рідні чи роботодавець заощадили на його користь. У таких промислово розвинутих країнах, як Великобританія, США, Швейцарія, Австралія, пенсійні кошти становлять близько 80 % від ВВП і є джерелом для формування персональних накопичень, що забезпечують надходження капіталу в промисловість і доходи пенсіонерів [5, с. 62].

Відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 р., загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення полягає в тому, що частина обов'язкових внесків до Пенсійного фонду України буде направлена в державний Накопичувальний пенсійний фонд України, внески матимуть персоналізований характер і обліковуватимуться на індивідуальних пенсійних рахунках. Кошти Накопичувального фонду інвестуватимуться в економіку України з метою захисту їх від інфляції, одержання інвестиційного доходу, забезпечення потреб держави у джерелах фінансування довгострокових інвестиційних проектах. Усе це повинно сприяти загальному економічному покращенню країни. Виплати з Накопичувального пенсійного фонду України будуть здійснюватися додатково до солідарної пенсії довічно або одноразово [1].

Однак для запровадження і функціонування обов'язкової накопичувальної системи в Україні необхідним є забезпечення таких умов:

- першочерговим і об'єктивним завданням є підвищення рівня заробітної плати застрахованих осіб і її детінізація. Оскільки внески до Накопичувального фонду відраховуватимуться безпосередньо із заробітної плати громадян, це не повинно негативно вплинути на реальний рівень доходів, що може бути забезпечено лише за рахунок зростання таких доходів;

- забезпечення економічного зростання в країні при щорічному збільшенні ВВП не менше ніж на 2 % [3];

- виплата пенсій у солідарній системі пенсійного страхування на рівні прожиткового мінімуму;

- збалансованість бюджету Пенсійного фонду України – є однією із вимог Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, видатки на виплату пенсій у солідарній системі мають забезпечуватися за рахунок власних надходжень Фонду, тобто передбачають його бездефіцитність [Там же] ;

- формування інституційних складових накопичувальної системи (системи персоніфікованого обліку пенсійних накопичень, автоматизованого звітування про стан накопичувальних пенсійних рахунків, системи акумуляції і обліку внесків, сумісної із системою електронних переказів банків) на основі інформаційних технологій взаємодії Пенсійного фонду, роботодавців, застрахованих осіб, компаній з управління активами, банку-зберігача та створення програмного забезпечення;

- використання досвіду роботи системи недержавного пенсійного забезпечення, який є необхідним, насамперед, для оцінювання ефективності механізму інвестування пенсійних активів, що є практично однаковим і в обов'язковій, і в добровільній накопичувальних пенсійних системах [6, с. 60].

Система добровільного недержавного пенсійного забезпечення за пенсійними схемами з визначеними внесками, вимагає менших адміністративних витрат. Основу такої системи становлять недержавні пенсійні фонди. Цей рівень пенсійної системи ґрунтується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат [2], що буде доповненням до виплат із системи загальнооб'язкового пенсійного страхування (першого та другого рівнів).

У кризових умовах функціонування пенсійної системи України з метою визначення заходів подальшого її реформування та збалансування солідарної системи пенсійного страхування Урядом було запропоновано наступний етап реформування – розроблено проект Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” № 7455 від 13.12.2010 р., який був підписаний Президентом України як Закон “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” № 3668-VI від 07.07.2011 р. Законом пропонується здійснити низку заходів для формування обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування.

Тенденції старіння нації змінюють співвідношення працездатних і пенсіонерів. В Україні за останні роки стрімко зростає процес старіння населення, що вкрай негативно впливає на параметри солідарної пенсійної системи. На сьогодні в Україні це співвідношення становить 68 осіб пенсіонерів до 100 працюючих, тоді як у Росії – 52,6 до 100, а у Франції – 35,9 до 100 [4, с. 255]. Таке співвідношення працездатного і непрацездатного населення потребуватиме збільшення відрахувань на пенсійне забезпечення. Однією із причин швидкого збільшення чисельності пенсіонерів є також прийняття низки законодавчих актів, що встановлюють пільговий вихід на пенсію, як наслідок, стрімко зростає чисельність пенсіонерів-пільговиків.

Одним з кроків запропонованої пенсійної реформи є підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років. Також уведене збільшення пенсійного віку для чоловіків, що працюють на державній службі, з 60 до 62 років. Чоловікам, науково-педагогічним працівникам, збільшено до 62 років вік призначення пенсії за наявності стажу наукової праці не менше 20 років [3]. Ці заходи направлені на скорочення кількості пенсіонерів і, відповідно, зниження навантаження на Пенсійний фонд України.

Також як напрям збалансування Законом встановлено максимальний розмір пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів для осіб, які втратили працездатність, тоді як раніше діяла норма законодавства, що передбачає максимальний розмір пенсії на рівні 12 прожиткових мінімумів. При цьому обмеження максимального розміру пенсії поширюється лише на пенсіонерів, яким вона призначатиметься після набрання чинності цього закону [Там же].

Законом визначено механізм уведення накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування й передбачено початок перерахування страхових внесків з року, в якому буде забезпечена бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду. При цьому учасниками накопичувальної системи встановлюються особи, яким на дату введення системи виповнилося не більше 35 років. Розмір страхового внеску на дату впровадження системи встановлюється на рівні 2 % бази нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, передбаченого для таких учасників, з подальшим його щорічним підвищенням на 1 п.п. до 7 % [Там же].

Сама ідея трирівневої пенсійної системи полягає в розподілі ризиків між трьома її складниками, пов'язаними зі змінами в демографічній ситуації (до чого більш чутлива солідарна система) та з коливаннями в економіці і на ринку капіталів (що більше відчувається в накопичувальній системі). Такий розподіл ризиків дає змогу зробити пенсійну систему більш фінансово збалансованою та стійкою [8, с. 58].

Теоретично така організація пенсійної системи, особливо її накопичувальна частина, спрямована на виховання економічної самостійності та відповідальності громадян за стан особистого матеріального добробуту після виходу на пенсію. Це повинно змусити людей уже сьогодні замислитися над тим, що вони отримають по завершенні своєї трудової діяльності, підвищити їх зацікавленість у контролі за належною сплатою роботодавцями страхових коштів до Пенсійного фонду.

Однак на формування такої раціональної економічної поведінки в сучасних умовах навряд чи можна розраховувати. З низки об'єктивних причин суспільство не готове до цього. Вітчизняні реалії – політичні, соціально-економічні умови, демографічні – свідчать про ілюзорність таких реформ, об'єктивну неможливість запровадження другого накопичувального рівня пенсійної системи, зростання навантаження на Пенсійний фонд України.

Такі висновки дослідження підтверджують і дані опитування на тему: “Пенсійна реформа в Україні” отриманого Інститутом Горшеніна за результатами 2011 р. (опитування респондентів у віці від 18 років у всіх обласних центрах України, містах Києві і Севастополі). Так, більшість населення України (77,1 %) вважає, що пенсійна реформа країні потрібна. З них більше половини (52,3 %) твердо впевнені, що вона необхідна. На думку майже половини українців (43,2 %) пенсійна система в Україні має бути солідарною. Біля третини респондентів (33,2 %) висловилися за накопичувальну систему. При цьому кожний п'ятий українець (20,2 %) не зміг відповісти на дане запитання [6].

Більшість населення (80,1 %) не розраховує на додаткові джерела доходів крім державної пенсії після настання пенсійного віку. Нічого не робить для того, щоб забезпечити себе матеріально після виходу на пенсію 68,3 % українців. Лише 6,7 %кладають гроші у нерухомість, бізнес, 6,5 % – розраховують на допомогу дітей чи родичів, 6 % – просто відкладають гроші про запас [Там же].

Більше половини населення (57,1 %) негативно ставляться до підвищення пенсійного віку. Позитивно оцінює таку ініціативу лише кожен третій респондент (33,3 %). Погодились би на підвищення пенсійного віку за умови, що розмір пенсії буде відповідати європейським стандартам 64,6 % українців. При цьому більше третини громадян (27,6 %) не змогли відповісти на дане запитання [Там же].

Отже, можна резюмувати, що в цілому реформа всієї системи пенсійного забезпечення в країні знаходиться у критичному становищі – суспільство її потребує, однак очікує “універсальних”, соціально справедливих рішень від уряду, таких як підвищення рівня пенсійних виплат, удосконалення механізму їх нарахування згідно зі справедливим визначенням страхового стажу, рівня заробітної плати, зниження віку виходу на пенсію. Як відзначається експертами Інституту, “із боку суспільства не сформоване замовлення на структурну реформу пенсійної системи. Більше половини громадян країни (в основному пенсіонери і ті, хто в найближчі 15 років може вийти на пенсію), поки що не готові управляти своїми пенсіями, наприклад, через накопичувальну систему і особисті пенсійні рахунки...” [7]. Більшість населення продовжує перекладати відповідальність за реформування пенсійної системи на державу, підтримуючи солідарну систему пенсійного страхування, розраховуючи на державну пенсію як основне джерело виплат.

Значення пенсійного забезпечення для соціального захисту громадян важко переоцінити: пенсійні виплати отримує значна кількість осіб, при цьому для більшості з них такі виплати є основними і такими, що мають сплачуватись на рівні не нижче мінімальних соціальних стандартів.

Законодавством України передбачено впровадження трирівневої пенсійної системи, яка має на меті зробити пенсійну систему більш фінансово збалансованою та стійкою. Така конфігурація дозволяє розподілити ризики, пов'язані з виплатами з першого і другого рівнів, захищає від негативних демографічних тенденцій і коливань економічного розвитку.

Однак, як свідчать результати проведеного дослідження, наміри задекларованого реформування і можливості вітчизняної економіки, очікування суспільства не співпадають.

Прийняті законодавчі зміни, по суті, лише впливають на перерозподільні відносини Пенсійного фонду України, однак не вирішують принципових проблем пенсійної системи, зокрема забезпечення власних надходжень Фонду та фінансування належного рівня виплат. Підвищення пенсійного віку за умов старіння населення лише тимчасово забезпечує обмеження зростання кількості пенсіонерів, і навіть у середньостроковій перспективі не здатне вирішити проблеми дефіциту бюджету Пенсійного фонду України.

Запропоновані напрями реформування в кризових умовах не визначають реальних економічних важелів впливу на збільшення надходжень до пенсійної системи України. Тому вважаємо, що вони є скоріше інструментами подолання дефіциту коштів, ніж виваженими складовими реформування системи пенсійного забезпечення.

Реальними і першочерговими кроками в напрямку реалізації окреслених векторів реформування на шляху вдосконалення системи пенсійного забезпечення мають стати комплексні системні заходи щодо детінізації економіки, створення робочих місць, легалізація ринку праці, зниження тиску на фонд оплати праці і спрощення податкового адміністрування, забезпечення належного рівня заробітної плати і доходів населення. Органічне поєднання комплексу вищезазначених заходів є реальним підґрунтям реформування системи пенсійного забезпечення України в сучасних умовах.

На перспективу дане дослідження слід продовжити в напрямі дослідження ринку недержавних пенсійних фондів, який на сьогодні є досить примітивним, а також ролі регулятора, який повинен створити певні гарантії для громадян.

Література:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // ВВР України. – 2003. – № 49–51. – С. 376.
2. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України (зі змін, та допов.) // ВВР України. – 2003. – № 47–48. – С. 372.
3. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 07.07.2011 р. № 3668-VI. – Режим доступу : ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113668.html.
4. Дідковська Т. О. Поняття та сутність пенсійного забезпечення в Україні: Сучасні реалії та перспективи розвитку / Т. О. Дідковська // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 253–257.

5. Зимовська Л. Деякі аспекти реформування системи пенсійного забезпечення в Україні / Л. Зимовська // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 2. – С. 59–65.

6. Інститут Горшеніна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://institute.gorshenin.ua/news/401_pochti_polovina_ukraintsev.html.

7. Кризис пенсионной системы Украины – это лишь вопрос времени – эксперт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://institute.gorshenin.ua/news/423_krizis_pensionnoy_sistemi_ukraini-.html.

6. Фурдичко Л. Є. Сучасний стан і реформування системи пенсійного забезпечення України / Л. Є. Фурдичко // Вісник університету банківської справи Національного банку України. – 2012. – № 2 (14). – С. 57–61.

Надійшла до редколегії 24.04.2013 р.

УДК 351.330

С. В. СТЕПАНЕНКО

ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ І ВИБІР КОНЦЕПЦІЙ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто питання еволюції наукових поглядів на проблеми підвищення ефективності державного регулювання економіки та вибір оптимальних концепцій соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: держава, регулювання економіки, шляхи розвитку, суспільне відтворення, механізм функціонування.

The questions of evolution of scientific looks are examined to the problems of increase of efficiency of government control of economy and choice of optimal conceptions of socio-economic development.

Key words: the state, adjusting of economy, ways of development, public recreation, mechanism of functioning.

Держава – передусім політична регуляторна інституція, що має публічну владу та спеціалізований апарат регулювання суспільних відносин. Проблема з'ясування сутності регулювання економіки, форм і методів державного регулювання є однією з основних при з'ясуванні оптимальних шляхів розвитку держави. У сучасних умовах державне регулювання економіки є ядром механізму функціонування всього господарського комплексу країни.

Державне регулювання економіки – цілеспрямований та активний вплив державних і наддержавних органів управління на функціонування та розвиток

цілісної економічної системи (а отже, і на її розширене відтворення) шляхом використання економічних законів і вирішення економічних суперечностей. У міру розвитку ринкового господарства виникали і загострювалися економічні і соціальні проблеми, що не могли бути вирішені автоматично на базі приватної власності і саморегулюючого ринкового механізму. З'явилася необхідність державного втручання в процеси соціального та економічного розвитку з метою мінімізації впливу негативних наслідків економічних галузевих і загальногосподарських криз, що породжували масове безробіття та інфляцію.

В Україні вплив держави на соціально-економічний розвиток країни досліджували В. Базилевич [1], А. Дьомін, Л. Побережна [2], С. Мочерний [7], А. Іващенко [4], В. Карсекін, С. Хлоп'як [5], В. Кулішов [6], А. Соколовська [8] та багато інших видатних вчених. В їхніх роботах висвітлено роль держави у формуванні ринкової економіки, а також економічної функції держави та особливості її виконання в Україні.

Метою статті є з'ясування еволюції наукових поглядів державного регулювання економічних процесів і вплив держави на соціально-економічний розвиток країни.

Для визначення ролі держави в економіці використовуються різні терміни: “державне втручання”, “державне управління”, “державна економічна політика”, “державна регуляторна політика”, “державне регулювання економіки”. Усі вони взаємопов'язані і характеризують відносини держави із суспільством. Так, державне управління економікою – це організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності господарювання.

Сутність механізму державного регулювання розкривається в працях А. Дьоміна, який визначає його як систему технічних для певного способу виробництва форм, методів, важелів та інструментів впливу на економіку і процес відтворення на основі властивих йому законів і згідно з правовими нормами суспільства [2]. Таке визначення спрощує поняття механізму, бо обмежує коло елементів, що становлять його основу.

На думку В. Карсекіна, більш вичерпним є таке визначення: механізм державного регулювання діяльності суб'єктів ринку – це сукупність форм, методів, засобів впливу на економіку, що охоплюють економічні відносини, які склалися між суб'єктами та об'єктами регулювання в процесі визначення та реалізації мети [5].

Л. Дідківська та Л. Головка визначають державне регулювання економіки (ДРЕ) як систему заходів держави для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки і всього суспільства. Таке визначення є повним, оскільки розкриває функції, цілі та об'єкти державного втручання в економіку і поведінку громадян. Державне регулювання економіки

має здійснюватися лише в межах функціональних дій держави на основі системи управління для об'єднання волі всіх громадян країни. Ця система має забезпечити безпеку держави від свавілля окремих громадян і одночасно враховувати поведінку громадян, захищати їх права.

Дещо по-іншому підходить до визначення терміну С. Чистов, який розглядає державне регулювання економіки з теоретичного і практичного погляду. З теоретичного погляду, ДРЕ – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на перебіг соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики. З практичного погляду, ДРЕ – це сфера діяльності держави щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики.

Потреба в державному регулюванні економіки теоретично обґрунтована Дж. М. Кейнсом. Мета державного втручання полягає в забезпеченні прибутковості капіталу, запобіганні соціальному вибуху, який може статися внаслідок безробіття, падіння рівня життя, інфляції та інших явищ. На думку Дж. М. Кейнса та його прихильників, держава повинна взяти на себе відповідальність не лише за стан виробництва, формування сукупного попиту, але і за ситуацію у сфері зайнятості, використання трудових ресурсів, регулювання доходів населення [7].

Практика господарювання сучасних розвинених країн і систем переконливо доводить необхідність поєднання стихійного ринкового механізму і державного регулювання з метою забезпечення найефективнішого функціонування економіки. Дискусія про соціально-економічну роль держави лежить вже не у площині питань, чи важлива держава, а полягає у вирішенні проблеми, наскільки важлива держава.

Починаючи від перших цивілізацій, держава відігравала провідну роль у суспільно-політичному й економічному житті – від створення розгалуженої іригаційної системи і побудови потужного бюрократичного апарату управління (у давньосхідних деспотіях) до законодавчого закріплення права приватної власності та заснування демократичних засад державного управління (в античному світі). За часів Середньовіччя набуває поширення теза про “божественний” характер державної влади, відбувається зрощування верхівки державного апарату і релігійно-церковної знаті. Епоха первісного нагромадження капіталу, сколихнувши Європу від “феодалного сну” і спричинивши зміну трактування суспільного та індивідуального багатства, привела до значного посилення ролі держави в економіці. Утвердження абсолютизму сприяло формуванню системи поглядів щодо державного регулювання в економічному вченні меркантилізму [5].

Економічна роль держави, згідно з теорією меркантилізму, така:

– державне регулювання сфери зовнішньоекономічних відносин, що засноване на протекціоністських засадах і передбачає застосування низьких

митних тарифів на імпорт сировини й експорт готових виробів та високих – на імпорт промислової продукції та експорт сировинних ресурсів;

– державна регламентація внутрішнього промислового виробництва через запровадження державного контролю за якістю продукції, чисельністю і кваліфікацією працівників, надання привілеїв і монополних прав новоствореним мануфактурам;

– активна монополізація зовнішньої торгівлі приватним і державним капіталом за обов'язкової державної підтримки і стимулювання;

– контроль грошового обігу і грошової системи, карбування монет з попереднім їх “псування” для поліпшення сальдо торговельного та платіжного балансу [1].

Класична школа економічної науки, прийшовши на зміну меркантилізму, запропонувала нове, обмежене трактування економічної ролі і завдань держави в ринковій економіці. Це було зумовлено успішним розвитком капіталізму вільної конкуренції, зародженням машинної індустрії на тлі переміщення сфери функціонування капіталу із зовнішньої торгівлі у промислове виробництво. Аналізуючи внесок економістів-класиків у скарбницю економічної думки, зазначимо, що більшість з них дотримувалася концепції “мінімальної держави”, запропонованої А. Смітом у праці “Дослідження про природу і причини багатства народів” [3].

До основних завдань держави (за А. Смітом) належать: охорона від зовнішнього насильства (підтримання обороноздатності); охорона від внутрішнього насильства і несправедливості (забезпечення правопорядку), забезпечення правосуддя; надання всім членам суспільства так званих суспільних благ; збирання податків для виконання перших трьох функцій.

Останній з представників класичної школи Дж. Мілль доповнив розгляд економічних функцій держави, запропонувавши подолати індивідуалізм і зловживання, що випливають з права приватної власності, та вдосконалювати розподіл суспільного багатства. Разом з доведенням ефективності вільної конкуренції Дж. Мілль вважав доцільним здійснення інституціональних реформ, активізацію участі держави у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку суспільства (розвиток науки, створення виробничої та соціальної інфраструктури, стимулювання профспілкового і кооперативного руху, обмеження права успадкування тощо).

Класичні уявлення про механізми і межі державного втручання, що набули домінуючого впливу, спровокували появу альтернативних поглядів у стані їх ідейних противників. Наприклад, економісти, які критикували капіталізм з позицій дрібнотоварного виробництва, висловили відмінні від класичних і суперечливі між собою погляди: про повну відмову від держави як соціального інституту, організацію безгрошового обігу і безвідсоткового кредиту, наслідком такого реформування буде суспільство, де “капітал і праця стануть тотожними, суспільство зможе існувати самостійно і не матиме потреби в уряді” (П. Прудон);

про нарощування державного регулювання економічних відносин, особливо в соціальній сфері, оскільки “добробут народу” – це мета державного втручання і об’єкт вивчення політичної економії (С. Сисмонді) [3].

Німецька історична школа інакше реагувала на економічний лібералізм класичної школи, надаючи принципово нового звучання проблемам економічної політики в концепції “виховного протекціонізму” і довівши необхідність формування “національного характеру” економічної теорії і державного регулювання. Потужна в політичному й економічному відношенні монархічна держава, економічний устрій якої враховував би особливості розвитку національної економіки, менталітет, традиції, звичаї, природні й географічні умови, – ідеал німецької історичної школи.

Марксистська економічна теорія в питанні про економічну роль держави була досить непослідовною. З одного боку, держава визнавалася апаратом насильства, засобом експлуатації найманих працівників, з іншого – надкласовою інституцією, яка в умовах переходу до справедливого економічного устрою здійснить тотальне одержавлення, націоналізацію землі та майна, ліквідує право приватної власності, а згодом налагодить всеохопне управління економікою і забезпечить реалізацію економічних інтересів трудящих.

Маржиналізм і неокласична школа сприйняли основні теоретичні висновки класичного вчення: економічний лібералізм, ідею державного невтручання у виробничу та комерційну діяльність індивідів, тезу про раціональні дії економічних суб’єктів, особливо наголосивши на необхідності державної підтримки вільного підприємництва як основної ланки ринкової системи і на антимонопольній спрямованості державної економічної політики [6].

Кінець XIX – початок XX ст. ознаменувався переходом до нової стадії розвитку економічної системи, пов’язаної з виникненням і бурхливим розвитком монопольних утворень, концентрацією і централізацією всіх видів капіталу в усіх сферах господарства. З кінця XIX ст. майже в усіх країнах відбувалося неухильне розширення економічних функцій держави. Це призвело до посилення економічної ролі держави і спонукало економістів до пошуків теоретичного обґрунтування цієї тенденції за двома основними напрямками:

– ідея “соціального контролю” інституціоналізму (Т. Веблен), що передбачала втручання держави в економічні процеси з метою прискорення встановлення індустріальної епохи; в межах економічної науки інституціональна теорія почала вивчати формальні і неформальні “інститути” та їх еволюції, до яких належала й держава;

– повномасштабна система державного регулювання економіки, побудована на нових макроекономічних засадах, запропонована Дж. Кейнсом [7].

В основі кейнсіанського уявлення про економічну роль держави лежить проблема формування ефективного попиту, що забезпечить реалізацію створеного суспільством багатства. Кризовий стан економіки спонукав Дж. Кейнса до вирішення проблеми реалізації багатства за допомогою

принципово нового підходу і розширення напрямів державного регулювання, серед яких – бюджетне регулювання з традиційно високим рівнем перерозподілу національного доходу через держбюджет, спрямоване на забезпечення фінансування державних інвестицій; здійснення значних соціальних витрат.

Історія розвитку країн з ринковою економікою характеризується неоднозначністю рішень щодо втручання держави в економіку. Однак у жодній країні держава не припинила діяльності щодо розвитку ринкової економіки. Навпаки, постійно ведеться пошук нових напрямів удосконалення взаємовідносин між державою та товаровиробниками, і залежно від багатьох факторів спостерігається послаблення або посилення державного втручання. В нинішніх умовах господарювання держава вже не тільки визначає загальні правила і рамки функціонування ринкової економіки, а й сама доповнює ринковий механізм [2].

Об'єктивними причинами необхідності державного регулювання економіки в умовах сьогодення є:

- наявність монополізму в багатьох галузях народного господарства та відсутність досконалої конкуренції;
- недосконалість цінового механізму для певної групи товарів, який робить їх виробництво неефективним;
- повільна адаптація до сучасних умов господарювання окремих ринків: робочої сили, капіталів, інтелектуального продукту тощо;
- забезпечення стабільності і гармонійності суспільства;
- сприяння збереженню та відтворенню природного, культурного, національно-історичного середовища існування народів;
- розв'язання питань міжнародної політики і співпраці [3].

У ринковій економіці держава втручається в ринок лише настільки, наскільки це потрібно для стійкості й макроекономічної рівноваги та для забезпечення діяльності механізму конкуренції. В економіці можуть виникнути ситуації, які обумовлюються:

- неспроможністю конкуренції;
- неспроможністю ринку забезпечувати людей суспільними товарами;
- зовнішніми ефектами або наслідків дій, які не беруться до уваги людьми, що їх здійснюють (негативними – коли дії одного суб'єкта ринку завдають шкоди іншим; позитивними – коли дії суб'єкта ринку дають благо іншим). У значній кількості випадків зовнішні ефекти малопомітні на рівні приватної ініціативи та потребують коригування з боку державних і громадських структур. Держава, таким чином, має виконувати функцію визначення зовнішніх ефектів і перерозподілу доходів, яку не в змозі виконати традиційний ринковий механізм;
- неповнотою ринків (повний ринок забезпечує споживачів товарами, ціни на які перевищують витрати на їх виробництво);
- недосконалістю інформації;
- економічною нестабільністю [6].

Державне регулювання охоплює всі напрямки суспільного виробництва. Однак першочергова увага приділяється регулюванню відносин власності та підприємництва, інвестицій і структурної перебудови галузей матеріального виробництва, соціального розвитку й ринку праці, фінансового ринку та грошового обігу, територіальних пропорцій і регіональних ринків, природокористування, зовнішньоекономічної діяльності. Ці питання становлять основний зміст державного регулювання економіки. Водночас з огляду на наявні особливі умови реформування розв'язуються гострі економічні та соціальні проблеми, зокрема структурні перетворення, технологічні оновлення, подолання кризових явищ.

Мета державного регулювання економіки – створити таку господарську систему, яка б орієнтувалась на вибір найефективніших варіантів використання наявних факторів виробництва та забезпечення сприятливих соціально-економічних умов життєдіяльності.

Завдяки механізму державного регулювання економіки необхідно створити умови для:

- ефективного функціонування ринкового середовища;
- усунення негативних наслідків ринкових процесів;
- захисту національних інтересів на світовому ринку;
- вирішення проблем, які ринковий механізм вирішити не може або вирішує їх не в повному обсязі.

Таким чином, державне регулювання ринкових відносин є необхідним для досягнення двох взаємопов'язаних цілей – це захист інтересів як окремих громадян, так і суспільства в цілому від тих негативних наслідків, які можуть для них породжувати ринкові відносини та забезпечення реалізації окремих суспільних інтересів, які не може реалізувати ринок.

На сучасному етапі модель змішаного регулювання національної економікою України можна окреслити такими аспектами:

- вона має гармонічно поєднувати антитоталітарний механізм соціального ринкового господарства та економічне макрорегулювання змішаної економіки;
- нова модель економіки має передбачати відносно тривале функціонування сильного державного та приватного секторів економіки, причому частка останнього повинна щорічно збільшуватись. Це свідчить про необхідність структурної перебудови не лише міжгалузевих комплексів, а й економіки країни загалом. При цьому переважання на початку державного сектора економіки не передбачає будь-яких пільг, переваг або виняткових прав, якими б користувались підприємства цього сектора;

– у найближчому майбутньому економіка України має бути лише змішаною, одним із критеріїв керованості якої буде суперечлива єдність порівняно жорсткого державного регулювання економіки та ринкового саморегулювання. При цьому послаблення та звуження сфери макрорегулювання має здійснюватися лише в міру становлення та посилення дії механізмів ринкового саморегулювання в його цивілізованих формах;

– посилення ринкової орієнтації та ринкових тенденцій у сфері ринкової економіки має здійснюватися водночас із посиленням впливу держави в соціальній сфері. Будь-які спроби перейти до ринкового саморегулювання у сфері розподілу в країні з постсоціалістичною економікою є згубними;

– у нинішній соціально-політичній ситуації економіка України має бути не сепаратистською, а унітарно конструктивною з елементами регіонального самоврядування [4].

Отже, можна зробити висновок, що сьогодні в Україні загальновизнаною є об'єктивна необхідність переходу до регульованого ринку, однак чітко не визначено форми, принципи й засоби державного регулювання. Через це особливого значення набувають подальші дослідження в цьому напрямку та встановлення кола об'єктів державного впливу, оскільки саме об'єкт зумовлює адекватну йому економічну форму державного регулювання. Розвиток об'єкта регулювання зумовлює розвиток форм і засобів його регулювання.

Література:

1. *Базилевич В. Д.* Макроекономіка: підручник для вузів / В. Д. Базилевич. – 3-тє вид., випр. – К. : Знання, 2006. – 320 с.
2. *Дьомін А. І.* Вища освіта України і Болонський процес: Навчально-методичний посібник з організації самостійної роботи студентів та аспірантів вищих навчальних закладів III – IV рівнів акредитації за вимогами кредитно-модульної системи організації навчання / А. І. Дьомін, Л. Л. Побережна. – Біла Церква, 2007. – 170 с.
3. *Економічна теорія. Політекономія* : підручник / за ред. В. Д. Базилевича. – К. : Знання-Прес, 2008. – 330 с.
4. *Іващенко А. В.* Роль і функції держави у формуванні ринкової економіки / А. В. Іващенко // Проблеми науки. – № 6. – 2008. – С. 52–54.
5. *Карсекін В. І.* Удосконалення інструментів фінансово-інвестиційної політики у сфері державного регулювання / В. І. Карсекін, С. В. Хлоп'як. – К. : Знання – 2009. – 170 с.
6. *Кулішов В. В.* Навчальний посібник для студентів вищих закладів освіти. – 2-ге вид., випр. / В. В. Кулішов. – Львів : Магнолія 2006, 2008. – 210 с.
7. *Мочерний С. В.* Економічна теорія / С. В. Мочерний. – К. : Знання-Прес, 2007. – 270 с.
8. *Соколовська А.* Економічна функція держави та особливості її виконання в Україні / А. Соколовська // Економіка України. – 2008. – № 3. – С. 23–27.

Надійшла до редколегії 18.01.2013 р.

Ю. В. АФАНАСЬЄВА

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БАГАТОДІТНИХ СІМЕЙ В УКРАЇНІ

Проаналізовано державну систему соціального захисту багатодітних сімей в Україні. Запропоновано шляхи її вдосконалення.

Ключові слова: людський капітал, соціальний захист, сім'ї з дітьми, багатодітна сім'я, соціальні пільги.

The system of social security of families with many children in Ukraine has been analyzed. The ways of advancement of the system have been suggested.

Key words: human capital, social security, family with children, family with many children, social privileges.

У сучасних умовах розвитку глобалізації та загострення проблем конкурентоспроможності національних економік розвиток людського потенціалу перетворюється на найважливіший ресурс суспільного прогресу. За індексом людського розвитку (ІЛР) Україна посідає 78 позицію зі 187 країн світу. Недостатній рівень освіти, поступове зниження рівня ВВП на душу населення, скорочення тривалості життя є причинами таких показників ІЛР та низького рівня накопичення людського капіталу в Україні. За останніми даними в нашій країні 2,2 % живе в багатовимірній бідності та ще 1 % є вразливим до таких умов життя.

Відстань між багатими та бідними верствами населення з роками також збільшується, що призводить до чіткого розподілу на наявність передбачуваного середовища для перших та нестабільного довкілля для других. Це напряду впливає на стан розвитку людського капіталу країни з огляду на кількість народжуваних дітей у родинах залежно від рівня добробуту. У сім'ях з належним достатком, як правило, виховуються одна або, щонайбільше, дві дитини. Це зумовлене бажанням та можливістю батьків надати своїй дитині якомога кращу освіту та умови життя, що позитивно впливає на людський капітал. У свою чергу, в сім'ях з низьким рівнем забезпеченості виховується стільки дітей, скільки може народити жінка. З точки зору демографії багатодітність є позитивним явищем, проте за теорією людського капіталу такі родини стають певним гальмом для розвитку суспільства.

Таким чином, першочерговою метою державної соціальної політики повинно стати створення умов для виховання та надання якісної освіти дітям у багатодітних сім'ях. Це, у свою чергу, автоматично призведе до покращення умов їхньої життєдіяльності та, як наслідок, до збільшення кількості таких родин, що стане одним з кроків у вирішення демографічного питання.

За Законом України “Про охорону дитинства”, багатодітною сім’єю вважається така, що складається з батьків (або одного з батьків) та трьох чи більше дітей [2].

За даними Міністерства соціальної політики України, станом на липень 2012 р. загальна кількість сімей в Україні складала 16,9 млн. З них з дітьми налічувалось 6,4 млн родин, що на 11 тис. менше за попередній рік. Серед них сімей з однією дитиною нараховано 76 % від загальної кількості домогосподарств, з трьома дітьми – 2,4 %, а з чотирма і більше – всього 0,3 % та 0,1 % відповідно. Загальна кількість багатодітних сімей, за показаннями минулого року, становила 278 тис. У них виховується близько 941 тис. дітей. У 2011 р. багатодітних сімей було зареєстровано майже на 30 тис. менше, в них налічувалось 850 тис. дітей. Ситуація з попередніми роками також свідчить про тенденцію збільшення родин, які виховують більше трьох дітей [4]. Проте, за даними Держкомстату, кількість сімей без дітей постійно збільшується. Якщо в 1990-х рр. їх налічувалось 55,8 %, то вже в 2010 р. їх стало 62,2 %. [3].

Але наведена вище статистика не є втішною з огляду на те, що 80 % багатодітних сімей у наші дні знаходяться за межею бідності.

Видатки державного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення, в тому числі і сімей з дітьми, в Україні в 2012 р. склали близько 4 % від ВВП. Незважаючи на постійне збільшення прожиткового мінімуму на дитину та допомоги при її народженні в нашій країні цей показник є в декілька разів нижчий порівняно з країнами ЄС. Найвищі витрати на соціальний захист зафіксовано в Данії (33,4 %), Франції (33,1 %), Швеції (32,1 %), Нідерландах (31,6 %) та Німеччині (31,4 %). Найнижчі – менш ніж 20 % – зареєстровано в Польщі, Естонії, Словаччині, Болгарії, Румунії та Латвії. У світовій практиці лише Мексика, Турція, Бразилія та Аргентина мало допомагають сім’ям з дітьми. Частка витрат на соціальний захист та допомогу в цих країнах не перевищує 5 % від ВВП [6].

З огляду на вищевикладене, можна говорити про низький рівень забезпеченості багатодітних сімей в Україні, про недостатню фінансову допомогу з боку держави, що свідчить про недосконалість системи соціального захисту таких сімей. Саме це зумовлює актуальність даної роботи.

До розгляду деяких аспектів соціального захисту населення зверталися вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як: В. Антропов, Р. Корнюшина, Л. Смола, В. Чепінога, Г. Еспінг-Андерсен, А. Розеншон та ін. Велика увага в цих роботах приділялась соціальній політиці у сфері соціального захисту населення без детального вивчення проблем саме багатодітних сімей.

Метою дослідження є аналіз системи захисту багатодітних сімей в Україні з подальшим опрацюванням шляхів її вдосконалення.

За Конституцією, Україна є демократичною, правовою, соціальною державою [1]. Невід’ємною частиною соціальної держави є наявність дієвої системи соціального захисту малозабезпечених верств населення, серед яких одне з головних місць займають багатодітні сімі.

Діяльність будь-якої держави щодо багатодітних сімей полягає у створенні економічних, правових, соціальних умов для життя, задоволення потреб, матеріальному забезпеченні, розвитку та підтримки інституту сім'ї та пропаганди щодо повернення традиції багатодітності.

Проте майже всі держави світу, за винятком Китаю, Індії, Пакистану та ще декількох країн, останніми роками стикаються з проблемою скорочення народжуваності.

Зазвичай рівень народжуваності є домінуючим фактором у визначенні темпу прироста населення будь-якої країни. Порівняння коефіцієнту фертильності, тобто відношення кількості народжених дітей до однієї жінки, в різних державах дає можливість упевнитись у цьому. Даний коефіцієнт вказує на потенційні зміни у структурі населення країни. Коефіцієнт фертильності – 2,14 дитини на одну жінку, згідно з міжнародними нормами, – розглядається як коефіцієнт простого відтворення населення. Чим більший показник, тим менша можливість прокормити та виростити дітей у сім'ях з малим матеріальним достатком. Коефіцієнт фертильності менше двох дітей на одну жінку сприяє скороченню населення та його старінню.

Найбільший коефіцієнт фертильності зазначений в Конго (9,5). У Нікарагуа цей показник трохи менший – 8,2. У деяких країнах у 2012 р. зафіксовано близько 5–7 народжених дітей на одну жінку (Домініка, Малі). У більшості держав, серед яких Великобританія, Ісландія, Норвегія, Данія та інші, цей показник не добігає і відмітки 2. Україна займає 211 місце серед 222 країн, в яких вимірявся коефіцієнт фертильності. Показник у нашій країні дорівнює 1,3 [5].

Причин, які сприяють світовому падінню народжуваності, на наш погляд, є декілька. Перш за все, це глобалізаційні процеси, серед яких назвемо фемінізацію. Зростання ролі жінок у політичних, економічних і соціальних процесах напряму впливає на демографічну ситуацію країни. Зміна ролі жінки в суспільстві, прагнення стати рівною чоловіку змінює і її ставлення до першочергового природного покликання бути матір'ю.

У тих країнах, де релігія (насамперед буддизм, індуїзм, мусульманство) відіграє домінуючу роль над соціальними потребами та вимогами, кількість народжених дітей збільшується. Таке ствердження є справедливим і по відношенню до регіонів в межах однієї країни. Так, в Україні коефіцієнт фертильності в західних регіонах, які відомі своєю підвищеною релігійністю, є вищим за, наприклад, східні регіони. Відношення показників є таким – 1,8-1,9 в Рівненській, Закарпатській та Волинських областях до 1,2 в Луганській, Полтавській та Харківській областях.

Соціально-економічна криза, бідність, незабезпеченість є ще однією причиною зниження населення в більшості країн світу. І Україна в цьому не є виключенням. Зниження життєвого рівня населення, невирішеність економічних проблем, соціально-психологічний дискомфорт, пов'язаний з відсутністю віри у швидкі зміни на краще, призводять до вирішення зменшення кількості дітей у

сім'ях. Необхідність виживання, проблеми безробіття та низької заробітної плати змушують населення знижувати задоволення потреби в дітях, в материнстві й батьківстві. Саме нівелювання зазначених причин лежить на плечах держави.

Правову основу соціального захисту багатодітної родини в Україні становлять закони України та нормативно-правові акти органів виконавчої влади. Серед найважливіших відзначемо такі: закони України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” від 21 листопада 1992 р. № 2811-ХІІ, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” від 1 червня 2000 р. № 1768-ІІІ, “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 5 жовтня 2000 р. № 2017-ІІІ, “Про охорону дитинства” від 26 квітня 2001 р. № 2402-ІІІ, Указ Президента України від 30 грудня 2000 р. № 1396/2000 “Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних родин неповних сімей”.

Зазначені законодавчі документи направлені на визначення складових соціального захисту дітей у тому числі і тих, які народжені в багатодітних сім'ях, але в них не зазначені механізми забезпечення цього захисту. Держава пропонує такі види соціального захисту багатодітних сімей:

- покращання житлових умов або надання в їхнє розпорядження житлових приміщень та/або земельних ділянок;
- надання пільг щодо плати за користування житловими приміщеннями, комунальні послуги, телефонні переговори;
- надання пільг на харчування в освітніх закладах, проїзд у міському транспорті, позашкільну освіту, медичне обслуговування та відпочинок;
- надання пільг на оплату податків;
- надання можливості дострокового виходу на пенсію матерям, у яких є більше п'ятьох дітей.

Проте здебільшого всі ці пільги мають декларативний характер. Говорячи про покращення житлових умов багатодітним сім'ям, відомо, що позачергово отримують квартири чи окремі будинки сім'ї, в яких виховується дев'ятеро та більше дітей. Останніми роками запроваджено декілька програм із забезпечення квартирами багатодітних сімей, зокрема програма “Зігрій любов'ю дитину”. Однак ці програми направлені на надання житла лише сім'ям, в яких виховуються 10 і більше неповнолітніх дітей. Крім цього, реалізацією даних програм займаються виключно благодійні фонди та приватні організації (Фонд “Розвиток України” Рината Ахметова, Фонд Олександра Фельдмана тощо), а державні установи поки що стають осторонь.

До проблем, з якими стикається багатодітна сім'я в Україні, сьогодні можна віднести і отримання кредитів на придбання житла, земельних ділянок. Схеми надання пільгових кредитів потребують негайного вдосконалення. Проблема ускладнюється відсутністю житла необхідної площі на вторинному ринку, в той час як будівництво нових багатоквартирних будинків в основному заморожується та затягується.

Удосконалення потребує і схема надання субсидій на житлово-комунальні послуги. Робота державних та міських служб з цих питань є незадовільною та характеризується проявами бюрократії по відношенню до багатодітних родин.

Розглядаючи пільги безоплатного користування міським транспортом для багатодітних сімей, можна констатувати, що ця можливість фактично не реалізується. Причиною тому є недопрацювання механізмів користування цією пільгою (перевантаженість міського транспорту, малий час перебування транспорту на зупинках тощо).

Це ж стосується і пільг на медичне обслуговування та санаторно-курортний відпочинок. Перелік ліків, що входять до списку таких, які відпускають без рецепту, є обмеженим. Рівень корупції в медичних закладах ускладнює процедуру позачергового та безоплатного медичного обслуговування. У нашій країні зберігається та навіть є все більш поширеною система платних послуг.

Треба зауважити, що велика кількість батьків, які виховують трьох та більше дітей, не є обізнаними про їхні права та систему пільг. Це свідчить про низьку результативність роботи служб із соціального захисту населення.

З огляду на вищевикладене можна стверджувати про поступову втрату традиції багатодітності. Причинами тому назвемо зміну статусу жінок і ціннісних орієнтацій українців, розширення позасімейних інтересів, пропаганду нездорового способу життя, відсутність необхідності народжувати дітей як ознаки благополуччя тощо.

Виходячи з аналізу законодавчих документів та деяких проблем, з якими стикаються багатодітні сім'ї, можна констатувати наявність у нашій державі зближення багатодітних сімей до малозабезпечених. Це свідчить про низький матеріальний рівень і недостатність матеріального забезпечення з боку держави. Далі можна констатувати ускладнення можливості отримання соціальних пільг та відсутність диференціації багатодітних сімей, адже соціально-економічне становище сімей з трьома дітьми докорінно відрізняється від тих, в яких виховується десятеро та більше дітей.

Крім цього, однією з гострих проблем, що потребує уваги та вирішення перш за все з боку держави, є питання поширення негативного ставлення до багатодітності, що прирівнюється до “малозабезпеченості”, наявності “негараздів”.

Тому серед пріоритетних завдань соціальної політики України сьогодні стосовно багатодітних сімей можна назвати такі:

У законодавчих документах чітко визначити соціально-економічний та правовий статус багатодітних сімей. Проводити чітку диференціацію сімей за кількістю народжених у них дітей для надання подальшої державної допомоги.

На державному та регіональному рівнях треба створити програми з популяризації багатодітних сімей. Існує потреба в поширенні серед громадськості позитивного іміджу сімей з дітьми взагалі та розуміння цінності та важливості багатодітності. Для цього потрібно активно використовувати рекламні ролики за

участі багатодітних сімей, розмішувати бігборди із зображенням фотографій таких родин. Особливу увагу приділяти позитивному іміджу сімей, де виховуються від трьох до п'яти дітей.

До обов'язків працівників управлінь праці та соціального захисту додати інформування членів багатодітних сімей щодо їхніх прав і переліку пільг та механізмів їх отримання.

Міністерству молоді та спорту України розробити брошури з інформацією про соціальну допомогу багатодітним сім'ям та розповсюдити їх серед державних установ. Для родин, які виховують більше трьох дітей, слід скласти та розповсюдити інформаційні буклети щодо державних соціальних пільг з наданням конкретних механізмів їх отримання та контактною інформацією про органи, які безпосередньо займаються цими питаннями.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – С. 40.
2. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III // ВВР України. – 2001. – № 30. – С. 142.
3. Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
4. Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=146301&cat_id=146273
5. Central Intelligence Agency (US). – Режим доступу : <http://cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html>.
6. Eurostat. – Режим доступу : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics.

Надійшла до редколегії 15.05.2013 р.

УДК 65.012.7

Д. А. КРАСНІКОВ

НАСЛІДКИ КОРУПЦІЇ ДЛЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ

Досліджено негативні наслідки впливу корупції на фінансову систему держави. Проаналізовано основні корупційні схеми та їх наслідки з огляду на витрачання державних коштів та нанесення збитків. Розглянуто тенденції нового законодавства у сфері протидії корупції.

Ключові слова: корупційні схеми, тіньова економіка, зловживання службовим становищем, службова особа.

In this article have been investigated the negative effects of corruption on the financial system of the state. The main corruption schemes and their implications have been analyzed with regard to the state funds spending and state loss. The article also examined the new legislation trends on combating corruption.

Key words: corruption schemes, shadow economy, abuse of power, public servant.

Корупція у процесі розвитку економіки багатьох країн захоплює все більші простори фінансово-економічних відносин у світі і для її стримання потрібні зусилля різних сторін суспільства. Україна на початку свого становлення зіштовхнулася із цією проблемою досить гостро, коли і так незадовільні показники економічного зросту країни гальмувались розвитком корупційних схем саме у фінансовій системі держави, що зазвичай призводить до збитків, завданих державі в цілому.

Корупція (лат. *corruptio* – підкуп, хабар) – це неправомірна діяльність у сфері політики та державного управління, яка полягає у використанні посадовими особами доручених їм прав і владних можливостей для особистого збагачення [5].

Сфера економіки будь-якої країни завжди виступає саме тим полігоном, на якому й розгортається найбільша боротьба за незаконні прибутки, винагороди, економічні переваги. Корумпованість економіки призводить до ослаблення фінансової системи держави, оскільки приватний бізнес переходить у тіньовий сектор, від цього не працюють на повну силу система оподаткування і правила підприємницької діяльності, постійно порушується законодавство, що у свою чергу підриває довіру до державного апарату в цілому та завдає фінансових втрат державному бюджету.

За показниками Transparency International, у світі лише у сфері державних закупівель щорічно втрачається не менше 400 млрд дол. у результаті хабарництва та корупції, що підвищує затрати державних коштів на 20 – 25 % [6].

В Україні ситуація не краща – жага легких прибутків веде до зловживання службовим становищем, а безкарність – до вкорінення цього явища, що завдає неймовірних збитків державному бюджету і особливо у сфері використання державних коштів.

Проблема протидії корупції в Україні була і залишається надзвичайно актуальною як для держави, так і суспільства в цілому.

Якщо розглядати наукові роботи сучасних учених, які досліджували явище корупції, таких як І. Голосніченко, Р. Калюжний, В. Гіжевський, можемо підсумувати, що в більшості випадків корупція розглядається як негативне явище в юридичному та політичному аспектах, але рідше проводяться аналітичні розрахунки впливу цього явища на фінансову сторону економічних відносин країни. Зарубіжні учені Глен Уер, Шон Мосс, Едгардо Кампос, Грегорі Нун досліджували загальносвітові тенденції втрат грошових коштів унаслідок корупційних явищ.

Метою роботи є детальний розгляд явища корупції та його впливу на фінансову систему держави в розрізі аналізу завданих державі збитків.

Актуальність теми цього дослідження зумовлюється загостренням проблеми поширення корупції в Україні, збільшенням різноманітності форм її проявів на сучасному етапі у процесі становлення і розвитку економічної системи України, її впливом на економіку держави та соціальну сферу, а також необхідності посилення боротьби з цим протиправним явищем і наслідками, які воно викликає.

Корупція дійсно існує в багатьох країнах, але в Україні вона має свої особливості, результатом яких, як правило, є надзвичайно великі збитки, завдані державі.

В Україні корупція найбільше зачепила виконавчу владу, оскільки її представники мають найбільший доступ до державних цінностей: коштів, нерухомості, мають розпорядчі функції.

Це підтверджує і судова практика застосування антикорупційного законодавства: переважна більшість осіб, притягнутих до відповідальності за хабарництво, посадові зловживання – це представники виконавчої влади [5]. Але така статистика ніяким чином не спростовує факт наявності її в інших гілках державної влади в розмірах, що загрожують безпеці держави, якщо не зупинити активний розвиток цього процесу.

Таким чином, корупція безпосередньо зачіпає фінансову сторону всіх галузей економіки. Якщо розглядати збитковість, заподіяну наслідками корупційних явищ у суспільстві, то можемо проаналізувати вплив корупції за окремими напрямками.

У 2011 р. в Україні було прийнято новий Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” [1], відповідно до якого корупція – це використання особою, наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, визначеній у цьому Законі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей.

Ураховуючи, що неправомірною вигодою в цьому Законі вважаються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, то відразу зрозуміло, що наслідком корупції в першу чергу є фінансові втрати. Проте, коли йде мова про хабарництво, то частіше розуміються первинні фінансові втрати з боку зацікавлених комерційних структур чи окремих фізичних осіб, направлені на подальший прибуток чи вигоду, рідше коли розглядаються наслідки корупції з погляду на збитки, завдані державі.

Аналіз впливу корупції на макроекономічному рівні показує, що, по-перше, корупція призводить до розширення тіньової економіки. Відбувається приховування доходів окремих комерційних структур чи фізичних осіб, що з

огляду на втрати держави, в першу чергу відображається у зменшенні податкових надходжень до всього державного бюджету. Як наслідок, держава втрачає фінансові важелі управління економікою, загострюються соціальні проблеми через невиконання бюджетних зобов'язань.

По-друге, в результаті розповсюдження корупції та її впливу на ринкові відносини у країні, порушуються конкурентні механізми ринку, оскільки часто у виграші залишається не той, хто конкурентоспроможний, а той, хто незаконно зміг отримати переваги. Це спричиняє зниження ефективності ринку та дискредитацію ідей ринкової конкуренції в цілому, а якщо говорити про державні кошти, то знову ж таки держава через порушення принципів конкурентоспроможності зазнає значних фінансових втрат через завищення вартості державних контрактів і неякісних поставок за договорами, укладеними в результаті корупційних дій. Опосередковано держава втрачає і через незацікавленість, з огляду на ситуацію, що склалась, представників міжнародного бізнесу заходити на ринок державних закупівель в Україні. Це, у свою чергу, призводить до зменшення конкуренції, а отже, до завищення ринкових цін, відсутності залучення нових передових технологій і сповільнення інтеграції України до європейської економіки.

В Україні законодавством передбачено можливість витратити державні кошти прозоро з максимальною економією та ефективністю, забезпечуючи добросовісну конкуренцію серед претендентів на укладення державних контрактів. Таку можливість гарантує Закон України “Про здійснення державних закупівель” [2], яким урегульовано питання проведення конкурентних торгів серед учасників на постачання товарів, виконання робіт чи надання послуг за державні кошти.

Проте саме в цій сфері – фактично публічних фінансів – держава і зазнає найбільших збитків через корупцію, у результаті порушення основних принципів торгів за державні контракти. Наприклад, одна із найбільш поширених корупційних схем – це “відкати”, коли державним службовцям, які відповідають за проведення закупівлі, компанія учасника торгів обіцяє грошову винагороду в разі, якщо вони забезпечать її перемогу на торгах. Держава відразу зазнає збитків з двох сторін: по-перше, обіцяна грошова винагорода, як правило, компенсується збільшеною вартістю контракту, що, відповідно, тягне за собою надлишкове витрачання державних коштів; а по-друге, в цьому випадку не гарантується якість закупленого товару чи виконаних робіт або наданих послуг, що також буде компенсовано за рахунок державних коштів.

Інша корупційна схема в державних закупівлях пов'язана із заниженням ціни учасника, який претендує на перемогу, і в результаті оголошених торгів визначається переможцем претендент з найнижчою ціною, а по факту його ціна не забезпечить відповідне постачання та вимагатиме або в результаті розірвання укладеного з ним договору, або збільшення вартості контракту вже менш прозорими шляхами ніж це відбувається при конкурентних торгах. У будь-якому випадку державний замовник торгів зазнає надлишкових фінансових витрат, що фактично є збитками, завданими державному бюджету.

Водночас значних збитків зазнають державні замовники в разі блокування конкурсних торгів, коли відбувається фіктивне оскарження торгів для їх зриву чи подаються фіктивні пропозиції учасників конкурсних торгів з метою приведення процедури до відміни. Обидва напрямки супроводжуються головною ідеєю лобіювання інтересів конкретного учасника, але в кожному випадку зрив торгів і відстрочення поставок впливає на фінансовий стан державного замовника, а відповідно, і на державний бюджет [4].

Іншим напрямком прояву корупційних явищ є неефективне використання бюджетних коштів, зокрема при розподілі державних замовлень та пільг, що ще більше ускладнює бюджетні проблеми країни. Крім того, коли державні замовлення виконуються організаціями “рекомендованими” зі сторони чиновника, що відповідно отримав винагороду від такої організації, є вірогідність великого ризику неякісного виконання таких замовлень, що в результаті знову ж таки “відшкодовується” за рахунок державних коштів.

Як правило, навіть державні субсидії спрямовуються на ті сфери, в яких уже розвинуто корупційні схеми, нехтуючи потребами тих державних програм, де фінансування дійсно потрібне.

Якщо проаналізувати всі вищезрозглянуті моменти корупційних явищ, то розуміємо, що основний їх негативний вплив на фінансову систему країни відбувається з боку зменшення податкових надходжень і втрат державних коштів у вигляді збитків, або у вигляді надлишкових витрат з боку держави. У результаті, як зазначив на одній із конференцій з питань протидії корупції Президент України В. Янукович: “Україна щорічно втрачає близько 20 мільярдів гривень” [3].

Наслідком таких “державних витрат” є відсутність фінансування соціальної сфери, а відповідно, підрив авторитету влади, посилення зневіри у здатність влади встановлювати, контролювати та дотримуватися чесних правил ринкової гри, зі сторони економічного розвитку країни погіршується інвестиційний клімат, результатом чого є не вирішення проблем подолання спаду виробництва, оновлення основних фондів, розширюються масштаби корупції в неурядових організаціях (на фірмах, підприємствах, в громадських організаціях), що призводить до зменшення ефективності їхньої роботи, а відповідно, знижується ефективність економіки країни загалом.

Основні засади нового закону про протидію корупції в першу чергу направлені на запобігання корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Його відмінність від попереднього закону в тому, що дії держави направлені в основному на попередження (запобігання) корупції, а в старому – на репресивні дії стосовно корупціонерів.

Чи вплине ця зміна на суспільство загалом та економіку країни, доведе покаже час, але вже зараз можна стверджувати, що ефективна боротьба з корупцією вимагає комплексного підходу, одним із напрямків якого є жорсткий

контроль за фінансовими розрахунками як на рівні постачальників, так і на рівні споживачів, тобто державних замовників. Поліпшити ситуацію, що склалась в Україні, може чітка звітність і правозастосування у сферах надходження та витрачання державних коштів, але при цьому весь процес витрачання державних коштів, надання дозволів і державних замовлень повинен бути прозорим, максимально доступним для контролю та спостереженням як зі сторони спеціальних контролюючих органів, так і громадськості в цілому.

Оскільки корупція – явище, яке породжене невідповідністю чинного законодавства законам, за якими живе реальне суспільство, то боротьба з корупцією має відбуватися за такими напрямками: підвищення прозорості дозвільної системи країни та витрачання державних коштів, відкритість інформації щодо збитків, завданих корупцією, має бути громадський контроль за діями чиновників та стимулювання виконавчої влади до виконання діючих законів і в той же час зменшення нормативного тиску держави, щоб виконання законів не приводило до банкрутства бізнесу і прагнення обходити законодавство, а економіка країни не потрапила в ситуацію, коли заходи запобігання корупції будуть більш збиткові ніж наслідки її існування.

Дослідження впливу корупції на фінансову систему країни довели, що практично будь-яка корупційна схема призводить до збитків, завданих державі. Корумпованість економіки, зокрема в питаннях державних витрат тягне за собою ослаблення фінансової системи держави в цілому та розширення тіньової економіки зокрема, що загрожує національній безпеці та суспільному ладу України, системно і комплексно впливає на формування і діяльність владних і політичних інститутів, підриває довіру громадян до влади.

Для протидії розвитку корупції в країні потрібно не лише удосконалювати законодавство по боротьбі з корупцією, але і стимулювати населення країни для запобігання корупційних проявів, оприлюднюючи інформацію про державні витрати і надаючи можливість громадськості контролювати грошові потоки державних коштів. Разом з тим одним із стимулів для попередження корупційних явищ можуть бути розрахунки збитків, що завдає державі корупція, відкриті для населення країни, які забезпечать розуміння того, що корупція – це загальна проблема фінансових втрат всієї країни і кожного окремого громадянина.

Література:

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
2. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
3. Інформаційно-аналітичний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ura-inform.com/uk/politics/2011/07/08/korruptzhija>.6. Transparency International. Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations. Proceedings of the Jakarta Expert Meeting, 2009 April 7- 8. – Manila : ABD.

4. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана ; пер. с англ. – М. : Альпина Паблишерз, 2010. – 551 с.

5. Степанюк В. “Українська” корупція є системною [Електронний ресурс] / В. Степанюк В. // Інформаційно-аналітичний портал. – Режим доступу : <http://www.rivne.mns.gov.ua/content/ukrainskakorupsia.html>.

6. Transparency International. Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations. Proceedings of the Jakarta Expert Meeting, 2009, April 7- 8. – Manila : ABD.

Надійшла до редколегії 18.02.25013 р.

УДК 656.13:338.47

А. В. ПАВЛЮК

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ В РЕГІОНІ

Проведено аналіз існуючих тенденцій удосконалення державного регулювання транспортної системи в регіоні. Визначено основні напрями використання транспортного потенціалу регіону та проведено аналіз досвіду регіонів України щодо вдосконалення державного регулювання транспортної системи країни на основі практичних особливостей транспортної системи в регіонах України.

Ключові слова: транспортна система, державне регулювання, регіон, пасажирський автотранспорт, транспортні послуги.

In this article conducted an analysis of tendencies of perfection of the state adjusting of the transport system of region. It is defined the main directions of the use of transport potential of region and analyzed the experience of the regions of Ukraine concerning to perfect state adjusting of the country transport system on the basis of practical feature transport system in the regions of Ukraine.

Key words: transport system; state adjusting; region; passenger transport; transport service.

Удосконалення державного регулювання транспортної системи в регіоні в першу чергу потребує визначення основних відмінностей та особливостей того чи іншого регіону України, які безпосередньо впливають на розвиток транспортної галузі. Визначення відмінностей та особливостей, у свою чергу, визначає формування принципових позицій у регіональних пропозиціях до основних законодавчих та інших нормативно-правових актів, що визначають

загальнонаціональний вектор ведення державної політики в галузі транспорту. Визначення певних особливостей завжди лежить на поверхні та може характеризуватись такими відмінностями – територією, кількістю населення, яке проживає на окремій адміністративно-територіальній одиниці, кількістю населення, що користується правом на пільгове перевезення пасажирським транспортом загального користування, рельєфними особливостями територій (як приклад гірські райони), які безпосередньо впливають на численні фактори при здійсненні державного регулювання на регіональному рівні у сфері транспорту тощо. Так, залежно від ступеня усвідомлення регіональною владою наявних суттєвих особливостей того чи іншого регіону країни залежить рівень розробки та подання пропозицій до державних інституцій, що безпосередньо опікуються сферою транспорту, та відповідно отримання дивідендів у вигляді прийняття на центральному рівні прийнятних рішень для регіону, які сприятимуть розвитку транспортної галузі, як окремо визначеного регіону зокрема так і країни загалом.

Основними та головними завданнями регіональної влади при визначенні напрямів удосконалення державного регулювання транспортної системи в регіоні є, безумовно, в тому числі і формування умов для забезпечення фінансових надходжень спрямованих на розвиток транспортного сектора, що, у свою чергу, стимулюватиме підвищення конкурентної спроможності економіки регіону та підняття якості і рівня життя населення.

Вагомий внесок у розробку теоретичних і методологічних рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання транспортної системи в регіоні у своїх працях зробили вітчизняні та зарубіжні науковці: І. Аксьонов, М. Андреева, О. Бакаєв, В. Бакуменко, В. Бочарніков, В. Гончаров, А. Дегтяр, В. Єлагін, В. Лактіонов, А. Ткаченко, О. Черниш та ін. В основі нашого дослідження також лежать наукові роботи знаних фахівців у сфері державного регулювання транспортної системи, серед яких: О. Ігнатенко, О. Ложачевська, С. Матійко, Г. Міщенко, М. Погребиський, В. Развадовський та ін.

Метою статті є висвітлення особливостей державного регулювання транспортної системи в регіоні та зокрема визначення головних факторів, які сприяють формуванню пропозицій до існуючих нормативно-правових документів, що стосуються діяльності транспортної галузі, для забезпечення вирішення проблемних у сфері транспорту питань окремого регіону країни. Вирішення поставлених завдань можливо в тому числі і завдяки збалансованій політиці центрального органу виконавчої влади, на який відповідно до затвердженого положення покладено функції щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері автомобільного транспорту, а також при наявності професійного бачення керівного складу місцевих державних адміністрацій шляхів вирішення існуючих завдань у транспортній галузі окремого регіону з урахуванням загальнонаціональних тенденцій державного регулювання ринку послуг автомобільного транспорту.

Досліджуючи питання державного регулювання транспортної системи, варто відмітити стратегічну значимість і вплив ринку послуг автомобільного транспорту в регіоні на хід внутрішньорегіональних соціально-економічних подій.

Так, основною задачею державного регулювання ринку транспортних послуг повинно стати підвищення ефективності функціонування транспортного комплексу України, об'єднання конкурентних переваг окремих видів транспорту, особливо тих, що задіяні в міжнародних перевезеннях, через упровадження програм міжвідомчої інтеграції транспортних підприємств з метою забезпечення конкурентоспроможності українського транспорту у створенні міжнародних транспортних коридорів і залучення до них транзитних вантажопотоків [3, с. 25].

Сьогодення транспортної галузі на тлі посилення внутрішньоекономічних інтеграційних процесів характеризується досить активним обговоренням на місцевому та центральному рівнях, існуючих окремих недоліків в основних нормативно-правових документах, що регулюють діяльність автомобільного транспорту та розробкою рекомендацій щодо внесення суттєвих змін до них, зокрема до:

а) Закону України “Про автомобільний транспорт” щодо спрощення умов діяльності на ринку пасажирських перевезень;

б) Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081 (зі змінами);

в) Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р. № 176 (зі змінами).

Аналізуючи, вже прийняті на законодавчому рівні зміни до Закону України “Про автомобільний транспорт” та вивчаючи напрацювання низкою робочих груп аргументованих пропозицій щодо внесення нових змін до вищезазначеного Закону України, варто відмітити наявність окремих суперечностей. Зокрема, стратегічна значимість нових змін до чинного закону на даний час є беззаперечною, однак простежується певне неврахування територіальних особливостей регіонів України при прийнятті окремих положень вищезазначеного Закону України. Так, нова (діюча на сьогодні) редакція ст. 7 Закону України “Про автомобільний транспорт” визначає, що забезпечення організації пасажирських перевезень покладається на приміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі району, – на районні державні адміністрації [1]. Прийняття зазначеної норми прямим чином впливає на розвиток транспортних систем регіонів України. Мова йде про виникнення принципово відмінних проблем, що постають перед районними державними адміністраціями, при вирішенні одного і того ж самого завдання – у зв'язку із відчутною різницею між собою певних районів областей України за площею.

На території України найменший за площею – Герцаївський район Чернівецької області (309 км²), при цьому найбільшим за площею є Іванківський район Київської області (3616 км²) [2]. При суттєвих відмінностях вищезазначених районів за площею виконання згаданої норми закону потребує залучення принципово відмінних механізмів. Зокрема, вирішення питання організації перевезень пасажирів автомобільним транспортом на приміських автобусних

маршрутах загального користування, які не виходять за межі території району, вимагає в першу чергу наявності мотиваційної складової для підприємств транспортного комплексу, які безпосередньо здійснюватимуть власну ліцензовану господарську діяльність на території району. Мотиваційна складова полягає передовсім у можливості отримати прибуток для підприємства, однак при наявності автобусних маршрутів на території району, обслуговування яких є нерентабельним, постає проблема залучення того чи іншого транспортного підприємства до обслуговування пасажирів безпосередньо на території району. У той же час виконання ідентичного завдання щодо організації перевезень пасажирів автомобільним транспортом на території іншого району може бути вирішено без будь-яких ускладнень у зв'язку із можливістю районних державних адміністрацій запропонувати прийнятні варіанти для конкретного перевізника на чітко визначених умовах. Таким чином, окремі положення законодавчих актів у галузі транспорту несуть різний вплив на хід внутрішньорегіональних соціально-економічних подій різних регіонів України, що несе певну деструктивну ноту при вирішенні стратегічного питання вдосконалення державного регулювання ринку послуг автомобільного транспорту в регіоні.

Упорядкуванню ринку послуг пасажирського автомобільного транспорту в регіоні передують прийняття ряду стратегічних рішень. Однією з головних проблем при здійсненні комплексу заходів, спрямованих на розвиток транспортної системи регіону, є проблема наявності автомобільних перевізників, які здійснюють власну діяльність на ринку послуг автомобільного транспорту всупереч вимогам норм чинного законодавства. Унаслідок наявних недоліків у чинному законодавстві, поруч з легальними автоперевізниками працюють нелегальні перевізники, частка яких інколи перевищує легальних у рази. Варто відмітити, що нелегальні перевізники, користуючись послугами невідповідальних інформаційно-диспетчерських служб, призводять до підриву економіки легальних перевізників, поширення недобросовісної конкуренції та більш того – поширення необґрунтованого тарифоутворення. Вирішення порушеного питання на регіональному рівні без ініціатив щодо внесення змін до Закону України “Про автомобільний транспорт” є надзвичайно складним. Нелегальні пасажирські перевезення автобусним транспортом є, безумовно, небезпечним явищем, оскільки перевезення пасажирів відбувається за відсутності будь-якого контролю з боку держави. Більше того, аварійні ситуації на дорогах та навіть дорожньо-транспортні пригоди за участю пасажирських автобусів найчастіше відбуваються з вини осіб, які не проходять медичного огляду та нерідко перебувають у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння під час керування транспортним засобом.

Одним із найважливіших напрямків розвитку та реформування транспортної системи країни є подальше вдосконалювання її управлінських структур, яке повинно забезпечити підвищення керованості підприємствами транспортного комплексу та безумовне здійснення державного регулювання та контролю діяльності підприємств транспортної системи у виробничій і соціальній сферах [4, с. 22].

Ключовим і головним завданням крайової виконавчої влади є організація і надання громадянам безпечних послуг пасажирського автомобільного транспорту. Безперечно, вдосконалення державного регулювання транспортної системи в будь-якому регіоні країни повинне супроводжуватись постійним і дієвим контролем. Одна із визначальних характеристик наявності на території конкретного регіону тенденцій щодо розвитку регіонального транспортного комплексу є чинник рівня моніторингу крайовою владою якості надання послуг автомобільними перевізниками. Варто відмітити та приділити окрему увагу питанню виконання регулярності рейсів перевізниками регіону на внутрішньообласних автобусних маршрутах загального користування. Найбільш важливим показником якості транспортного обслуговування є регулярність руху, що характеризує ступінь готовності пасажирського транспорту до обслуговування пасажирів. Запровадження системи моніторингу приміського та міжміського внутрішньообласного автобусного транспорту дає можливість відслідковувати виконання рейсів на маршрутах загального користування. Контроль може здійснюватись в режимі реального часу або через звіти, які формуються за встановленими критеріями: по періоду, по перевізнику, по маршруту. Також це дає можливість відслідковувати дотримання графіку руху автобусу та визначених зупинок. Відшкодування коштів за пільгові перевезення пасажирів напряму залежить від кількості виконаних рейсів, що також стимулює перевізників до надання якісної послуги. Важливим є те, що можливості системи моніторингу не обмежуються лише встановленням відповідності фактичного руху автобусів маршрутам і графікам, заявленим у договорах з перевізниками. Вона також дозволяє контролювати витрати пального, використовувати електронні квитки та проводити облік пасажирів, установлювати системи оповіщення в салоні автобусу тощо. Отже, GPS-контроль створює умови для подальшого вдосконалення та підвищення якості послуг з перевезення пасажирів.

Необхідно сформувати методи державного регулювання, які будуть направлені на забезпечення:

– гарантованого рівня доступності і якості транспортних послуг для населення, включаючи розробку і впровадження мінімальних соціальних транспортних стандартів відносно можливості переміщення населення по території країни (модель комунікацій всіх видів пасажирського транспорту, відповідний склад, купівельна, цінова доступність, стандарт по періодичності транспортного обслуговування для кожного населеного пункту), а також розробку нормативної бази, що регулює комерційний допуск до транспортної діяльності в галузі пасажирських перевезень;

– безпеки і стійкості транспортної системи, включаючи вдосконалення нормативно-правової бази, на забезпечення безпеки в транспортній галузі і розвитку транспортної системи вимог по забезпеченню військової безпеки України, а також вдосконаленню нормативно-правової бази, що регулює шкідливу дію транспорту на навколишнє середовище і здоров'я людини, у тому числі і визначення умов допуску підприємств до транспортної діяльності [5, с. 77].

Варто окремо відмітити також стратегічно важливе для розвитку транспортної галузі питання щодо визначеного на сьогодні принципу встановлення тарифів на перевезення пасажирів і багажу автобусами, які працюють у звичайному режимі руху, в приміському та міжміському внутрішньообласному сполученні.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” (із змінами) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації регулюють (встановлюють) тарифи на перевезення пасажирів і багажу автобусами, які працюють у звичайному режимі руху, в приміському та міжміському внутрішньообласному сполученні.

Утручання держави в процес ціноутворення відбувається у двох випадках:

– як контроль за нормою прибутку та зростанням цін (наприклад, щоб зростання цін на автопослуги не перевищувало зростання цін на матеріальні ресурси (паливо, запчастини, автошини тощо);

– коли попит на конкретному маршруті не може покрити витрат на його обслуговування і транспортне підприємство приймає рішення про відмову від роботи на цьому маршруті. У такому разі держава для підтримання соціального ефекту – збереження маршрутної мережі та загальної доступності автопослуги – компенсує витрати транспортному підприємству. В інших випадках втручання держави, на нашу думку, неприпустиме.

Для забезпечення подальшого всебічного розвитку транспортної галузі країни загалом та кожного регіону України зокрема стратегічно важливим є забезпечення перегляду вищезазначеної норми. Необхідність внесення змін до існуючої на сьогодні процедури встановлення тарифів на послуги пасажирського автомобільного транспорту є очевидною, оскільки ціноутворення, яке встановлюється перевізниками самостійно в умовах ринку, в першу чергу стимулює наявність серйозного рівня конкуренції та відповідно наявність кращого рівня обслуговування, можливості надання кращих послуг населенню.

Конкурентоспроможність автотранспортного підприємства проявляється як система із постійно взаємодіючих чинників, яка характеризує ступінь реалізації потенційних можливостей підприємства щодо набуття та утримання впродовж певного часу конкурентної переваги. Таким чином, конкурентоспроможність характеризує не тільки ефективність виробничих процесів, але й динаміку пристосування підприємства до мінливих умов зовнішнього середовища. Конкурентоспроможність виступає не тільки як результат, але й як поступальний процес, системна категорія [6].

Безперечно, прямий вплив на конкурентоспроможність підприємств транспортно-комплексного регіону відіграє і стан наявного рухомого складу. У процесі прийняття рішень центральним органом влади, що безпосередньо

здійснює політику, спрямовану на забезпечення розвитку транспортної галузі країни, враховуються напрацювання обласних державних адміністрацій щодо вдосконалення державного регулювання транспортної системи в регіоні. Сьогодення транспортного комплексу країни характеризується перевезенням пасажирів, по-перше, застарілими транспортними засобами, які, як правило, не пристосовані для перевезення пасажирів на відповідному виді маршруту; по-друге, транспортними засобами, які переобладнані з вантажних транспортних засобів. Вищенаведені фактори прямим чином впливають на рівень забезпечення безпеки всіх учасників дорожнього руху та відповідно безпечного перевезення пасажирів. Так, зокрема, на даний час підготовлено низку пропозицій щодо внесення змін до Закону України “Про автомобільний транспорт”. Однією зі стратегічних і суттєвих змін до вказаного Закону є запланована заборона суб’єктам господарювання, що надають транспортні послуги на маршрутах регулярних, регулярних спеціальних і нерегулярних пасажирських перевезень використовувати автобуси, переобладнані з вантажних транспортних засобів.

Безумовно, прийняття згаданої норми є досить суперечливим, оскільки, з одного боку, організацію регулярних транспортних пасажирських перевезень на території будь-якого регіону України обумовлено постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування” (із змінами), відповідно до якої, в разі внесення до Закону України змін у частині недопущення до конкурсу автобусів, переобладнаних з вантажних транспортних засобів, більшість перевізників-претендентів не матимуть змоги брати участь у конкурсі та, відповідно, можуть перейти в так зване поле нелегальної діяльності, що не є припустимим. З іншого боку, питання забезпечення безпечного перевезення пасажирів залишається пріоритетним.

Таким чином, проаналізувавши тенденції вдосконалення державного регулювання транспортної системи в країні, можна зробити висновок про очевидний рух до укрупнення підприємств, що надають послуги пасажирського автомобільного транспорту. У свою чергу, за результатами впровадження політики, що так чи інакше впливає на укрупнення підприємств транспортного комплексу, державне регулювання транспортної системи в регіоні в деякій мірі відповідно може бути менш проблематичним, оскільки наявність основних потужних транспортних підприємств на території регіону надає змогу отримання більш тісного зв’язку та встановлення контролю за роботою зазначених підприємств і відповідно розв’язати проблему забезпечення населення якісними послугами автомобільного транспорту. Наявність на ринку послуг автомобільного транспорту в регіоні ряду потужних підприємств надасть змогу забезпечити безболісне прийняття змін до законодавства України, які в першу чергу спрямовуються на вирішення питань щодо якісного, безперебійного та головне безпечного надання послуг автомобільним транспортом в регіоні.

Література:

1. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>.
2. Вільна енциклопедія “Вікіпедія” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Райони_України.
3. Єдін О. Транспортна політика в Україні / О. Єдін, Ю. Цветов, Л. Соколов // Економіка України. – 2002. – № 1. – С. 24–34.
4. Ковалев Д. И. Проблемы Единой транспортной системы Украины / Д. И. Ковалев // Вісник економіки транспорту і промисловості : зб. наук. пр. Спец. випуск. – Х. : УкрДАЗТ, 2006. – № 14. – С. 21–22.
5. Кудрицька Н. В. Аналіз основних напрямів розвитку теоретичних та методологічних підходів до регулювання інвестиційної діяльності на транспорті / Н. В. Кудрицька // Заліз. трансп. України. – 2007. – № 6. – С. 75–78.
6. Мищенко Г. И. Реформирование автотранспортных услуг в условиях рыночной экономики / Г. И. Мищенко, А. Н. Сергиенко // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк, 2003. – .
Т. IV. – Вип. 21. – Серія “Державне управління”. – С. 229–238.

Надійшла до редколегії 16.04.2013 р.

УДК 354.1

О. М. СМІРНОВА

**ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПСИХОЛОГІЧНОГО ЗАХИСТУ
У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Наведено визначення державного регулювання, яке використовується в науці державного управління. Проаналізовано змістовне наповнення поняття “державне регулювання” та запропоновано авторське визначення поняття “державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту”. Наведено та структуровано цілі державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: державне регулювання; цивільний захист, психологічний захист, цілі.

Determinations of state regulation, which are used in science of public administration are resulted. The semantic filling of concept “state regulation” has analyzed and author vision of concept “state regulation of psychological protection

in the sphere of civil defence” has offered. The aims of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence had resulted and structured.

Key words: state regulation; civil defence, psychological protection, aims.

Дослідження сфери цивільного захисту наукою державного управління отримали своє відображення у вигляді кандидатських і докторських дисертаційних робіт науковців та постійно тривають, враховуючи загальнодержавну значущість науково обґрунтованих пропозицій та рішень у цій галузі. У той же час недостатньо опрацьованим залишається поняттєвий апарат державного управління у сфері цивільного захисту.

Роль державного управління, важливість і необхідність механізмів державного регулювання, застосування дієвих інструментів державної політики в різних сферах життєдіяльності викладено у працях В. Бакуменка, В. Богдановича, В. Воротіна, В. Голубь, В. Гошовської, І. Грицяк, О. Ігнатенка, В. Князева, І. Криничної, В. Куйбіди та інших учених. Особливості державного управління у сфері цивільного захисту висвітлено в працях С. Андреєва, П. Волянського, Л. Жукової, Г. Іщенко, Н. Клименко, Р. Приходька, А. Терент'євої, В. Тищенко, О. Труша, І. Шпильового. Проте визначення понять державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту є малодослідженим і потребує подальшого наукового опрацювання.

Психологічний захист у сфері цивільного захисту є невід'ємною частиною загальнодержавної діяльності центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [7] та має специфічний характер. Визначені функції та завдання, які стоять перед психологічним захистом у сфері цивільного захисту, зумовлюють потребу його чіткого організаційно-правового врегулювання. Існує необхідність у змістовному розумінні та чіткому визначенні наукою державного управління такого поняття, як “державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту”, а також розкриття цілей цього регулювання.

Метою дослідження є аналіз поняття “державне регулювання” в науці державного управління, а також формулювання визначення та обґрунтування змісту державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту. Розкриття цілей державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту та об'єктивної необхідності подальшого опрацювання питань державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту. Мета конкретизується у таких завданнях: провести аналіз трактування терміну “державне регулювання” в науці державного управління; визначити змістовне наповнення поняття “державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту” з урахуванням особливостей цього напрямку; узагальнити та структурувати цілі державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

Організація та здійснення заходів психологічного захисту населення покладаються на центральний орган виконавчої влади, який забезпечує

формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [8]. Отже, беззаперечно є необхідність чіткого, дієвого законодавчого, нормативно-правового, регуляторного забезпечення психологічного захисту у сфері цивільного захисту. Першим документом, який сформував правове поле з організації та проведення психологічного захисту, можна вважати Закон України “Про правові засади цивільного захисту”, який у 2004 р. уперше серед основних заходів у сфері цивільного захисту виокремив психологічний захист. Цим Законом було визначено, що здійснення психологічного захисту – це запобігання або зменшення ступеня негативного психологічного впливу на населення та своєчасне надання ефективної психологічної допомоги шляхом здійснення низки заходів. Реалізацією норм Закону “Про правові засади цивільного захисту” було затвердження в 2004 р. Інструкції з організації психологічного забезпечення службової діяльності аварійно-рятувальних служб та в 2005 р. Концепції соціального і гуманітарного розвитку Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій. Подальшим наповненням нормативного забезпечення цього напрямку стало затвердження в 2008 р. Положення щодо організації роботи позаштатних мобільних груп екстреної психологічної допомоги особовому складу підрозділів МНС і постраждалому внаслідок надзвичайної ситуації населенню. Ці документи визначили напрям розвитку психологічного захисту в Україні.

За останні роки було виконано значний обсяг роботи з наукового дослідження та функціонального наповнення заходів психологічного захисту у сфері цивільного захисту. У 2006 р. утворено Управління соціально-гуманітарної роботи та психологічного забезпечення МНС України, а також на базі Національного університету цивільного захисту України було створено науководослідну лабораторію екстремальної та кризової психології. Фахівці цих підрозділів поруч з психологами служби цивільного захисту та навчальних закладів у сфері цивільного захисту щодня виконують психологічне забезпечення діяльності, навчання та психологічний захист населення України.

Увага до психологічних аспектів діяльності у сфері цивільного захисту цілком виправдана, оскільки екстремальні умови діяльності завжди мали чималий вплив на здоров'я людей. Окрім завдань, умов і вимог до безпосередньої роботи психологів існує необхідність у чіткому та дієвому організаційному забезпеченні їх діяльності. Цей напрям, який стосується всієї служби цивільного захисту, а отже, має загальнодержавний масштаб, знаходиться поки що у стані розвитку.

Наявна необхідність в обґрунтованому формуванні та вдосконаленні державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту, дієвість якого допомогла б виконувати завдання, які поставлені перед психологами у сфері цивільного захисту.

Етимологічно поняття “регулювання” споріднено за значенням з поняттям “управління”. Загальним є їх вплив, дія – керування кимось або чимось. Поняття “управляти”, відповідно до тлумачного словника, має таке значення: спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. Термін “регулювати” походить від латинського слова “regulare” – “спрямування,

впорядкування” та означає упорядкування, приведення чогось у відповідність з чимось; а “регулювати” – це впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі.

Коли використання вищенаведених термінів набирає правового, управлінського або адміністративного значення, вони перетворюються на терміни. Термінація (перетворення слів у терміни) відбувається через визначення змістовного наповнення слова для використання їх у контексті відповідного наукового знання.

У науці державного управління сформулювалося певне розуміння сутності державного регулювання, незважаючи на різні підходи до його змістовного наповнення. У таблиці наведено визначення терміну “державне регулювання”, які розкривають його сутність.

Аналізуючи наведені тлумачення, можна зробити висновок, що державне регулювання – це спонукально-практична діяльність регуляторного характеру, направлена на досягнення чітко визначених цілей загальнодержавного значення. Розглядаючи сферу цивільного захисту, а особливо психологічний захист як її складову, в розумінні державного регулювання доцільним було узагальнення наповнення визначень, які розглянуті.

Зважаючи на статус Державної служби з надзвичайних ситуацій, яка є центральним органом виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [2], вплив суто економічних регуляторних процесів тут опосередкований.

Необхідність чіткого регулювання зумовлена потребою природного динамічного розвитку служби цивільного захисту, з появою нових завдань управління, з переходом служби в новий стан під впливом процесів реорганізації. Указом Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 Міністерство надзвичайних ситуацій України припинило своє існування, разом з Державною інспекцією техногенної безпеки України та було утворено Державну службу України з надзвичайних ситуацій, яку спрямовує та координує Міністерство оборони України [1]. Потрібно враховувати особливості всієї сфери цивільного захисту, її важливість і значущість її заходів для всієї країни.

Отже, державним регулюванням психологічного захисту у сфері цивільного захисту можна вважати сукупність заходів, використовуючи які, держава через спеціально уповноважений орган виконавчої влади визначає, упорядковує та контролює діяльність органів і підрозділів цивільного захисту із забезпечення психологічного захисту. Державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту включає розпорядчі документи, які встановлюються державою, а також спеціально уповноваженим органом виконавчої влади, якому держава делегувала регуляторні повноваження в цій сфері.

Визначення терміна “державне регулювання”

<i>Літературне джерело</i>	<i>Формулювання терміна</i>
Словник-довідник «Державне управління та державна служба» [5, с. 69]	Державне регулювання – здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві
Державне управління: словник-довідник [4, с. 61]	Державне регулювання в умовах ринкової економіки – вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики. Необхідність державного втручання виникає, коли потрібно досягти певних результатів діяльності згідно з цілями, визначеними суспільством (наприклад, у сфері національної безпеки, забезпечення соціальної справедливості, екологічної безпеки, підтримки високого освітнього та наукового рівня тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або стосуватися певних галузей економіки. Залежно від конкретної економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів
Словник термінів і понять з державного управління [8, с. 48]	Державне регулювання – економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюється відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов
Енциклопедія державного управління [6, т. 4, с. 153]	Державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження. Це набір здійснюваних державними структурами заходів, направлених на контроль за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур

Ураховуючи, що психологічний захист у сфері цивільного захисту – це сукупність заходів, спрямованих на зменшення та нейтралізацію негативних психічних станів і реакцій серед населення у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій [7], то діяльність держави щодо забезпечення психологічного захисту населення полягає в установленні обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) організації та надання психологічної допомоги, дотримання яких забезпечується владною силою держави та можливостями працівників органів і підрозділів цивільного захисту.

Цілями державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту є визначення, упорядкування, контроль і встановлення загальних правил і норм психологічного захисту та його проведення. Розглядаючи більш детально побудову зазначених цілей, можна структурувати їх таким чином [3]:

– суспільно-політичні, які охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства. Серед завдань психологічного захисту у сфері цивільного захисту є попередження виникнення надмірної психологічної напруги в суспільстві, де є ризик виникнення кризових явищ, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями соціального, воєнного, природного та техногенного характеру [9, с. 198];

– соціальні, що відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємини її елементів, стан і рівень соціального життя людей. Одним із завдань психологічного захисту у сфері ЦЗ визначено – виявлення за допомогою психодіагностичного моніторингу чинників, що сприяють виникненню соціально-психологічної напруги та своєчасне застосування психопрофілактичних методів для нейтралізації негативного впливу на населення, а також профілактика девіантної поведінки населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій [Там же, с. 199];

– організаційні, які спрямовані на вирішення організаційних проблем суб'єктів і об'єктів державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту та побудову відповідних функціональних та організаційних структур;

– діяльнісно-праксеологічні як такі, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами, службових і робочих місцях з метою підвищення їх дієвості;

– інформаційні, які забезпечують визначені цілі необхідною, достовірною й адекватною інформацією;

– роз'яснювальні, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному здійсненню комплексу цілей державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

Досягнення цілей державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту неможливе без відповідного забезпечення ресурсами (кадровими, фінансовими, матеріально-технічними тощо) та розпорядчими документами, розробка та затвердження яких відбувається зараз, у період реорганізації Міністерства надзвичайних ситуацій України у Державну службу України з надзвичайних ситуацій [1].

Реалізація цілей і завдань держави щодо психологічного захисту населення у сфері цивільного захисту можлива лише за умови чіткого розуміння та сукупної дії складно організованої впорядкованої цілісності елементів, об'єднаних різними зв'язками, які утворюють систему державного регулювання психологічним захистом у сфері цивільного захисту [10, с. 276]. Складовими елементами цієї системи виступають об'єкти та суб'єкти діяльності із забезпечення психологічного захисту, інструменти, методи, форми і механізми її здійснення. Змістовне наповнення, сутнісне розуміння та наукове обґрунтування всіх зазначених елементів необхідне для аналізу психологічного захисту, який проводиться у сфері цивільного захисту та подальшого його удосконалення.

Отже, проаналізувавши існуючі тлумачення терміну “державне регулювання” в науці державного управління, можемо запропонувати авторське бачення змістовного наповнення поняття “державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту”. Правовий простір психологічного захисту формується нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність держави у сфері цивільного захисту, оскільки функції із забезпечення психологічного захисту населення делеговані центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Визначено, що досягнення цілей державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту потребує забезпечення відповідними ресурсами та розпорядчими документами, однак вирішальною за своїм значенням має бути організаційна складова державного регулювання, що спрямована на упорядкування існуючого процесу психологічного захисту у сфері цивільного захисту, виходячи з максимально можливої відповідності змісту психологічного захисту його цілям, функціям і завданням.

У подальшому планується продовжити дослідження державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту та його організаційно-правового механізму, а також запропонувати пропозиції щодо подальшого вдосконалення державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

Література:

1. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [Електронний збірник]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
2. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013. [Електронний збірник]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 2006.
4. Державне управління: Словник-довідник / [уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика] ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

5. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
7. Кодекс цивільного захисту. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
8. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський ; Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – К., 2005. – 255 с.
9. Основи цивільного захисту. ІДУЦЗ УЦЗУ МНС України / [М. В. Болотських, О. В. Бикова, О. Ч. Болієв та ін.]. – К., 2008. – 360 с.
10. *Смірнова О. М.* Система державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту України / О. М. Смірнова // Державне управління та місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : збірник тез І міжнародної науково-практичної конференції. 11-12 квітня 2013. – Рівне : Нац. університет водного господарства та природокористування, 2013. – С. 275–279.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

УДК 351.851:37:336.025

Л. Л. ТУПИЧАК

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВИХ ВАЖЕЛІВ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГАЛУЗЗЮ ОСВІТИ

Описано підходи щодо вдосконалення механізму державного регулювання системи освіти. Зроблено аналіз розподілу обсягу фінансування наукових і науково-технічних робіт за джерелами фінансування. Запропоновано напрями з удосконалення механізму планування видатків на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах.

Ключові слова: розвиток освіти, інноваційні процеси, бюджетні кошти, конкурентоспроможність, механізми державного управління, інвестиції, освітні послуги.

We describe approaches to improvement of state regulation of the education system. The analysis of the distribution of funding scientific and technical work on the sources of funding. Suggested steps for improvement of planning expenditures on training in universities.

Key words: educational development, innovation processes, budget, competitiveness, governance mechanisms, investment, educational services.

Розвиток ринкових економічних відносин пов'язаний з переходом до такої структури суспільного виробництва, в якій визначальне місце отримує підготовка кадрів. У вирішенні цього завдання велика роль належить освіті, яка повинна забезпечувати державу спеціалістами ринкового типу. Сьогодні у світі спостерігається швидкий темп науково-технічного прогресу, з одного боку, а з іншого – вітчизняна економіка залишається на низькому технічному рівні. У зв'язку з цим зросла потреба в розробленні нового підходу до надання якісних освітніх послуг відповідно до потреб, які існують на ринку праці та які сприятимуть інноваційному розвитку економіки. Критичним залишається стан фінансування освіти і науки, недостатнім є рівень оплати праці працівників галузі. Потребують державної підтримки дошкільна, загальна середня, професійно-технічна та вища освіта. Існує необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, додаткова комп'ютеризація навчальних закладів, підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників. Отже, держава має спрямовувати зусилля на створення прозорих фінансово-економічних механізмів цільового накопичення та адресного використання коштів, необхідних для реалізації розвитку освіти в Україні.

Важливе місце у процесах розвитку освіти займає державне регулювання цієї галузі, яке повинно сприяти досягненню такого рівня освіти, який буде відповідати загальнонаціональним потребам та інтересам суспільства, зокрема – залученню інновацій, підготовці висококваліфікованих фахівців.

У вітчизняних наукових дослідженнях Т. Боголіб [7], Л. Антошкіної [4], В. Бесчастного [6], Є. Матвіїшина [9] уже проводився аналіз ролі держави щодо створення нової політики та стратегії, яка дозволить вирішити проблеми галузі "освіта". Важливо показати, що сьогодні освітньо-наукові процеси відбуваються в тісному взаємозв'язку і взаємодії з інноваційними процесами, з умовами, які диктує ринок праці, та принципово новим підходом до державного управління вищою освітою. Додаткової уваги потребує питання формування і розподілу коштів на освітню галузь.

Метою статті є наукове обґрунтування підходів щодо створення нової стратегії розвитку освіти та розробка рекомендацій для ефективного управління та раціонального витрачання бюджетних коштів. Об'єктом дослідження статті є стан, основні тенденції розподілу державних видатків на освітню галузь і взаємовідносини, які виникають між суб'єктами цього процесу.

Розвиток в Україні ринкових відносин, тісна інтеграція країни зі світовою економічною системою спричинили необхідність змін у професійній структурі зайнятого населення. Як наслідок, зросла потреба розроблення нової стратегії, яка вирішить глобальні проблеми сучасної освіти та не вплине на якість надання послуг у цій галузі, що в результаті призведе до задоволення потреб сьогодення і не поставить під загрозу майбутнє молоді. Передумовою для успішного та ефективного впровадження реформ повинен стати комплексний аудит усієї системи освіти, яка є стратегічним ресурсом покращення добробуту населення та зміцнення конкурентоспроможності держави [9].

В Україні саме на державному рівні частково відсутнє розуміння життєвої необхідності забезпечити конкурентоспроможність у системі освіти. Адже фінансування цієї галузі явно не відповідає сучасним вимогам. Окрім того, реальні бюджетні асигнування на вищу освіту не відповідають вимогам і нормам законів України “Про освіту” та “Про вищу освіту”. Поруч з цим відбувається руйнація існуючих закладів, а натомість іде заміна начебто потрібних вищих закладів освіти та шкіл на ті, що реально необхідні територіям і обсяги коштів, які мають спрямовуватися з бюджету, зменшуються. Зокрема, варто згадати розпорядження КМУ № 279 від 6 квітня 2011 р. про об’єднання Ветеринарного та Аграрного університетів на Львівщині [3], розпорядження № 876-р від 07.11.2011 р. підписане Прем’єр-міністром України М. Азаровим щодо об’єднання трьох харківських (ХНТУСХ, ХНАУ, ХДЗА) в один новий ВНЗ – Слобожанський державний аграрний університет [2]. Що ж стосується шкіл, то існує лист МОНмолодьспорт № 1/9-284 від 15.04.2011 р. “Про створення, реорганізацію та ліквідацію загальноосвітніх навчальних закладів” [10].

За роки незалежності в більшості державних ВНЗ створено систему, що складається з державного фінансування і коштів, отриманих від власної діяльності. При цьому питома вага державних коштів має стійку тенденцію до зниження, що частково зумовлена тривалим економічним занепадом. Існування такого механізму планування видатків на підготовку фахівців у ВНЗ вимагає декілька кроків для негайного вдосконалення, яке покращить в подальшому діяльність установ систем освіти.

КРОК 1. Особливістю формування механізмів державного управління ВНЗ в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку повинно стати поетапне впровадження змін до нормативно-правової бази. Адже регулювання системи освіти має починатися з визначення стратегії розвитку, яка і буде загальною підставою для здійснення органами державного управління заходів щодо розвитку. Її розроблення безпосередньо залежить від результатів прогнозування освіти, і ці два явища взаємопов’язані одне з одним. Схему відповідного механізму державного регулювання системи освіти наведено на рисунку.

Прогнозування і стратегія в розвитку освітньої галузі забезпечить її інформатизацію та тісний зв’язок з ринком праці.

КРОК 2. Згідно з Конституцією України (ст. 53), громадянам України держава декларує “доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам” [1]. Сьогодні розроблено і діє перелік напрямів і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у ВНЗ за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від від 27 серпня 2010 р. № 787 та від 13 грудня 2006 р. № 1719. Важливо сприяти інтеграції вітчизняної освіти в

європейський освітній простір, а також створювати умови для забезпечення доступу громадян до якісної освіти, утвердження високого статусу педагогічних працівників у суспільстві [8]. Проте держава ще не створила умов для реалізації в повному обсязі вимог законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, Національної доктрини розвитку освіти, відповідних постанов КМУ і Указів Президента. Фактором, що стримує розвиток вищої освіти, є відсутність науково обґрунтованих нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення [4, с. 27], а також нормативів державного замовлення на підготовку фахівців. Державні гарантії сьогодні – це подолання кризового стану законодавства у сферах науки та освіти, що потребує системного аналізу відповідно до Закону України.

Державна гарантія – це інтелект молоді, її знання, а не наявність коштів у батьків. Реформування існуючих норм – це використання законодавчих актів як інструменту опосередкованого регулювання, приділення уваги на державному рівні проблемам працевлаштування молоді, упровадження нових технологій і забезпечення зв’язку з бізнесом, партнерські відносини ВНЗ з роботодавцями. Реалізація даних реформ і державні гарантії відкриють суспільству новітнє освітнє законодавство.

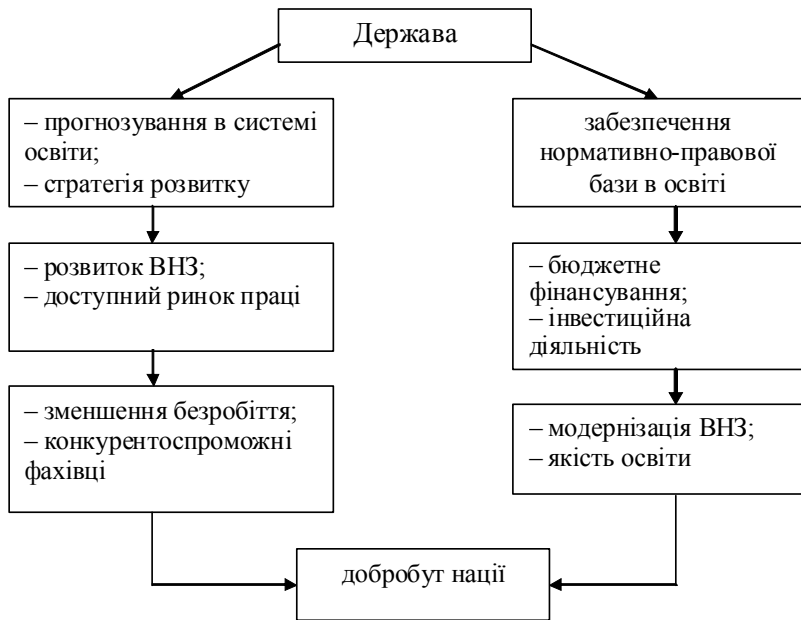


Рисунок. Механізм державного регулювання системи освіти

КРОК 3. Розвиток науки і техніки збільшує вимоги до професійної підготовки студента та до надання освітніх послуг загалом. Проблеми освіти сьогодні повинні розглядатись в контексті реального стану речей.

На нашу думку, сьогодні в Україні існують такі проблеми науки у вищій школі:

1. Відсутність чіткої національної програми розвитку науково-технічних розробок.
2. Часткова втрата партнерських зв'язків з галузевими науково-дослідними інститутами.
3. Дублювання тематики та розпорошеність досліджень по різних установах.
4. Контроль за принципом конкурсного розподілення коштів для кращих проєктів, відсутність відповідності за неефективне використання коштів.
5. Брак дослідницької бази для пошуку нових підходів, яка стає на заваді науковій роботі аспірантів, докторантів.
6. Проблема міграції кращих науковців, дослідників.
7. Рациональне використання кадрового потенціалу педагогічних працівників.
8. Обмеження для іноземних інвестицій, пов'язане з бюрократичною тяганиною.
9. Рівень захищеності права власності на наукові винаходи.

За даними Головного управління статистики, у Львівській обл. обсяги фінансування, в тому числі на фундаментальні та прикладні дослідження, були такими, як показано в таблиці [11, с. 198].

Таблиця

Розподіл обсягу фінансування наукових та науково-технічних робіт за джерелами фінансування

Рік	Усього	У тому числі за рахунок				
		Держ- бюджете- ту	Власних коштів	Коштів замовників		Інших джерел
				вітчиз- няних	іноземних	
тис. грн						
1995	27197	12560	542	7465	1079	5551
2000	68294	27492	1026	32504	6168	1104
2001	78852	33249	4057	25747	4941	10858
2002	93200	32569	10673	37010	5166	7782
2003	120133	50148	1300	52002	12577	4106
2004	138386	64024	1415	52978	12005	7964
2005	157604	77806	1264	60823	9310	8401
2006	189056	99535	5344	61021	15655	7501
2007	240253	123401	10587	83572	10981	11712
2008	283842	174268	6432	84900	8447	9795
2009	274002	172932	7801	62176	18384	12709
2010	291877	172369	12588	92976	7826	6118
2011	308666	173716	12474	93740	22420	6316

Наведені в таблиці дані показують, що відбувалося щорічне збільшення фінансування наукових робіт. Отже, незважаючи на ряд існуючих проблем, слід зазначити позитивну тенденцію зростання і впровадження наукових розробок за кошти держави, власних коштів, вітчизняних та іноземних замовників. Важливо забезпечувати економічну віддачу проведених досліджень

КРОК 4. Розв'язуючи одну із проблем освітньої галузі – безробіття молодих спеціалістів в регіоні, варто зупинитись на ролі місцевих органів державної влади.

На жаль, існує невирішена проблема використання місцевих бюджетів для фінансування ВНЗ. На ньому лежить тягар середньої школи та професійної освіти, а кількість підприємств, котрі сплачують податки в місцеві бюджети, неухильно зменшується, тобто втрачаються додаткові надходження, згортаються освітні програми.

Знаходженню шляхів виходу зі складної ситуації можуть сприяти дослідження видатків на освіту з урахуванням економічної та географічної структури регіону, створення механізму надання державних субсидій підприємствам, котрі надають право першого робочого місця випускнику.

КРОК 5. На сьогодні стало зрозуміло, що в умовах економічної кризи забезпечення повномасштабного державного фінансування не виглядає можливим. Попри це, проблема об'єктивного визначення обсягів фінансування залишається актуальною, оскільки нормативний метод фінансування освіти створює передумови для раціонального використання коштів державного бюджету і забезпечення якості підготовки спеціалістів на рівні вимог освітнього стандарту [7]. Що ж стосується альтернативних джерел фінансування освіти і науки в Україні, то на цьому етапі думки вчених розходяться – світова практика не знає стабілізації витрат за допомогою засобів, спрямованих на економію коштів. Зменшення витрат призведе до низького рівня підготовки фахівця, як наслідок, втрати на ринку праці кваліфікованого робітника, розчарування роботодавців, котрі створюють нові робочі місця, результатом чого стане низький показник зайнятості фахівців. Стан речей, який поступово призводить до загрозливої ситуації, потребує реформування системи фінансування освіти, зокрема – урізноманітнення джерел залучення додаткових коштів.

Перше джерело. Прикладом може бути Франція, де діє закон про сплату приватними роботодавцями 0,5 % фонду зарплати на учнівство і перепідготовку. Кошти спрямовуються у конкретний навчальний заклад [8]. Щоб стабілізувати ринок праці в Україні, необхідно витрачати на підготовку фахівця уже з першого курсу навчання.

Друге джерело. Кооперація фірм і ВНЗ для залучення додаткових коштів. Але ця схема можлива лише у випадку, коли роботодавець може фінансово дозволити собі підтримувати навчання молодих фахівців.

Третє джерело. Виконання наукових розробок на замовлення фірм, але при реалізації потрібно дотримуватися ст. 28 Закону України “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі”.

Четверте джерело. Підтримка європейських країн. Адаже за умови вкладення коштів в освітні проекти, досвід та знання українських науковців дозволили б відкрити нові підходи у різних галузях науки в країнах Європи, а також стабілізували б ринок праці в Україні.

Використання різних джерел для фінансування освіти приведе до створення нових робочих місць, відбудеться стабілізація на ринку праці, від роботодавців збільшаться джерела сплати податків, які є потужним способом впливу на економічний розвиток країни та задоволення соціальних потреб.

КРОК 6. З розвитком освіти пов'язане прогресивне перетворення економіки і суспільства, яке задовольнить потреби сьогодення та забезпечить сталий розвиток державі. Але ця сталість може бути забезпечена лише за умови, коли при розробці нових підходів увага буде приділена таким питанням, як зміни в доступі до освіти і в розподілі витрат, прибутків від неї.

КРОК 7. Формування нових форм господарського фінансування освіти супроводжується механізмом залучення до сфери вищої освіти різних позабюджетних коштів. У нашій країні до таких відносяться: навчання на підготовчих курсах, перепідготовка і підвищення кваліфікації спеціалістів, надання другої вищої освіти тощо.

Удосконалення нормативно-правової бази сформує новий механізм діяльності ВНЗ, змінить критичний стан матеріально-технічної та навчально-лабораторної бази та дозволить встановити чіткий важіль впливу держави на систему вищої освіти.

КРОК 8. Для забезпечення належної роботи фінансових важелів механізму державного управління сферою освіти є виконання таких принципів:

- використання програмно-цільового планування та прогнозів щодо соціально-економічного розвитку;
- поєднання державних вимог і ринкових потреб у фахівцях;
- визначення пріоритетів для забезпечення сталого розвитку регіону, розвитку, що задовільняє потреби сьогодення (“освіта-роботодавець”);
- стимулювання якісних змін шляхом матеріально-технічного забезпечення та використання інтелектуального потенціалу.

Проблема ефективності витрачених державою асигнувань на освіту зумовлюють потребу у проведенні постійного аудиторного дослідження у ВНЗ. Уже декілька років поспіль в Україні використовують такий методичний інструментарій щодо ефективності діяльності вишів як аудит адміністративної діяльності [5, с. 138]. Він зародився у Швеції в середині 1960-х рр. на основі теорії “трьох Е” (“3Е”), тобто на тих головних елементах, які характеризують стан управління публічними ресурсами: економія (economy), ефективність (efficiency), результативність (effectiveness). При цьому виділяються два основних підходи щодо реалізації аудиту адміністративної діяльності. Перший орієнтований на результати адміністративної діяльності; другий – на проблеми, що виникають у суспільному житті та пов'язані з неефективним управлінням [Там же, с. 148].

Оптимізація і підвищення ефективності надання освітніх послуг зумовлять покращення добробуту нації. Засобом досягнення цього результату є вдосконалення фінансових важелів механізму державного управління сферою освіти. Основними напрямками цього є урізноманітнення джерел фінансування освіти, узгодження ринкових потреб у фахівців та обсягів їх підготовки у ВНЗ, налагодження співпраці системи освіти з бізнесом та міжнародними інституціями, використання обґрунтованих прогнозів та програмно-цільового планування. Аналіз стану надання освітніх послуг повинен доповнюватися аудитом адміністративної діяльності, що стане предметом подальших досліджень.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Деякі питання реорганізації вищих навчальних закладів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2012 р. № 876-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-КМУ/type-Розпорядження/876-р-07.11.2012.htm.
3. Концепція реформування і розвитку аграрної освіти та науки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2011 р. № 279. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/279-р>.
4. Антошкіна Л. І. Економіка вищої освіти: тенденції та перспективи реформування / Л. І. Антошкіна. – К. : ВД “Корпорація”, 2005. – 368 с.
5. Аудит адміністративної діяльності. Теорія і практика ; пер. з англ. В. Шульги. – К. : Основи, 2000.
6. Бесчастний В. М. Створення нової нормативно-правової бази державного управління вищою освітою [Електронний ресурс] / В. М. Басчастний. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=4>.
7. Боголіб Т. М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період / Т. М. Боголіб. – К. : Міленіум, 2006. – 508 с.
8. Ілляшенко Т. О. Проблеми та перспективи фінансування освіти і науки в Україні в умовах економічної кризи / Т. О. Ілляшенко, І. О. Радіонова // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 223–229.
9. Матвіїшин Є. Г. Програмно-цільовий підхід до входження України в європейський освітній простір / Є. Г. Матвіїшин // Реалізація принципів і завдань Болонського процесу в Україні : матер. між нар. наук. конф. (1 квітня 2005 р.) : тези доп. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2005. – С. 82–85.
10. Про створення, реорганізацію та ліквідацію загальноосвітніх навчальних закладів : Лист МОНмолодьспорт України від 15.04.2011 р. № 1/9-284 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua>.
11. Статистичний щорічник 2011. Ч. 1. Львівська обл. / за ред. С. І. Зимовіної. – Львів, 2012. – 370 с.

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ОСІБ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ

Визначено сутність та особливості нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями. Розглянуто основні етапи формування та реалізації нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями. Запропоновано напрямки удосконалення нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями в сучасних умовах.

Ключові слова: державне управління, нормативно-правовий механізм державного управління, соціальний захист, особи з обмеженими можливостями.

Essence and features of normative-legal mechanism of state administration by social defence of persons is definite with the limited possibilities. The basic stages of forming and realization of normative-legal mechanism of state administration by social defence of persons with limited are considered to possibilities. Directions of improvement of normative-legal mechanism of state administration by social defence of persons are offered with the limited possibilities in modern terms.

Key words: state administration, normative-legal mechanism of state administration, social defence, persons with the limited possibilities.

У кожній країні існує низка нормативно-правових документів, згідно з якими відбувається соціальний захист осіб з обмеженими можливостями (інвалідів). У цих документах викладено пільги щодо отримання соціальної підтримки, визначені права інвалідів на отримання пільг, вказано шляхи їх реалізації. Тому визначення сутності та особливостей формування та реалізації нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями в Україні в сучасних умовах є досить актуальним.

Питанням соціального захисту осіб з обмеженими можливостями та вдосконалення практичної діяльності держави в цьому напрямі присвятили свої праці такі науковці та фахівці, як С. Бичков, С. Богданов, Г. Гаврюшенко, С. Мельник, Е. Лібанова, І. Розпуєнко та ін.

Однак в Україні залишаються мало дослідженими деякі питання нормативно-правового забезпечення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями.

Метою статті є визначення особливостей і напрямків удосконалення нормативно-правового механізму нормативно-правового забезпечення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями.

Права інвалідів протягом тривалого часу є предметом значної уваги з боку Організації Об'єднаних Націй та інших міжнародних організацій. Найважливішим наслідком Міжнародного року інвалідів (1981 р.) стала Світова програма дій щодо інвалідів, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН та її резолюція 37/52 від 3 грудня 1982 р., які стали значним поштовхом для поступу в цій сфері. Обидва документи наголошували на праві інвалідів на однакові з іншими громадянами можливості та рівну участь у поліпшенні умов життя, що забезпечується загальним економічним і соціальним розвитком [9].

Проблема соціального захисту осіб з обмеженими можливостями була однією з тих, що першочергово стали предметом уваги законодавців після здобуття Україною незалежності. Постановою Верховної Ради в березні 1991 р. було введено в дію Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”. Далі було прийнято низку законів та інших нормативних документів, спрямованих на соціальний захист інвалідів і надання їм рівних можливостей відповідно до міжнародних стандартів. На державному рівні проводиться чимало акцій з метою привернення уваги суспільства до проблем інвалідів та надати їм більше можливості брати участь в усіх сферах суспільного життя. Серед них – відзначення Всесвітнього дня інвалідів (3 грудня кожного року), конкурси творчості інвалідів “Повір у себе”, організація та участь у національному і міжнародних чемпіонатах з футболу серед інвалідів, Паралімпійських іграх тощо. Поруч із діючими, виникло багато нових громадських організацій інвалідів та членів їхніх родин – загальнодержавних і регіональних. Найвідоміші організації – Всеукраїнська громадська організація “Товариство сліпих”, Всеукраїнська громадська організація “Товариство глухих”, Всеукраїнська громадська організація “Асоціація працездатних інвалідів”, Всеукраїнська громадська організація “Спілка об'єднань інвалідів” та багато інших [1].

У 1991 р. для фінансування державних соціальних програм підтримки і захисту людей з особливими потребами (постанова Кабінету Міністрів України № 92 від 18 липня 1991 р.) було створено Фонд соціального захисту інвалідів. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 року № 954 Фонд соціального захисту інвалідів реорганізовано в урядовий орган державного управління у складі Міністерства праці та соціальної політики України. Директор Фонду за посадою є членом колегії Міністерства праці та соціальної політики України та головою колегії Фонду соціального захисту інвалідів. Структура Фонду складається з центрального апарату та 27 територіальних відділень – в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Фонд у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, Положенням про Фонд та наказами Мінпраці [6; 8].

Велике значення в розв'язанні соціальних проблем мають підтримка громадських ініціатив і активізація діяльності місцевого самоврядування. Найважливіші інновації в цьому напрямі були підтримані Українським фондом соціальних інвестицій (УФСІ), щодо механізму створення соціальних послуг на підставі потреб і попиту на них [7].

Інноваційні моделі послуг розробляються групами отримувачів, батьків або інших представників цільової групи послуг, які об'єдналися та активізували свою діяльність з метою лобіювання підтримки даної послуги саме у своїй конкретній громаді. Групи, які розробляють проекти, у процесі формування та донесення своєї ініціативи до органів місцевої влади, УФСІ, спонсорів набули в цьому процесі професійних знань, досвіду ефективного партнерства, активізації ресурсів, залучення представників цільової групи. Усі ці аспекти є прикладом успішного державно-громадського управління соціальним захистом інвалідів в новітній історії України.

Сучасна державна політика соціального захисту інвалідів в Україні формується відповідно до міжнародних норм і стандартів. Державне управління у сфері забезпечення соціальної захищеності інвалідів здійснюється Міністерством соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я України та органами виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Міністерство соціальної політики України спільно з іншими міністерствами і відомствами, місцевими радами, громадськими організаціями інвалідів здійснює розробку й координацію довготривалих і короткотривалих програм з реалізації державної політики щодо інвалідів та контролює їх виконання, а фінансування роботи з соціальної захищеності інвалідів здійснюється Фондом соціального захисту інвалідів, положення про який затверджується Кабінетом Міністрів України з урахуванням думок державних інституцій та громадських організацій інвалідів [8].

До регіонального рівня відносяться місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх повноваження у сфері соціального захисту населення встановлює ст. 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3].

Повноваження органів місцевої виконавчої влади в частині соціального захисту взагалі та соціального захисту інвалідів зокрема, визначені в Положеннях про обласні, Київську, Севастопольську міські державні адміністрації та про районну, районну в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, затверджені Указом Президента від 21.08.1995 р. Згідно зі ст. 18 п. 6 Положення до відома органів виконавчої влади належить:

- реалізація державної політики щодо соціального захисту інвалідів на місцевому рівні;
- участь у реалізації державних програм у сфері соціального захисту інвалідів, розробка та фінансування регіональних програм в зазначеній сфері;
- затвердження та фінансування переліку реабілітаційних заходів, які здійснюються на місцях з особливостей в доповнення до державних програм реабілітації інвалідів;

- організація та координація діяльності з підготовки кадрів у сфері соціального захисту інвалідів;
- координація та фінансування наукових досліджень, науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських робіт у сфері соціального захисту інвалідів;
- розробка в межах своєї компетенції методичних документів з питань соціального захисту інвалідів;
- сприяння в роботі та надання допомоги громадським об'єднанням інвалідів на відповідній території;
- установа додаткових пільг інвалідам за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- формування місцевого самоврядування щодо витрат на соціальний захист інвалідів.

Сьогодні система соціального захисту в Україні перебуває у стадії становлення й розвитку, тривають пошуки її оптимальної структури, основних функцій, провідних напрямків діяльності на різних рівнях.

Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” [1] гарантує їм рівні з усіма іншими громадянами держави можливості для участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними здібностями та інтересами.

Згідно з цим Законом, соціальний захист інвалідів з боку держави полягає в наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування, орієнтації та прийняття інформації, пристосованого житла, у встановленні опіки або стороннього догляду, а також пристосуванні забудови населених пунктів, громадського транспорту, засобів комунікацій і зв'язку до особливостей інвалідів. Також гарантується працевлаштування інвалідів, яке здійснюється органами Міністерства соціальної політики України, місцевими органами влади та громадськими організаціями інвалідів. Працевлаштування інвалідів проводиться шляхом щорічного визначення нормативу робочих місць, і їх визначають для всіх підприємств (об'єднань), установ і організацій, незалежно від форм власності та господарювання.

Держава гарантує інвалідам дошкільне виховання, здобуття освіти на рівні, що відповідає їхнім здібностям і можливостям. При здобутті вищої освіти, під час навчання, пенсія і стипендія виплачуються інвалідам у повному розмірі (крім спеціалізованих закладів, де інвалід перебуває на повному державному забезпеченні). Після закінчення навчального закладу інвалідам надається право вибору місця роботи з наявних варіантів або надається, за їхнім бажанням, право вільного працевлаштування.

Підприємства (об'єднання), установи й організації зобов'язані створювати безпечні й не шкідливі для здоров'я інвалідів умови праці, вживати заходів, спрямованих на запобігання подальшої інвалідності, на відновлення їхньої працездатності.

Згідно з вищевказаним Законом органи державної влади та управління зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу інвалідів до житлових, громадських і виробничих будинків, споруд, громадського транспорту для вільного пересування в населених пунктах. Планування і забудова населених пунктів, формування житлових районів, розробка будь-яких проектних рішень, будівництво і реконструкція будинків, споруд та їхніх комплексів без адаптації для використання неповнолітніми не допускається. Організації, що здійснюють транспортне обслуговування населення, зобов'язані забезпечити спеціальне обладнання транспортних засобів, вокзалів, аеропортів та інших об'єктів, яке б дало змогу інвалідам безперешкодно користуватися їхніми послугами.

Інваліди повинні бути забезпечені житлом: сім'ї, в яких є діти-інваліди, мають переважне право на поліпшення житлових умов у порядку, передбаченому чинним законодавством. Житлові приміщення, надані інвалідам або сім'ям, у складі яких вони є, під'їзди, сходові клітки будинків, в яких мешкають інваліди, мають бути обладнані спеціальними засобами та пристосуваннями, відповідно до індивідуальної програми реабілітації, а також телефонним зв'язком. У разі невідповідності житла інваліда вимогам, визначеним висновком медико-соціальної експертизи і неможливості його пристосування до потреб інваліда, може провадитись заміна житлової площі. Місцеві ради повинні забезпечувати надання земельних ділянок інвалідам із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів для автомобілів з ручним керуванням лише поблизу місця їхнього безпосереднього проживання.

Людам з обмеженими функціональними можливостями має бути забезпечений вільний доступ і користування культурно-видовищними закладами та спортивними спорудами для занять фізкультурою і спортом зі спеціальним спортивним інвентарем вони повинні користуватися переліченими послугами безоплатно або на пільгових умовах.

Великою категорією населення, яка в українському законодавстві забезпечується соціальним захистом на особливих умовах, є інваліди, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Для них прийнято Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" [4], в якому визначається статус осіб та чітко встановлюється поділ на категорії, згідно з якими надаються пільги і компенсації постраждалим, тобто кожна з категорій має свої пільги та відповідний розмір компенсації за участь у ліквідації наслідків на Чорнобильській АЕС. Державою гарантоване медичне обстеження та оздоровлення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, встановлені норми харчування у спеціалізованих, лікувально-санаторних і курортних закладах, а діти забезпечуються спеціалізованим харчуванням згідно з фізіологічними нормами, установлені Міністерством охорони здоров'я України. Однак слід відзначити, що, на жаль, зараз не всі положення цього Закону виконуються в повному обсязі, що пов'язано з економічною кризою та дефіцитом Державного бюджету України.

Законодавством України також регламентуються особливі гарантії і соціальний захист ветеранів та інвалідів Великої Вітчизняної війни. Згідно із Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” [5], визначено статуси ветерана війни, учасника бойових дій, учасника війни та інваліда війни. Особи, які належать до ветеранів війни, визначаються ст. 4, до учасників бойових дій – статтями 5 та 6, до інвалідів війни – статтею 7, до учасників війни – статтями 8 і 9 цього закону.

Чинним законодавством передбачено відповідні пільги ветеранам війни. Згідно зі статтею 13 Закону, інваліди війни мають право на безкоштовне отримання ліків за рецептами лікарів, забезпечення санаторно-курортним лікуванням, 100-відсоткову знижку на оплату житла і сплату комунальних послуг та інші пільги. Фінансування витрат, пов’язаних з уведенням у дію цього Закону, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Однак, незважаючи на розгалуженість і всеосяжність, вітчизняне законодавство на практиці не створює належного соціального захисту інвалідів. Причина цього – не тільки обмеженість матеріальних ресурсів, а й певні невідповідності із загальноприйнятими міжнародними стандартами. У контексті подолання цих перешкод у жовтні 2008 р. в Україні було ратифіковано Конвенцію ООН “Про права інвалідів” [9].

Зокрема, на практиці можливості використання інвалідами прав, закладених у законодавстві, залежать не стільки від категорії інваліда, скільки від місця проживання, посади тощо. Таке становище не сприяє консолідації суспільства, об’єднанню та співпраці різних громадських організацій інвалідів. Найважливіші та найскладніші взаємовідносини між людьми і взаємозв’язки між державою та індивідом регламентуються юридично шляхом формування прав, свобод і обов’язків, які утворюють у своїй єдності основи правового статусу інваліда.

Основним нормативно-правовим документом, який захищає трудові права інваліда, є Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” (ст. 17 ч. 2), якою передбачено, що відмова в укладенні трудового договору або просування по службі, звільнення за ініціативою адміністрації, переведення інваліда на іншу роботу без його згоди з мотивів інвалідності не допускається, за винятком випадків, коли за висновком МСЕК стан його здоров’я перешкоджає виконанню професійних обов’язків, загрожує здоров’ю і безпеці праці інших осіб або продовження трудової діяльності чи зміна її характеру та обсягу загрожує погіршенню здоров’я інваліда [1].

Поняття реабілітації інваліда у вітчизняному законодавстві визначається Положенням про індивідуальну програму реабілітації та адаптації інваліда. Реабілітація та адаптація інваліда – це комплекс заходів, спрямованих на відновлення здоров’я і здібностей інваліда та створення йому необхідних умов і рівних можливостей у всіх сферах життєдіяльності.

Основними видами реабілітаційної допомоги є:

- медична реабілітація (відновна терапія і реконструктивна хірургія з поступовим протезуванням),
- професійна реабілітація (професійна орієнтація, професійне навчання або перекваліфікація, працевлаштування),
- соціальна-побутова реабілітація (соціально-побутове влаштування та обслуговування) [2].

Висвітлюючи статус інваліда в Україні, слід окремо зупинитися на проблемі трудових прав інвалідів. Як показує практика, багато громадян, що мають передумови для встановлення інвалідності, свідомо уникають цього, боячись стикнутися з проблемою подальшого звільнення.

Таким чином, у структурі системи соціального захисту населення дуже важливо знайти оптимальний варіант з метою покращення соціального захисту осіб з обмеженими можливостями, наданням їм дієвої допомоги. Держава як координуючий суб'єкт соціальної політики, зосереджуючись на ключових, найбільш глобальних і кардинальних проблемах регулювання процесів соціального буття на рівні реалізації загальнонаціональних соціальних програм, забезпеченні соціальних гарантій, установлених законом, основні функції по виконанню конкретних завдань соціальної політики має передавати місцевим і регіональним органам. Це означає, що саме на місцевому рівні має вирішуватися багато проблем соціального розвитку, а тому реалізація основних, повсякденних завдань соціальної політики повинна зосереджуватися на цьому рівні. Місцевими органами виконавчої влади виконуються основні складові соціальних програм, а саме: створення умов для посилення соціальної безпеки людини, її соціального захисту; здійснення охорони здоров'я людини; розвиток освіти та культури; реалізація житлової політики тощо. Отже, нормативно-правовий механізм соціального захисту осіб з обмеженими можливостями має забезпечуватись фінансовою самостійністю місцевих органів влади за відповідного контролю з боку центральних органів влади, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 06.10.2005 р. № 2961-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, остання редакція від 11.06.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-12>.

5. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

6. Богданов С. Соціальний захист інвалідів. Український та польський досвід / С. Богданов. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 93 с.

7. Бичков С. І. Сучасна система соціального захисту в Україні / С. І. Бичков // Державне управління: удосконалення та розвиток // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=8&word=%D1>.

8. Мельник С. Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів / С. Мельник, Г. Гаврюшенко // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 6. – С. 16–20.

9. ООН. Генеральна Асамблея. Конвенція про права інвалідів : Резолюція Ген. Асамблеї ООН № 61/106, прийнята на 61-й сесії ГА ООН. – Офіц. пер. – К., 2009. – 40 с.

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.

УДК 332.122

А. Х. ДИКИНОВ, А. А. ДИКИНОВА

ФАКТОРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОВЕСИЯ МЕЖДУ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ И ПРИРОДНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

Рассмотрено устойчивое развитие региона на современном этапе, которое обеспечивается равновесием между факторами социально-экономического и природно-экологического развития, поэтому государству необходимо выработать эффективную природно-экологическую политику, которую следует осуществлять в комплексе с региональной политикой России в целом.

Ключевые слова: региональная экономика, природно-экологическая политика, устойчивое развитие, территориальное управление.

Sustainable development of a region at the present stage is ensured by balancing socio-economic factors against natural-ecological development. Therefore, the State should develop an effective natural-environmental policy to be implemented along with the regional policy of Russia as a whole.

Key words: regional economics, natural-environmental policy, sustainable development, territorial administration.

Современный этап социально-экономического развития России характеризуется значительным обострением проблемы ее устойчивого развития.

Современные экономические отношения требуют разработки и реализации государственной стратегии обеспечения устойчивого развития регионов Российской Федерации.

Экономический рост является определяющим показателем устойчивого развития региональной социально-экономической системы. Он основывается на институциональной структуре преобразования экономической подсистемы, сбалансированном природопользовании, социальном прогрессе и совершенствовании базовых (фундаментальных) основ всей системы. Данный подход обеспечивает сохранение и увеличение во времени агрегированного производственного потенциала, определяемого основными факторами производства (человеческим, физическим, природным).

Существующая дифференциация между общественным стремлением к охране окружающей среды и индивидуальными рыночными потребностями обусловили формирование социо-эколого-экономической системы. Объективно назрела необходимость государственного вмешательства в вопросы управления и регулирования данной системы, способствующего минимизации негативных тенденций при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности в таких специфических регионах, как горно-рекреационная природная территория Северного Кавказа, где имеются повышенные экологические требования, выраженные в дополнительных затратах.

В этой связи все более актуальным становится анализ складывающейся в регионах России социо-эколого-экономической системы, а также изучение характера и методов трансформации этой системы, создание новых институтов и форм участия субъектов рынка в процессе комплексного использования всех ресурсов производства.

Исследование данной проблемы является насущной необходимостью, так как материальное и духовное благополучие нынешнего и будущих поколений зависит от правильного понимания сущности устойчивого развития, определения оптимального взаимодействия факторов социально-экономического и природно-экологического развития. Однако вся система факторов (производственные фонды, рабочая сила, инвестиции и д.т.), кроме природно-экологических, развивается в рамках социально-экономической системы, она подвержена воздействию и регулированию со стороны общества. В то же время влияние общества на природно-экологические факторы ограничено закономерностями развития самой природы.

Аспекты воздействия экологических факторов на экономическую и социальную среду рассматриваются такими современными западными экономистами, как А. Эндрес, И. Квернер, Г. Хардин, Х. Хотеллинг, и российскими учеными: С. Бобылевым, А. Гусевым, А. Голубем, В. Данилов-Данильяном, Е. Ивлевой, В. Мисаковым, Е. Струковой, А. Субетто, Т. Хачатуровым и др.

Влияние институциональных аспектов на экономическое развитие имеет широкое признание. По этой проблеме опубликованы фундаментальные труды как зарубежных, так и отечественных экономистов. К ним относятся работы

Р. Коуза, Д. Норта, Г. Саймана, О. Уильямсона, С. Глазьева, Р. Капелюшнікова, Д. Львова, Р. Нуреева, А. Олейника, А. Шаститко, Е. Цыреновой и др.

Вместе с тем практически отсутствуют комплексные исследования устойчивого экономического роста социо-эколого-экономической системы на мезоуровне и слабо изучено влияние институтов на дальнейшую сбалансированную трансформацию этой системы. Требуется более глубокий анализ институциональных воздействий на формирование устойчивого экономического развития.

Цель статьи – исследовать факторы обеспечения равновесия между социально-экономическим и природно-экологическим развитием региона.

Поскольку реализация государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации является многоплановой проблемой обеспечения баланса экономических и экологических интересов общества, то решение этой задачи предполагает тесное взаимодействие органов государственной власти страны и ее субъектов, органов местного самоуправления.

Необходимость исследования этой проблемы обусловлена также тем, что отсутствует опыт проведения региональной политики в области обеспечения устойчивого развития, поэтому вопрос представляет, на наш взгляд, значительный практический интерес, что особенно важно для России.

Устойчивое развитие региона на современном этапе обеспечивается равновесием между факторами социально-экономического и природно-экологического развития. Поэтому государству необходимо выработать эффективную природно-экологическую политику, которую следует осуществлять в комплексе с региональной политикой России в целом.

В понятийном аппарате устойчивого развития, к сожалению, до сих пор существуют неопределенность и разночтения, несмотря на то, что проблема все чаще становится предметом исследований теоретического и прикладного характера. Отсутствие единого понимания и толкования основных понятий зачастую приводит к различным результатам в исследованиях, к “разночтению” одних и тех же проблем природопользования. Сложность толкования тех или иных понятий обусловлена тем, что само понятие “устойчивое развитие” является смежным, возникнув на стыке научных направлений – системы наук об обществе в целом, общественной организации хозяйства, а также системы наук о природе.

В научной литературе имеется множество подходов к определению понятия “устойчивое развитие”, которые отличаются друг от друга, прежде всего, в силу разного понимания взаимодействия экономических и экологических факторов развития, а также отсутствия единства взглядов на роль и значение этих факторов в современных условиях. Наиболее распространенным является определение устойчивого развития, предложенное Всемирной комиссией по экологии и развитию в 1987 г.: устойчивое развитие – это развитие, которое способствует удовлетворению потребностей нынешнего поколения без уменьшения возможностей будущих поколений удовлетворять их собственные потребности.

Различные концептуальные подходы к определению понятия устойчивого развития выражаются в следующем.

Устойчивое развитие – это такое состояние, когда:

- полезность не уменьшается с течением времени;
- потребление не уменьшается с течением времени;
- ресурсы используются таким образом, чтобы возможности для промышленного производства не уменьшались с течением времени;
- природные ресурсы не уменьшаются с течением времени;
- доходы от использования ресурсов не уменьшаются с течением времени;
- удовлетворяются минимальные условия стабильности экосистем с течением времени [1].

Эти определения основаны на необходимости справедливого распределения ресурсов между поколениями и внутри одного поколения для достижения устойчивого развития. Социальное и экономическое развитие должно быть направлено на минимизацию негативных эффектов экономической деятельности. Если деятельность текущего поколения приводит к возникновению ущерба будущим поколениям (например, потребление невозобновимых ресурсов), ему должна быть предоставлена полная компенсация ущерба.

Основной целью социо-эколого-экономической системы является обеспечение качества жизни индивидуума. Вопросы качества жизни определяются устойчивостью роста в рамках рассматриваемой системы. Чтобы изучить проблему качества жизни сквозь призму экономических и экологических проблем, необходимо наиболее полно исследовать систему с помощью набора показателей, характеризующих все ее элементы. С учетом специфики развития экономики КБР для характеристики динамики экономического роста предлагается использовать совокупность следующих показателей устойчивого социально-эколого-экономического развития, в частности систему “ключевых/базовых” показателей на примере предложенных индикаторов. В ключевых показателях получили свое отражение 12 наиболее важных показателей с точки зрения информирования населения о вопросах качества развития. К дополнительным показателям относятся 20, в меньшей степени, чем ключевые, важных показателей устойчивого развития. В число специфических индикаторов вошло 3 показателя, актуальных для Кабардино-Балкарской Республики.

Наряду с экологическими и экономическими (инвестиционными) ограничениями важным фактором техногенного развития выступает и социальный ограничитель, измеряемый показателями качества жизни. Покупательская способность населения низкая (в 2012 г. – 13,6 %) несмотря на небольшой рост располагаемых денежных доходов – в 2011 на 12 %. Уровень бедности снизился от 50 % в 2011 г. до 39 % в 2012 г. в связи с ростом доли занятых в экономике работников с высшим профессиональным образованием (на 5,6 % в 2012 г. по сравнению с 2011 г.), а также ростом промышленного производства за период 2010 – 2012 гг. на 11 %. Однако наблюдается значительное ухудшение здоровья населения, которое характеризуется ростом уровня общей заболеваемости с 477,4 чел. на 1000 населения в 2011 г. до 565 чел. в 2012 г., увеличением новообразований, повышенным уровнем детской смертности и рядом других показателей.

Одним из наиболее важных ключевых показателей является, так называемый, агрегированный индикатор – индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), отражающий главным образом социальные аспекты устойчивого развития. Этот индекс разработан в рамках Программы Развития ООН. ИРЧП представляет собой среднюю арифметическую из трех наиболее наглядных показателей уровня жизни:

$$I_{\text{чр}} = 1/3 * (\Sigma I_{\text{xn}}), \quad (1)$$

где I_{x1} – индекс долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении; I_{x2} – индекс достигнутого уровня образования населения; I_{x3} – индекс уровня жизни, измеряемого на базе ВРП на душу населения на основе паритета покупательской способности.

При расчете каждого индекса используются фиксированные стандарты минимального и максимального значений, с которыми сравниваются фактические показатели изучаемой системы. Так, для индекса продолжительности жизни за максимальный уровень принят возраст в 85 лет, за минимальный – 25 лет, для индекса уровня образования населения стандарты составляют соответственно 0 и 100%, для индекса реального ВРП на душу населения – 100 долларов паритета покупательской способности (ППС) и 40000 долларов ППС. По данному показателю можно судить о степени качества социального блока социо-эколого-экономической системы.

То есть этот показатель может быть своеобразным аналогом ВВП, национального дохода, но в социальной сфере экономического развития. Если величина агрегированного индикатора приближается к 1, то имеют место процессы устойчивого развития, если он уменьшается или отрицательный, то налицо падение качества жизни.

По результатам проведенных расчетов на основе статистических данных ИРЧП по Кабардино-Балкарской Республике не менялся на протяжении с 2008 по 2012 г. и составил:

$$0,73 (I_{x1}) + 0,3 (I_{x2}) + 0,01 (I_{x3}) / 3 = 0,3. \quad (2)$$

Очевидно, что экономическое и экологическое состояние системы напрямую сказывается на развитии ее человеческого потенциала. На фоне общего экономического роста, характеризующего экономические изменения развития, но одновременного увеличения объема загрязнений на единицу ВРП, нарастания количества переработанных отходов производства и потребления, выбросов в атмосферу и другие показатели экологического фактора, произошло значительное падение качества жизненного уровня населения.

Существует несколько аргументов в пользу устойчивого экономического развития. Первый – это моральное право будущих поколений жить в условиях не хуже тех, в которых живет нынешнее поколение, это означает, что необходимо оставить потомкам не меньшие возможности для существования и развития, какими оно обладает на сегодняшний день. Второй – экологический. Общество должно

согласиться с тем, что сохранение экологического равновесия является важнейшей задачей развития общества. В этом случае любая экономическая активность, угрожающая сохранению биоразнообразия, является нежелательной для общества.

Следовательно, экономическое развитие должно быть организовано таким образом, чтобы не разрушать, а способствовать устойчивости экосистем. Третий – экономический. Экологическое устойчивое развитие является для общества более эффективным, нежели неустойчивое. В условиях устойчивого экономического развития общество развивается экологически сбалансированным путем. Однако во многих регионах мира состояние окружающей среды ухудшается. Поэтому проблема устойчивого развития национальных и региональных экономик остается актуальной [2].

Как на практике, так и в теоретических исследованиях понятие устойчивого развития не унифицировано. Есть сторонники жесткой регламентации хозяйственной деятельности, стремящиеся сохранить окружающую среду (по сути, они скатываются на позиции концепции экотопии), есть сторонники менее жесткого подхода к устойчивому развитию, их позиции схожи с концепцией умеренного развития. В связи с разным уровнем требований к устойчивому развитию выделяются понятия слабой устойчивости и сильной устойчивости. На наш взгляд, под устойчивым развитием понимается оптимальное сочетание факторов развития экономической системы, при взаимодействии которых обеспечивается гармоничное развитие общества: экономический рост и материальное благосостояние людей при снижении загрязнения окружающей среды и улучшении экологического состояния.

Неоднородность территории по важнейшим экономическим, географическим, социальным, национальным, демографическим, историческим и другим признакам, которые можно выделить в качестве характеристики территории, вызывает естественную потребность членения территории с определением относительно однородных единиц по каждому признаку или их сочетанию, принятых за основу членения. При этом для обозначения меры членения территории употребляется множество разнообразных терминов: район, регион, зона, ареал, анклав и др.

Следующим важным моментом при исследовании устойчивого развития является уточнение содержания понятий “регион”, “региональная политика”.

А. Яковлев определяет “регион” как территорию, по совокупности насыщающих ее элементов отличающуюся от других территорий, “...обладающую единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта целостность – объективное условие и закономерный результат развития данной территории”. И далее уточняет, что термин “регион”, появившийся в отечественной литературе относительно позже, употребляется довольно многозначно, в частности как синоним термина “район” [3].

Устойчивое развитие в рамках социо-эколого-экономической системы предполагает формирование новой институциональной среды, адекватной переходной экономике. Институты создаются с целью снизить неопределенность в процессах производства и обмена. Это означает, что главная функция институтов

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

– економия транзакционных издержек. Если они выполняют свою функцию, то происходит углубление специализации, разделения труда, если же защищают интересы отдельных социальных групп, то препятствуют развитию (рисунок).

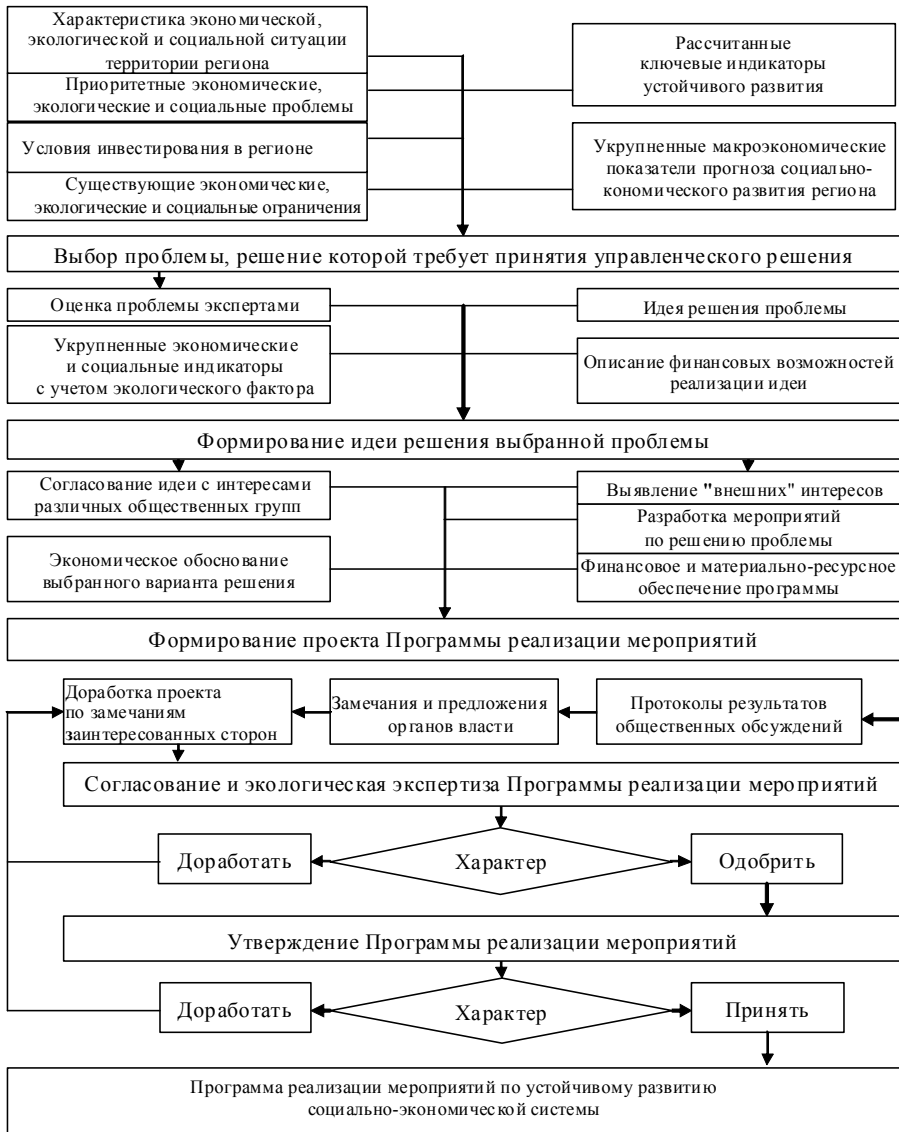


Рисунок. Концептуальная модель принятия управленческих решений по устойчивому развитию социально-экономических систем с учетом экологического фактора

Структурные исследования социо-эколого-экономической системы региона и динамики показателей экономического роста позволяют сделать ряд выводов:

– специфика социо-эколого-экономической системы республики заключается в наличии регламентирующих ограничений на осуществление производственной деятельности хозяйствующих субъектов, обусловленных статусом курорта природоохраняемой территории. В системе такого типа экологические и природно-ресурсные факторы оказывают большее ограничивающее и затратное влияние, чем по России в целом;

– оценка экономического роста с учетом экологического, экономического и социального показателей устойчивого развития позволяет наиболее полно дать качественную и количественную характеристики состояния природного, ресурсного, демографического, экономического, социального и институционального потенциалов территориальной социально-эколого-экономической системы;

– государственная и внутрифирменная политика является основным элементом институциональных преобразований, которые должны способствовать спецификации прав собственности для снижения динамики транзакционных издержек, поскольку главная функция экономических институтов – их экономия [1].

В региональной экономической системе фактически отсутствуют устойчивые и действенные тенденции развития, а принятые и осуществляемые стратегии плохо приспособлены к реальным социально-экономическим и общественно-политическим условиям регионального развития. Данное обстоятельство приводит к потребности поиска оптимальных управленческих решений развития социально-экономических систем проблемных регионов, способных обеспечить всестороннее и комплексное развитие с учётом имеющегося природно-ресурсного, имущественного, интеллектуального и трудового потенциала с наименьшими издержками.

Регион в данном рассматриваемом аспекте является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его составляющей с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов.

Литература:

1. *Алачева А. А.* Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / А. А. Алачева. – Нальчик : ИИПРУ КБНЦ РАН, 2009.

2. *Бобылев С. Н.* Экономика природопользования / С. Н. Бобылев, А. Ш. Ходжаев. – М. : ТЕИС, 2007.

3. *Яковлев А. Е.* Региональная экологическая политика на современном этапе / А. Е. Яковлев. – Чебоксары, 2009.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.711: 352.07

В. В. НАКОНЕЧНИЙ

УПРАВЛІННЯ МІСТОМ У СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

Розглянуто механізм кореляції управління містом із суспільно-політичною сферою, виокремлено сучасні методологічні підходи та проведено типологізацію існуючих методологічних стратегій управління містом.

Ключові слова: управління містом, місцеве самоврядування, методологічний підхід, методологічна стратегія.

The article deals with the correlation between the city management of socio-political sphere, marks out modern methodological approaches and conducted typology of existing methodological strategies of city management.

Key words: city, local government, methodological approach, methodological strategy.

Проблема управління містом насамперед корелює із суспільно-політичною сферою, оскільки виступає ареною, де переплітаються владні інтереси державних інституцій і структур місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відповідно, звернемось до виявлення тих методологічних підходів, які саме в сучасну епоху є найбільш прийнятними для аналізу управління великим містом.

Проблематика місцевого самоврядування, самоврядності територіальної громади на рівні міста, управління містом є предметом дослідження багатьох науковців.

Вітчизняна наука державного управління плідно працює над теоретичними розробками в даній царині, серед представників якої слід виділити В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, І. Дробота, В. Дорофієнка, В. Куйбіду, Ю. Куца, В. Мамонову, Т. Пахомову, С. Саханенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Але питання механізмів кореляції управління містом із суспільно-політичною сферою ще не стали предметом ґрунтовного дослідження.

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

Існує велике розмаїття підходів щодо аналізу суспільно-політичних явищ. Разом із тим, наявні підходи можна певним чином згрупувати, виділяючи ключові критерії для їхньої типологізації. Так, В. Парсонс виділяє шість методологічних підходів, за допомогою яких можна здійснити аналіз політико-управлінського процесу (табл. 1).

Таблиця 1

Базові методологічні підходи щодо пояснення політико-управлінського процесу (концепція В. Парсонса) [4, с. 53]

<i>№ з/п</i>	<i>Назва методологічного підходу</i>	<i>Сутність методологічного підходу</i>	<i>Теоретики</i>
1	Етапний підхід	Розглядається процес розробки і здійснення політики як такий, що складається з низки етапів чи послідовних дій. Політика аналізується з точки зору процесу, що починається зі „встановлення порядку денного” й закінчується оцінюванням і завершенням політики.	Лассвелл, Саймон, Істон, Алмонд, Jones, Anderson, Hogwood, Gunn та ін.
2	Плуралістично-елітистський підхід	Аналіз зосереджується на владі та її розподілі між групами та елітами (залізними трикутниками) й тому способі, яким вони формують процес розробки і здійснення політики.	Dahl, Lindblom, Woodhouse, Shattschneider, Cobb, Elder, Bachrach, Baratz, Lukes, Crenson, Gaventa та ін.
3	Неомарксистський підхід	Застосовуються марксистські ідеї щодо пояснення процесу розробки і здійснення політики в капіталістичному суспільстві.	Miliband, O’Connor, Poulanzas, Cockburn, Offe, Dunleavy, O’Leary та ін.
4	Субсистемний підхід	Аналізується розробка і здійснення політики з точки зору нових метафор, приміром, „мережі”, „спільноти” і „субсистеми”.	Heclo, Richardson, Jordan, Rhodes, Atkinson, Coleman, Smith, Baumgartner, Sabatier, Jenkins-Smith та ін.
5	Підхід дискурсу політики	Розглядається процес здійснення політики з точки зору мови та спілкування. Він базується на працях французьких і німецьких прихильників критичної теорії.	Фуко, Габермас, Тульмен, Вітгенштайн, Fisher, Forester, Edelman та ін.
6	Інституціоналізм	Включає набір таких підходів до процесу здійснення політики, що перекриваються між собою „економічний” інституціоналізм; соціологічний інституціоналізм, „політичний” інституціоналізм.	Almond, Skocpol, Hall, Weaver, Rockman та ін.

Цікаву типологію існуючих методологічних стратегій запропонували М. Говлет і М. Рамеш (табл. 2.) [2, с. 27–52]. Вони виокремили шість основоположних груп теорій як загальних методологічних підходів щодо аналізу суспільно-політичних реалій, застосувавши два критерії: 1) напрямок логічної побудови (або дедуктивний, або індуктивний); 2) основний елемент аналізу як об'єкт спрямування аналізу (або окремі індивіди, або суспільні групи, або організації).

На наш погляд, група теорій, що об'єднана в позицію “державництво”, є найбільш адекватною методологічною стратегією для дослідження управління великим містом. Теорія “державництво” співвідноситься, з одного боку, з індуктивним методом конструювання теорій, а з іншого – з організаціями як базовими одиницями аналізу. Якщо в контексті дедуктивних теорій застосовуються універсальні принципи в дослідженні явищ суспільно-політичного простору (вони побудовані “згори вниз”), то індуктивні теорії формуються “знизу вгору”. Тобто, індуктивні теорії оперують великим масивом емпіричних даних, синтезуючи їх.

Таблиця 2

Систематизація загальних методологічних підходів до суспільно-політичних явищ [2, с. 28]

<i>Базова одиниця аналізу</i> <i>Метод побудови теорії</i>	<i>Особистість</i>	<i>Група</i>	<i>Організація</i>
Дедуктивний	Суспільний вибір	Марксизм	Неоінституціоналізм
Індуктивний	Економіка достатку	Плюралізм/Корпоратизм	Державництво

У теорії “державництво” одиницями аналізу є організації, які займаються творенням державної політики. Зокрема, під організаціями маються на увазі або організовані суспільні структури, або політичні інститути. У рамках державницького підходу вважається, що саме держава створює суспільство, організовує та скеровує його життєдіяльність. Домінуючи над іншими організаціями, держави формують не лише економіку, але й певним чином культури. Держава наразі “розглядається як автономний суб'єкт зі здатністю розробляти та втілювати свої власні цілі, не обов'язково у відповідь на тиск із боку домінуючих соціальних груп та класів” [2, с. 50]. Такі пріоритетні позиції держави обумовлюються кадровим потенціалом посадовців зі спеціальними фаховими знаннями. Прихильники державницького методологічного підходу вважають, що саме в його контексті стає можливим пояснення довготривалості існування структур розвитку політики, що неможливо, відштовхуючись від інших груп теорій.

Утім, ця концепція, зокрема, її “різка” (радикальна) інтерпретація зазнавала критики. Насамперед критика стосувалася певного обмеження соціальної свободи і неможливості пояснити в контексті теорії державності неспроможність держави нав’язувати свою волю під час масових заворушень (революцій, бунтів тощо).

Отже, “різка” версія цього методологічного підходу здатна абсолютизувати роль держави, вивисшуючи її над суспільством. Ми дотримуємося більш “м’якої” інтерпретації державницького підходу, згідно з якою акценти зосереджуються на зв’язках між державою і суспільством із розумінням того, що держава є первинною.

Звернемось до виявлення базових методологічних підходів в аналізі зв’язків між органами влади та суспільством. На наш погляд, пріоритетним підходом в окресленому контексті є методологія “встановлення порядку денного” (“agenda setting”) з огляду на її евристичність стосовно проблематики управління великим містом.

“Установлення порядку денного” – це перший етап у формуванні дієвої політики. Завдяки цій стадії виявляються проблемні питання, що вимагають нагального вирішення. Утім, далеко не всі проблемні питання попадають у поле зору влади. На відбір цих проблем впливають різні фактори (ідеологічні, економічні, соціокультурні, демографічні тощо), що й виявляє методологічний підхід “agenda setting”. Інколи суспільство не доносить до влади важливі питання, інколи самій владі вигідно ігнорувати їх. Крім того, органам влади важко виконати всі запити суспільства, що й вимагає певного звуження набору проблемних питань.

Задля встановлення порядку денного слід акцентувати увагу на розумінні таких питань: “як окремі особи чи групи ставлять вимоги до політики, як на ці вимоги відповідає (або ні) влада і якими є умови, за яких ці вимоги виникають і чітко формулюються в домінуючих міркуваннях політики” [2, с. 125].

Стосовно “agenda setting” можна виокремити два типи порядку денного: системний (публічний) та інституційний (формальний). Системний порядок денний складається з усіх наявних питань, які є проблемними для суспільства. Більше того, ці питання заслуговують на широку публічну увагу (приміром, освіта, екологія тощо). Хоча системний порядок денний включає багато питань, які можуть мати однакову важливість для тих чи інших суспільних груп, владним інстанціям неможливо їх всіх включити до власного порядку денного. Лише певна невелика кількість проблемних питань здатна переміститися в орбіту владного поля зору. Саме таку звужену кількість проблем означають як інституційний (або формальний) порядок денний. Отже, “публічний порядок денний є регламентом для обговорення, а інституційний – порядком денним для дії, що вказує на початок процесу політики стосовно цієї проблеми” [Там же, с. 127].

Викликає цікавість характер переміщення тих чи інших проблем із системного порядку денного в інституційний порядок денний. У цьому переміщенні можна виділити такі стадії:

- а) ініціювання проблемних питань;
- б) визначення їхнього вирішення;
- в) розширення підтримки певних проблемних питань;
- г) уходження обраних проблемних питань в інституційний порядок денний.

Але слід зазначити, що переміщення проблемних питань є не завжди одностороннім, тобто їхній “рух” спрямований не лише від системного до інституційного порядку денного. Залежно від превалюючого політичного режиму в переміщенні проблемних питань між системним та інституційним порядком денним можна виділити три таких моделі встановлення порядку денного: модель зовнішнього ініціювання, модель мобілізації та модель внутрішнього ініціювання (рисунок).

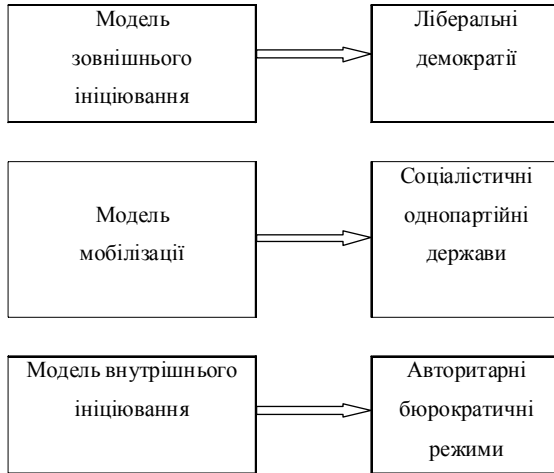


Рисунок. Співвідношення моделей “встановлення порядку денного” із політичними режимами [7, с. 132]

Для країн ліберальної демократії притаманна модель зовнішнього ініціювання. Згідно з цією моделлю, пріоритетної важливості набуває діяльність різних суспільних груп, які, виступаючи ініціаторами проблемних питань, ставлять вимоги перед владою стосовно їхнього вирішення. Отже, напрямок переміщення проблемних питань спрямований від системного до інституційного порядку денного.

Для тоталітарних політичних режимів притаманною є модель мобілізації. За такої моделі владні органи не сприймають проблемні питання, що хвилюють суспільство. Натомість, вони розширюють інституційний порядок денний настільки, щоб заповнити ним і системний порядок денний. Тобто, влада зверху нав’язує питання, які можуть бути суспільству нецікавими. Наприклад, у період існування СРСР такими проблемними питаннями, нав’язаними зверху, були освоєння цілини чи побудова БАМу. Причому таке нав’язування вимагає мобілізації населення для виконання придуманих владою проблем. Таким чином, “рух” проблемних питань наразі є спрямованим з боку інституційного порядку денного в бік системного порядку денного.

Ще одна – модель внутрішнього ініціювання – притаманна найчастіше авторитарним бюрократичним режимам. За цієї моделі проблемні питання, що попадають у порядок денний, ініціюються не суспільством, а певними наближеними до влади особами. Тобто, проблемні питання виникають у межах інституційного порядку денного і в ньому ж вирішуються. Ці проблеми не зазнають розширення до системного порядку денного. Суспільство наразі дистанційоване від означених проблем.

Утім, наведені моделі не завжди є дієвими. Адже “тип установлення порядку денного визначається природою державної підтримки питання та природою суб’єкта, або суб’єктів, що ініціювали питання” [2, с. 132]. Інколи, як зазначають М. Говлет і М. Рамеш, спостерігається такий тип установлення порядку денного, як консолідація (табл. 3.).

Таблиця 3

Моделі встановлення порядку денного за типом політики [2, с. 131]

<i>Хто ініціює обговорення</i> \ <i>Рівень суспільної підтримки</i>	<i>Висока</i>	<i>Низька</i>
Суспільний суб’єкт	Зовнішнє ініціювання	Внутрішнє ініціювання
Держава	Консолідація	Мобілізація

Консолідація з’являється за умови, коли влада ініціює певне проблемне питання, яке вже здобуло широку підтримку суспільства. Таким чином, у взаємодії органів влади із суспільством вагомого значення набуває консолідація у визначенні пріоритетних проблемних питань, що потребують нагального вирішення.

Динаміка суспільно-політичної реальності детермінує перегляд методологічних засобів в осмисленні управлінських стратегій на рівні міста. Категорія управління, безпосередньо корелюючи зі змінами пріоритетів у суспільній думці, вимагає нових підходів до її експлікації в контексті.

Тобто, динаміка суспільного буття ставить на порядок денний органів державної влади завдання підвищеної складності. Адже сьогодні в політиці, як зазначав І. Валлерстайн, ефективними можуть вважатися лише ті структури чи особистості, хто вміло поєднує два типи стратегій, усвідомлюючи, наскільки важливо “одночасно працювати над вирішенням як короткотермінових, так і довготермінових проблем, хоча цій роботі притаманний зовсім різний (іноді навіть взаємовиключний) характер” [1, с. 8]. На жаль, не кожному вдається оптимально поєднувати ці стратегії. Адже, на думку Дж. Нейсбіта, “завдяки засобам масової інформації, телебаченню зокрема, ми перетворились на суспільство, що керується подіями, яке просто йде від інциденту до інциденту

(навіть від кризи до кризи). Це суспільство практично не помічає процесів, які лежать в основі такого руху (або не бажає над ними замислюватися)” [3, с. 9]. Слід зазначити, що у сфері державного управління іноді також спостерігається аналогічне ставлення до динаміки суспільного розвитку, коли акцентується увага лише на поверхневих змінах і при цьому ігноруються фундаментальні тенденції.

Стосовно розуміння динаміки змін у соціумі американський культурантрополог Л. Уайт виокремив три ключових взаємопов’язаних підходи до тлумачення змін – історичний, формально-функціональний і еволюційний [5, с. 561]. У контексті історичного підходу, який теоретик називає ще часовим підходом, здійснюється аналіз часу, місця та послідовності існування окремих суспільних явищ. Згідно з функціональним чи формально-функціональним підходом (його ще означено як позачасовий) досліджуються структури і функціонування соціуму, процеси, що повторюються (ритуали, традиції тощо). Відповідно, аналізується позачасовий вимір суспільних явищ, осмислюється інтеграція та дезінтеграція, коли в певному явищі виокремлюються елементи, які повторюються, будучи незмінними.

Еволюційний або формально-часовий підхід виступає в ролі своєрідного синтезу часового і позачасового підходів. На думку Л. Уайта, цей підхід має стати пріоритетним для осмислення динамічної суспільної реальності. Фактично мається на увазі зміна суспільної системи в часі, коли певна форма якогось явища, “виростаючи” з попередньої форми, трансформується в наступну. Слід зазначити, що в контексті еволюційного процесу зміни відбуваються з класами суспільних явищ, але аж ніяк не з одиничними явищами. Ця методологія, виступаючи синтезом часового і позачасового підходів, здатна надавати розгорнуту характеристику досліджуваного суспільного явища. Причому, в рамках цього підходу вважається, що окремі стадії еволюції феномену, який аналізується, доповнюють одна одну та органічно вписуються в поле суспільних взаємодій, але ні в якому разі не виключають одна одну.

Власну методологію, що враховувала б динаміку суспільно-політичної реальності, запропонував Ф. Хайєк, відзначаючи, що соціальні науки активно оперують так званими колективними поняттями (наприклад, нація, партія, держава тощо). Разом із тим, інтерпретації означених понять доволі часто відрізняються, що дозволяє виокремити дві традиції в їхньому осмисленні – колективістську та індивідуалістську [6, с. 23]. До колективістської традиції Ф. Хайєк відносив таких теоретиків, як Г. Гегеля, К. Маркса, К.-А. Сен-Сімона та ін. Вони вважали, що із колективістськими поняттями співвідноситься автономна реальність, яка існує незалежно від людей, причому саме ця реальність формує індивіда. Таким чином, завдання мислителя полягає у виявленні цієї реальності (політичні партії, класи), її закономірностей тощо.

Сам Ф. Хайєк був прихильником другої традиції осмислення колективних понять. До другої традиції Ф. Хайєк, означивши її терміном “методологічний

індивідуалізм”, відніс К. Поппера, А. Сміта, Д. Юма та ін. У рамках цієї традиції вважається, що автономно не існує ніяких класів, партій чи націй. Окремо можна виявити лише індивідів, кожному з яких притаманне власне бачення суспільних процесів, ідеалів, вірувань. Ця точка зору виступає своєрідним теоретичним ядром методологічного індивідуалізму. Це значить, що початковою точкою в дослідженнях суспільних явищ має бути не певна неіснуюча субстанція (клас чи партія), а лише індивід, який має власні переконання. Різні можливі міжособистісні структури мислителі конструюють саме на основі індивідуальних типів поведінки, а не навпаки [6, с. 24].

Отже, уявлення, ідеали, вірування та вчинки людей – це початкові дані соціальних наук, це не предмет їхнього дослідження. Для наук, що вивчають взаємозв'язки суспільства та держави, тобто суспільно-політичну реальність, поведінка окремих індивідів є відправною точкою дослідження. А пояснення вчинків людей чи їхніх дій входить у предметне поле психології.

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

Література:

1. *Валлерстайн И.* После либерализма / И. Валлерстайн ; [пер. с англ. ; под ред. Б. Ю. Кагарлицкого]. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 256 с.
2. *Говлет М.* Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
3. *Нейсбит Дж.* Мегатренды / Джон Нейсбит ; [пер. с англ. М. Б. Левина]. – М. : ООО “Издательство АСТ” : ЗАО НПП “Ермак”, 2003. – 380 с.
4. *Парсонс В.* Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; [пер. з англ. О. П. Дем'янчук]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. – 549 с.
5. *Уайт Л. А.* История, эволюционизм и функционализм как три типа интерпретации культуры / Лесли А. Уайт // Антология исследований культуры ; [пер. с англ.]. – СПб. : Университетская книга, 1997. – 728 с.
- Т. 1. Интерпретации культуры. – С. 559–590.
6. *Хайек Ф. А. фон.* Познание, конкуренция и свобода : [антология сочинений] / Фридрих Август фон Хайек ; [пер. с англ., сост. и предисл. С. Мальцевой]. – СПб. : Пневма, 1999. – 288 с.
7. *Cobb R.* Agenda Building as a Comparative Political Process / Cobb Roger W., Ross J. K., Ross M. H. // American Political Science Review. – 1976. – Vol. 70. – № 1. – P. 126–137.

Надійшла до редколегії 09.01.2013 р.

К. І. РОВИНСЬКА

МАГДЕБУРЗЬКЕ ПРАВО ЯК ПІДґРУНТЯ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто основні елементи та зміст Магдебурзького права в Україні, а також визначено особливості його змісту. Проаналізовано вплив Магдебурзького права на становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування та надано оцінку історичному досвіду в аспекті сучасної реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, магістрат, рада, повноваження, цехи.

The article discusses the basic elements and contents of Magdeburg law in Ukraine, as well as certain features of its content. Have made an analyze influence of Magdeburg law to development of the national system of local government and estimation of historical experience in the aspect of modern local government reform.

Key words: local government, Magistrat, council, authority, workshops.

Міське самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло складний і суперечливий історичний шлях, зазнаючи протягом століть впливу східної та західної політичних культур. Цей інститут у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була однією з причин суспільних рухів. Його ідеї протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних державах збереглися і до наших днів (громада, статuti міст тощо), наповнившись новим правовим змістом.

Таким чином, історичний досвід міського самоврядування слід урахувати в сучасній науці та у процесі вирішення сучасних проблем розбудови системи самоврядування незалежної України.

Історична характеристика місцевого самоврядування також неоднозначна, адже існують різні підходи дослідників до виникнення, періодизації і розвитку місцевого самоврядування, спостерігається недостатній рівень вивчення етапів становлення місцевого самоврядування на українських землях. Так, у різні часи особливості розповсюдження Магдебурзького права у слов'ян досліджували такі вчені, як В. Антонович, М. Владімірський-Буданов, М. Грушевський, Т. Гошко, С. Іваницький-Василенко, Н. Камінська, А. Кистяківський, М. Костомаров,

Ф. Леонтович, В. Отомановський та ін. Проте визначення місця Магдебурзької правової системи в процесі формування вітчизняної системи місцевого самоврядування не дістало комплексного висвітлення.

Мета статті визначається дослідженням питань впливу Магдебурзького права на розвиток місцевого самоврядування в Україні та його місце у становленні сучасного інституту місцевого самоврядування в нашій державі.

Магдебурзьке право (*Jus Theutonicum Magdeburgense, Sachsische Weichbild* або *Magdeburger Weibildrecht*) у більшості досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування. Воно було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа – власника міста [4, с. 139]. Водночас нерідко зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі Магдебурзького права – перша історична форма місцевого самоврядування.

Суть Магдебурзького права полягала в тому, що міське населення, звільнившись від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.), отримувало можливість самоврядування на корпоративній основі, запроваджувались власні органи міського самоврядування. До складу громади входили міщани – жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи князю замкові [7, с. 234].

Міське Магдебурзьке право було однією з форм німецького права, дальший ступінь його розвитку. На основі Магдебурзького права місто одержало самоуправу, свого вїйта, бурмістра, радників, лавників, власні суди, привілей творення ремісничих цехів, закладання склепів, винних і горілчаних пивниць, вільну торгівлю, право накладання міщан і купців податків та всілякого роду оплат. Усі землі надавались в ужиткову власність, колоністи підлягали юрисдикції старости.

Магдебурзький привілей надавав місту виборний уряд, Раду на чолі з бургомістром. До ради входило шість радців (радників), які обиралися терміном на один рік. Міський суд, званий лавою, теж складався з шести лавників, яких обирали міщани. Очоловав суд вїйт, який призначався королівським привілеєм пожиттєво, або міг бути відкликаний таким же привілеєм. Вїйт мав право виносити будь-які вироки, в тому числі і смертну кару. Його вирок можна було оскаржити тільки перед королем. Вїйт був першою посадовою особою міста і очоловав його оборону. У містах усі судові (карні, кримінальні, майнові) справи розбирав вїйт з лавою.

На чолі Магістрату стояв вїйт з бурмістрами, райцями і лавниками, які вибиралися із середовища городян. У розпорядженні магістрату знаходилися канцелярія на чолі з майстратовим писарем, а для виконання своїх розпоряджень магістрат мав “міських слуг”, які обіймали різні посади до “ката” включно. Ремісниче населення міст поділялося на цехи, які керувалися виборними цехмістрами і користувалися в межах своїх цехових відносин повним самоврядуванням (рисунок).

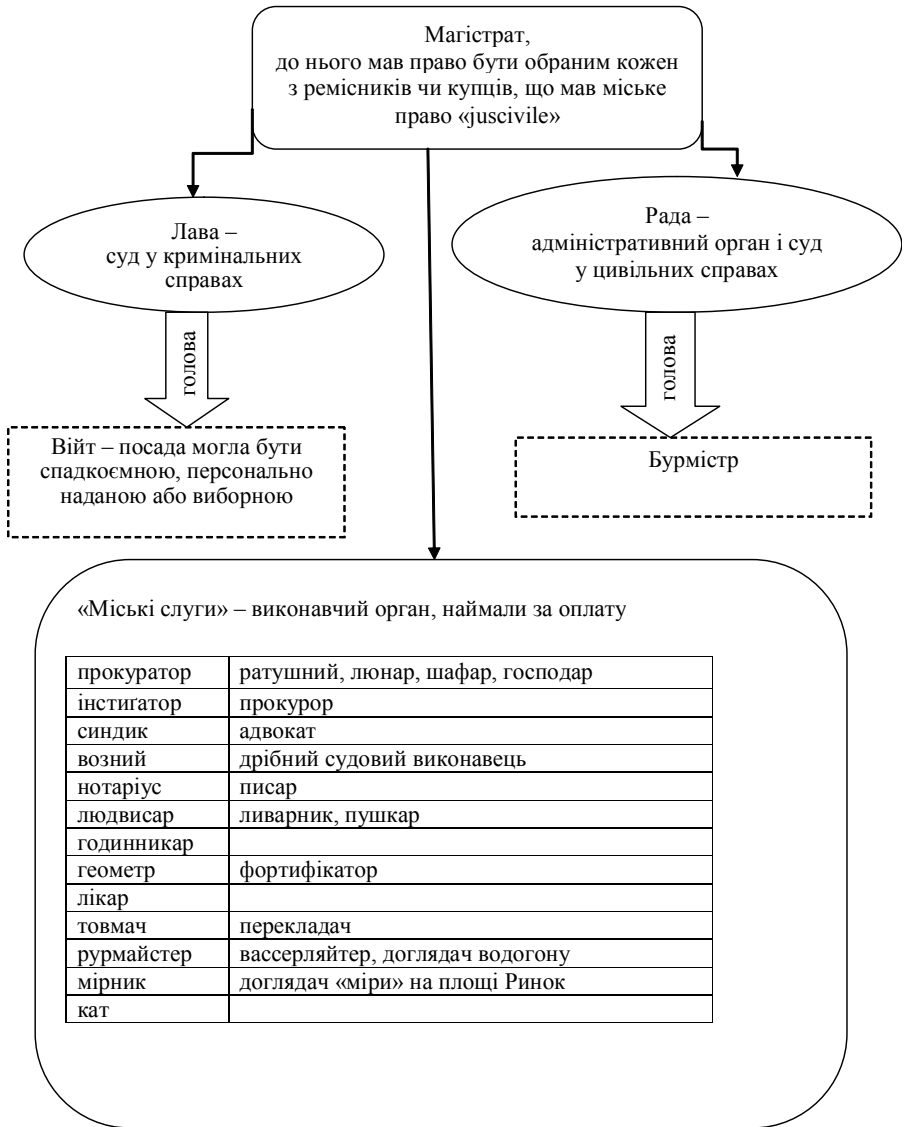


Рисунок. Зміст Магдебурзького права

Окремої уваги, на наше переконання, заслуговують цехові корпорації та їх місце в системі Магдебурзького права. Організовані в цехи ремісники мали свій внутрішній кодекс поведінки, дисципліни, санкцій (діяли цехові суди), свої обряди, касу (цехова “скринька”), прапор, печатку, знак (так звані “цехи”) і навіть цехове

вбрання для різних урочистостей (церковні свята, похорони, обіди, засідання тощо); були спеціальні відзнаки (герби) відповідно до профілю ремесла. Спільно відбували члени цехів (“братчики”) релігійні свята, опікувалися якоюсь церквою чи каплицею, давали віск на церкву. Деякі цехи мали власні приміщення, наприклад у Києві на Подолі був будинок шевського цеху із садибою. Із своїх фінансових засобів цехи утримували варту, допомагали міській поліції і пожежній службі. Деякі цехи утримували власні крамниці для збуту товарів своїх майстрів. Музичний цех у Києві був засновником міської оркестри та музичної школи, що діяла в XVIII ст.

Цехи мали своїх представників у магістраті. Діяло назагал цехове право, що санкціонувалося центральною і міською владою. В економічних відносинах виникали конфлікти між цехами й купцями та їхніми організаціями, які підтримували вільну конкуренцію і домагалися допущення нецехових ремісників до ринків. Також шляхта противилася автономії цехових корпорацій і так званого нецехового примуса (*Zunftzwang*), за яким нецехові ремісники позбавлялися певних прав [8].

З нашої точки зору, такий симбіоз місцевої влади з цеховими корпораціями визначив місце цехів як партнера місцевої влади, що мотивувало останніх до розвитку тих територій та інфраструктури, де вони функціонували. Вважаємо, що такий позитивний історичний досвід повинен бути врахований при реформуванні сучасної системи місцевого самоврядування, а саме: представники підприємницького кола відповідної місцевості повинні не шляхом примуса та оподаткування направляти кошти на розвиток місцевої території, а бути особисто зацікавленими в цьому, приймаючи вказане за честь, а не обов’язок. Звісно, що для цього необхідно забезпечити їхній інтерес та права в територіальній громаді шляхом визначення їх участі в місцевих органах влади.

В Україні раніше інших Магдебурзьке право отримали міста Закарпатської України, яка перебувала під Угорщиною. З 1329 р. Магдебурзьким правом користувалися Хуст, Вишкове, Тячів. Пізніше таке право отримали Санок (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам’янець-Подільський (1374 р.), Луцьк (1432 р.), Кременець (1439 р.), Житомир (1444 р.), Мукачеве (1445 р.), Київ (1494–1497 рр.). Міста Лівобережної України отримують це право тільки в кінці XVI-XVII ст. Переяслав (1585 р.), Стародуб (1620 р.), Ніжин (1625 р.) [2].

Магдебурзьке право в містах України діяло шляхом застосування в самоврядуванні та суді книг міського права польських юристів Павла Щербича “*Saxon seu prawa polski majdebursky nazywajce Speculum Saxonum*” та Барташа Троїцького “*Porzdek sudowy spraw miejskich prawa majdeburskiego*”. Ці книги відрізнялися змістом конкретних норм від першоджерел – збірників “*Speculum Saxonum*” (“Саксонське дзеркало”) і “*Вайхбільд*”. Щодо правових книг, якими користувалися в містах України, то в них мало що було від німецького права. Міста використовували звичайно форму Магдебурзького права, але не його зміст.

Отже, беручи до уваги міста, з яких розпочалось розповсюдження Магдебурзького права на українських землях, необхідно зауважити, що в них діяло не класичне Магдебурзьке право, а пристосоване до місцевих умов. Тому його норми були перероблені і поєднували такі правові джерела: а) праці юристів

П. Щербича та Б. Троїцького щодо пристосування саксонських правових норм до польських; б) українське звичаєве право; в) правові норми Литовських статутів.

Необхідно також згадати декілька слів про так зване “хелмське”, або “хелмінське” право, яке широко застосовувалося в містах Правобережної України. За своєю суттю хелмське право – різновид міського права. Воно являло собою переробку Магдебурзького права на польську мову з використанням звичаїв та інших юридичних норм польського міста Хелм. Цю переробку, яка отримала назву “Право цивільне Хелмінське”, створив П. Кушевич у 1646 р.

Характеризуючи правовий статус міст відповідно до Магдебурзького права, вчені-дослідники поділяють їх на дві категорії або групи. До першої відносять лише Львів, Кам’янець і Київ – міста з повним Магдебурзьким правом, де формувались міські представницькі органи влади – Рада (орган законодавчої і адміністративної влади) і лава (орган судочинства). Ці органи зі своїми службами склали міський магістрат, на чолі якого був вїйт, тому такі міста називались ще магістратськими. Усі інші належали до категорії міст з неповним німецьким правом – так звані ратушні міста – на відміну від магістратських, що мали Магдебургію, значно ширші адміністративно-судові та господарчі права й краще розбудований апарат самоуправи. Ратушні міста зазвичай мали тільки вїйта й 1-2 бурмістрів, які фактично залежали від місцевої державної (старостинської) (на Гетьманщині – від козацької) адміністрації або від дідичів.

Українським містам Магдебурзьке право надавалося привілеями та грамотами, якими верховна влада надавала або дарувала місту право на самоуправління. У різні часи українським містам їх надавали польські королі, великі князі литовські, надалі із середини XVII ст. підтверджували українські гетьмани та російські царі.

Протягом XIV – XVI ст. Магдебурзьке право поширилось на всій Правобережній та в частині Лівобережної України. Як вважає П. Музиченко, у своїй основі Магдебурзьке право було знаряддям католизації та полонізації українського населення, оскільки правом на самоврядування могли користуватись тільки католики. Це право ніколи не застосовувалося в містах України в повному обсязі. [7, с. 234].

Треба підкреслити, що в українських містах діяла та частина Магдебурзького права, яка допомагала організувати систему органів самоврядування. А. Кістяківський підкреслював, що “Магдебурзьке право терпіло зміни від місцевих звичаїв та поглядів, що часто діяли поряд з ним і заміняли його” [5, с. 56].

Щодо причин поширення, значення і ролі Магдебурзького права в Україні, то можна сказати, що багато українських вчених XIX ст. таких як М. Грушевський, М. Владимирський – Буданов, Р. Лашенко, М. Костомаров, Ф. Леонтович, В. Антонович та інші – вважали, що це іноземне, привнесене зовні право, не мало жодного “грунту” в містах України та лише перешкождало природному розвитку вічного устрою давньоруських міст на основі звичаєвого права. Лише М. Довнар-Запольський заперечував думку про негативне значення даного права і зазначав, що історики перебільшують негативні сторони та вважав, що

Магдебурзьке право впливало на більш швидке економічне зростання міст, та сприяло їх розвитку [1, с. 467].

У радянській період можна зустріти суперечливу, а то і категорично негативну оцінку Магдебурзького права на Україні. Зокрема, підкреслювалося, що “Магдебурзьке право і надалі насильницькі нав’язувалося на українських землях під владою польських і литовських феодалів”, а саме явище розглядалося дещо однобічно, з точки зору “політичного, економічного і культурно-ідеологічного загарбання”, відповідно, Польською та Литовською феодалними державами.

У той же час, П. Музиченко вважає, що на першому етапі свого існування Магдебурзьке право відіграло дещо прогресивну роль в економічному розвитку України [7, с. 236].

Безумовно, отримання правових норм, хай навіть ліберальних і демократичних, але якщо вони іншого (чужого) походження – це процес болісний і суперечливий. Адже йдеться про певну зміну етнічного стереотипу поведінки, тобто, узвичаєних норм і традицій власного самоуправління. Та цей процес і реакція на нього був би однозначно негативним, якби українська державність у цей період не переживала складного процесу часткової втрати свого суверенітету. Оскільки добре відомо, що саме завдяки литовській експансії, значна територія українських земель набагато раніше звільнилася від ординського панування, ніж це сталося в Росії.

Отже, можливо, що саме через Магдебурзьке право значна частина українських міст “європеїзувалася”. Таким чином, ні про яку насильницьку політику нав’язування українським містам Магдебурзького права не йшлося, бо в Литовсько-Руській державі дотримувалися правил поведінки і політики, згідно з якими литовські князі старого не рушили, нового не заводили. Звичайно, за тієї умови, якщо те “нове” було неприйнятним громадянами.

Таким чином, приймаючи до уваги історичний досвід впровадження Магдебурзького права на теренах Української держави, вважаємо, що при реформуванні системи державного управління та місцевого самоврядування, необхідно враховувати вже напрацьовану неабияку практику українського місцевого самоврядування та не загубити ті її структурні елементи, що мають витоки зі специфічної української форми Магдебурзького права, а отже, вже є природними та зрозумілими для вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Магдебурзьке право, поширюючись на українських землях, знайшло тут сприятливий ґрунт. Інститут місцевого самоврядування, запровадження якого пропонувало Магдебурзьке право, фактично у видозміненому вигляді, вже був знайомий місцевому населенню. Можливо, саме з цим пов’язаний той факт, що на території України (на відміну від Польщі) Магдебурзьке право застосовувалося далеко не в тому, безумовному і беззмінному вигляді, в якому воно існувало в країнах Західної Європи. Потрапляючи на Україну, Магдебурзьке право суттєво зазнавало місцевих впливів, більших чи менших, залежно від того, куди воно потрапляло. Магдебурзьке право проникло на Русь поступово та збагачувалось місцевими звичаями і традиціями.

У Середні віки було закладено історичні традиції самоврядування, відбувся процес становлення та розвитку самоврядних інституцій – праобраз майбутніх органів міського самоврядування.

Історична оцінка поширення Магдебурзького права, його ролі і значення в Україні не могла, очевидно, і не може бути однозначною. На нашу думку, дане право, вносячи певні риси західноєвропейського міського устрою в організацію самоврядності українських міст, стало одним із важливих чинників культурного і правового зближення України із Західною Європою, створило правову основу становлення і розвитку міського самоврядування в Україні. Хоча населення України сприймало Магдебурзьке право скоріше як доповнення до місцевого звичаєвого права. Своєрідна ж “націоналізація” Магдебурзького права, що відбулася на українських землях, в майбутньому позначилася на кодифікації українського права, проведеної у XVIII-XIX ст.

Таким чином, хоча українські міста використовували лише форму Магдебурзького права, а не його змістовну сутність, воно відіграло прогресивну роль у розвитку правової системи України і позитивно вплинуло на тодішнє суспільне та економічне життя. Тому вважаємо за перспективне продовження дослідження в напрямі вивчення історично-правового аспекту функціонування органів місцевого самоврядування та формування місцевого самоврядування на корпоративних засадах, що, на сьогодні, вже актуальним в аспекті європейських правових стандартів місцевого самоврядування.

Література:

1. *Владимирский-Буданов М.* Немецкое право в Польше и Литве / М. Владимирский-Буданов // Журнал Министерства Народного Просвещения. – 1868. – Ч. СXXXIX. – С. 467.
2. *Гошко Т.* Нариси історії Магдебурзького права в Україні, XIV – початок XVII ст. / Т. Гошко ; [наук. ред. Я. Дашкевич]. – Львів : Афіша, 2002. – 254 с.
3. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси / М. С. Грушевський / редкол. : П. С. Сохань (гол.) та ін. – К. : Наук. думка, 1991. – Т. 5 – 688 с.
4. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
5. *Кистяковский А. Ф.* Очерк исторических сведений о своде законов, действовавших в Малороссии, под. заглавием: Права, по которым судится Малороссийский народ / А. Ф. Кистяковский. – К. : Университет. тип., 1879. – 114 с.
6. *Котенко С.* Становлення та розвиток місцевого самоврядування в м. Києві (IX – XIX ст.ст.) / С. Котенко // Юридичні науки. – 2007. – № 74 – 76. – С. 103–107.
7. *Музиченко П. П.* Історія держави і права України : навч. посіб. // П. П. Музиченко. – 4-те вид., стер. – К. : Знання, 2003. – 429 с.
8. *Цех* / Вікіпедія. – [Електронне джерело]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B5%D1%85>.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 35.088

С. В. ГАЗАРЯН

КУЛЬТУРНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ СОЦІОКУЛЬТУРНИХ ЗМІН

Обґрунтовано визначення змісту поняття культурної компетентності посадової особи як показника рівня повноти і свободи виразу думок в умовах сучасних соціокультурних змін. Доведено також актуальність цілеспрямованої культурної підготовки службовців, яка повинна відповідати європейським стандартам освіти.

Ключові слова: суспільство, державне управління, культура, управлінська культура, культура державного управління, культура посадової особи, компетентність.

A definition of the content of the concept of public servants' cultural competence is substantiated as an indicator for the level of freedom and integrity under current socio-cultural changes. The urgency of the matter of a goal-oriented cultural training of public servants complying with the European education standards has been proved.

Key words: society, public administration, culture, administrative culture, culture of public administration, culture of civil servant, competence.

Роль культурного чинника у вирішенні сучасних проблем управління суспільством постійно зростає, що пояснюється таким: зростаючою значущістю духовно-культурних регуляторів суспільного життя, які все більше стають системоутворюючими в сукупності всіх взаємодіючих сил у суспільстві та проникають у діяльність кожного елемента суспільства, розширюючи тим самим зону своєї дії; безперервно зростаючою часткою інтелектуальної власності в загальній сукупності суспільного продукту (в розвинених країнах вона досягає 50 % його загального обсягу), що підвищує відповідальність суспільства за раціональність використання головного ресурсу – інтелектуального, частиною якого є і управлінський ресурс. Водночас наше суспільство стоїть сьогодні перед найгострішою проблемою, зростаючою суперечністю: відбувається накопичення інтелектуального потенціалу, зростають можливості його використання в управлінській практиці, проте рівень управління падає, відбувається системна криза управління.

Актуальність дослідження продиктовано також прийняттям Закону України “Про правила етичної поведінки”, який визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм [8], і Закону України “Про державну службу”, в якому визначено компетентнісний підхід до управління людськими ресурсами та закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби та рівень професійної компетентності особи [7].

Значущою тематикою дослідження робить модернізація державної служби в рамках реформування системи державного управління та зміни якості кадрової політики в державі, а також Президентської програми економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, що визначила конкретні завдання з підвищення ефективності державного управління. Результативність цих планів багато в чому визначається людьми, що володіють культурною компетентністю, здатними вплинути на хід прийняття управлінських рішень, додати діяльності структур виконавчої влади інноваційний характер. Виходячи з цього, зростає потреба включення посадової особи в систему безперервної освіти, пов’язану з підвищенням рівня її адаптованості до культурного, комунікаційного, техногенного та ін. сучасного середовища, її вмінь орієнтуватися в інформаційному потоці, правильно використовувати отриману інформацію для прийняття рішень, та її навичках вільно комунікуватися в сучасному глобалізованому світі на основі знань і прийняття національних та загальнолюдських цінностей.

Відтак, необхідність наукового аналізу впливу масштабних соціокультурних змін на компетентність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, адже успіхи і невдачі реформування України багато в чому пояснюються типом і рівнем управлінської культури кадрового, керівного корпусу, визначили тему статті.

Складність проблеми, її багатоаспектний характер обумовили звернення до широкого кола наукової літератури. Так, динаміку соціокультурних змін як значних зрушень, що відбуваються в системі соціальних відносин та соціальній структурі, цінностях і нормах, практиках суспільства, в уявленнях людей і значеннях, які вони надають світові, тобто соціокультурному просторі, представлено в працях Л. Моргана і Е. Тейлора (еволюціоністська теорія культури), Дж. Віко (концепція циклічного розвитку культури), М. Данилевського (концепція багатолінійного і замкненого розвитку культури), О. Шпенглера (теорія рівноцінного циклічного розвитку культур), А. Тойнбі (прихильник концепції історичного коловороту в розвитку локальних культур), Б. Малиновського (сформулював основні принципи функціонального аналізу культури), К. Леві-Строса (застосував теорію інформатики і методи структурної лінгвістики до антропологічної концепції),

А. Кребера (теорія стилів фундаментальних форм культури), П. Сорокіна (соціологічна концепція), Г. Маркузе і Т. Адорно (пов'язують виникнення кризи з такими сутнісними характеристиками культури, як репресивність та раціональність); Хосе Ортега-і-Гассета (теоретично обґрунтував суперечливість між високою (елітарною) і низькою (масовою) культурами), К. Маркса і Ф. Енгельса (марксистська концепція культури); Аврелія Августина і С. Пуфендорфа (теологічні концепції культури) та інших вчених.

Опрацьовано декілька концепцій розвитку української культури як ланки світового культурного процесу, розроблених за участю відомих учених Г. Вервеса, І. Дзюби, М. Гончаренка, М. Поповича, П. Толочка та інших. Підкреслено, що особливість національної культури в характеристиці інтегральних моментів національного життя, які складають основу нації і забезпечують подальший національно-культурний процес. До них відносяться мова, звичаї, традиції народу, релігія, художня культура, національний характер, національна самосвідомість, почиття національної гідності.

Основи державно-управлінського підходу в підготовці кадрів службовців, формуванні їх культури заклали дослідження Г. Атаманчука, В. Бабкіна, В. Бебека, Б. Гаєвського, М. Головатого, В. Князева, Г. Лелікова, А. Ліпенцева, В. Лугового, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Яцуби та інших. Певні елементи структури культури державного управління, функції цієї субкультури охарактеризували та визначили такі автори, як Т. Бутирська, Р. Войтович, Л. Воронько, І. Гречкосій, Н. Гудима, В. Козаков, Я. Матійчик, М. Нинюк, М. Пірен, В. Ребкало, М. Рудакевич, А. Скуратівський, І. Черленяк, С. Чукут, В. Шахов, І. Шпекторенко, С. Яроміч, Ю. Ясенчук та ін.

Незважаючи на досягнутий рівень розробки питань, пов'язаних з темою статті, в цілому на даний період відчувається недолік робіт щодо проблематики формування культурної компетентності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в сучасних умовах. Представлене дослідження є спробою заповнити даний недолік.

Метою даної статті є визначення змісту поняття культурної компетентності посадової особи як показника рівня повноти і свободи виразу думок в умовах сучасних соціокультурних змін, а також доведення актуальності цілеспрямованої полікультурної підготовки службовців, яка повинна відповідати європейським стандартам освіти.

Проблеми управління державою вирішуються в історії цивілізованою гуманітарністю, в основі якої “свобода” і “закон”, що орієнтують на мир, благополуччя і творення. Для бажаного поєднання даних форм вимагається наявність сили, що мотивує вчинки, мобілізує волю як влади, так і народу. Свій вклад у цю справу призначені внести особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з тієї причини, що мають справу з інтересами і долями мільйонів людей. Тому ядро ефективності управління

державою складає вимога до влади не стати “заручником шкурних” ідей, а бути “заручником” високих цінностей, бути професійною, компетентною.

Проблема Свободи як цінності життя людини і суспільства (народу) – і теоретичний її аспект (осмислення того, що ж вона собою являє), і практичний (боротьба за свободу) – існує відвіку. Найпоширенішим є негативне розуміння свободи як відсутності примусу та залежності [4, с. 485]. У сучасних словниках свободу визначають досить просто: “Свобода – можливість чинити вибір відповідно до своїх бажань, інтересів і цілей на основі знання об’єктивної дійсності” [10]. Проте, ймовірно, слід розуміти, що абсолютної свободи не існує. У реальності є її обмежені прояви, ступені. І тоді, по-перше, є свобода самореалізації особи (хоча не всі люди до цього прагнуть), що можлива тільки в суспільстві (навіть якщо це відбувається всупереч їй). Оскільки в суспільстві потрібно створювати рівні можливості для різних людей, саме демократія як гарант свободи надає такі умови. По-друге, небезглуздим є уявлення про безумовну свободу, перш за все духовну, що, за словами Е. Фромма, вабить людину до гармонії буття і самостійності вибору в дієвому прагненні до різних ідеалів, причому не тільки ідеалів добра, любові, краси. Тому, якщо індивід ізольований, пригнічений відчуттями самотності і безсилля, то саме тоді він прагне влади або до підкорення, тоді він схильний до руйнації. Якщо ж свобода дозволяє реалізувати особі свою сутність повністю і без компромісів, то основоположні принципи антисоціальних прагнень зникають [14, с. 224]. Отже, у нашій роботі йтиметься про позитивну свободу, яка народжується, твориться і існує в полі культури як її цінність. Ця цінність реалізується:

– на низькому рівні – цінним є те, що дає свобода, яка межує з відсутністю культури (збереження власного життя, збільшення можливостей забезпечити собі (і своїм близьким) добре, безбідне, безпечне життя, збагатитися, задовольняти плотські і не дуже високі духовні потреби, знаходячи для цього відповідне положення в суспільстві);

– на більш високому рівні – цінною є сама свобода, перш за все внутрішня свобода (свобода самопрояву, самореалізації, бажано – свобода не обмежена), реалізована в творчості: “творчість невідривна від свободи. Лише вільний творить” [2, с. 255, 368];

– на вищому рівні – свобода, яка включає відповідальність за себе (свої думки, наміри, дії), за інших і за те, що відбувається в світі, так звана “свобода для”, “свобода в ім’я”. У світі культури така свобода реальна, вона протистоїть безкультурності, що “відтворюється як постійна тінь культури, тому що саму культуру можна тримати лише на межі доступної людині напруги всіх сил. У так званих чистих або граничних станах” [5, с. 371–373]. Ця “граничність”, межа, ідеальність – не є нереалізованою, нежиттєвою. Більш того, немає людей, що знаходяться на низьких рівнях культурності, у яких в окремі моменти життя не могли б здійснитися граничні стани. Спалахи любові, совісті, щось від “свободи для” – все це є можливим хоча б частково, як виняток.

У конкретної людини і конкретного суспільстві немає чіткого розподілу на рівні культурності.

Свобода, як і інші цінності культури, реалізуються своєрідно в різних сферах життєдіяльності. Ступінь втілення культури залежить від специфіки сфери діяльності. Особливості сучасного державного управління пов'язані з процесами зміни соціально-економічної та політичної систем, а також полягають у функціях здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень: а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найважливіші сторони життя держави й суспільства; б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність); в) юридично-владний, розпорядчий характер; г) організаційний зміст, за допомогою якого досягають регулювання й координації спільної праці людей; р) активність і цілеспрямованість, має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального й адміністративно-політичного будівництва; д) безперервне та постійне здійснення. Для здійснення державного управління створюють спеціальні органи (встановлюють посади), які діють у рамках законів і в межах своїх повноважень [1, с. 102]. Вказані характеристики державного управління безпосередньо впливають на культурну компетентність посадових осіб і передбачають знання про культуру державного управління, вміння та навички володіння нею.

При розгляді своєрідності реалізації культури і її цінностей у різних сферах життєдіяльності, у тому числі в державному управлінні, важливо пам'ятати про феномен цивілізації. Відомо, що цивілізовані форми господарювання, моралі, права, політики можуть бути нелюдними і, отже, протистояти культурі в її суті. Тому теоретиками обговорюються значення певних видів культури (наприклад “правова культура”, “політична культура”, “управлінська культура” та ін.) залежно від типу цивілізації. У наукових розвідках поняття “цивілізація” асоціюється з певним моральним ідеалом, ціннісною моделлю розвитку суспільства, що уособлює розумно побудовану структуру, здатну забезпечити всі необхідні потреби соціуму.

На особливості, які відрізняють культуру посадової особи від усіх інших видів і форм культури, впливають три стратегічні тенденції розвитку світової спільноти на початку ХХІ ст. – глобалізація, екологізація та інформатизація суспільства [15, с. 198–201]. Глобалізація – це сплав усіх тих рис у сучасному розвитку (економічних, політичних, технологічних, інформаційних, екологічних, соціокультурних), які об'єднують світовий соціум, формують його як системну цілісність [11, с. 10–15]. Це актуалізує важливість таких цінностей для управлінця, як глобальне мислення, вміння працювати з командою і партнерами, колективне лідерство, технологічна компетентність, прагнення до конкурентної переваги, підтримка культурного різноманіття.

Екологізація є знаменним явищем доби глобалізації, коли людство поступово усвідомлює спільність, єдність своєї долі та історичних завдань сьогодення. Помітним результатом цього є об'єднання трьох основних точок зору:

економічної, соціальної та екологічної у концепції сталого розвитку [13, с. 27–34]. Спираючись на розширення варіантів вибору людини як головну цінність, концепція сталого розвитку передбачає, що людина повинна брати участь у процесах, які формують сферу його життєдіяльності, сприяти прийняттю і реалізації рішень, контролювати їх виконання.

Інформатизація суспільства – “це процес, в якому соціальні, технологічні, економічні, політичні та культурні механізми не просто пов’язані, а буквально сплавлені, злиті воедино” [9, с. 34]. В інформаційному суспільстві головною цінністю та тим, що має визначальну грошову цінність, є інформація. Найвищою цінністю є носій та виробник інформації. Носієм та виробником інформації є фахівець – людина. Саме тому цінність особистості (людини) в розвинутих країнах зараз ставиться на перше і головне місце [12, с. 9–41]. У зв’язку з цим підвищується рівень вимог сучасного суспільства до діяльності і підготовки професіоналів, у тому числі сфери державного управління.

Узагальнюючи найбільш значущі, на наш погляд, позиції щодо розуміння культурної компетенції як показника рівня повноти і свободи виразу думок в умовах сучасних соціокультурних змін, зазначимо: важливою умовою для опанування культурної компетенції є усвідомлення того, що соціально значимі традиційні статусні ознаки особистості (походження, національність, раса, віро сповідання тощо) відходять в минуле, а головними статутно-утворюючими характеристиками особистості стають параметри її професіоналізму: освіченість, спеціалізованість, кваліфікація, актуальність професії, динаміка посадового зростання, відповідальність за себе (свої думки, наміри, дії), за інших і за те, що відбувається у світі. Звідси основними складовими культурної компетентності особистості стають психологічна мобільність, комунікабельність, соціальна адаптивність, культурна толерантність, соціальна відповідальність. Слід підкреслити, що наведені характеристики не знищують функціонування більш традиційних рис культурної компетентності. Останні просто понизили рівень своєї загальносоціальної значущості, виявилися відтиснутими у сферу приватних міжособових взаємовідносин між людьми. Для формування рис і параметрів культурної компетентності повинні бути створенні передумови, перш за все, через посилення інтегративно-культурного статусу освіти, оновлення змісту і форм управлінської освіти з метою підготовки конкурентоспроможного вітчизняного фахівця державноуправлінського профілю, готового жити і діяти у відкритому загальноцівілізаційному культурному просторі.

Отже, поєднуючи погляди вчених [3, с. 153–154, 341, 354; 6, с. 16–23 та ін.] на заявлену проблему, можна припустити, що культурна компетентність посадової особи – це інтегративна якість особистості, що включає сукупність знань, умінь, навичок і досвіду, які формують особистісні і професійні властивості фахівця на достатньому рівні для ефективного виконання ним професійних функцій, самореалізації, безконфліктній ідентифікації та інтеграції у сучасне соціокультурне суспільство.

Беручи до уваги вищевикладене, у структурі культурної компетентності посадової особи можна виділити такі елементи:

– мотиваційно-ціннісний, який включає мотиви, цілі, ціннісні установки, потреби, які мають значення для особи та суспільства. Засвоєння культурних цінностей є розвитком самої людини і становленням її як творчої особистості. Сукупність культурних цінностей забезпечує свободу виразу думок. Роблячи акцент на свободі виразу думок, ми підкреслюємо дух відвертості і діалогу, який повинен керувати відносинами між владою, соціальними групами і громадянами усередині суспільства знань. Без свободи виразу думок не може бути публічної дискусії, не залишається місце для знань, проте там вже не буде ні суспільства знань, ні їх спільного використання;

– когнітивний, який характеризує сукупність знань про загальнолюдські процеси, що відбуваються, культуру управління, культуру державного управління, сутність і способи самоосвіти, самовиховання культурної компетентності; здатність до якісного перетворення всієї інформаційної інфраструктури суспільства з метою оптимізації результатів для соціально значущої діяльності;

– діяльнісний, що носить творчий характер, дозволяє переводити знання, цінності суспільства в процесі соціалізації в стійкі риси особи, творити як саму особу, так і її культуру, норми поведінки, мотиви до інноваційно-управлінської діяльності;

– комунікативний, який включає, перш за все управлінські, організаційні відносини, в яких матеріалізуються знання, норми, зразки, пізнання суті творення нових ідей, розвиток установок, що характеризують зміст управління, рівень управлінського мислення;

– емоційно-чуттєвий, обумовлює позитивне оцінювання суспільних явищ із опорою на соціальні та особистісні значимі цінності, здатність сприймати внутрішній світ іншого й ототожнювати себе з ним. Особа не лише розвивається на основі освоєння нею культури, а й поповнює її новими елементами.

Українському суспільству, що розвивається в умовах сучасних соціокультурних змін, потрібні освічені, етичні, заповзятливі управлінці, які можуть самостійно приймати відповідальні рішення в ситуації вибору, прогнозуючи їх можливі наслідки, здібні до співпраці, які відрізняються мобільністю, динамізмом, конструктивністю, розвиненим почуттям відповідальності за долю країни. У зв'язку з цим підвищується рівень вимог сучасного суспільства до культурної компетентності суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування як показника рівня повноти і свободи виразу ними думок. Роблячи акцент на свободі виразу думок, ми підкреслюємо важливість публічного діалогу.

Багатий історичний досвід розвитку людства та становлення демократичного управління, передусім цікавої для України Європи, сприяє розумінню культурної компетентності посадових осіб, під якою ми припускаємо умовно достатній рівень соціалізації і інкультурації особистості посадовця в суспільстві та професійній сфері. Цілком очевидно, що риси культурної компетентності посадової особи,

що вибудовуються, повинні відповідати соціокультурному типу українського суспільства та демократичному типу держави і відтворювати особистість управлінця, модальну для цього. Не викликає сумніву думка про те, що основним регулятором динаміки культурної компетентності виступає освіта.

Література:

1. Адміністративне право України : [підруч.] / Ю. П. Битяк, Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. *Бердяев Н. А.* Философия свободы. Смысл творчества / Н. А. Бердяев. – М. : Правда, 1989. – 607 с.
3. Вища освіта України і Болонський процес : навч. посіб. / [авт. кол. : М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук та ін.] ; за ред. В. Г. Кремня. – К. : Освіта, 2004. – 384 с.
4. *Лосский Н. О.* Избранное / Н. О. Лосский. – М. : Правда, 1991. – 624 с.
5. *Мамардашвили М.* Как я понимаю философию / М. Мамардашвили. – [2-е изд., измен. и доп.]. – М. : Прогресс, 1992. – 256 с.
6. *Пригожин А. И.* Организационные управленческие патологии / А. И. Пригожин // *Общественные науки и современность*. – 1998. – № 3. – С. 16–23.
7. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // ВВР України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
8. Про правила етичної поведінки : Закон України 17.05.2012 р. № 4722-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.
9. *Ракитов А. И.* Философия компьютерной революции / А. И. Ракитов. – М. : Политиздат, 1991. – 288 с.
10. Свобода. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
11. *Семенюк Е. П.* Глобалізація: філософський аналіз поняття / Е. П. Семенюк // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Філософські науки. – 2007. – № 578. – С. 10–15.
12. *Семенюк Э. П.* Информатика и современный мир. Философские аспекты : [сб. ст.] / Э. П. Семенюк. – Львов : Укр. акад. друкарства, 2009. – 283 с.
13. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.
14. *Фромм Э.* Бегство от свободы / Э. Фромм ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1995. – 256 с.
15. *Челомбицкая М. П.* Ценностные ориентиры современного общества / М. П. Челомбицкая, Н. Г. Лавинский // Молодой ученый. – 2011. – № 12. – Т. 1. – С. 198–201.

УДК 343.13

I. А. ПЕТРОВА

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проведено аналіз основних характеристик конфліктів у колективах, визначено особливості конфліктів в органах внутрішніх справ і надано основні напрями їх вирішення, профілактики та попередження.

Ключові слова: конфлікт, конфліктна ситуація, працівник, дисфункціональні конфлікти, функціональні конфлікти, причини конфліктів, методи вирішення конфліктів, дисципліна.

The analysis of descriptions of conflicts is conducted in collectives, the features of conflicts are certain in the organs of internal affairs and basic directions of their decision, prophylaxis and warning are given.

Key words: conflict, conflict situation, worker, disfunkcional'ni conflicts, functional conflicts, reasons of conflicts, methods of decision of conflicts, discipline.

Під час спільної праці між людьми виникають певні взаємовідносини, які в деяких ситуаціях перероджуються в конфліктні. У процесі практичної діяльності правоохоронців обов'язково виникають випадки, коли керівник приймає рішення, які не подобаються працівникам, або працівники при будь-якому зручному випадку натякають, що в образі себе не дадуть. Конфлікти мають широкий діапазон дії. Як правило, конфлікт асоціюється зовсім не з позитивними діями, але якщо бути об'єктивним, то впровадження будь-якого нововведення супроводжується великими і малими конфліктами. В останні роки з'явилась думка, що, можливо, завдяки конфліктам здійснюється рух уперед до нового, переборюється старе.

Питаннями виникнення, розвитку та усунення конфліктів у колективах займалися різні вчені, серед яких Л. Герасіна, М. Требін, Г. Гребеньков, І. Ковальова, П. Прибутько, Р. Михайленко та ін. [5; 6; 9]. Конфлікти в органах внутрішніх справ мають свої особливості, що окремо досліджувалось О. Бандуркою, А. Друзем, Є. Ковальовим, В. Соболевим [2; 3; 7]. Сучасні умови управління вносять свої вимоги до діяльності правоохоронців, які створюють нові причини виникнення конфліктів і потребують конкретизації та уточнення підходів щодо їх вирішення.

Мета статті – виявити основні причини виникнення конфліктів в органах внутрішніх справ у сучасних умовах та визначити основні підходи щодо їх профілактики, попередження та вирішення.

Конфлікт визначають як відсутність згоди між двома або більше сторонами (особами або групами), коли одна із сторін нав'язує свою точку зору, думку або

мету іншій стороні та заважає їй чинити так само. Таке визначення невичерпне, але дозволяє усвідомити сутність явища досить повно. Слід розрізнати поняття “конфлікт” д.і “конфліктна ситуація”. Звичайно, конфліктна ситуація передую конфлікту, її наявність створює передумову конфлікту, але це не означає, що конфлікт обов’язково відбудеться, якщо була конфліктна ситуація.

Ефективне управління працівниками, у тому числі і в органах внутрішніх справ (ОВС), неможливе без знання основних форм прояву конфліктів, їх причин і процесу вирішення [2-3]. Традиційно в суспільстві панує думка, що конфлікти в організації небажані. Сучасний менеджмент переконує, що конфлікт стає корисним за умови ефективного управління ним. Коли конфліктна ситуація в організації керована, то конфліктуючі сторони співпрацюють між собою. У результаті перемогу отримують обидві сторони, а справа, якою вони займаються, одержує новий, додатковий імпульс свого розвитку. Такі конфлікти мають функціональний характер, їх називають функціональними. Позитивні наслідки керованого (функціонального) конфлікту такі: вироблення сприятливого рішення; схильність до співробітництва; поліпшення взаємовідносин між працівниками, підлеглими та керівниками; поява додаткових ідей; виявлення додаткових альтернатив тощо [7].

У випадках, коли конфлікт некерований, тобто керівник не вживає заходів до його подолання, то відносини між людьми набувають форми “війни”, що завжди завдає шкоди будь-якій справі. Такий конфлікт називають дисфункціональним, він має негативні наслідки для організації, а саме: погіршення взаємин між працівниками; поганий моральний клімат, падіння продуктивності праці, плинність кадрів; ослаблення співробітництва в майбутньому; непродуктивна конкуренція з іншими групами чи працівниками; пошук ворогів; зменшення взаємодії сторін конфлікту; збільшення ворожості між суб’єктами конфлікту; надання більшого значення перемозі, ніж вирішенню реальної проблеми; тимчасове святкування перемоги.

Конфліктні ситуації, які виникають у підрозділах ОВС, можна умовно поділити на внутрішні (між начальниками та підлеглими або між підлеглими) та зовнішні (виникають між працівниками міліції та громадянами, або між працівниками ОВС і представниками влади, представниками господарських або суспільних організацій). Конфліктні ситуації в ОВС також можна поділити на дві групи: штучні та натуральні.

При виконанні службових обов’язків з охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю виникають штучні конфлікти, тому що особи, які скоїли правопорушення, протидіють працівникам ОВС у встановленні істини, коли здійснюють спроби уникнути відповідальності або зменшити її, використовуючи різні засоби. До створення штучних конфліктних ситуацій звертаються злочинці під час затримання. Вони провають громадян закликами про допомогу або симулюючи випадки тощо. Коли громадяни приходять їм на допомогу, тим самим відволікаючи увагу працівника міліції, злочинець робить спробу втекти.

Для попередження конфлікту треба правильно вибрати час, місце та спосіб затримання і враховувати особистість злочинця. Працівнику міліції необхідно представитись та пояснити причину затримання.

Часто причиною конфліктної ситуації можуть бути психологічні обставини [4]. Основними джерелами натуральної конфліктної ситуації є:

- необхідність правоохоронцям використовувати заходи примусу;
- вимоги постійної двобічної боротьби із порушниками;
- інші антагоністичні вимоги діяльності ОВС.

Залежно від того, в якій сфері професійної діяльності працівників міліції виникають конфлікти, вони пов'язані з діяльністю щодо розкриття злочинів або процесом проведення попереджувальної роботи [3]. Конфліктні ситуації, які пов'язані з розкриттям злочинів, характеризуються великим емоційним напруженням, значними витратами часу, широким діапазоном можливих наслідків результату конфлікту, вимогами суворого дотримання закону. Сьогодні основними причинами внутрішніх конфліктних ситуацій у діяльності колективу працівників ОВС є:

- недоліки організації праці, які обумовлені специфікою діяльності в ОВС;
- невміння розподілити працівників відповідно до їх кваліфікації та психологічних особливостей, а також надлишок адміністрування з боку керівництва;

- причини, які пов'язані з міжособистісними відносинами в колективі, психологічна несумісність людей, недостатня вихованість, слабка підготовка працівників до виконання своїх функціональних обов'язків;
- нечітке уявлення про свої службові обов'язки тощо.

Часто причиною конфліктних ситуацій може слугувати матеріальний фактор. У працівника може виникати протиріччя між самооцінюванням витрат часу і праці та винагородою, яку він отримує за роботу. Такого роду конфлікт обмежує ініціативу, гальмує пильність у службі. Причиною конфлікту може бути і не зовсім правильна практика використання заходів заохочення та покарання. Окрім того, конфлікт може виникнути також при нетактовному поводженні працівників або як реакція на образливий відгук про роботу з боку керівництва чи колег.

У правоохоронних органах для попередження конфліктної ситуації необхідно уникати психологічної несумісності між працівниками. Причиною психологічної несумісності може бути різниця індивідуально-психологічних властивостей працівників. Тому дуже важливим є правильний підбір працівників за допомогою психологічних обстежень [4; 8]. Головними причинами конфліктів, які витікають із властивостей особистості та стилю керівництва, є:

- недостатній досвід керівника у роботі з людьми та у вирішенні оперативно-розшукових задач;
- вади виховання, що проявляються у грубості, черствості, нечесності;
- риси характеру, які виявляються в неврівноваженості, що призводить до сполохів, різкості у спілкуванні з підлеглими, а також надмірна власність;
- неадекватність стилю управління підготовкою колективу.

Такі конфлікти призводять до зниження ефективності управління, нерозумінням між підрозділами. Все це призводить до того, що замість погодженості у груповій роботі та довіри у працівників підрозділів ОВС спостерігається активний або пасивний опір і підозра.

До загальних заходів попередження конфліктів в ОВС відноситься зосередження уваги особового складу на стані оперативної обстановки, охороні громадського порядку, профілактиці правопорушень та боротьбі зі злочинністю; підвищення авторитету рядового складу та керівництва ОВС серед населення. При виборі шляхів вирішення конфліктних ситуацій спочатку треба проаналізувати процес і характер конфлікту [3]. Для цього необхідний такий порядок дій:

- визначити проблеми, які треба вирішити;
- виявити головні діючі особи конфлікту;
- з'ясувати їх позиції, інтереси, цілі;
- ліквідувати конфліктну ситуацію;
- провести порівняльний аналіз конфліктної ситуації;
- виробити альтернативне рішення з урахуванням інтересів діючих осіб.

Особливістю вирішення конфліктних ситуацій в органах внутрішніх справ є те, що будь-яке рішення повинно ґрунтуватись на законах та інших нормативних актах, які регламентують діяльність ОВС [1]. Конкретними засобами вирішення конфліктів є:

- рішення проблеми, що лежить в основі конфлікту;
- компроміс, який пов'язаний з розумними взаємними поступками;
- поступове погодження протиріч;
- усунення однієї або всіх конфліктних сторін.

При вирішенні конфліктних ситуацій, які відбуваються в діяльності ОВС, треба враховувати низку факторів, а саме:

- учасниками конфлікту є люди, які мають велику владу, і які можуть її невірно використовувати, що приведе до порушення законності;
- працівники ОВС, які є учасниками конфлікту мають різнобічну інформацією, в тому числі і специфічну, яка складає службову або державну таємницю;
- працівники ОВС мають у своєму розпорядженні спеціальні технічні засоби захисту, в тому числі і вогнепальну зброю;
- діяльність працівників ОВС відбувається в агресивному, недобррозичливому середовищі, що накладає визначений відбиток на їх поведінці.

До адміністративних методів вирішення конфліктів в ОВС можна віднести: покарання, примушування, переміщення. При їх використанні необхідно керуватись Дисциплінарним статутом ОВС, положенням про проходження служби рядового та начальницького складу, законами України та іншими нормативними актами [Там же].

Керівнику при вирішенні конфліктних ситуацій треба враховувати характер формальних та неформальних взаємин у колективі. Формальні взаємини

регулюються наказами та інструкціями, розпорядженнями, функціональними обов'язками. Вони ґрунтуються на принципах підлеглості та службової залежності. Неформальні – ґрунтуються на основі неофіційних взаємин, дружбі, симпатіях та антипатіях, загальних інтересах тощо. Конфліктні ситуації, які виникають на основі психологічної несумісності можуть бути подолані за допомогою педагогічних прийомів та зміни психологічного клімату в колективі.

Дисципліна як засіб попередження конфліктів також широко використовується в ОВС [1]. Поняття дисципліни тісно пов'язано з поняттям норми поведінки. Дисципліна – це соціальна категорія, яка визначає правила поведінки членів суспільства і відображає традиції, звичаї, правила моралі і норми поведінки, що склались в цьому суспільстві. Неодмінними складовими елементами дисципліни є сукупність визначених норм та правил поведінки окремих членів суспільства при обов'язковому їх виконанні та дотриманні. Сукупність правил і вимог, які забезпечують дотримання дисципліни визначені в уставах і нормативних документах. Це обумовлено природою колективних форм взаємин трудової діяльності та структурною організацією даних взаємин, які направлено на досягнення єдиних цілей та задач.

Дисципліна, яка закріплена в законах, повинна представляти єдність обов'язків та вимог для всіх учасників суспільних відносин протягом усього часу їх протікання, може змінитись тільки у випадку зміни або закінчення відносин.

Важливим є розуміння самодисципліни як форми глибокої усвідомленості необхідних сумісних дій при досягненні кінцевих позитивних результатів виконання установок, правових і моральних норм поведінки людини в суспільстві. Цінність такої форми дисципліни полягає в тому, що вона дотримується не тільки під контролем інших людей, але і тоді, коли у складній обстановці людина залишається неконтрольованою [1; 3; 4].

Однією з найбільш поширених форм дотримання дисципліни є дисципліна за розумінням моральної та матеріальної вигоди. У цьому випадку індивід вчиняє відповідно встановленим правовим і моральним нормам у розрахунок тільки на отримання моральних та матеріальних винагород при розподілі кінцевого продукту сумісної праці. Однак така форма дисципліни потребує постійного контролю з боку керівника за її дотриманням.

Дисципліна по неволенню характерна для працівника з ярко вираженою індивідуалізацією своїх інтересів та спирається на зовнішні санкції примусового характеру. Таку форму дисципліни слід використовувати до осіб з біологічною прихильністю до егоїстичної форми поведінки, які прагнуть звести до мінімуму свої зусилля для досягнення кінцевого результату. Крайньою формою проявлення такої поведінки є злочинність.

Примушення використовують в якості заходів дисциплінарного, адміністративного, кримінального, матеріального та суспільного впливу за допущенні порушення соціальних норм і в цілях попередження даною особою нових порушень. Будь-яка організована та упорядкована праця потребує

обов'язкового дотримання правил взаємних відносин. Це можуть бути правила, статут, закон або інший документ, які регламентують поведінку особи в конкретному середовищі, а також повинна бути система контролю за дотриманням правопорядку. Часто недотримання цих правил є причиною виникнення конфліктів.

Дисципліна потребує визначеної суворості її дотримання. Будь-яке відхилення може призвести до виникнення конфліктної ситуації та конфлікту. Воно є регулятором у взаєминах при виконанні колективного завдання. З метою більш ефективного дотримання дисципліни створюють системи морального та ідеологічного виховання і системи, які забезпечують примусове виконання встановлених форм сумісних відносин.

Конфлікти, які виникають у колективі, заважають співробітникам жити та працювати, тому потрібна профілактична робота з їх попередження та усунення. Попередити конфлікт можна, якщо знати основні групи причин їх виникнення та своєчасно усувати їх, а саме:

- недоліки, що витікають із організації трудової діяльності;
- недоліки в галузі управління, які пов'язані з неправильною розстановкою працівників відносно їх кваліфікації та психологічних особливостей;
- недоліки, які ґрунтуються на міжособистісних взаєминах всередині колективу (протиріччя між старими та новими членами колективу, наявність “важких” у спілкуванні людей тощо).

Профілактика конфлікту в ОВС може проводитись на різних рівнях. Первинна профілактика конфлікту пов'язана з психологічним навчанням працівників. Вона полягає в ознайомленні працівників із сутністю конфлікту; причинами, які викликають ці конфлікти, їх наслідками. У процесі цієї роботи даються рекомендації з безконфліктного спілкування, засвоюються правила поведінки у конфліктних ситуаціях, надаються консультації, як окремим працівникам, так і групам; аналізується поведінка працівників у конфліктних ситуаціях [3; 4]. На більш високому рівні профілактики використовуються активні методи навчання: групова дискусія, ділові і рольові ігри. Здійснюється тренінг спілкування.

Таким чином, ефективне управління конфліктами в органах внутрішніх справ передбачає встановлення його типу та причин, а також використання відповідних структурних і міжособистісних способів розв'язання конфліктної ситуації. На практиці керівник має визначати набір методів, використовуючи їх у різних комбінаціях – залежно від характеру конфлікту, його розвитку, власних здібностей, досвіду тощо.

Література:

1. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // ВВР України – 2006. – № 3-4 (134-135). – С. 27–34.
2. Бандурка А. М. Конфліктологія : учеб. пособ. / А. М. Бандурка, В. А. Друзь. – Х. : РИП “Оригінал”, Фортуна-пресс, 1997. – 356 с.

3. Бандурка О. М. Теорія і методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ / О. М. Бандурка, В. О. Соболев. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 365 с.

4. Барко В. І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід) : монографія / В. І. Барко. – К. : Ніка-Центр, 2003. – 448 с.

5. Герасіна Л. М. Конфліктологія : навч. посіб. / Л. М. Герасіна, М. П. Требін, В. Д. Воднік. – Х. : Право, 2012. – 128 с.

6. Гребеньков Г. В. Конфліктологія : навч. посіб. / Г. В. Гребеньков, І. І. Ковальова, Ю. М. Красноносів. – Львів : Магнолія, 2011. – 230 с.

7. Ковальов Є. В. Принципи менеджменту : навч. посіб. / Є. В. Ковальов. – Х. : ХНУВС, 2012. – 100 с.

8. Погрібна В. Л. Соціологія професіоналізму : монографія / В. Л. Погрібна. – К. : Алеута, КНТ : ЦУЛ, 2008. – 336 с.

9. Прибутько П. С. Конфліктологія : навч. посіб. / [П. С. Прибутько, Р. В. Михайленко, Л. М. Дубчак, М. М. Роговенко]. – К., 2010. – 134 с.

Надійшла до редколегії 16.04.2013 р.

УДК 351.851: 378.147

Д. В. БОНДАР

ПІДГОТОВКА УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ – ГОЛОВНА МЕТА ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ОСВІТИ

Проаналізовано теоретичні аспекти формування нових механізмів впливу держави на підготовку студентів управлінських спеціальностей. Запропоновано механізм упровадження наукових результатів в освітнянські стандарти щодо вдосконалення навчального процесу.

Ключові слова: вища освіта, державні механізми, державне управління.

The theoretical aspects of forming of new mechanisms of influence of the state on preparation of students of administrative specialities are analysed in the article. The mechanisms of introduction of scientific results offer in educational standards, for to perfection of educational process.

Key words: higher education, state mechanisms, state administration.

Докорінні зміни в соціальному, економічному, духовному розвитку українського суспільства відбуваються на фоні стрімкої глобалізації, суттєвих інформаційно-технологічних зрушень і входження національної вищої школи в європейський освітній простір. Це зумовлює необхідність підготовки нової

генерації фахівців, зокрема управлінських спеціальностей, здатних ефективно працювати в різноманітних сферах управління і органах державної влади. Проте система державного управління підготовкою цих категорій спеціалістів, на думку провідних учених і практиків, має істотний недолік – відсутність сучасних механізмів державного впливу, а отже, незадовільне управління процесом підготовки студентів управлінських спеціальностей. Прогресивність суспільного розвитку багато в чому залежить від спроможності освітньої сфери відтворювати інтелектуальний потенціал, якісну робочу силу. Сучасна система вищої освіти України охоплює значний сегмент суспільства, в її сферу залучено великі людські, фінансові та матеріально-технічні ресурси. За роки незалежності більш ніж удвічі зросла кількість вищих навчальних закладів і чисельність студентів, відбулася диференціація спеціальностей, суттєвих змін зазнала структура вищих навчальних закладів, якісно змінився ринок працевлаштування випускників. Сучасні політичні та соціально-економічні перетворення в українській державі ставлять нові завдання перед освітньою системою країни, визначення теоретико-методологічного обґрунтування потреби вдосконалення державного управління системою вищої освіти.

Грунтовне дослідження основних теоретико-методологічних аспектів підготовки студентів, зокрема управлінського спрямування, здійснено у працях учених-педагогів: А. Алексюка, В. Андрущенка, С. Архангельського, В. Беха, Г. Дмитренка, В. Журавського. Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічних засад системи державного управління і її механізмів зробили вітчизняні вчені в галузі державного управління: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Воротін та ін.

Метою статті є обґрунтування наукових засад інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей.

Необхідність докорінного вдосконалення якості підготовки фахівців на основі практичної спрямованості кваліфікаційних вимог з урахуванням кон'юнктури ринку праці та світового досвіду зумовлює необхідність переходу до ступеневої системи освіти, що базується на суб'єктно-діяльному підході щодо встановлення цілей та змісту освіти і професійної підготовки для кожного освітнього або освітньо-кваліфікаційного рівня. Проблема розвитку і вдосконалення української державності потребує створення ефективної системи державного управління, яке має не лише відповідати кращим надбанням державноуправлінської науки, а й ґрунтуватися на принципово нових методологічних засадах – інноваційних механізмах системи державного управління. Державне управління управлінською освітою щодо створення системи забезпечення якісної підготовки студентів управлінських спеціальностей повинно базуватись на відповідних законах і законодавчих актах України, а інтеграція вищої освіти у світову систему – це об'єктивний процес, що не повинен розвиватися некерувано.

У комплексі багатьох проблемних питань, що постають на шляху системного вдосконалення механізмів державного управління, першочерговим в Україні є

перехід до інноваційного розвитку. Не знаючи суті і особливостей інноваційних механізмів державного управління, неможливо аналізувати, розвивати та вдосконалювати. З огляду на виняткову актуальність розвитку механізмів державного управління на інноваційній основі слід відзначити той прикрий факт, що державноуправлінська наука поки не має чіткого теоретичного обґрунтування, які механізми належать до інноваційних.

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, вибраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи державного управління через посилення якості підготовки спеціалістів даної ланки. Демократичні перетворення, що відбуваються в країні, потребують нових підходів до формування механізмів функціонування державної служби, їх наукового обґрунтування та впровадження. Ефективне розв'язання такої складної комплексної проблеми, якою є формування інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей, зумовлює попереднє визначення теоретичних і методологічних основ щодо вибору сучасних наукових підходів і методів проведення дослідження. Саме такий підхід дає можливість найкращим чином використати увесь сучасний науковий інструментарій для дослідження теорії і практики формування ефективних механізмів державного управління підготовкою цієї категорії студентів, окреслити його наукові аспекти, ступінь універсальності, приналежності до систем різної природи, тобто визначити роль і місце державного управління в системі соціального управління.

Для дослідження проблеми інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей потрібно спочатку проаналізувати категорію “державне управління” з позицій комплексного, системного і атрибутивного підходу, що дасть можливість правильно визначити роль і місце цієї категорії в соціальному управлінні. А вже потім переходити до вирішення державноуправлінських завдань, використовуючи сучасні наукові підходи і методи. Слід зазначити, що в категорії “державне управління” різні аспекти “державного” досліджувалися протягом багатотисячолітнього існування державотворчих відносин ученими різних галузей науки: філософами, юристами, соціологами. І в цьому напрямі досягнуто певних позитивних результатів, чого не можна сказати про категорію “управління”, хоча вона також має глибоке історичне коріння і постійно розвивалась, починаючи від стародавніх часів. Важливо, що незалежно від своєї природи державне управління – це завжди процес, в якому наявні три підсистеми: початок, середина і закінчення, котрі є його атрибутами. Сутність системного державного управління полягає у здійсненні системного (одночасного) впливу суб'єкта на його основні державноуправлінські підсистеми з метою забезпечення в умовах плинного середовища стійкості системи і досягнення відповідної мети.

Управлінський системний вплив суб'єкта державного управління на його об'єкт може здійснюватись у вигляді одночасної дії різної кількості механізмів: одного, двох, трьох, чотирьох і більше. Серед зазначених механізмів найбільший потенціал мають троїсті механізми державноуправлінського впливу, які за складом підсистем і порядком їх розташування відповідають основним вимогам атрибутивності. Сучасна управлінська практика свідчить про підвищення уваги вчених окремих наукових шкіл до аналізу методологічного аспекту людської, насамперед професійно-культурної, складової діяльності персоналу органів державної влади. Відповідно до цього важливим напрямом аналізу є системне розроблення проблем забезпечення цілісності організаційно-управлінського контексту функціонування і розвитку організаційної діяльності персоналу органів державної влади. Важливе значення має наука державного управління – це система знань про раціональну організацію апарату управління і найефективніші засоби, форми і методи його роботи, які дають можливість досягати максимальних результатів за найменших затрат сил і ресурсів. І найбільше значення відіграє мистецтво державного управління – спроможність і вміння державних службовців творчо підходити до визначення та реалізації організаційних цілей через застосування управлінської науки в практиці державного управління на підставі особистого життєвого досвіду чи через спеціальне навчання, наявності навичок, інтуїції, здібностей і з урахуванням конкретних особливостей функціонування об'єкта і суб'єкта державного управління. Становлення і розвиток управлінських структур органів державної влади зумовили потребу в підвищенні вимог до функціональної результативної діяльності апарату державного управління. Це пов'язано з необхідністю розробки і застосування нових функціональних інструментів, здатних забезпечити найвищу результативність та ефективність діяльності управлінського апарату органів державної влади. Суб'єкти, об'єкти і механізми державного управління належать до класу складних систем. Тому цілісне теоретичне вчення про сучасний інноваційний механізм державного управління, зокрема підготовкою студентів управлінських спеціальностей, ще тільки формується, що в основу механізмів системи державного управління управлінською освітою в цілому, її суб'єктів, об'єктів і системоутворюючих факторів покладено суцільні троїсті сутнісні системи. Ця її важлива ознака уможливила базову класифікацію інноваційних механізмів, логіка побудови якої зв'язана з використанням механізмів лише атрибутивного типу, що належать до високого рівня системності.

Таким чином, інноваційний механізм державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей – це цілісна система принципово нових засобів організації управлінських процесів і важелів державноуправлінського впливу, спрямованих на інноваційний розвиток і ефективну реалізацію цілей управлінської освіти, з метою її модернізації і отримання високої ефективності. Для виконання широкого кола управлінських функцій і завдань у різних галузях виробництва існує окрема, узагальнена категорія – “управлінський персонал” –

це фахівці широкого профілю, які організують, налагоджують і контролюють діяльність підлеглих їм працівників, користуючись сучасними науковими методами управління і одночасно самі виконують певний обсяг управлінських функцій. До цієї категорії належить широке коло управлінців, які можуть працювати на всіх рівнях управління в різних галузях: державній службі, освіті, науці, культурі тощо. Розглядаючи мислення студента з позицій системно-діяльнісного підходу, слід зазначити, що воно сформоване на основі використання системних видів наукового підходу, тому для істотного покращення інноваційних механізмів системи державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей необхідно створити професійну управлінську мову у виді системи символів і знаків. Це надасть змогу фахівцям у галузі державного управління “читати” структурно-логічні схеми, оцінювати їх якість і визначати їхні кількісні параметри, передбачити напрями руху інформації і ті перешкоди, які заважають ефективному проведенню державотворчих процесів. Оптимізація механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей на інноваційній основі можлива за умови створення єдиного, цілісного механізму, зокрема атрибутивного типу з використанням ідентичних наукових підходів і методів дослідження. Це створює реальні можливості досягнення високих кінцевих результатів і отримання необхідного ефекту. Залишається поза сумнівом, що формування з комплексу зазначених механізмів сучасного, цілісного механізму державно-управлінського впливу, могло б значною мірою запобігти прорахункам і помилкам, що мали місце в системі підготовки управлінського персоналу. Тому формування та упровадження теоретико-методологічних засад цієї державноуправлінської категорії, визначення її сутності і характерних особливостей стає украй актуальним у системі державного управління України, дає можливість суб’єкту державного управління в керованій ним системі вбачати не пасивний об’єкт, а рівноцінний суб’єкт. Відповідно до цього, характер впливу суб’єкта керування на функціонування керованої системи залежить від того, яким є рівень її самоорганізації та наскільки охоче вона вступає в діалог із суб’єктом управління [1, с. 209].

По-друге, вона зв’язана зі створенням різного роду теоретичних моделей, розвитку інноваційних механізмів державного управління суспільства, які дають змогу не тільки встановлювати співвідношення між різними ієрархічними рівнями (мікро-, мезо- і макро-) масштабних державних процесів і подавати стохастичний опис їх макродинаміки, а й передбачати їх подальший розвиток [3, с. 78].

По-третє, будь-який об’єкт у державному управлінні є різновидом соціальної системи, атрибутом якої є її цілісність. Ця категорія передбачає наявність у системі державного управління синергетичного ефекту, який досягається через інтегративну взаємодію її підсистем.

Освіта належить до найважливіших напрямків державної політики України. Держава виходить з того, що освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного, культурного і духовного розвитку суспільства, поліпшення

добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення міжнародного авторитету й формування позитивного іміджу нашої держави, створення умов для самореалізації кожної особистості.

Таким чином, масштабність інноваційних механізмів державного управління державноуправлінською освітою означає, що вони повинні охоплювати не тільки усе поле державноуправлінської діяльності суб'єкта, а й поширюватись на всю сукупність об'єктів державного управління державноуправлінською освітою.

Література:

1. *Комар Ю. М.* Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей : монографія / Ю. М. Комар. – Донецьк : СПД Купріянов, 2008. – 358 с.

2. *Поважний С. Ф.* Формування інноваційного механізму державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей в контексті атрибутивності / С. Ф. Поважний // Менеджер. – 2007. – № 1. – С. 4–13.

3. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

4. *Синицина Н. Г.* Стандартизація освіти державних службовців в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.03 / Н. Г. Синицина. – К., 2006. – 23 с.

Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.

УДК 35:351

Д. Д. ЗАЯЦЬ

**ОСНОВИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ
У ДАВНЬОІНДІЙСЬКИХ ПАМ'ЯТКАХ
З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Досліджено психологічно-управлінські напрацювання Давнього Сходу у сфері кадрової політики та можливості застосування їх сьогодні. Викладено основні положення державної кадрової політики, сформульовані в законах Ману, Арташ-шастрі та Тірукуралі. Проаналізовано критерії відбору кадрів, оцінювання (перевірка), засоби контролю та мотивації на державній службі. Запропоновано використати підходи, описані у згаданих пам'ятках для формування хрестоматій управлінської думки минулого.

Ключові слова: державне управління, кадрова політика, контроль кадрів, відбір кадрів, оцінювання персоналу, управлінська думка.

The article examines the psychological and managerial achievements of the Ancient Orient in personnel policy and the possibility of using them today. The basic points in personnel policy from the Manusmriti, Arthashastra, and Thirukkural are presented. In particular, it is analyzed the issues of personnel selection criteria, evaluation (inspection), control and motivation in civil service. The described approaches are proposed to use in forming anthologies of management thought.

Key words: public administration, personnel policy, control personnel, staffing, personnel evaluation, management thought.

Вагомість історичної спадщини управлінської думки є безперечною. Вона допомагає краще зрозуміти еволюцію та генезу форм і механізмів державного управління і, зокрема, державної кадрової політики. Виходять друком численні підручники та посібники з історії політичних учень та управлінської думки [3; 5; 7; 9; 15; 16]. Однак дуже часто історичним трактатам відводиться шанована, але незначна роль. Їх майже завжди згадують (і то лише коротко) у вступних частинах досліджень з науки державного управління, але при цьому вони продовжують “жити своїм життям” без вказівки на те, що між сьогоднішнім та управлінськими практиками минулого може бути якийсь взаємозв’язок.

Виникнення сучасної управлінської думки не уявляється без таких постатей минулого, як Платон, Аристотель, Ніколо Макіавеллі, Джон Локк чи Томас Гоббс. Однак більшість управлінців-практиків вважають, що вчення цих мислителів доіндустріальної епохи стали вже давно анахронізмами. Натомість можна з упевненістю стверджувати, що напрацювання цих видатних постатей є в багатьох аспектах надзвичайно практичними до нині. Чимало політиків та управлінців ХХ і початку ХХІ ст. захоплювалися і продовжують захоплюватися власне працями цих учених. Водночас, згадані представники західної філософської та управлінської парадигми в дечому втрачають на популярності, адже їм на зміну прийшли цілі покоління їхніх наступників, які розвинули положення своїх попередників та адаптували їх до вимог сьогодення, а деякі постулати були визнані анахронічними та хибними. Натомість напрацювання мислителів Сходу в галузі управління, хоча й ставали об’єктами окремих досліджень, все ж вивчені недостатньо. Водночас особливістю управлінської думки Стародавнього Сходу є те, що вона досі вважається актуальною серед керівників азійських країн – чимало китайців досі знають напам’ять фрагменти “Лунь-Юй”, а індійці – “Магабгарати”, чи принаймні її найбільш видатного фрагменту – “Бгагавад-Гіти”.

Метою статті є виокремити основні практичні рекомендації стародавніх індійських теоретиків науки управління щодо кадрової політики, зокрема у сфері кадрового добору, оцінювання та контролю за кадрами, а також можливі шляхи використання цього досвіду в сучасних умовах.

До вивчення давньоіндійських управлінських трактатів зверталися численні дослідники: А. Адаменко, Г. Бонгард-Левін, Д. Видрін, О. Вігасін, В. Кальянов,

Д. Лелюхін, А. Самозванцев, Р. Шарма, В. Шохін та ін. Однак учені не зупинялися більш детально на вивченні питань, котрі стосувалися давніх механізмів кадрової політики.

Індійська традиція може похвалитися щонайменше трьома об'ємними трактатами, в яких чітко і концентровано висловлюються рекомендації щодо державного управління та, зокрема, державної кадрової політики – це “Закони Ману”, “Артга-шастра” та “Тіркуурал”. Водночас, за давньою практикою, яка була поширена як на Сході, так і на Заході, поради щодо управління у трактатах перемішувалися разом із етичними, соціальними, психологічними, юридичними, економічними та побутово-практичними рекомендаціями, а тому це не є трактати про управління у чистому вигляді. Ці твори є цінними ще й тому, що далеко не кожен історичний трактат про державне управління містить рекомендації щодо кадрової політики.

“Закони Ману” (інші назви – Ману-сміті, Ману-самгіта, Манавадгармашастра) є однією з дванадцяти “дгарма-шастр” – писань, в яких викладено обов'язки різних категорій населення – дгарми. “Закони Ману” у такому вигляді, в якому вони дійшли до наших днів, були сформовані приблизно між II ст. до н. е. і II ст. н. е., хоча самі норми цієї пам'ятки безперечно виникли значно раніше (загалом датування давньоіндійських текстів є переважно дуже непевним).

Назва цього кодексу походить від імені “прабатька” людства (або ж, у вужчому розумінні, – лише індоєвропейських народів) – “першої людини” – Ману. Текст “Ману-самгіти” був авторитетним, і до нього писалися численні коментарі [17, с. 7]. Водночас, завдяки деяким надто традиційним і консервативним положенням (переважно пізнішим вставкам до початкового тексту), “Закони Ману” стали об'єктом критики адептів фемінізму та деяких сучасних дослідників, прихильників емансипації пригноблених прошарків населення [19, с. 142]. Текст “Ману-самгіти” складається із дванадцяти глав, присвячених різним сторонам життя та окремим суспільним групам. Безпосередньо питань державного управління та кадрової політики стосується лише глава сьома.

Іншою вагомою пам'яткою є “Артга-шастра” – політичний та економічний трактат. Його авторство приписують Каутільї (якого також ототожнюють з Чанак'єю та Вішнугуптою – для давньої Індії звичною справою було фігурування в джерелах однієї людини під різними іменами). Каутілья був радником імператора Чандрагупти Маур'ї (321 – 297 рр. до н.е.). “Артга-шастра” – фактично є настановами для царя про правильне управління державою. Це звичне для давньої Індії явище – коли важливу роль при царі відігравали вчені-священослужителі, які формально були радниками, але настільки могутніми, що могли зміщувати одні царські династії і встановлювати інші (що, власне, і зробив автор “Артга-шастри”, скинувши династію Нанда і привівши в 317 р. до н.е. до влади Маур'їв), адже в Індії священники стояли в ієрархії вище за царів [13, с. 374]. Основні положення про кадрову політику в цьому трактаті зосереджені в розділах 3 – 7, 11, 16, 26-27, 128-129.

Урешті, ще одним давньоіндійським джерелом, в якому викладено численні рекомендації щодо державної кадрової політики, є Тірукурал. Він суттєво відрізняється від “Законів Ману” та “Артга-шастри” тим, що як це не парадоксально звучить, є поетичним зібранням афоризмів. Однак цей збірник мав надзвичайну популярність і вплив в індійському суспільстві, а до того ж питання, порушені в ньому, є досить нетиповими для поетичних творів Заходу. Автором цього твору є Тіруваллувар (Тіруваллювар), тамільський поет, однак священною цю книгу вважають, як таміли-джайни, так і індуси.

Одним із центральних понять усіх трьох згаданих давньоіндійських пам’яток є дгарма – релігійний, моральний та суспільний обов’язок. Відповідно до індійського світогляду, якщо особа виконує свою дгарму, то вона реалізовує мету свого життя, а до того ж ще й дає можливість виконати іншим людям їхню дгарму. Тому, якщо людина уникає виконання свого обов’язку, то вона тим не лише може зіпсувати свою подальшу долю (тобто карму), а й вносить дисгармонію у сімейний, суспільний і, якщо брати до уваги індійський філософсько-релігійний універсалізм, то навіть і космічний лад. З цим пов’язане уявлення “людину на своєму місці”, “людину, яка діє за вродженим покликанням” – щось на зразок “сродної праці” Г. Сковороди.

У надзвичайно авторитетному писанні Бгагавад-Гіті сказано: “Свій обов’язок, хай навіть і недосконалий, кращий за добре виконаний, але чужий” та “чужа дгарма – небезпечна” [4, гл. 3:35]. Положення про дгарму тісно пов’язане із варнами. Це чотири категорії людей – брахмани (учені, священнослужителі), кшатрії (правителі, керівники та воїни), вайшії (землероби та люди торгівлі) і шудри (прості робітники та слуги).

Поділ суспільства на ці категорії (вараншрама) зажив негативної слави через те, що він виродився в Індії в кастове суспільство. Однак сама ідея такого поділу має раціональне зерно і базується на психофізіологічних характеристиках людини. (Глибину психологічних знань давньої Індії важко переоцінити. К. Юнг писав, що сучасна йому західна психологія щойно в XX ст. досягла того рівня, який індійська вже має не одне тисячоліття, хоча й з обережністю ставився до сліпого перенесення індійських практик на західний ґрунт [18, с. 30, 39–40]). Адже є особи зі схильністю до абстрактного мислення та до вироблення ідей, є здібні до практичного втілення ідей і до керівництва іншими, є також схильні до торговельної діяльності тощо. І початково в індійському суспільстві варна вважалася вродженою, але не спадковою (ця ідея зараз активно підтримується реформованим індуїзмом).

Безсумнівним є те, що перебування людини “не на своєму місці” є шкідливим для процесу управління. Наприклад, якщо людина зі схильністю до торгівлі візьметься за державне управління (звична мрія багатьох українців про “доброго господарника” на чолі держави), то вона, скоріш за все, перетворить процес управління на бізнес. Отже, процес управління в індійській політичній культурі майже цілком зосереджувався в руках варникшатріїв, а тому більшість

рекомендацій щодо кадрової політики зосереджені в тих частинах трактатів, де йдеться про правителя, міністрів та воїнів. Водночас, вироблення ідейних основ державного управління та кадрової політики належало вченим-брахманам. Варто також пам'ятати, що деякі принципи, вироблені для минулих епох та для інших (монархічних) форм правління, цілком придатні для творчого осмислення в сучасних умовах, оскільки вони відображають глибинні психологічні аспекти відносин у сфері управління.

Найбільше уваги автори згаданих трактатів приділяли питанням аналізу та критеріям системи оцінювання у процесі добору кадрів. Здебільшого робився акцент на необхідних якостях як керівника, так і підлеглих. Такий підхід є своєрідним аналогом теорії “особистих якостей” керівника, яка панувала в управлінській науці до середини ХХ ст., після чого їй на зміну прийшли низка нових підходів – поведінковий, ситуаційний, трансакційний та трансформаційний. Однак останнім часом теорія “особистих якостей” переживає певний ренесанс, зокрема у вигляді т. зв. “харизматичного управління” [12, с. 86–89].

У “Законах Ману” чітко вказані застереження з приводу того, яким не повинен бути керівник: не може управляти жадібний, неосвічений, схильний до світських утіх, а також той, у кого немає друзів [6, с. 233]. Відповідно до “Законів Ману” керівник повинен постійно вчитися смиренню, зокрема перед старшими, досвідченішими й освіченішими людьми, оскільки, як пояснювалося, “від браку смирення згинули багато царів разом з їхніми багатствами, а завдяки смиренню навіть відлюдники спадкували царства” [Там же, с. 235].

Окрім того, “Ману-Самгіта” наголошує, що основна риса керівника полягає в його вмінні панувати над своїми почуттями (але це не тотожне стримуванню емоцій, оскільки, за винятком гніву, таке погамування вважалося шкідливим). Таку ж ідею проголошує і Артга-шастра [2, с. 21]. Тіруваллувар у “Тірукуралі” з притаманною йому афористичністю підсумував: “Нема володіння ціннішого, ніж володіння собою” [14, №. 58].

Під пануванням над почуттями радше розумілося утримання від непотрібних бажань – “вад, які мають поганий кінець”. До них належали полювання, азартні ігри, спання в день, лихослів'я, зловживання стосунками із жінками, спів, музика, танці та безцільні подорожі, а також доносництво, насилля, віроломство, заздрість, гнівливість, незаконне посягання на чужу власність і образа “словом та палицею” [6, с. 236]. Те, що нам видається простим переліком незвичних “вад”, на кшталт музики чи танців (мається на увазі непомірна схильність до розваг), насправді є досить добре продуманим “ланцюжком деградації”, який прийнято було розкривати детальніше в додатковій літературі (коментарях до основного тексту). Власне один із зразків такого роз'яснювального коментаря наводиться в “Артга-шастрі”, де усі ці вади керівника детально аналізуються [2, с. 370–375].

До переліку небезпечних рис у “Тірукуралі” додається ще й надмірний вплив на керівника його дружини, який, на думку Тіруваллуvara, спричиняється

до втрати ним далекоглядності та ініціативи, а крім того, це рано чи пізно закінчиться скандалом [14, № 300-301]. Це тонке психологічне спостереження тамільського мудреця не зустрічається в сучасних працях з психології персоналу та кадрової роботи, однак очевидним є той факт, що надмірний вплив дружини (чи інших родичів) є негативним чинником, і така психологічна залежність керівника несумісна з лідерськими якостями.

Щодо позитивних рис керівника, то у трактатах наголошується на потребі бути постійно діяльним. “Артга-шастра” формулює це так: “Коли цар активний, то активні і його слуги”, “корінь того, що потрібно – це напруженість у роботі, протилежне – корінь зла” [2, с. 46], а “Тірукурал” – не менш афористично стверджує: “Бережися бездіяльності по відношенню до своєї цілі. Людина повинна діяти. Той, хто втрачає цю можливість, є втрачений для світу” [14, № 224].

Ще однією вимогою до керівника є освіченість. Автор “Тірукуралу” формулює це так: “Велич керівника, яка не спромоглася відточити свій розум навчанням, подібна до розфарбованого великого глиняного ідола” [Там же, № 246]. Тіруваллувар наголошує, що керівник повинен орієнтуватися як у точних, так і в гуманітарних науках – “Є два основних розділи знання: “цифри” і “букви”. Вони подібні до двох очей людського життя”. А отже, хто позбавлений знань – як сліпеч, а хто розбирається тільки цифрах, чи тільки в буквах – сліпий на одне око [Там же, № 245]. Порівняння браку освіченості і управлінського вишколу зі сліпотою, очевидно, було характерним для давньоіндійських трактатів. В “Артга-шастрі” неосвіченого царя також названо “сліпим”, однак Каутілья був більш оптимістичний у цьому питанні, ніж Тіруваллувар, оскільки вважав, що цю “сліпоту” можна нейтралізувати за допомогою мудрих радників [2, с. 268-269]. Інша справа, що далеко не завжди “сліпий” керівник може спромогтися набрати собі тямущих помічників.

Надзвичайно велике значення як для керівника, так і для його помічників, радників та управлінців середньої ланки, за “Тірукуралом”, відводиться його комунікативній компетентності. Автор цього трактату розкрив це питання аж у 16 блискучих афоризмах (наприклад, “Ані правильна поведінка, ані всі блага світу не справлять на людину такого впливу, як звернена до нього мова. Говори з урахуванням місця і обставин” або ж “Непереможним в суперечці радника роблять переконливість, хороша пам’ять і безстрашність” і, водночас, “Багатослівний тільки той, хто не навчився говорити коротко і ясно” тощо) [14, № 449-463]. Також у “Тірукуралі” важливими рисами керівників та їхніх помічників, як зрештою і всіх людей, проголошувалися здатність до емпатії, вникливості та співчуття (т. зв. “чуйна свідомість”), до товариськості (“Лише той живе правильно, хто співпрацює з іншими. Той, хто не вважає це своїм обов’язком, того потрібно вважати мертвим”), до безкорисливості [Там же, № 47, 112, 339, 397].

Вищенаведені характеристики керівника є досі актуальними. Наприклад, сучасні знавці психології управління виділяють такі протипоказання для керівних посад: невиразність мови, замкнутість та нетовариськість, надмірна повільність

(млявість), байдужість до людей, відсутність ознак безкорисливості (нездатність щось зробити “просто так”) тощо [10, с. 29]. Як видно, розвиток сучасної управлінської науки лише підтвердив влучні спостереження давніх індійських мислителів.

Окрему та досить значну групу рекомендацій у трактатах становлять поради щодо того, як провадити відбір кадрів середньої ланки. Переважно в перекладах їх досить умовно називають “міністрами” (в оригінальному тексті йдеться про “слугу”) – тобто це особи, яким делегуються певні повноваження і доручається керувати виконанням тих чи інших розпоряджень [8, с. 24]. Каутілья в “Артгашастрі” навів думки різних стародавніх мислителів, з приводу того, кого потрібно брати “в міністри”: одні кажуть, що треба брати старих, перевірених друзів, яких правитель знає віддавна; другі, навпаки, заперечують це, оскільки старі друзі можуть знати забагато про керівника і їм тяжко буде його поважати; треті акцентують на відданості; четверті – на тому, чи виявляють кандидатури обізнаність у питаннях фінансів; п’яті – на потребі спадкових, “родовитих” міністрів; шості – на потребі нових людей тощо. Каутілья вирішив цю проблему так: усі ці підходи можуть мати сенс, але вибирати людей треба відповідно до їхньої придатності справі загалом і до спеціальної придатності зокрема [2, с. 23].

“Закони Ману” подають загальну характеристику таких міністрів. Вони мають бути чесні, розумні, тверді, добре випробувані і такі, що збирають багатства належним чином [6, с. 238]. Порівняно з таким дуже абстрактним переліком якостей державних службовців у “Законах Ману”, “Тірукурал”, в якому проголошувався принцип “Міністри – очіцаря” більш багатослівний у цьому питанні. За Тіруваллуваром, службовець повинен діяти рішуче, дбати про благонароду, бутивченимдіяльним. Навітьвивчившитеорію управління, він повинен тримати руку на пульсі життя суспільства, і діяти у відповідності з поточниммоментом (це давній ведичний принцип – деша-кала-патра – обставини (місце)-час-об’єкт) – адже деякі службовці, хочай можуть бути добрими аналітиками і будувати гарні плани, всеж можуть не вміти втілити задумане в життя. Тіруваллувар навіть передбачав такий варіант, коли керівник (цар) – невіглас і відмовляється слухати мудрих порад, але міністр все одно зобов’язаний говорити про те, що вважає істиною і благом” [14, № 396, 426 – 431].

Якості державного службовця досить детально виписані в також “Артгашастрі” – “міністр” повинен бути місцевим (це важливо, для того щоб добре орієнтуватися в місцевих умовах і звичаях), розвинутим, легко керованим, вправним у різних уміннях, прозорливим, розумним, обдарованим доброю пам’яттю, спритним, красномовним, упевненим у собі, вправним у відповідях, підприємливим (кмітливим) та хоробрим, витривалим, чесним, дружньо налаштованим (привітним), послідовним у відданості, доброзичливим, сильним, здоровим, стійким, не впертим і не легковажним, повинен вміти приємно поводитися і не викликати ворожнечі [2, с. 23]. За “Артгашастрою”, особа, яка володіє такими характеристиками, – це “досконалий міністр”; той, кому бракує

четвертої частини таких якостей, – “середній міністр”; а позбавлений половини цих рис – “поганий міністр”.

Крім простих “міністрів” (amata) “Закони Ману” постулювали потребу ще й у досвідчених радниках (saciva), з якими керівник повинен обговорювати поточні питання [6, с. 237]. За цим кодексом їх мало бути 7-8 осіб, що, очевидно, якимось пов’язано із відкритим значно пізніше в західній соціальній психології т. зв. “магічним числом” Дж. Міллера – 7 ± 2 – це означає максимальну кількість учасників “малої групи”, адже саме таку кількість осіб індивід може одночасно втримувати в полі своїх контактів [1, с. 67]. Крім того, “Закони Ману” радили, щоб керівник утримував тісніші контакти з найбільш видатною особою зі згаданих радників.

Як в “Артга-шастрі”, так і в “Тірукуралі” значна увага відводиться оцінюванню кадрів, яке в давні часи зводилося здебільшого до різних систем збору інформації та випробовування. Каутілья радив збирати інформацію про кадри так: походження і управлінські навички потрібно з’ясувати в довірених людей; їхню вправність у різних “ремеслах” і “гостроту” в науковому знанні – від людей однієї з ними спеціальності; розум, пам’ять і спритність – треба з’ясувати за тим, як вони беруться до праці; підприємливість, хоробрість і витривалість потрібно вивчати за поведінкою особи у скрутних ситуаціях; чесність, доброту, стійкість у відданості – зі спілкування; про чесноти, силу, здоров’я, стійкість, відсутність упертості та легковажності – від тих, з ким вони жили поруч; а ввічливість і неконфліктність – особисто. Натомість для перевірки кадрів Каутілья радив, щоб керівники через довірених людей спеціально створювали (імітували) критичні ситуації і спостерігали за поведінкою службовців. Відповідно, хто в якій сфері себе виправдав (виявився “чистим”), той ту сферу і отримував до розпорядження [2, с. 24–27]. Рекомендації щодо імітування критичних ситуацій є оригінальним і, можливо, досить надійним способом перевірки кадрів, але в сучасних умовах проведення таких експериментів може увійти у суперечність із правовими нормами.

Детальні рекомендації для відбору управлінських кадрів подані також у “Тірукуралі”, де цьому питанню відведено окремий розділ (“Вибір виконавців”). Тіруваллуварр радить так: “Перш ніж наділити людину повноваженнями, переконайся в її лояльності, перевіривши, наскільки вона прив’язана до життя, релігії, багатства інасолод” (тобто, чи не зруйнується її лояльність прив’язаністю до об’єктів, з якими доводиться мати справу службовцю). Серед інших рекомендацій Тіруваллувара: “Знайди в людині хороші і погані сторони. Рішення приймай з урахуванням того, що превалює”; “Поведінка – лакмусовий папірець, що дозволяє відрізнити того, хто володіє потрібними якостями від недостойного”; “Не обирай людини, що не має родичів. Не маючи соціальних зв’язків, він не боїться громадського осуду і відчуває себе незалежним” [14, № 382 – 387]. Остання рекомендація є лише дуже умовно актуальною для сьогодення, оскільки нині родинні зв’язки відіграють все меншу роль, однак цінним є саме спостереження

з приводу того, що повинні бути якісь стримуючі фактори (зокрема, ціннісні), на які службовець здатен зважати.

Ретельна перевірка кадрів мала на меті ліквідацію недовіри між керівником та підлеглими. Тіруваллувар влучно зауважив: “Доручай людині роботу тільки, якщо перевіриш його. Але після призначення приймай його на службу без недовіри. Однаково є помилкою як вибирати виконавця необдумано, так і не вірити вже обраному” і ще “вибравши людину, повністю обдаруй її довірою. Людина не проявиться в повну силу, якщо ми не довіряємо їй” [14, № 389, 393]. Отже, недовіра до призначення на посаду є позитивним чинником, а після призначення – деструктивним, таким, що ускладнює взаємодію.

Водночас, встановлення довіри між керівником та підлеглими ще не означає безконтрольності. Максимально реалістична “Артга-шастра” передбачала створення розгалуженої мережі агентів, які вербувалися з-посеред порядних людей, що пережили у житті кризову ситуацію. Ці агенти повинні були спостерігати серед усього іншого і за державними службовцями [2, с. 29]. Також і більш ідеалістичний в інших питаннях “Тірукурал”, у сфері контролю за державними службовцями, виявляє з “Артга-шастрою” вражаючу однотайність і наполегливо рекомендує використовувати розвідників для спостереженнями за всіма державними службовцями (цьому присвячений окремий розділ) [14, № 439 – 447].

Контроль за кадрами тісно був пов’язаний із покаранням. У давні часи йому приділяли надзвичайно важливу роль, яка сучасній людині може видатися дещо незвичною. У “Законах Ману” суть покарання викладена навидовижу піднесеними словами: “Покарання править всіма людьми. Покарання оберігає, Покарання не спить, коли всі сплять; мудрі проголосили Покарання втіленням дгарми. Накладене належним чином після відповідного розгляду, воно радує весь народ; накладене без розгляду – все згубить. Якби цар не накладав неустанно Покарання на тих, хто його заслуговує, то більш сильні засмажили б слабих як рибу на рожнях... Увесь світ підкоряється тільки за допомогою Покарання, оскільки тяжко знайти людину чисту; адже тільки зі страху перед Покаранням увесь світ служить користі” [6, с. 231–232]. Водночас, Ману-самгіта попереджає, що покарання – річ відповідальна і недосвідчений керівник (цар), який не дотримується своїх обов’язків сам буде знищений через нерозсудливе застосування кари.

Якщо в “Законах Ману” зауважено, що знайти чисту і порядну людину складно, то “Тірукурал” більш оптимістичний у цьому питанні й зі звичною афористичністю пояснює: “Добра людина охоче відгукується на прохання...”, але водночас “Єдиний закон для безсовісних – страх покарання. Вони можуть утримуватися тільки зі страху”, а також “...від нікчемного добитися толку можна лише придавивши його, як цукровий очерет” [14, № 343-344]. Водночас, покарання повинне бути справедливим, керівник не має права виявляти надмірної суворості – у такому

разі його позиції будуть підточуватися жорстокістю, “як на пилок пиляє залізний прут” [14, № 424].

Покарання в давньоіндійських трактатах відіграє якоюсь мірою роль наближену до мотивації кадрів. Механізми позитивної мотивації, на жаль, слабо прописані в аналізованих текстах (якщо не враховувати кількох надто загальних згадок про потребу керівника бути щедрим). Опосередковано трудова адаптація та мотивація кадрів проступає у положеннях, які вимагають від керівника бути відкритим і справедливим. Керівник повинен бути доступним для звернень, він повинен пильнувати зворотного зв'язку з підлеглими. Так, у “Тірукуралі” сказано: “Якщо правитель доступний, а мова його не є груба, то держава прославиться”, а “недоступний цар ... занашає сам себе”; “Чи ж може хтось подолати царя, чиї віддані радники без вагань висловлять неприємні висновки і вкажуть йому на зроблені помилки? А цар, у якого немає безкорисливих радників, здатних звернути йому увагу на промахи, загине навіть і без зовнішніх ворогів” [14, № 348, 397, 413].

Справедливе правління (коли всім воздається за заслугами) саме по собі має мотиваційний ефект. Тому в “Артга-шастрі” серед переліків різних недоліків керівника зазначено, що “найгіршою зі всіх вад є потакання негідникам, оскільки саме цим викликається ослаблення державних підвалин. Пристрасть, яка полягає в потаканні негідним, і злоба, яка виражається у придушуванні праведних, – ці два фактори є безмежним злом, – з огляду на численні біди, які вони породжують” [2, с. 374]. Тому чи не найголовнішою ідеєю давньоіндійської кадрової політики проголошувався відбір мудрих і порядних радників і відсіювання та покарання негідників.

Загалом тексти давньоіндійських творів, які торкаються сфери державного управління, є надзвичайно виразними та образними. Давні трактати та закони, хоча й могли бути значними за обсягом, але їхній стиль відзначався все ж лаконічністю викладу. Автори намагалися підібрати якнайвлучніші вислови. Це робилося з метою максимально точно передати суть тієї чи іншої правової норми або рекомендації. Писалися вони з розрахунку на довгі роки, а тому стислість викладу давала можливість пізнішим коментаторам у більш розширених поясненнях адаптувати політико-правові реалії до ідей першоджерела. Крім того, афористичність, яскравість та образність цих текстів полонила уяву та мислення людей і завдяки цьому добре запам'ятовувалася. У свідомості державних службовців під час вирішення певних проблем у потрібний момент виринало відповідне висловлювання. Цей феномен можна використати і в нинішніх умовах, тим більше, що сучасна психологія високо цінує та активно використовує афоризми, притчі, міфологічні історії з терапевтичною метою [11, с. 68–73]. Отже, варто використати корисні й актуальні до нині висловлювання в галузі державного управління і кадрової політики зокрема для формування своєрідних хрестоматій управлінської думки минулого.

Література:

1. *Андреева И. В.* Социальная психология : конспект лекций / И. В. Андреева. – М. : АСТ; СПб: Сова, 2005. – 95 с.
2. *Артха-шастра или наука политики / под ред. В. И. Кальянова.* – М. ; Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1959. – 793 с.
3. *Бобрышев Д. Н.* История управленческой мысли : учеб. пособие / Д. Н. Бобрышев, С. Н. Семенцов. – М. : АНХ, 1985. – 138 с.
4. *Бхагавад-Гита / пер. с санскрита Б. Л. Смирнова.* – Ашхабад, 1960. – 402 с.
5. *Волков Ф. М.* У истоков научных представлений об управлении / Ф. М. Волков. – М., 2001. – 52 с.
6. *Законы Ману.* – М. : ЭКСМО-Пресс, 2002. – 496 с.
7. *История политических и правовых учений : в 3 кн.* – М. : Наука, 1985, 1986, 1989.
8. *Лелюхин Д. Н.* Концепция идеального царства в “Артхашастре” Каутильи / Д. Н. Лелюхин // Государство в истории общества: (к проблеме критериев государственности). – М. : Ин-т востоковедения РАН, 2001. – С. 9–148.
9. *Маршев В. И.* История управленческой мысли / В. И. Маршев – М., 2005. – 731 с.
10. *Наприс А. В.* Психология управления / А. В. Наприс. – М. : НОУ ВПО Московский психолого-социальный институт, 2009. – 288 с.
11. *Потапенко О.* Использование притч, историй, афоризмов в психологическом консультировании и психотерапии / О. Потапенко // Современные проблемы психологического консультирования. Сборник докладов. – Одесса, 2007. – С. 68–73.
12. *Родлер К.* Управление в организациях / К. Родлер, Э. Кирхлер. – Х., 2003. – 166 с.
13. *Сорокин П.* Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.
14. *Тирукурал. Праведность. Мудрость. Любовь. Избранные афоризмы.* – М., 1980. – 173 с.
15. *Труды Первой международной конференции по истории управленческой мысли и бизнеса. Развитие концепций управления: вчера, сегодня, завтра / под ред. В. И. Маршева.* – М. : МГУ, ТЕИС, 1998. – 158 с.
16. *Чичерин Б. Н.* История политических учений. – М., 1903. – 476 с.
17. *Шапошников А.* Божественный прародитель Ману и его предписания добродетели / А. Шапошников // Законы Ману. – М. : ЭКСМО-Пресс, 2002. – С. 5–12.
18. *Юнг К.* О психологии восточных религий и философий / К. Юнг. – М. : Медиум, 1994. – 255 с.
19. *Avari B.* India, theancientpast: a history of the Indian subcontinent fromc. 7000 BCtoAD 1200 / В. Avari. – London/NewYork : Routledge, 2007. – 284 p.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 35.072

В. Г. КОВАЛЬЧУК

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЯХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ УПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості проведення державної регіональної політики в окремих країнах – членах ЄС, моделі та типи організації управління. Досліджено основні функції та структури управління в сучасних умовах. Проаналізовано напрями впровадження досвіду європейських країн щодо регулювання соціально-економічних процесів в Україні.

Ключові слова: регіональна політика, досвід державного регулювання, структури управління.

Specific features of state regional policy in some of the EU member states, models and types of establishing administration have been considered. The basic functions and structures of public administration under modern conditions have been studied. The areas of implementing European countries' experience to regulate socio-economic processes in Ukraine have been analyzed.

Key words: regional policy, experience of government regulation, public administration structures.

Практика регіонального управління свідчить, що протягом останнього часу, в умовах усебічних перетворень як в економіці, так і суспільстві держава сама трансформувалася і в ході цього втратила свою колишню спроможність справлятися з просторовими змінами і розвитком. Її влада і авторитет підмивалися з трьох напрямків: зверху – інтернаціоналізацією; знизу – регіональними та місцевими домаганнями; та збоку – розвитком ринкового і громадянського суспільства, послаблюючи його роль у господарському керівництві, соціальній солідарності, культурі та формуванні ідентичності, а також інституційній структурі. Так виник новий регіоналізм, відзначений двома пов'язаними між собою особливостями: він не обмежується рамками національної держави та підбурює між собою регіони в конкурентній боротьбі, не надає нові ролі в національному поділі праці.

Тому, на наш погляд, таким актуальним є пошук нових механізмів управління впливом економічних змін на території, які пов'язані здебільшого із внеском самих регіонів і в меншій мірі з напрямком планування державної політики. У політиці

тепер менше значення надається інвестиційним стимулам з боку держави і більше – ендогенному зростанню або залученню інвестицій за допомогою таких пов'язаних з регіонами особливостей, як навколишнє середовище, якість життя або трудові ресурси.

Досвід становлення та розвитку системи державного управління соціально-економічними процесами на рівні європейських регіонів було розглянуто в працях вітчизняних науковців таких, як А. Бальян, В. Воротін, Б. Данилишин, М. Лендьял, С. Максименко, В. Панова, В. Семиноженко, В. Чужиков та ін. Певна увага була приділена пріоритетним напрямам регіональної політики Європейського Союзу [1; 4], історії та методології глобальних регіональних процесів [2; 7], інституційному механізму реалізації регіональної політики в країнах Європи [3; 6] та ін.

Але виконаний аналіз проведення регіональної політики в країнах – членах ЄС недостатньо характеризує досвід вирішення питань державного регулювання соціально-економічним розвитком на регіональному рівні та не розкриває можливості його застосування в управлінській практиці України. Саме тому більшість із поставлених завдань щодо впровадження сучасних механізмів державного регулювання соціально-економічних процесів у регіонах України не вдалося виконати.

Мета статті – вивчення особливостей регіональної політики в конкретних країнах Євросоюзу, досвід яких може бути використаним у системі державного регулювання регіональним розвитком в Україні. Необхідним є пошук нових механізмів управління, спрямованих на сталий соціально-економічний розвиток регіонів і встановлення європейських стандартів якості життя.

У сучасних умовах трансформаційних змін в економіці та в суспільстві політика також змістилася із забезпечення інфраструктури до людського капіталу і ділового розвитку, завданням, що вимагають більш тонкої здатності втручання. Нова парадигма розвитку надає великого значення конструюванню ідентичностей, територіальної згуртованості і сформованих на територіальній основі систем дії, які тепер більш відкрито протистоять міжнародному ринку, ніж будучи опосередкованими державою [5].

Питання регіональної політики по-різному вирішуються в усіх країнах – членах ЄС. Так, в “інтегрованих” країнах (Ірландія, Греція, Португалія та Іспанія) регіональна політика проводиться в умовах слабкого розвитку національної економіки порівняно з іншими країнами – членами ЄС, тобто особлива увага приділяється проблемам національного економічного розвитку, рішенням ж проблем регіонального розвитку відводиться другорядна роль. Наприклад, в Ірландії регіональна політика не виділяється в якості самостійного напрямку розвитку економіки. Першорядне значення приділяється розвитку національної промисловості, хоча і робляться кроки, які спрямовані на встановлення рівномірності регіонального розвитку. У Португалії була розроблена чітка регіональна політика на період 1994 – 1999 рр., яка характеризувалася недостатністю забезпечення фінансовими ресурсами, у той час, як ЄС фінансував проекти з розвитку національної конкурентоспроможності у сфері

промисловості. Що стосується Іспанії, то тут найбільша увага приділяється проблемі збалансованого розвитку регіонів. Конституція Іспанського королівства свідчить, що громадські влади повинні створювати умови, що сприяють більш рівномірному розподілу доходів, а для забезпечення реалізації принципу солідарності держава повинна здійснювати контроль за встановленням справедливого і адекватного рівня економічної рівноваги між різними частинами країни.

Конституції Німеччини і Італії визначають принципи справедливого розвитку, приділяючи тим самим велику увагу питанням регіональної політики. Відповідно до статті 3 Конституції Італійської Республіки держава зобов'язана усувати всі перешкоди до ефективної участі всіх громадян в економічному, соціальному і політичному розвитку країни. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини підкреслює необхідність створення однакових умов для роботи і життя людей в усіх частинах країни. Таким чином, в якості першорядної задачі регіональної політики виділяється забезпечення можливості для структурно слабких регіонів брати активну участь у соціально-економічному розвитку країни шляхом мінімізації впливу негативних факторів, які пов'язані з положенням цих регіонів. Регіональна політика націлена на зміцнення їх економічного зростання. Для досягнення даної мети створюються довгострокові і конкурентоспроможні робочі місця, дозволяючи при цьому стабілізувати ситуацію на регіональному ринку праці і полегшити проведення структурних перетворень.

У відношенні регіональної політики скандинавських країн можна сказати, що її головним напрямком є вирішення проблем видалених північних територій, хоча велика увага приділяється рівномірному розвитку регіонів по країні. Політика, що проводиться у Швеції, спрямована на формування самостійного розвитку окремих регіонів у сфері економіки, приділяючи при цьому увагу компаніям, які є економічно сильними і активно діють у найбільш слабких регіонах. Необхідно також зробити акцент на наступному факторі, який передбачає рівноправність у політиці країни.

Країни північної Європи не проводять настільки активну регіональну політику, оскільки проблема нерівномірного розвитку регіонів не так актуальна. Найбільша увага приділяється залученню інвестицій у внутрішні райони. У даній сфері регіональна політика є здебільшого процесом промислової реструктуризації регіонів. Політика регіонів у сфері конкурентоспроможності є складовою частиною підходу в рамках політики “відродження” і має яскраво виражену мету поліпшення конкурентоспроможності окремих регіонів.

Соціальна солідарність залишається найважливішим обов'язком європейської національної держави. Тим не менш, глобальна конкуренція і необхідність скорочення соціальних витрат виробництва призвели до значного зростання напруженості. Ідентичності також змінюються, становляться більш складними і багатограними, вони формуються регіоном, етнічністю і гендером, а також традиційними факторами нації і класу.

Такі фактори в різних контекстах створюють різні форми регіоналізму та територіальної політики. У результаті цього процесу регіони з'являються у двох значеннях. З одного боку, вони являють собою політичну арену, яка задає рамки

розгляду різних проблем, обговорення політики, прийняття рішень і розподілу ресурсів. Цьому сприяє тенденція до децентралізації в політиці і соціальних рухах і послідовна тенденція прийняття територіальної системи координат при обговоренні політики. З іншого боку, загострення конкуренції за інвестиції, ринки та інші можливості на основі простору може призвести до заміни політичного суперництва всередині регіонів міжрегіональною конкуренцією. У ході цього регіони починають брати участь у нових системах прийняття рішень.

Тепер регіони стають новими просторами побудови політики в якості систем дії і самостійних учасників глобального порядку, при якому держави позбавляються своєї посередницької монополії та здатності контролювати власні просторові економіки. Регіони по-колишньому беруть участь у взаємодії зі своїми державами, але в них також є прямі зв'язки з міжнародними режимами і з глобальним ринком. Їх положення в межах цих нових систем дії визначається незалежно від їх відносин з державою. У рамках режимів, на зразок Європейського Союзу, вплив виявляється багатьма способами і через різні канали. Положення регіонів на міжнародному ринку залежить не від політичних каналів представництва, а від конкурентних переваг та вміння успішно їх використовувати.

Цікавий досвід у країнах ЄС накопичено агентствами регіонального розвитку, створення і функціонування яких багато в чому сприяє процесам децентралізації влади та деконцентрації фінансових ресурсів. В якості розповсюдженої організаційної форми агентств М. Лендъел визначає державну інвестиційну корпорацію, де основу її діяльності складає політика концентрації державних інвестицій, які спрямовувалися б на розвиток міст, а ті, у свою чергу, здійснювали б позитивний економічний вплив на відсталу економічну периферію. Автор доводить, що від політики домінування державних інвестицій у країнах-членах поступово перейшли до пайового фінансування регіональних проєктів з боку федерального центру, регіону або місцевих громад, що сприяло об'єднанню всіх груп інтересів заради досягнення цілей регіонального розвитку [3, с. 88–91].

Певна практика впровадження програмного підходу для зниження відмінностей у розвитку регіонів у Співтоваристві, яка може бути рекомендованою для використання в Україні, накопичена Структурним Фондом.

У теперішній час європейська інтеграція дійсно отримує нові характеристики у вигляді моделі “Європа регіонів”. Її основу складають сильні регіони, які при прийнятті рішень діють як третій рівень, після європейського і країнового. Перевагою цієї моделі є її близькість до громадян ЄС, до населення. Ця модель активно підтримується представниками регіонального рівня. Зате до неї досить стримано ставляться уряди держав, що мають федеративну структуру (Бельгія, Німеччина, Австрія). Супротивники моделі вказують на небезпеку надмірного дроблення Європейського Союзу, при якому через занадто велику кількість учасників може бути паралізований процес прийняття спільних рішень.

У дискусії про майбутнє Європи європейські регіони приблизно з середини 1980-х рр. набули право голосу і зажадали подальшого розвитку Європейського Союзу в бік “Європи трьох рівнів” (європейського, країнового, регіонального).

Проблема цієї моделі серед іншого полягає у відсутності загальноприйнятого визначення регіону. Величина регіонів і ступінь концентрації в них влади в межах ЄС дуже різні. Найбільш сильні і впливові німецькі та австрійські землі, які можна порівняти з окремими державами, вони мають власні уряди і законодавчі влади. Поряд з ними існують також невеликі несаможітні регіони. Такі, наприклад, децентралізовані адміністративні одиниці Британії володіють слабким суверенітетом, а також графства, що не мають автономії. Громади Бельгії та автономні громади Іспанії займають проміжне положення між великими землями Німеччини та Австрії і дрібними адміністративними одиницями Великобританії.

Для регіонів, для регіонального рівня найбільше характерна близькість до населення, до конкретних проблем громадян. Тому добре продумана концепція “Європи регіонів” могла б внести великий внесок у визнання громадянами ідеї і практики європейського об’єднання.

Корисним для України є досвід побудови структури управління в країнах ЄС, де рівень децентралізації або делегування повноважень у сфері області регіональної політики визначає державний устрій.

Якщо розглядати приклад “інтегрованих” країн, то в Ірландії, Португалії та Греції використовується централізований підхід щодо питань регіональної політики. У Греції практично всю відповідальність за проведення регіональної політики покладено на Міністерство національної економіки. У 1989 р. було зроблено спробу передачі відповідальності за порівняно невеликі проекти на територіальний рівень. Проте впровадження такої практики зіткнулося з проблемою відсутності необхідного досвіду на місцях.

Індустріальна політика в Ірландії здійснюється через державні відомства (IDA-Ireland і Enterprise Ireland), які підзвітні Міністру підприємництва та зайнятості.

У Португалії вся відповідальність за проведення регіональної політики покладена на Генеральний директорат з регіонального розвитку Міністерства планування і регіонального розвитку. Це характеризує Португалію як централізовану унітарну державу.

Структура управління Італії та Німеччини докорінно відрізняється від структури управління “інтегрованих” країн, це також знаходить своє відображення в рівні проведення регіональної політики: наприклад, у Німеччині відповідальність за проведення регіональної політики покладено на землі, а більшість елементів італійської системи носять централізований характер. В Італії напрямки регіональної політики з часом зазнали різні зміни, наприклад закон, що стосується питань реформи державної адміністративної системи (Legge Bassanini), виділяє в якості одного з чотирьох основних завдань децентралізацію діяльності, яка проводиться в даний час центральним урядом.

У Німеччині в якості основної функції федерального уряду в галузі регіональної політики виділяють установлення партнерських відносин із землями в рамках GA (Спільної оперативної групи). Комітет з планування визначає склад GA, розробляє проект щорічного Генерального плану, а також пріоритети регіонального розвитку. Проект Генерального плану містить у собі заходи й умови

надання необхідної допомоги районам, карту районів, які мають потребу в ній. Фінансування даної регіональної політики здійснюється в рівних частках з двох сторін: з одного боку, Федеральним урядом і землею – з іншого боку. Адміністрація землі несе відповідальність за здійснення регіональної політики.

У Фінляндії Міністерство внутрішніх справ відповідає за формування регіональної політики, а саме: координування регіональної політики, підготовку законодавства в даній сфері, визначення проблемних районів тощо. Оскільки регіони Фінляндії приймають окремі рішення (в рамках невеликих проектів), основні рішення приймаються централізовано, відповідальність за проведення регіональної політики покладено на різні центральні міністерства.

У Швеції сформувалася така система, за якої регіональна адміністрація здійснює загальнонаціональні директиви. Міністерство промисловості і торгівлі займає чільне місце у всій системі. При цьому міністерстві створено підрозділи, до компетенції яких входить розробка регіональної політики щодо слаборозвинених районів, контроль за проведенням політики та здійсненням зв'язку з Європейською Комісією. Розробкою стратегії розвитку регіонів займаються Адміністративні ради графств (СAB), які отримують асигнування з бюджету для здійснення своєї політики.

Країни Північної Європи відрізняються великим досвідом у сфері проведення регіональної політики. Мають місце централізований підхід у Франції та в Люксембурзі; федеративна система Австрії та Бельгії; великий ступінь децентралізації властива Нідерландам та Великобританії.

У Франції Міністр відповідає за регіональну політику, засновану на рекомендаціях, отриманих від CIALA (Міжвідомчого комітету з надання підтримки), також у його компетенцію входить прийняття рішень щодо стимулювання регіонального розвитку. DATAR – головна організація з розвитку регіонів у Франції. Згідно з основоположним Законом від 1995 р., політика регіонального розвитку визначається на національному рівні, а проводиться спільно з місцевою владою.

У Люксембурзі рішення щодо проведення регіональної політики приймаються спільно Міністром економіки та Міністром фінансів, виходячи з рекомендацій, отриманих від Консультативної Комісії.

У Нідерландах Міністерство економіки та адміністрації провінцій є основними відомствами, які займаються питаннями регіональної політики. Міністерство економіки несе відповідальність за проекти з надання допомоги регіонам з крупних обсягів інвестицій, решта проектів здійснюються децентралізовано.

У Великобританії питаннями регіональної політики займаються Міністр з торгівлі і промисловості та Міністр зі справ Шотландії та Уельсу. В Англії проблеми формування регіональної політики покладено на Міністерство торгівлі і промисловості та на регіональні урядові відомства. Міністерство торгівлі і промисловості оцінює більшість проектів в Англії, які виходять за межі компетенції урядових відомств, а також такі проекти, які можуть мати наслідки для Великобританії. Дане Міністерство займається розробкою директив на національному рівні та проводить контроль за їх дотриманням. До компетенції

урядових відомств входить прийняття рішень, що стосуються надання допомоги регіонам, однак такі рішення повинні бути затверджені Казначейством.

Конституція Австрії не розмежовує компетенції щодо проведення регіональної політики. Існує неформальний поділ сфер компетенції між федеральним рівнем, адміністраціями земель і місцевою владою. Надання допомоги регіонам здійснюється відповідно до спільних проєктів, які фінансуються і реалізуються федеральним урядом і адміністрацією відповідної землі. Питаннями координації проєктів у всіх політичних сферах займається Адміністрація Федерального Канцлера (до її складу входить спеціальний департамент з регіональної політики).

У Бельгії питання регіональної політики розглядаються на регіональному рівні, а також підвладні адміністрації Фландрії і Валлонії. Рішення про надання допомоги приймаються регіональною адміністрацією для великих проєктів, інші рішення приймаються Регіональним Міністром економіки.

Проаналізувавши положення в країнах Європейського Союзу, можна помітити, що регіональна політика практично в усіх країнах спрямована на створення умов, які дають змогу регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал і тим самим збільшити їх внесок у розвиток національної економіки. Можна сказати, що це і є головним завданням регіональної політики країн – членів ЄС. Важливо відмінністю між цими країнами є існування яскраво вираженого зобов'язання, що дозволяє забезпечити рівність регіонів.

Об'єднана Європа, безперечно, демонструє успішний приклад правильного розуміння регіонального розвитку та проведення цілеспрямованої регіональної політики, про що свідчать досягнення країн у напрямку забезпечення сталого розвитку своїх територій.

Тому вивчення та застосування досвіду регіонального управління, використання структур і механізмів, які знаходять місце в політиці окремих країн, набувають важливе значення для України.

Особливий інтерес представляють питання проведення регіональної політики в постсоціалістичних країнах – членах ЄС, оскільки Україна мала з ними не тільки загальну історію, але і однакові стартові можливості для соціально-економічного розвитку. Саме це може бути предметом подальшого дослідження.

Література:

1. *Баян А. В.* Пріоритетні напрями регіональної політики Європейського Союзу / А. В. Баян // Вісник аграрної науки. – 2005. – № 3. – С. 59–61.
2. *Воротін В. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В. Є. Воротін. – К. : Вид-во НАДУ, 2002. – 197 с.
3. *Лендсьєл М.* Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендсьєл // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
4. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / за заг. ред. С. Максименко. – К. : Логос, 2000. – 72 с.
5. *Панова В.* Парадигма “нового регіоналізму” в Європейському Союзі [Електронний ресурс] / В. Панова // Віче . – Режим доступу : <http://www.viche.info>.

6. Семиноженко В. П. Новий регіоналізм / В. П. Семиноженко, Б. М. Данилишин. – К. : Наук. думка, 2005. – С. 19.

7. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – С. 184.

Надійшла до редколегії 16.04.2013 р.

УДК 351: 338.2

В. М. МОРОЗ

**РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ТРУДОВОГО
ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВОЮ В КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ
СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ З ПОТРЕБАМИ РИНКУ ПРАЦІ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СТАНУ В УКРАЇНІ, ЛАТВІЇ ТА ФІНЛЯНДІЇ**

Розміщено результати порівняльного аналізу відповідей респондентів з України, Латвії та Фінляндії щодо питання, зміст якого пов'язано з визначенням стану використання трудового потенціалу, сформованого в межах набуття фаху за вперше отриманою після закінчення навчального закладу професією. Викладено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів державного управління використанням і розвитком трудового потенціалу в контексті забезпечення балансу між системою підготовки кадрів і потребами ринку праці.

Ключові слова: трудовий потенціал; державне управління; час роботи за фахом; інституціональні умови; професійна адаптація; профорієнтаційна робота; підготовка кадрів.

The article contains the results of a comparative analysis of respondents from Ukraine, Latvia and Finland as for the question, the content of which is associated with the definition of use of labor potential, generated within the first profession received after graduation from a educational institution. In addition, the article provides practical recommendations to improve the mechanisms of state control and the use of the labor potential in the context of the balance between the training system and the labor market needs.

Key words: labor potential; state management; time of working by profession; institutional conditions; professional adaptation; vocational work; training of personnel.

Ретельна увага з боку держави та суспільства до проблематики збереження і розвитку трудового потенціалу країни обумовлена насамперед його значущістю для соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку країни. Загальнодержавна цільова соціальна програма збереження і розвитку трудового потенціалу України констатує, що характеристики трудового потенціалу

визначають реальний стан економіки, соціально-економічні показники та перспективи розвитку держави, а отже, трудові можливості населення можуть бути розглянуті в якості підґрунтя для подальшого економічного, соціального та культурного розвитку держави. У цьому контексті питання збереження і розвитку трудового потенціалу, розширеного відтворення кваліфікованої робочої сили та підвищення її конкурентоспроможності відповідно до сучасних потреб економічного і соціального розвитку набувають неабиякої значущості [2]. Сучасна практика розбудови інституціональної архітектури України та загальносвітові інтеграційні процеси вимагають від суб'єктів державно-управлінських відносин принципово нового підходу до формування напрямів національної політики щодо процесу формування, використання та розвитку трудових можливостей населення країни. У проєкті Закону України про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 р. та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 рр. (№ 9159 від 15.09.2011) визначено, що головні зусилля у відповідному періоді будуть спрямовані на закріплення економічного зростання на основі його інноваційно-інвестиційної складової, справедливої оплати праці та повноцінного відтворення робочої сили та задіяння стимулів до збільшення доходів громадян шляхом підвищення продуктивності праці для досягнення головної мети розвитку – підвищення добробуту громадян [6]. Виконання цього складного та відповідального завдання не можливо уявити без суттєвого підвищення якості трудових ресурсів. Трудові ресурси є однією з найважливіших складових ресурсного потенціалу на всіх рівнях господарювання. Отже, проблематика, зміст якої пов'язано з обґрунтуванням теоретико-методологічних засад і концептуальних підходів до державного адміністрування розвитку трудового потенціалу суспільства, формування та використання його якісних і кількісних характеристик є актуальною та такою, що потребує на вирішення.

Попри значущість трудового потенціалу для соціально-економічного розвитку України та багатогранність його функцій, які він відіграє в межах формування та виконання стратегічних завдань держави щодо підвищення добробуту громадян України, відповідна наукова проблематика не набула поширеного розвитку в межах державноуправлінської науки. Як правило, питання державного управління розвитком трудового потенціалу розглядалися у двох не досить пов'язаних між собою напрямках, а саме: державне адміністрування в загальному розумінні цієї проблематики та трудовий потенціал як соціально-економічна категорія. Відсутність уваги науковців до розгляду трудового потенціалу країни як об'єкта державноуправлінського впливу обумовило не лише викривлення змісту цієї складної та багатогранної категорії, а й негативно вплинуло на динаміку формування та розвитку теоретико-методологічного підґрунтя щодо опрацювання відповідних напрямів державної політики.

Серед вітчизняних учених, у межах наукових інтересів яких перебували питання державного адміністрування, слід виділити О. Амосова, В. Бакуменка, Л. Гордієнка, А. Дегтяря, В. Дзюндзюка, М. Іжу, В. Колпакова, М. Корецького, Б. Лазарева, М. Лесечко, А. Мельника, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцева, І. Розпугенка,

В. Тертичку та багатьох інших. У контексті проблематики адміністрування розвитку трудового потенціалу заслуговують на увагу роботи таких вітчизняних вчених, як Д. Богиня, В. Бодров, І. Бубенко, В. Васильченко, А. Гриненко, В. Гриньова, О. Грішнова, Л. Дідківська, Л. Керб, В. Москальова, В. Петюх, В. Сумцов, С. Чистов, Л. Швайка, А. Щетинін. Питання державного управління процесом формування, використання та розвитку якісних та кількісних показників трудового потенціалу суспільства були висвітлені з того чи іншого боку в роботах Т. Білорус, М. Долішного, С. Злупко, П. Климця, Ю. Ковбасюка, В. Міненко, В. Олуйко, Г. Писаревської, О. Приятельчука, В. Романової, С. Федулової та інших. Разом з тим, слід звернути увагу, що наукові дослідження вищезгаданих учених хоча і вплинули на загальний рівень наукового опрацювання відповідної проблематики, але не зняли актуальності питань, зміст яких пов'язано з розвитком теоретико-методологічних засад щодо вдосконалення механізмів державного управління формуванням та використанням трудового потенціалу держави.

Метою статті є проведення порівняльного аналізу результативності інституціональної системи України щодо забезпечення взаємодії системи підготовки кадрів та ринку праці з відповідними системами Латвії та Фінляндії.

В якості джерела для порівняння характеристик системи трудового потенціалу України, Латвії та Фінляндії було використано результати соціологічного дослідження, яке було організовано і проведено автором. На території України анкетування “Оцінка рівня розвитку трудового потенціалу особистості” було здійснено за безпосередньої участі кафедри педагогіки і психології управління соціальними системами Національного технічного університету “Харківський політехнічний інститут” (НТУ “ХПІ”). Контрагентами на території Європейського Союзу виступили кафедра менеджменту Інституту транспорту та зв'язку (Латвія, м. Рига) та кафедра індустріального менеджменту Інституту прикладних наук Савонія (Фінляндія, м. Куопіо). Анкета була складена з прийняттям до уваги основних положень теорії та методології організації та проведення соціологічного дослідження [7]. На території України в якості респондентів було опитано більше 300 жителів Автономної Республіки Крим, Донецької, Запорізької, Луганської, Львівської та Харківської областей. Контрагентами було здійснено опитування на території Латвії, де в якості експертів виступило понад 100 мешканців Ризького регіону і Даугавпільського краю та Фінляндії, на території якої також було опитано 100 осіб, переважна більшість яких мешкає в регіоні Північна Савонія. Розгорнутий аналіз відповідей респондентів, які проживають на території України, було подано у відповідному розділі монографії “Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект” [4, с. 82–126], а отже, у межах цієї публікації зупинимось лише на деяких аспектах проведеного дослідження в контексті порівняння окремих його результатів. Одним з найбільш цікавих напрямків у межах порівняльного аналізу відповідей респондентів з України, Латвії та Фінляндії, в контексті порушеної проблематики, стало з'ясування корисності

вперше отриманої в навчальному закладі спеціальності для подальшої трудової діяльності конкретної людини. Результати відповідей респондентів подано на рис. 1.

Слід звернути увагу, що на момент проведення опитування 30 % респондентів з України, 25 % респондентів з Фінляндії та лише 11 % респондентів з Латвії працювало за спеціальністю, яка була отримана вперше після закінчення навчального закладу (відповідно 70 %, 75 та 89 % респондентів не здійснювали трудову діяльність за фахом, отриманим у навчальному закладі).

Можна констатувати, що система освіти України в контексті її відповідності запитам ринку (ринку праці) є більш результативною. Разом з тим, така результативність не може бути розглянута як ефективна, адже 70 % респондентів з України не використовують отримані професійні знання та навички в межах продуктивної праці, що може бути подано як втрату суспільством частки наявного трудового ресурсу, адже трудовий потенціал, який не набув своєї реалізації, втрачає економічну цінність, а з часом і соціальну значущість. Безумовно, отриманий результат не є остаточним та потребує уточнення. Цей висновок пов'язано з тим, що для організаторів дослідження залишився незрозумілим той факт, що серед респондентів з Латвії та Фінляндії виявилась порівняно велика частка тих осіб, які ніколи не здійснювали трудову діяльність за вперше отриманою спеціальністю (59 % та 58 % відповідно). На нашу думку, відповідне пояснення може бути знайдено при порівнянні темпів науково-технічного прогресу (“темпи змін прискорюються настільки швидко, що наша уява за ними не встигає” [3, с. 448]) з динамікою оновлення навчальних програм, тобто система освіти не встигає реагувати на нові запиту ринку, а отже, молодий спеціаліст не знаходить попиту на наявний у нього трудовий потенціал.

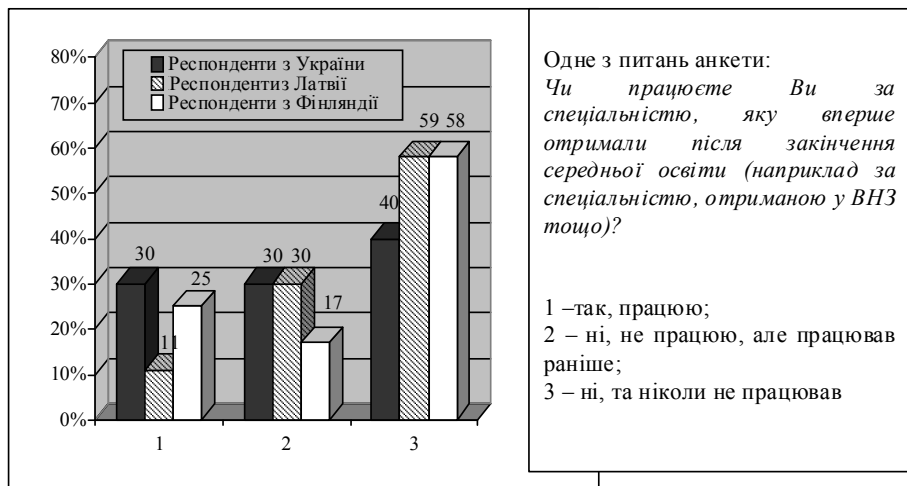


Рис. 1. Факт здійснення трудової діяльності за спеціальністю, яка була вперше отримана після закінчення навчального закладу

Слід звернути увагу, що при порівнянні відповідей респондентів у сегменті “ні, не працюю, але працював раніше” (рис. 1), частка відповідей експертів з України та Латвії співпадає, що свідчить про однакові втрати суспільства від недосконалості системи трудового потенціалу тієї чи іншої країни (майже кожна третя особа не виявила бажання продовжувати трудову діяльність за отриманою спеціальністю). Разом з тим, за результатами аналізу відповідей респондентів з Фінляндії, можна визначити, що частка осіб, які на час опитування не працювали за спеціальністю, хоча і мають попередній досвід роботи за нею, є значно меншою ніж в Україні та Латвії (17 проти 30 %). Цей факт може одночасно свідчити як про існування більш сприятливих інституціональних умов щодо можливості адаптування молодого спеціаліста в Фінляндії, так і про відсутність можливості в більшості молодих спеціалістів знайти роботу за фахом після отримання спеціальності. Останнє зауваження є досить ймовірним, адже за інформацією Міжнародної організації праці, у країнах Європи кожна третя молода особа у віці 15 – 24 роки не має роботи [1, с. 153]. Тут ми вважаємо за доцільне навести статистичну інформацію щодо часу роботи тих осіб, які, отримавши спеціальність, здійснювали трудову діяльність за нею протягом якогось часу, але пізніше обрали інший вид трудової активності. Розподіл відповідей респондентів між відповідними класифікаційними групами подано на рис. 2.

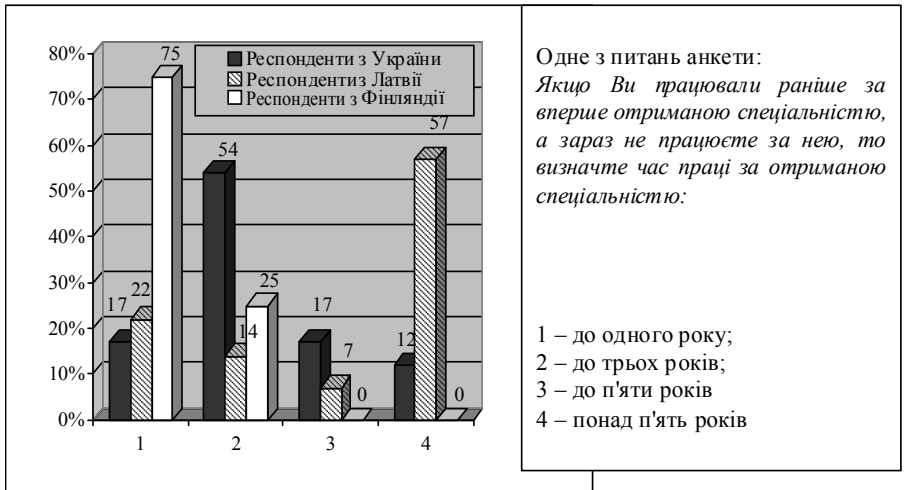


Рис. 2. Час здійснення трудової діяльності за спеціальністю, яка була вперше отримана після закінчення навчального закладу

Відповідно до рис. 2, виявляється, що лише 29 % респондентів з України (проти 64 % з Латвії та 0 % з Фінляндії) здійснювали трудову діяльність за отриманою спеціальністю понад три роки. Тут слід звернути увагу, що, з одного

боку, профорієнтаційна робота серед молоді в Україні не є ефективною (до трьох років здійснювало трудову діяльність за отриманою спеціальністю 71 % респондентів, тобто до кінця адаптаційного періоду (відомо, що повна адаптація людини до нової спеціальності становить три роки [5, с. 207]), лева частина осіб не виявила бажання продовжувати працювати за отриманою спеціальністю), а з іншого – інституціональна система щодо використання трудового потенціалу в Латвії є більш досконалою (понад три роки здійснювало трудову діяльність за отриманою спеціальністю 64 % респондентів, що свідчить про більш сприятливі інституціональні умови щодо проходження трудової адаптації молодого спеціаліста).

Разом з тим, жоден респондент з Фінляндії, який на час опитування не працював за вперше отриманою спеціальністю, але мав досвід відповідної трудової активності, не здійснював трудову діяльність за нею більше ніж три роки. Цікаво, що 75 % з таких респондентів залишило відповідну трудову діяльність протягом першого року роботи. Отже, маємо досить наочну розбіжність між системами трудового потенціалу відповідних країн. Досить несподіваним виявився факт суттєвої різниці між результатами дії інституціональних умов щодо використання трудового потенціалу на території Латвії та Фінляндії.

Повертаючись до рис. 1, можна зазначити, що частка осіб, які ніколи не працювали за отриманою у навчальному закладі спеціальністю, серед респондентів з Латвії та Фінляндії значно перевищує відповідну частку респондентів з України (59 % та 58 % проти 40 %), що в поєднанні з вищенаведеними результатами аналізу може свідчити про більш високу ефективність профорієнтаційної роботи в Україні, хоча, безумовно, її стан потребує на покращення. Крім того, слід звернути увагу, що сукупна частка респондентів з України, які працюють або працювали раніше, за вперше отриманою спеціальністю, становить 60 %. Для порівняння: аналогічний показник для Латвії та Фінляндії дорівнює всього 41 % та 42 % відповідно, що, з нашої точки зору, свідчить про недостатній рівень відповідності ринку освітніх послуг, реальним потребам ринку праці.

Проведений порівняльний аналіз результативності інституціональної системи України щодо забезпечення взаємодії системи підготовки кадрів та ринку праці з відповідними системами Латвії та Фінляндії не вичерпав порушеної проблематики, а відповідно, і питання щодо вдосконалення механізмів державного управління формуванням, використанням і розвитком трудового потенціалу є відкритими для подальшого дослідження. Разом з тим, беручи до уваги вищевикладене, можемо сформулювати такі основні висновки.

По-перше, система державного замовлення на підготовку фахівців у межах української інституціональної системи в цілому є конкурентоспроможною, хоча і не забезпечує достатньої ефективності у використанні трудового потенціалу суспільства. Механізми державного управління формуванням трудового потенціалу потребують удосконалення за рахунок підвищення відповідальності

учасників процесу формування та виконання державного замовлення на підготовку спеціалістів відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня (підвищення якості аналізу ринку праці; гарантоване надання першого робочого місця; забезпечення умов щодо професійної адаптації молодого спеціаліста тощо).

По-друге, серед респондентів, які були опитані на території України, є порівняно велика частка тих осіб, які не здійснюють трудову діяльність за спеціальністю, яка була ними вперше отримана після закінчення навчального закладу, що може свідчити, з одного боку, про недостатній рівень в організації профорієнтаційної роботи, а з іншого – про існування проблем з працевлаштуванням молоді, а також створенням належних умов для її адаптації. Таким чином, система профорієнтаційної роботи серед учнівської молоді потребує суттєвого вдосконалення, наприклад за рахунок зміни пріоритетів у роботі шкільного психолога з психологічної профілактики, психологічного консультування та психодіагностики на соціально-психологічне забезпечення процесу самовизначення особистості та з'ясування її професійної орієнтації.

По-третє, незважаючи на той факт, що тільки 11 % респондентів з опитаних на території Латвії та 25 % на території Фінляндії здійснює трудову діяльність за фахом, яка вперше була отримана після закінчення навчального закладу (проти 30 % на території України), загальний рівень розвитку трудового потенціалу в межах інституційної системи цих країн значно перевищує аналогічний рівень, визначений для України (за рівнем розвитку людського потенціалу, до характеристики якого включено в тому числі і показники рівня розвитку трудового потенціалу (здоров'я та освіта), Латвія та Фінляндія в 2013 р. упевнено позиціонують у групі країн з дуже високим рівнем людського розвитку на 44 та 21 місці відповідно, у той час як Україна – лише на 78 місці [8]). Цей факт може свідчити як про недостатній рівень розвитку основних компонент системи праці в Україні (суб'єкт праці – засоби праці; праця як процес – праця як вид економічних ресурсів; об'єкт (предмет) праці; результат (продукт праці); середовище (сфера), у межах якого здійснюється трудова діяльність), так і про недостатню якість їх взаємодії.

По-четверте, незважаючи на той факт, що частка осіб серед респондентів з України, які отримали спеціальність, але при цьому ніколи не здійснювали трудову діяльність за нею, значно менше ніж аналогічний показник для Латвії та Фінляндії (40 % проти 59 та 58 % відповідно), стан розвитку системи трудового потенціалу в межах визначеної характеристики, не може бути визнаний задовільним, а отже, система моніторингу ринку праці в контексті процесу формування державного замовлення на підготовку фахівців не є достатньо ефективною, що створює передумови для її вдосконалення.

Серед перспективних напрямів наукового пошуку, відповідно до змісту порушеної проблематики, вважаємо за перспективні ті, які сприяють вирішенню питань удосконалення механізму державного замовлення на підготовку спеціалістів того чи іншого освітньо-кваліфікаційного рівня.

Література:

1. *Калініна С. П.* Аналіз динаміки безробіття в країнах Європи / С. П. Калініна // Сборник научных трудов Донецкого государственного университета : в 2-х ч. – Ч. 2 : Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – 2012. – С. 152–155.
2. Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2009 р. № 851-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-2009-p>.
3. *Краснокутська Н. В.* Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / Н. В. Краснокутська. – К. : КНЕУ, 2003. – 504 с.
4. *Мороз В. М.* Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект : монографія / В. Мороз. – Х. : С.А.М., 2012. – 408 с.
5. *Петюх В. М.* Ринок праці : навч. посіб. / В. М. Петюх. – К. КНЕУ, 1999. – 288 с.
6. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки [Електронний ресурс] : проект Закону України від 15.09.2011 р. № 9159. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41158.
7. *Ядов В. А.* Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности / В. А. Ядов. – М. : Омега-Л, 2007. – 567 с.
8. Human Development Index 2013 [Електронний ресурс] / Human Development Report 2013 // United Nations Development Programme. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/en_82452HDR2013_Report_English.pdf.

Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.

УДК 351.78:930

М. Г. СЕРГІЄНКО

**ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗМІНИ
СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ
У ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ**

Запропоновано зміни в системі функцій діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України у внутрішньополітичній сфері при використанні інноваційного інформаційного забезпечення.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, внутрішньополітична сфера, інформація, інформаційний кластер.

The paper suggests changes in the functional activity system of subjects providing the national security of Ukraine in the domestic policy sphere with the use of the innovative information support.

Key words: public administration, national security, domestic policy sphere, information, information cluster.

Після здобуття незалежності Україна оголосила курс на створення демократичної держави, що, безумовно, вимагає зміни адміністративного устрою, який має відповідати новим завданням держави і суспільства. В Україні давно назрівала необхідність в адміністративній реформі центральних органів влади. Подолати корупцію в органах державного управління, створити систему ефективного управління, прибрати дублюючі функції, які є насамперед у системі виконавчої влади, необхідність передачі низки функцій, що нині виконує центральна влада, у регіоні – це те, що спонукало до реформи.

Відповідно до п. 15 частини першої статті 106 Конституції України Президент України утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [1].

З метою впровадження системних змін та удосконалення моделі державного управління, Президент України видав Указ від 9 грудня 2010 р. про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [5]. Сама оптимізація системи центральних органів виконавчої влади потребує комплекс заходів, що мають на меті підвищення ефективності системи публічного управління у державі. Виходячи з того, що адміністративна реформа є видом політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і її ефективність напряму залежить і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування, необхідно взяти до уваги загрози, які можуть виникати при проведенні реформи, напруженість у соціально-політичному цензі.

Ураховуючи, що адміністративна реформа є складовою державної, економічної, соціальної реформи і передбачає зважених докорінних змін у роботі суб'єктів національної безпеки, організації практичного виконання завдань держави і суспільства, виникає необхідність уточнення завдань, функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки України, зокрема в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, зумовлена збільшенням кількості дестабілізуючих факторів у країні, які пов'язані з економічним, соціальним, політичним станом. Уточнення функцій на сучасному етапі розвитку України з урахуванням реальних і потенційних загроз її національній безпеці, особливо у внутрішньополітичній сфері, має наукове та практичне значення. Діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки України в заходах запобігання, реагування та ліквідації таких загроз відноситься до розряду складних завдань.

Ця діяльність пов'язана з вивченням стану події, переробкою великої кількості інформації, порівнянням альтернатив, з вибором та прийняттям обгрунтованих відповідальних управлінських рішень. Разом з тим робота вищезазначених суб'єктів вимагає системних модернізаційних змін державного управління національною безпекою у внутрішньополітичній сфері, змін функціонального імперативу суб'єктів забезпечення національної безпеки України у процесі переходу на інноваційну модель прийняття складних рішень.

Необхідно відмітити, що питання забезпечення національної безпеки в діяльності органів виконавчої влади приділено увагу в дослідженнях визнаних фахівців: К. Антонова, В. Білоуса, О. Гіди, І. Голосніченка, В. Зеленецького, М. Камлика, В. Колпакова, Я. Кондратьєва, М. Мельника, В. Шакуна, О. Труша, Р. Тучака, В. Клименка тощо.

Д. Бойд, М. Ендслей, А. Івлєв, С. Ярош розкривають зміст управління та вплив інформаційних мереж на ефективність управління, побудову моделі ситуаційної поінформованості, пояснюють, як інноваційні інформаційні технології впливають на цілі й завдання управлінських систем.

Дослідження функціональних аспектів управлінських рішень розглянуто в роботах В. Афанасьєва, Д. Гвішиані, А. Дегтяря, В. Гріньова, В. Горника, Д. Кокоріна, В. Лисицина, Ю. Морозова, Г. Попова, Х. Хачатуряна, інших вітчизняних і зарубіжних авторів.

На сьогодні в центрі уваги досліджень перебувають питання загальносистемних змін у функціях органів управління. Проте проблема інноваційних змін у функціях суб'єктів забезпечення національної безпеки України у внутрішньополітичній сфері є малодослідженою.

Метою статті є визначення та обгрунтування необхідності внесення змін у систему функцій діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України у внутрішньополітичній сфері при застосуванні інформаційного забезпечення, яке базується на інноваційних технологіях.

Забезпечення національної безпеки з урахуванням реальних і потенційних загроз у внутрішньополітичній сфері є одним з головних завдань держави. Суб'єкти забезпечення національної безпеки зобов'язані гарантувати виконання вимог ст. 3 Конституції України, де визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1].

Законом України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. № 964-IV суб'єктами забезпечення національної безпеки визначені: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші

військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян [2].

Забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері можливо тільки при умові дотримання законності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У частині другій ст. 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України [1].

Національна безпека у внутрішньополітичній сфері практично ще не з'ясована і потребує вивчення і досліджень. Але останні події, які пов'язані з актами терористичного характеру в Україні, в Росії, США, ще раз спонукають суб'єкти забезпечення національної безпеки до вирішення завдань, пов'язаних із запобіганням загроз у внутрішньополітичній сфері. Потребує визначення і сам термін “внутрішньополітичні загрози національної безпеки”. Ці загрози необхідно розглядати як загрози, які базуються на надзвичайних ситуаціях соціально-політичного характеру. Запобігти такі надзвичайні ситуації суб'єктам забезпечення національної безпеки можна за рахунок використання комплексних заходів, спрямованих на виявлення та попередження організованої злочинної діяльності, протиправних дій, послаблення криміногенної обстановки, підвищення професійних можливостей державних органів, підрозділів Служби безпеки України (далі – СБ України). У контексті цього варто звернути увагу на недостатність функціональних дій з вивчення та прогнозування загроз, моделювання подій та ліквідацію їх наслідків всіма суб'єктами забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері, де причиною загроз безпеці може стати політичний, економічний та соціальний стан країни.

Уже сьогодні визначено, що попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, є основними завданнями СБ України [3].

Законом України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року № 964-IV визначено, що на сучасному етапі розвитку держави основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві у внутрішньополітичній сфері є:

- порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України;

- можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад;

- загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України [2].

СБ України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. СБ України підпорядкована Президенту України й підконтрольна Верховній Раді України. Діяльність СБУ, її органів і працівників базується на принципах законності, поваги до прав та гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України [3].

На цей час національна безпека значною мірою залежить від інформаційної підтримки СБ України як суб'єкта забезпечення національної безпеки держави, оскільки інформація та її повнота впливають на стабільність у суспільстві, забезпечення прав і свобод громадян, правопорядку та оперативно-службової діяльності. Але без використання сучасних інформаційних технологій підтримки суб'єктів забезпечення національної безпеки України та зміни в системі їх функцій діяльності неможливо отримати ефективні результати боротьби із загрозами у внутрішньополітичній сфері.

Як наукова категорія інформація в управлінських структурах характеризується низкою ознак (властивостей), до яких належать: відома самостійність даних; можливість їх багаторазового використання, збереження у передавача чи утримувача, придатність до оброблення, інтеграції та ущільнення за рахунок вилучення дублюючої, надлишкової інформації; припустимість математичного аналізу; системність і комунікативність [8].

Інформаційне забезпечення є базою, на якій будується управлінська діяльність державного апарату. З цієї точки зору інформацію варто розглядати як певну сукупність різних повідомлень, зведень, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини, які у вигляді зібраної, систематизованої і перетвореної на придатну для використання форму, відіграють у процесі прийняття й реалізації державно-управлінських рішень виняткову роль.

Інформація як сукупність відомостей, характеристик, фактів, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини, події і таке інше, зібраних і систематизованих в придатну для використання форму, складає основу державного управління. Інформація необхідна для формування і реалізації державноуправлінських впливів.

Носіями управлінської інформації можуть бути: норми законодавчих і інших нормативно-правових актів; звернення громадян; обов'язкові вказівки вищих державних органів; факти, які виявлені у процесі контролю; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації.

Щодо останнього носія управлінської інформації, то звертає увагу на себе той факт, що в екстремальних (надзвичайних) ситуаціях, які виникають при стихійних лихах, аваріях, державні органи виконавчої влади змушені діяти в умовах неповної інформації і високої динаміки процесів, що потребують складних рішень на ліквідацію, локалізацію, мінімізацію надзвичайних ситуацій тощо.

Для забезпечення в цих умовах надійною та достовірною інформацією і покликана державна система страхового фонду документації України. Адже

документи страхового фонду, які створюються на компактних носіях інформації, в повній мірі відповідають основним вимогам, які пред'являються до інформації, а саме її достовірності, достатності, доступності і автентичності [9].

Інформаційне забезпечення суб'єктів національної безпеки, що здійснюється державною системою страхового фонду документації, надасть можливість:

- оперативно відновити нормальне функціонування об'єктів безпеки в регіонах, які постраждали в результаті виникнення надзвичайної ситуації, відновити виробництво найважливіших видів промислової продукції, впровадити найсучасніші досягнення науки і техніки, відновити пам'ятки, занесені до державних реєстрів, а також пам'ятки містобудування, архітектури та історії;

- захистити життєво важливі інтереси людини і громадянина, суспільства і держави для забезпечення сталого розвитку суспільства;

- зберегти не тільки науково-технологічний потенціал держави, але й пам'ять нації, її культурну спадщину, зробити доступним суспільству інформацію, ідеї, знання;

- підвищити національну безпеку країни в оборонній, економічній, інформаційній та іншій сферах діяльності за рахунок можливості швидкого поновлення найважливішої документації, втраченої чи недоступної в результаті воєнних дій, терористичних актів і надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

- сприяти забезпеченню екологічно та техногенно небезпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства [10].

Інформаційне забезпечення можна розглядати і через створення та використання інформаційних кластерів. Створення і впровадження інформаційного кластеру, де сконцентровано за територіальним (державному) признаком група взаємозв'язаних державних інформаційних систем, спеціалізованих постачальників спеціальних реєстрів для прийняття управлінських рішень при запобіганні надзвичайних ситуацій (в тому числі і соціально-політичного характеру), є інноваційним проектом. Такий кластер не обмежується використанням його одним центральним органом виконавчої влади, а охоплює декілька силових сфер, перед якими стоять завдання запобігти надзвичайні події, які можуть стати загрозою національній безпеці. Основна ідея створення інформаційних кластерів під потребу національної безпеки, в антитерористичній діяльності у мирний час, під час ліквідації надзвичайних ситуацій та в умовах особливого періоду є актуальною.

Опираючись на основоположника теорії про кластери Майкла Портера, під інформаційним кластером будемо розуміти нову форму інформаційної організації діяльності, яка уявляє собою сукупність суб'єктів інформаційних систем, які мають спеціальні банки документів (даних), входять до різних державних структур і відомств, але наповнюють спеціальне інформаційне забезпечення, яке може бути універсальним при використанні різними центральними органами виконавчої влади в екстремальних ситуаціях.

Тобто інформаційне забезпечення потрібно розглядати через формування єдиного інформаційного простору, що дозволить кожному суб'єкту забезпечення національної безпеки мати високий рівень ситуаційної поінформованості, підвищить якість взаємодії та рівень самосинхронності, а також оперативність управління підпорядкованими силами й засобами суб'єктів національної безпеки в надзвичайних ситуаціях, в першу чергу у мирний час, в умовах особливого періоду [13].

На сьогодні не було проведено достатньої кількості досліджень для розробки методу оцінювання впливу інформаційних мереж в єдиному інформаційному просторі на організацію управління такими суб'єктами забезпечення національної безпеки, як міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

На сьогодні існують теорії, які можуть бути застосовані для оцінки ступеня впливу інформаційних мереж на ефективність управління силами та засобами силових структур держави. Серед найбільш відомих:

– теорія Джона Бойда “The OODA Loop”, яка розкриває контур циклу управління [6];

– класична модель ситуаційної поінформованості Мікі Ендслей “Situation Awareness”, яка пояснює як взаємно залежать інформація, події й власні дії системи і як вони впливають на існуючі й перспективні цілі й завдання цієї системи [15].

Разом з тим данні розробки, хоча і містять пропозиції щодо деяких кількісних оцінок, по суті є описовими моделями [14].

Можна визначити, що практично не приділяється увага розкриттю інформаційної моделі процесів підготовки й прийняття рішень суб'єктами забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері в умовах надзвичайних ситуацій, особливо соціально-політичного характеру.

Опираючись на роботу С. Ярош, можна зазначити, що першим кроком у розробці методу оцінювання впливу інформаційних мереж на організацію управління суб'єктами забезпечення національної безпеки в єдиному інформаційному просторі має стати визначення відповідної системи показників, що може бути предметом подальших досліджень [Там же].

Ще одним напрямком функціональної складової є організація роботи суб'єктів забезпечення національної безпеки з удосконалення їх управління, яке за умов постійного вдосконалення може вирішувати завдання з урахуванням інноваційних технологій інформаційного забезпечення. Зміст робіт з удосконаленням управління в загальному вигляді повинно визначатися кількістю завдань, які пов'язані з інформаційним забезпеченням суб'єктів національної безпеки.

До таких першочергових завдань необхідно включити:

– удосконалення організаційної структури управління суб'єктів забезпечення національної безпеки, уточнення функцій міністерств та інші центральних органів виконавчої влади, ліквідацію надлишкових управлінських підрозділів, спрощення і відносно здешевлення апарату управління з урахуванням

оцінювання впливу інформаційних мереж на організацію управління суб'єктами забезпечення національної безпеки в єдиному інформаційному просторі;

– удосконалення механізмів прийняття рішень суб'єктами забезпечення національної безпеки, зростання відповідальності посадових осіб за результати прийнятих рішень;

– удосконалення системи підготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також всієї системи роботи з кадрами тощо.

Таким чином, функціональна складова інновацій у суб'єктів забезпечення національної безпеки має кілька аспектів. По-перше, це функції інноваційного процесу в системі державного управління суб'єктами забезпечення національної безпеки, які концентруються на завданнях реагування на загрози у внутрішньополітичній сфері, а також внутрішньосистемної трансформації самих суб'єктів. Виходячи з цього, для здійснення модернізаційних процесів, до основних функцій інновацій у державному управлінні суб'єктами забезпечення національної безпеки необхідно віднести такі:

– інновації є каналом втілення в управлінську практику суб'єктів результати нових інформаційних технологій, що буде сприяти підвищенню якості управлінської, наукової діяльності у сфері національної безпеки;

– за допомогою інноваційних інформаційних технологій (інформаційні кластери) розширюється коло управлінських функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки;

– інноваційні інформаційні технології дають можливість залучати до управління нові ресурси, а також здійснювати управлінські функції з меншими витратами;

– інновація в управлінській сфері допомагає привести структури суб'єктів забезпечення національної безпеки до потреб громадян, суспільства, держави [11].

По-друге, до функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки в інноваційній сфері необхідно віднести:

– акумуляцію засобів на наукові дослідження та інновації;

– координацію інноваційної діяльності органів державного управління;

– стимулювання інновацій, введення санкцій за їх відсутність;

– створення нормативно-правової бази інноваційних процесів у сфері державного управління;

– кадрове забезпечення інноваційної діяльності;

– формування науково-інноваційної інфраструктури;

– інституційне забезпечення інноваційних процесів;

– забезпечення соціально центричної та гуманістичне центричної спрямованості інновацій;

– підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності;

– регіональне регулювання інноваційних процесів;

– вивчення та впровадження міжнародного досвіду як суттєвий ресурс управлінських інновацій [12].

На сьогодні державне управління суб'єктами забезпечення національної безпеки з урахуванням реальних і потенційних загроз у внутрішньополітичній сфері визначає в них функціональні зміни. Ці зміни стосуються як становлення нових інноваційних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, пов'язаних з внутрішньополітичною сферою та інформаційними технологіями, так і з упровадженням управлінських інновацій. Функціональні зміни вимагають інноваційних заходів запобігання потенційних загроз національній безпеці у внутрішньополітичній сфері з урахуванням політики держави у сфері політичного, економічного, соціального розвитку.

Важливим напрямом подальших досліджень є визначення терміну “внутрішньополітична сфера національної безпеки”, а також організація прийняття та реалізація рішень у заходах запобігання потенційних загроз національній безпеці у внутрішньополітичній сфері.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1 – Ст. 2598.
2. Про основи національної безпеки України : Закону України від 19.06.2003 р. № 964-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про Службу безпеки України : Закону України від 25.03.1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-b>.
4. Про страховий фонд документації України : Закону України від 22.03.2001 р. № 2332-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 16. – Ст. 696 (з змінами, внесеними Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про страховий фонд документації України” від 22 травня 2005 р. № 851-IV) // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 6. – Ст. 337.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-b>.
6. *Ивлев А. А.* Основы теории Бойда. Направления развития, применения и реализации : монография / А. А. Ивлев. – М. : КомКнига, 2008. – 64 с.
7. *Ліпкан В. А.* Національна безпека України / В. А. Ліпкан [Електронний ресурс] // Бібліотека українських підручників (pidruchniki.website) © 2010 – 2012. Українські підручники. – Режим доступу : онлайн [admin{at}pidruchniki.ws](mailto:admin@pidruchniki.ws).
8. *Дегтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.
9. *Сергієнко М. Г.* Державна система СФД: теоретико-історичні засади / М. Г. Сергієнко, В. Л. Степаненко, О. О. Труш // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, “Магістр”, 2005. – № 2 (25). – Ч. 2. – С. 60–68.
10. *Сергієнко М. Г.* Державна система страхового фонду документації – невід'ємний елемент інформаційної безпеки України / М. Г. Сергієнко,

В. Л. Степаненко, І. М. Кривулькін // Національна безпека: український вимір : щокв. наук. зб. ; Рада нац. безпеки і оборони України ; Ін-т пробл. нац. безпеки. – К., 2009. – Вип. 4 (23). – С. 54–59.

11. *Морозов Ю. П.* Инновационный менеджмент : учеб. пособ. / Ю. П. Морозов, А. И. Гаврилов, А. Г. Городнов. – 2-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 471 с.

12. *Фатхутдинов Р. А.* Инновационный менеджмент : учебник. – 4-е изд. / Р. А. Фатхутдинов. – СПб. : Питер, 2004. – 400 с.

13. *Ярош С. П.* Єдиний інформаційний простір як організаційне підґрунтя управління військами / С. П. Ярош // Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. – К. : НУОУ, 2010. – № 3 (9). – С. 82–88.

14. *Ярош С. П.* Теоретичні основи побудови та застосування розвідувально-управляючих інформаційних систем протиповітряної оборони : монографія / С. П. Ярош. – Х. : ХУПС, 2012. – 511 с.

15. *Endsley M. R.* Situation Awareness analysis and Measurement / M. R. Endsley, D. J. Garland. – Mahwah, NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 2000. – 24 p.

Надійшла до редколегії 16.05.2013 р.

УДК 352.078.3 (410)

Д. В. СУХІНІН

ОСНОВНІ ПОКАЗНИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ МІСЦЕВИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Досліджено досвід Великобританії в розробці та застосуванні основних показників оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг; визначено основні переваги таких показників та можливості їх застосування в Україні.

Ключові слова: індикатори оцінювання, місцеві послуги, показники якості місцевого виконання.

In this article is researching the experience of Great Britain in creation and utilization of the main indicators of assessment, monitoring and control of the quality of local services; are defining the main advantages of these indicators, and possibilities of their implementation in Ukraine.

Key words: performance indicators, local services, local performance measures.

Якість місцевих послуг є одним з найважливіших питань становлення ефективного територіального управління. Як слушно зазначають вітчизняні науковці, діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою. Основними

цілями органів місцевої влади по відношенню до населення має бути надання якісних послуг з оптимальними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності. Одним із шляхів, що забезпечують досягнення вказаних цілей, є визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, у тому числі і органів місцевого самоврядування, які є найбільш наближеними до населення та безпосередньо відповідають за якість послуг, що їм надаються [3, с. 230].

В Україні показники та індикатори оцінювання якості виконання, що застосовуються, не є ефективними повною мірою. У цілому система оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг на основі чітко визначених показників та індикаторів ще не сформована. Отже, вивчення досвіду країн, що успішно застосовують такі системи, є досить важливим для України.

Серед вітчизняних науковців, які досліджують питання якості послуг, що надаються населенню з боку органів місцевої влади, слід виділити праці таких дослідників, як В. Антоненко, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Берданова, В. Вакулєнко, М. Василенко, Б. Винницький, О. Галацан, М. Дацишин, А. Дегтяр, О. Ігнатенко, В. Керецман, М. Лендъел, В. Маматов, Т. Маматова, В. Мамонова, С. Могильний, М. Орлатий, Ю. Ратейчак, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін.

Майже всі вищезазначені науковці наголошують на необхідності чітко встановлених критеріїв і показників оцінювання якості місцевих послуг. Так, А. Дегтяр підкреслює, що в багатьох розвинених країнах світу застосовуються технології оцінювання (вимірювання) результатів діяльності, що базуються на процесах збору детальної інформації про ефективність, результативність та якість послуг, що надаються населенню. А для ефективного застосування даних технологій важливим є чітке визначення концепції діяльності та вибір відповідних критеріїв (вимірників) [2, с. 39].

Незважаючи на те, що вітчизняні науковці одноставно наголошують на важливості застосування світового досвіду в оцінюванні якості місцевих послуг, праць, що комплексно досліджують світовий досвід, критерії та показники оцінювання, можливості їх застосування в Україні ще вкрай недостатньо.

Метою даної статті є дослідження досвіду Великобританії в установленні та застосуванні показників оцінювання якості місцевих послуг як країни, що є однією з лідируючих у цій сфері.

У Великобританії існує розуміння того, що необхідно, щоб місцева громада була залучена до розробки та визначення індикаторів оцінювання якості послуг та встановлення цілей виконання, які як і індикатори мають бути відображені в місцевому плані виконання. Результатом спільної роботи місцевої громадськості, органів влади центрального та локального рівнів стало розроблення критеріїв оцінювання якості виконання, що знайшло своє відображення в документі під назвою “Guidance on Local Performance Indicators” (“Настанови щодо індикаторів місцевого виконання”) [5].

Даний документ чітко розділяє індикатори, що розроблені на національному рівні, та індикатори, що розроблені органами місцевого управління спільно з

громадою. Індикатори, що розроблені на національному рівні, мають назву відповідно до програми в цілому – Best Value Indicators (Індикатори найкращої якості), а місцеві індикатори, відповідно – Local Performance Indicators (Місцеві індикатори виконання). У той же час наголошується на тому, що всі індикатори досить часто переплетені та застосовуються спільно, відповідно до завдань і напрямів діяльності [5, с. 7]. Місцеві індикатори визначені як “форма оцінювання виконання повноважень органів місцевої влади, відповідності місцевим потребам та встановленим цілям” [Там же, с. 4]. Вони є частиною системи загальних індикаторів національного рівня.

Схема оцінювання експерта світового банку Р. Гран щодо підходів до оцінювання містить основні складові, на основі яких і формуються основні критерії та індикатори оцінювання, моніторингу та контролю. Вони одночасно і є основними критеріями, за якими здійснюється оцінювання якості послуг та інших напрямів діяльності органів місцевої влади. При цьому грошова цінність (фінансова ефективність) формується через досягнення певної рентабельності та продуктивності, що забезпечує отримання певної ефективності (співвідношення результатів і витрат) [4]. На цих засадах устанавлюються основні критерії оцінювання якості послуг і діяльності місцевої влади.

Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються в багатьох розвинених демократичних країнах. Їх ще називають виконавчі критерії або критерії результативності. Вони допомагають оцінювати якість та ефективність послуг, що надають органи місцевої влади, результативність їх діяльності в цілому.

Вітчизняні науковці зазначають, що виконавчі критерії або критерії результативності використовуються з таких основних причин:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх оптимальної діяльності по наданню високоякісних, ефективних і продуктивних послуг мешканцям громади.

2. Виконавчі критерії посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів.

3. Виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні для широкого колу громадськості [3, с. 230–231].

Органи місцевої влади Великобританії використовують широкий спектр різноманітних індикаторів, що допомагають оцінити ефективність їх діяльності. Кількість таких індикаторів у деяких муніципалітетах досягає 300-400. У той же час занадто велика кількість індикаторів може призвести до їх неточності та неефективності, а також зосередженні уваги не на якості, а на кількості. Саме тому останніми роками в країні акцент робиться на скороченні кількості місцевих індикаторів оцінювання виконання, залишаючи ті індикатори, що забезпечують чітку та корисну інформацію [5, п. 3.2.].

Також простежується тенденція переходу від індикаторів, пов'язаних з внеском (inputs), наприклад кількість персоналу у процесі надання послуги – до індикаторів, що ґрунтуються на кінцевому виході, випуску продукції (outputs). Важливим також вважається включати до індикаторів оцінювання місцевих послуг ті, що пов'язані із загальною вартістю послуги. Іншим типом індикаторів є ті, що оцінюють часові рамки.

Таким чином, якщо узагальнити основні напрями визначення критеріїв оцінювання якості місцевих послуг, що використовуються в країні, то їх можна визначити як критерії, що оцінюють:

- які ресурси спрямовані на надання послуги;
- який час необхідний для надання послуги та який був затрачений фактично;
- чи відповідають цілі та завдання щодо надання послуги наявним ресурсам для її надання, потребам громадян та суспільній необхідності тощо;
- скільки коштує надання послуги по факту та скільки грошей було заплановано на її надання;
- чи відповідає отриманий результат встановленим на перших етапах цілям;
- яке співвідношення внеску та витрат, продукції на виході з внеском, витрат та результату;
- наскільки результат надання послуги відповідає встановленим стандартам та очікуванням громадян тощо.

Оцінюються також і самі індикатори, зокрема, наскільки вони відображають місцеві потреби, наскільки відповідають їм і специфіці організації.

У зазначеному вище документі “Guidance on Local Performance Indicators” (“Настанови щодо індикаторів місцевого виконання”) не лише визначаються найбільш корисні індикатори, а й ознаки тих, що найменш корисні та важкі в застосуванні. Зазначається, що серед індикаторів, які досить часто виключаються зі списку ефективних та корисних, є такі:

- індикатори, для яких не існує чітких та конкретних засобів вимірювання;
- індикатори, які важко проконтролювати;
- індикатори, які скоріше оцінюють потреби послуги ніж її надання у відповідності з потребами суспільства;
- індикатори, які використовуються лише тому, що для оцінювання на їх основі легко зібрати інформацію та дані;
- індикатори, які підбурюють до необґрунтованих та небезпечних кроків для інших видів послуг тощо (п. 3.4) [5, с. 9].

Ураховуючи останній пункт, важливим у встановленні та використанні індикаторів оцінювання вважається їх збалансованість. У настановах зазначається, що, при встановленні критеріїв оцінювання необхідно переконатись у тому, що вони відображають усі аспекти послуги та її надання [Там же, с. 9–10].

Якщо узагальнити всі основні типи індикаторів оцінювання якості місцевих послуг у Великобританії, то можна здійснити таку їх класифікацію:

1. Індикатори партнерства громади. Дані індикатори за своєю природою мають багато спільного з “cross-cutting” індикаторами, оскільки спрямовані на оцінювання цілей високого рівня як то соціально-економічний місцевий розвиток. У той же час, на відміну від таких індикаторів, дані індикатори більш спрямовані не на outcomes (результати), а на outputs (кінцевий внесок) та на індикатори продуктивності. Основний акцент даного виду індикаторів спрямований на оцінювання того, чи відповідають послуги, їх якість прагненням місцевої громади та наскільки самі громадяни залучені до процесу надання послуг. Такі індикатори також широко застосовуються при проведенні місцевого моніторингу.

2. Індикатори корпоративної діяльності місцевої ради. Це також індикатори корпоративних цілей високого рівня. Вони мають багато спільного з попереднім видом індикаторів, але ж спрямовані на оцінювання безпосередньо дії. У той же час вони поєднують індикатори двох попередніх видів – як outputs, так і outcomes, тобто продуктів та результатів. Даний вид індикаторів оцінює також реальний внесок місцевої ради до реалізації загальних цілей розвитку громади та зовнішнього й внутрішнього партнерства.

3. Індикатори послуги. Даний вид індикаторів спрямований безпосередньо на оцінювання якості послуги за такими показниками, як ефективність і продуктивність. У той же час широко застосовуються індикатори, що порівнюють внесок з кінцевим результатом.

4. Індикатори менеджменту/управління. Це досить широкий спектр індикаторів, які допомагають краще управляти процесом надання послуг. Вони вміщують у себе індикатори рівня задоволення населення послугами, стану ресурсного забезпечення, часових лімітів. Вони можуть поєднувати значну кількість індикаторів наданих вище. У той же час, деякі індикатори цього виду можуть бути пов’язаними з індивідуальними персональними цілями та завданнями менеджерів.

Особливе місце серед усіх індикаторів оцінювання якості займають ті, що поєднують різноманітні напрями діяльності та різноманітні інтереси різних соціальних груп та виконавців. Такі індикатори отримали назву “cross-cutting indicators” (індикатори, що перетинаються та пов’язані між собою). Вони охоплюють ті аспекти діяльності, що пов’язані між собою та впливають на колективне виконання різних організацій та департаментів. Таким чином, це індикатори, що оцінюють колективне виконання на основі більш широких цілей, як-то: загальні інтереси соціально-економічного розвитку громади, цілі міської ради щодо стратегічного партнерства тощо. Як правило, такі індикатори у Великобританії застосовуються при підготовці стратегічних планів територіального розвитку. Вони фокусуються на кінцевих результатах випуску продукції, тобто у випадку надання послуг населенню з боку органів місцевої влади, на результатах надання та отримання послуги на виході (outcomes) та вміщують у себе:

- індикатори оцінювання рівня життя населення;
- індикатори місцевого сталого розвитку;

- ключові індикатори “Найкращої якості”, що визначені на національному рівні;
- індикатори рівня задоволення громадян;
- індикатори, що пов’язані з національними програмами тих послуг, що надаються на місцевому рівні як то охорона здоров’я, безпека населення, транспорт тощо;
- показники соціального та економічного розвитку як то безробіття, зайнятість населення, рівень та стандарти надання соціальної допомоги громадянам.

Дані індикатори розглядаються як важливий аспект стимулювання більш активної співпраці між різними департаментами та органами місцевої влади в реалізації корпоративних цілей і завдань. Також вважається, що вони допомагають ефективному проведенню моніторингу якості виконання стратегічних цілей та завдань місцевого розвитку [5, с. 10–11].

Широкого застосування у практиці органів місцевої влади Великобританії знайшли також критерії, що входять до Моделі Європейського Фонду управління якістю та є складовою частиною програми “Найкраща якість”. Вони розподіляються за п’ятьма основними структурними показниками (таблиця).

Основний акцент у даній моделі робиться на результат, який, у свою чергу, має різні спрямування та розділяється: на результати для громадян, споживачів, суспільства; ключові результати.

Ці дві категорії результатів мають свої критеріальні системи оцінювання ступеня досягнення очікуваного.

Так, результати для громадян, споживачів та суспільства оцінюються за двома основними напрямками:

1. Моніторинг того, наскільки результати відповідають інтересам усіх зацікавлених сторін, у тому числі споживачів.
2. Індикатори виконання, що є засобом внутрішнього контролю організації того, наскільки вона відповідає потребам споживачів.

Ключові результати підрозділяються на:

1. Ключові стратегічні результати, що були заплановані організацією (окрім тих, що входять до результатів для громадян, споживачів та суспільств).
2. Ключові індикатори оцінювання виконання, що є внутрішнім засобом оцінювання операційного поточного виконання та допомагають досягти ключових стратегічних результатів [1].

Погоджуємось з тими дослідниками, які наголошують на особливому значенні показників для ефективного оцінювання якості діяльності та послуг. Це поліпшує результативність роботи органу місцевої влади та надає йому всю необхідну інформацію щодо її продуктивності, ефективності та результативності – основних критеріїв оцінювання якості виконання.

Таким чином, критерії або індикатори оцінювання виконання та якості місцевих послуг, що застосовуються у Великобританії, відображають:

- стратегічні цілі: чому існує дана послуга та що необхідно досягти для її якісного надання;

- вартість і продуктивність: ресурси, що спрямовані на надання послуги та продуктивність, з якою вони перетворені на кінцевий продукт;
- результати надання послуги: наскільки добре та якісно була надана послуга та ступень досягнення стратегічних цілей, що були встановлені на початку;
- якість наданої послуги та її відповідність та відображення прагнень, інтересів та очікувань громадян;
- прозорий та вільний доступ до послуги: легкість у доступі всіх мешканців громади до послуг.

Дані показники та вищенаведена їх структура можуть бути взяті за основу їх розроблення та впровадження в Україні.

Таблиця

Основні структурні показники
Моделі Європейського Фонду управління якістю

<i>Основні структурні показники</i>	<i>Зміст основних показників</i>
Лідерство	Створення, моделювання та посилення якості; активна зовнішня та внутрішня участь, гнучкість до змін та швидкість здійснення змін, персональна комунікація, натхнення
Стратегія	яким чином розробляється стратегія; яким чином здійснюється комунікація в рамках розробки та реалізації стратегії; чи враховуються інтереси усіх зацікавлених сторін; яким чином впроваджується стратегія; яким чином та за якими показниками здійснюється моніторинг виконання стратегії
Громадяни	управління людськими ресурсами заради створення сприятливого середовища; упевненість, що громадськість підготовлена для її участі; оцінювання того, яким чином громадськість сприймає свою активну участь у процесах надання послуг; комунікація
Партнерство та ресурси	стан забезпечення ресурсами для забезпечення та реалізації стратегії та ефективного процесу надання послуг: – зовнішнє партнерство; – фінансові ресурси; – матеріально-технічні ресурси; – технології; – інформація, знання та досвід
Процеси, продукти, послуги	управління процесом та технології забезпечення покращення якості; фокус на споживача, маркетинг надання послуг; управління, розвиток та посилення взаємозв'язків споживачів та тих, хто надає послуги

Основними перевагами таких індикаторів оцінювання, що вміщує в себе і моніторинг та контроль, є такі:

1. Прогрес в оцінюванні в напрямку досягнення та забезпечення виконання встановлених цілей. Найголовнішим є те, що встановлені та визначені критерії та індикатори оцінювання допомагають виявити відповідність або невідповідність діяльності встановленим цілям.

2. Забезпечення чіткості визначення місцевих пріоритетів. Украй важливою вважається можливість доповнення національних стандартів виконання місцевими індикаторами, що забезпечують дотримання місцевих інтересів та прагнень і побажань місцевої спільноти. Це значною мірою покращує місцевий процес прийняття рішень.

3. Відповідальність громади. Більшість органів місцевої влади намагається залучати місцеве населення до спільного процесу надання послуг. Критерії, на основі яких здійснюється ця діяльність, підвищують відповідальність громади в цілому.

4. Покращення управління та процесу надання послуг. Критерії та індикатори оцінювання вкрай важливі в щоденній діяльності органів місцевої влади, що є найбільш наближеними до населення й зобов'язані щоденно з ним працювати та співпрацювати. Саме через відповідні показники орган місцевої влади може побачити, наскільки його реальне виконання відрізняється або наскільки відповідає встановленим цілям і визначеним потребам суспільства.

5. Внутрішня відповідальність. Даний пункт тісно пов'язаний з попереднім, оскільки внутрішня система оцінювання та контролю має здійснюватись не лише в певний період, а також і щоденно, оцінюючи щоденну діяльність на основі певних критеріїв.

6. Ефективність політики та розподілу ресурсів. Як частина загальної структури управління якістю виконання, місцеві індикатори виконання допомагають більшій поінформованості політичних рішень на місцевому рівні та розподілу відповідних ресурсів. Таким чином дані індикатори є важливими у формуванні бюджету та в бюджетному процесі в цілому.

7. Діяльність на основі партнерства. Місцеві індикатори оцінювання якості виконання є засобом оцінювання спільної та узгодженої діяльності різних органів влади на основі спільно визначених цілей та завдань. Вони також є показниками якості та ефективності партнерства органів місцевої влади з громадськістю у разі спільного надання місцевих послуг.

Зазначені вище переваги наочно свідчать про необхідність застосування описаних підходів в Україні. Тому подальші наукові дослідження мають стосуватись механізмів розробки та впровадження даних критеріїв оцінювання якості місцевих послуг у вітчизняну практику функціонування органів місцевого самоврядування. Пріоритетом подальших наукових розвідок з даної проблематики мають стати можливі шляхи застосування досліджуваних вище показників якості місцевого виконання.

Література:

1. Критерії оцінювання (короткій огляд) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ddexcellence.com/About%20Excellence/Criteria.htm>.
2. Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук. практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р./ за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 310 с.
3. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжн. конф., м. Київ, 11-12 черв. 2002 р. / упоряд. : В. Кравченко, М. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 253 с.
4. *Grun Rebekka E. Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation. The International Bank for Reconstruction and Development / Rebekka E. Grun // The World Bank 1818 H Street, NW, Washington, 2006. – 59 p.*
5. *Guidance on Local Performance Indicators. Department for Transport, Local Government and the Regions : London, 2000. – 22 p.*

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.

УДК 378:005.6

М. В. БІЛОЗЕРОВА

АНАЛІЗ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СИСТЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ОСВІТНІЙ ПРОСТІР

Вивчено та проаналізовано європейські системи вищої освіти в умовах інтеграції в європейський освітній простір, а також спільні та відмінні риси систем вищої освіти в європейських країнах.

Ключові слова: Європейський освітній простір, вища освіта, євроінтеграційний процес.

The article is devoted to the study and analysis European systems of higher education in terms of integration into The European Higher Education Area. Joint and distinctive features have higher education systems in European countries.

Key words: European educational space, higher education, eurointegration process.

У процесі здобування освіти людина засвоює матеріальні й духовні культурні цінності. Одна з місій освіти полягає в тому, щоб сформувати в молодого

покоління відповідальне ставлення до збереження й збагачення історичних, наукових і культурних цінностей. Освіта й культура залишаються в центрі уваги всього світового співтовариства. Вони є провідними чинниками суспільного прогресу й розвитку цивілізації.

Для забезпечення прогресивного розвитку освіти в світовому масштабі важливо знати специфіку систем освіти різних країн. Ця специфіка виявляється в моделях освіти, в освітніх цілях, змісті освіти, формах, видах і якості освіти [5].

Аналіз проблем державного управління вищою освітою відображено в працях відомих вчених, а саме: В. Андрущенко, Ю. Амосова, С. Клепка, В. Кременя, В. Огнев'юка; системи вищої освіти країн Європи та принципи і шляхи їх інтеграції в європейський освітній простір розглядають такі науковці: І. Бабин, Я. Болубаш, В. Бурега, М. Згуровський, О. Коваленко, Ю. Рашкевич, М. Степко, Т. Фініков. Більшість науковців позитивно оцінюють курс національної вищої освіти на євроінтеграцію через приєднання до Болонського процесу, при цьому вдаються до критичного аналізу всіх його аспектів, що можуть мати як позитивні, так і небажані наслідки.

Мета статті – простежити тенденції та закономірності розвитку в управлінні системами вищої освіти європейських країн, спільні й відмінні риси в реалізації механізмів державного управління вищою освітою країн – учасниць Болонського процесу, придатних для застосування в управлінні освітою України.

Для більш чіткого визначення кола проблем, які постали перед світовою вищою освітою загалом і перед національними системами вищої освіти, зокрема, необхідно проаналізувати основні параметри національних систем вищої освіти окремих країн – учасниць Болонського процесу та перебіг системних трансформацій, які вже здійснено та планується провести найближчим часом.

У таблиці наведено основні характеристики національних освітніх систем окремих європейських країн.

Аналіз наведеної в таблиці інформації показує, що в кожній країні Європи освітні системи формувалися впродовж кількох століть і увібрали в себе багаті національні духовні й культурні традиції. Національні освітні системи є найбільшим багатством кожної країни, предметом національної гордості й престижу. Будь-яка руйнація цих досягнень для кожної країни була б непоправною втратою. Учасники Болонського процесу добре усвідомлюють таку небезпеку, а тому серед глобальних завдань вбачають головне – вибрати оптимальний спосіб інтеграції, в результаті якого національні системи нічого не втратять, а навпаки, отримують можливість взаємозбагачення й взаємодоповнення [2; 6].

Системи освіти в різних країнах суттєво відрізняються одна від одної, а також відмінні від тієї, яка склалася в Україні. У зв'язку з цим у різних країнах існує невідповідність між організаційною структурою інститутів, термінами навчання, різними ступенями (бакалавр, магістр, доктор) та дипломами, які надають своїм випускникам вищі навчальні заклади.

В Європі, крім університетів, функціонує велика кількість вищих навчальних закладів різних типів, що викликає складнощі у визначенні значущості дипломів і уявленні про якість отриманої освіти, компетентність претендентів на робочі місця під час працевлаштування. Уникнути таких незручностей дозволить Додаток до диплома єдиного зразка. При цьому кожна країна збереже традиційну і найзручнішу для неї мережу вищих навчальних закладів.

Так, наприклад, подібний підхід вироблено у Франції, де, незважаючи на розбіжності, загальною основою сучасної організаційної схеми навчання у вищих навчальних закладах є належність освітніх програм та одержуваних внаслідок їхнього виконання кваліфікацій до одного з головних циклів вищої освіти. При цьому навчальний процес заснований на багатоступеневій системі, яка здійснюється по-різному в закладах університетського та неуніверситетського типу.

Сучасний стан розвитку Болонського процесу показує, що в усіх високорозвинених країнах світу уряди та громадськість, незважаючи на певні економічні кризи та соціальні трансформації, приділяють достатньо велику увагу освіті своїх громадян. Вони всіляко сприяють створенню умов для рівного доступу до освіти своїх та іноземних громадян, перш за все розуміючи, що головна мета освітнього процесу – це залучення до скарбниці загальнолюдських знань і культури, формування інтелектуального потенціалу держави та нації [1]. Прогресивна громадськість і культурна інтелігенція кожної країни усвідомлюють, що освіта, передусім, є ефективним інструментом вирівнювання (нівелювання) соціальних протиріч суспільства. Надважливо, що саме через систему освіти відбувається ефективне стирання відмінностей у житті різних суспільних верств, що є основним критерієм формування громадянського суспільства.

Освіта дає можливість кожному піднятися до найвищих щаблів соціальної сходинки та міжнародного менеджменту. Причому керівники ринкової економіки, основаної на конкуренції, навіть заохочують особисту конкуренцію, яка виникає в процесі підготовки кадрів.

Досягнення такого стану в першу чергу забезпечуватиме єдине змістовне і якісне наповнення документа про отримання вищої освіти в будь-якій країні Європи. Практична реалізація цієї вимоги – Додаток до диплома.

Уніфікації на всьому Європейському просторі підлягають такі освітні параметри:

- суцільність вищої освіти (співмірність рівнів і циклів навчання);
- зміст навчання за кожним кваліфікаційним напрямком і рівнем освіти, у структурі якого передбачено загальноєвропейський і національний компоненти;
- оптимальний спосіб організації засвоєння змісту освіти (навчального процесу) з метою забезпечення співмірності й взаємозахування – кредитно-модульна та кредитно-трансферна системи;
- наявність єдиних стандартів якості вищої освіти;
- єдині “вимірники” для оцінювання навчальних досягнень і якості кінцевого та проміжних результатів засвоєння змісту освіти [2].

Основні характеристики національних освітніх систем

Формування системи вищої освіти	Україна	Франція	Італія
Органи управління	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Управління освіти і науки обласних державних адміністрацій, адміністрації вищих навчальних закладів, органи студентського самоврядування	Міністерство освіти, навчальні заклади з розвинуеною структурою	Міністерство університетів і науково-технологічних досліджень: планувати і здійснювати розвиток наук. досліджень; складати трирічні плани розвитку ун-в; розподіляти кошти між закладами згідно з законом; координувати участь Італії у міжнародних програмах
Структура освітньої системи	бінарна	бінарна	унітарна
Типи вищих навчальних закладів	Університети, академії, інститути, консерваторії, коледжі, технікуми	Університети, заклади із селективним зарахуванням: вищі школи, університетські технологічні інститути, секції вищих техніків, спеціалізованої (вищої) школи	Університети: (державні й «вільні» самоуправління), неуніверситетські заклади: інститути мистецтв під егідою інспекторату мистецького навчання, інститути під егідою інших міністерств
Документи про освіту, кваліфікації, ступені, термін навчання	Диплом молодшого спеціаліста – неповна вища освіта – 2-3 роки, диплом бакалавра – базова вища освіта – 3-4, диплом спеціаліста – повна вища освіта роки – 1-3 роки	Диплом першого циклу про загальну (DEUG) або науково-технічну (DEUST) університетську освіту – 2 роки; другого циклу – диплом ліценціата (licence) після першого року, а диплом магістра (maîtrise) після другого; третій цикл – диплом про спеціальну вищу освіту (DESS) або поглиблену освіту (DEA)	Diploma universitario – короткий цикл 2-3 роки; Diploma di laurea – регульовані професії повний цикл 4 – 6 роки; Diploma di specializzazione – професійна кваліфікація спеціаліста додаткові 1-2 роки; Diploma di ricerca (Ph.D.) – доктор наукових досліджень 3 – 5 років
Навчання студентів-іноземців	Рівний доступ для всіх громадян на засадах ЗНО	Посідає третє місце у світі з прийому учнів-іноземців. Вимоги до студентів: знання мови, мати грант, визнання документа про освіту від закладу, де буде навчатися	Визнаний атестат, іспит з італійської мови, конкурсні экзамени, резервування місць. Місяця надаються у такому порядку: громадянам країн ЄС; країн, що розвиваються; країнам без вищої освіти або немає бажаної програми
Визнання закордонної кваліфікації	Підписано основні конвенції Ради Європи та ЮНЕСКО про взамовизнання Дипломів, укладено також двосторонні угоди. Визнання дипломів про вищу освіту та наукові ступені здійснюється через окрему експертизу	Підписано майже всі міжнародні конвенції; укладено двосторонні угоди з багатьма країнами	Визнає міжнародні та європейські бакалаврати; Франція, Бельгія, Іспанія автоматично визнаються атестати; Франція та Іспанія передача кредитів; Франція, Іспанія, Німеччина – двосторонні угоди про визнання дипломів з університетами

окремих європейських країн

<i>Великобританія</i>	<i>Німеччина</i>	<i>Росія</i>	<i>Польща</i>
Міністерство освіти й науки, ради університетських фондів Англії, Шотландії та Уельсу	Федеральне та земельні міністерства освіти і науки, Спілка ректорів ВНЗ	Федеральні (центральні) державні органи управління освітою; федеральні відомчі органи управління освітою; державні органи управління освітою суб'єктів Російської Федерації	Міністерства, яким підпорядковані найбільші (державні) заклади. Центральна Рада з вищої освіти
бінарна	бінарна	бінарна	бінарна
Університети, у складі яких є коледжі, магістерські та докторські школи, дослідні інститути, наукові центри, обсерваторії та ін. Неуніверситетські технічні коледжі, більшість із яких підпорядковано Комітету з технологічної і бізнесової освіти (ВТЕС)	Університети, вищі фахові школи, вищі школи (коледжі) мистецтв і музики	Університети, академії, інститути, коледжі, технікуми	Класичні, політехнічні і вищі технічні університети, профільні академії, вищі педагогічні школи; вищі академії мистецтв. Неуніверситетські заклади: технікуми, училища, вищі профшколи
Диплом першої кваліфікації (undergraduate degree) бакалавр гуманітарних, природничих чи педагогічних спеціальностей 2-3 р.; архітектурних, інженерних спеціальностей та менеджменту – 3-4 роки, ветеринарії та медицини – за 5-6 років. Диплом вищої кваліфікації (postgraduate degree) – магістр. Докторський рівень (PhD) – доктор філософії. Немає єдиного зразка диплома про освіту	Диплом спеціаліста, в університетах – магістра 3 – 5 років	Проміжний сертифікат про неповну вищу освіту дворічна база, другий цикл 2 роки – бакалавр, більше дисциплін спеціалізації – спеціаліст. Кращі отримують кваліфікацію магістра тривалість вищої освіти не менше 6 років. У докторських студіях – кваліфікація «спеціаліст з розширеною освітою»	Професійні кваліфікації – ліценціат, інженер, Заклади університетського рівня магістр – 5 років та надає право вступу на докторські студії
Суворий відбір. Звернення до служби прийому (UCAS) документ про освіту, який дає доступ до університету, співбесіда	Конкурсний відбір документів, іспити з німецької мови. Рекомендується 1-річне навчання у спеціальних підготовчих коледжах	Рік на мовних курсах, на загальних засадах (іспит, співбесіда), міждержавний обмін, атестат про середню освіту, контракт	Іноземці приймаються на загальних підставах, витримавши іспит з польської мови
Підписано майже всі міжнародні конвенції; укладено двосторонні угоди з багатьма країнами	Укладено двосторонні угоди з усіма сусідами, визнання освітніх документів для представників цих країн здійснюється автоматично	Підписано основні міжнародні конвенції; укладено двосторонні угоди з деякими країнами	Підписано практично всі європейські конвенції з порівняння і визнання освітніх кваліфікацій. Визначаються періоди розпочатої за кордоном вищої освіти за наявності відповідних доказів

Усі інші напрями вдосконалення національних освітніх систем кожна країна може обирати, виходячи із власних пріоритетів соціально-економічного розвитку та соціальних вимог і потреб.

Перебіг Болонського процесу показує, що успіх на шляху просування до його кінцевої мети, реформування освітніх систем різних країн значною мірою залежить від ставлення до нього державних органів управління.

У цілому помітна загальна тенденція: там, де ступінь автономії вищих навчальних закладів вищий, результатів було досягнуто швидше. В окремих країнах, зокрема в Україні, багато питань “зависли” і залишились на рівні декларування [3]. Причиною такого стану стали, з одного боку, інертність управлінських механізмів, з іншого – консерватизм суспільного мислення, що виявляється в опорі суспільства змінам і нововведенням, в яких подекуди вбачається надуманість, а то й абсолютна недоцільність.

Наприклад, в Україні під тиском держави впроваджено незалежне оцінювання, і в той же час уже під тиском громадськості скасовано щойно запроваджене 12-річне навчання в середній школі. Слід зазначити, що в Європі навчання триває 12-13 років, а тому з точки зору мобільності випускники українських шкіл за бажання навчатися у вищих навчальних закладах за кордоном матимуть проблеми з поданням документів.

Принциповим питанням інтеграції освітніх систем є ступеневість вищої освіти. Об’єктивно ступеневість освіти спостерігається в усіх освітніх системах. Однак у кожній країні вона формувалась за власною траєкторією. Наприклад, базовий ступінь вищої освіти існує скрізь, проте він відрізняється термінами навчання й змістовою наповненістю.

Найскладнішим виявилось завдання щодо введення двоступеневої освіти. Це пов’язано з великим різноманіттям національних систем освіти. Так, Франція має найбільшу кількість “сходинок” – три (“ліценціат” – 3 роки навчання, “метріз” – 4 роки, дипломи поглибленого навчання – 5-6 років від моменту закінчення середньої школи). У Німеччині освіта фактично двоступенева, але перша стадія триває понад 4 роки і дає “неповноцінний” диплом. В Італії вважається, що “справжня” вища освіта може бути здобута не за 4 роки, а за 3. В Англії ступеневість існує близько 30 років, і досягнуто високої якості бакалаврських дипломів навіть у разі 6-семестрового (3-річного) навчання. В Україні до цього часу ступінь бакалавра має лише формальне застосування, суспільною думкою зовсім поки що не сприймається.

Таким чином, завдання полягає в тому, щоб перебудувати всі програми навчання, визначитися з обов’язковими термінами навчання на кожному ступені й обсягом навчального матеріалу. Там, де терміни скорочуються, постає питання посилення професійної (фахової) складової.

Прихильники поділу вищої освіти на два рівні – коротку та повну з присудженням, дипломів бакалавра та магістра обґрунтовують це тим, що скорочення часу першого рівня вищої освіти суттєво зекономить кошти бюджетів і забезпечить вищою освітою не 15 – 20 % молоді вікової групи 18 – 23 років, а значно більше.

Суттєвим питанням управління освітою є вироблення єдиної політики щодо змісту освіти.

Міжнародний досвід показує, що чим вищий рівень автономії мають ВНЗ, тим різноманітнішими стають навчальні програми і плани, суттєво різняться своїм змістом. Перелік навчальних дисциплін зростає, кількість обов'язкових зменшується. З одного боку, така розмаїтість забезпечує широкий спектр вибору і, так би мовити, захищає права громадян, але, з іншого – це призводить до неспівставності дипломів і якості підготовки фахівців у різних країнах, що дуже суперечить принципам Болонського процесу.

Більшість ВНЗ в Європі мають достатньо високий рівень автономії. Наприклад, в Англії заклади можуть самостійно розробляти навчальні плани та програми. Вони містять найрізноманітніші комбінації предметів з урахуванням інтересів студентів, можливістю вищого навчального закладу самому визначати обсяг знань відповідно до вимог суспільства та запитів ринку щодо змісту кваліфікованої праці.

У країнах із централізованою системою освіти (Франція, Німеччина, Польща, Україна) стандарт завжди існував у вигляді затверджених урядом навчальних планів, програм, підручників. Більшість навчальних планів мають обов'язкову частину та додаткову (яка враховує індивідуальність студента), а також факультативну, за якої потрібно засвоїти суму знань самостійно.

Такі європейські країни, як Швейцарія та Німеччина, з федеративною структурою державного устрою обрали децентралізований і демократичний шлях розвитку національних систем освіти. Вищі навчальні заклади в Німеччині є юридично незалежними установами з правом на самоуправління. Вони мають повне право на визначення структури вищого навчального закладу, методів і змісту навчання, організації наукових досліджень.

У компетенції органів управління перебувають питання контролю якості освіти. У Великобританії введено загальнонаціональну перевірку успішності учнів і студентів з метою виявлення ступеня засвоєного ними матеріалу. У вищих навчальних закладах використовуються різні системи оцінювання навчальних досягнень: поряд із буквенною (якісною) застосовується кількісна кредитно-бальна система, яка дозволяє здійснювати рейтингове ранжування студентів. Ця система використовується також із накопичувальною метою під час навчання за кордоном або в межах безперервної освіти.

У встановленні методів діагностики знань студентів більшість британських університетів наголошує на підсумкових іспитах. Проте часто проводиться поточний контроль з урахуванням його результатів під час вирішення питання про перехід на наступний рік чи рівень.

Установа, яка проводить акредитацію вищих навчальних закладів, не торкається прерогатив навчального закладу з питань спеціалізації, а лише визначає якість підготовки інженерів з певної спеціальності та її відповідність рівневі підготовки у вищій технічній школі. Такою установою у Великобританії є Рада з питань якості вищої освіти (HEQC).

Актуальним у контексті інтеграції стає питання нострифікації документів про набуття вищої освіти.

У Великобританії немає встановлених правових норм щодо визнання закордонних дипломів і кваліфікацій. Академічні дипломи розглядаються суто індивідуально, а у випадку вимоги професійного визнання оцінку і перевірку ведуть визнані професійні асоціації, які мають право надати дозвіл на регульовану діяльність.

Європейські конвенції з визнання документів про освіту Великобританія ратифікувала, але вони стосуються лише шкільних атестатів і бакалаврських дипломів.

Італія є членом більшості міжнародних конвенцій з визнання Ради Європи та ЮНЕСКО, визнає і приймає Міжнародний та Європейський бакалаврати. Угоди з Францією, Бельгією та Іспанією забезпечують автоматичне взаємовизнання атестатів, які дають допуск в університети. З Францією та Іспанією вже відбувається процес передачі кредитів, а також підписано двосторонні угоди про визнання дипломів з університетами Франції, Німеччини та Іспанії, що значно розширяє можливості студентів для продовження навчання та працевлаштування.

Дослідження процесів інтеграції показують, що держави не поспішають уніфікувати свої освітні системи [3]. Однак прагнення до окреслення освітніх стандартів і нострифікації дипломів у європейському контексті визнається слушним з погляду на прогнозовану міграцію молоді, а також можливості навчання упродовж життя, перенавчання, пошуки праці поза рідною країною.

Грунтуючись на головних принципах Болонської угоди [1], можна зробити висновок: головними критеріями трансформацій у національних освітніх системах Європи має бути співмірність, співвіднесеність і взаємовизнання результатів навчання у вищих навчальних закладах, що перебувають у полі Європейського освітнього простору.

Дослідження сучасного етапу формування й розвитку освітнього простору вищої освіти та інноваційних тенденцій до забезпечення адекватного державного управління, аналіз наукових підходів щодо розуміння сутності й ролі державного управління модернізацією системи вищої освіти України в умовах євроінтеграційних процесів дають підстави для нижченаведених висновків:

За час дії болонських домовленостей виявлено й продемонстровано закономірні зближення і взаємозв'язок, взаємозумовленість і взаємопроникнення основних європейських освітніх систем.

Європейське співтовариство країн – членів Європейського Союзу прагне до об'єднання зусиль для вдосконалення національних систем освіти європейських країн на засадах всебічної інтеграції інтелектуального капіталу, тобто створення на теренах європейських держав своєрідного освітнього середовища, об'єднаного поняттям “Європейський освітній простір”.

Європейська перспектива загальноекономічної й соціальної інтеграції на сьогодні стала для України головним напрямом державної політики, а відповідно, і реформування системи державного управління освітою. Домінуючими рисами нової моделі освіти стануть підвищення якості освіти, її доступність, ефективність та інноваційний характер.

У цьому контексті актуальним є критичне вивчення й аналіз болонських угод, результати їх запровадження в європейських країнах і адаптація зарубіжного досвіду до вітчизняної системи вищої освіти. При цьому освітня політика й стратегія націлена на збереження національних освітніх цінностей, кращих освітніх традицій, академічних шкіл тощо.

Література:

1. Болонський процес: стан та перспективи розвитку вищої освіти в Україні : зб. тез. доповідей ІХ всеукр. наук.-метод. конф., Київ, 18-19 листоп. 2010 р. – К. : НТУУ “КПІ”, 2010. – Ч. 1. – 292 с.
2. Вища освіта України і Болонський процес : навч. посіб. / [М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук та ін.] ; за ред. В. Г. Кремня. – Тернопіль : Навч. книга – Богдан, 2004. – 384 с.
3. Вхідження національної системи вищої освіти в європейський простір вищої освіти та наукового дослідження : моніторинг. дослідж. : аналіт. звіт / Міжнарод. благод. Фонд “Міжнарод. Фонд дослідж. освіт. політики” ; кер. авт. кол. Т. В. Фініков. – К. : Таксон, 2012. – 54 с.
4. Нова динаміка вищої освіти і досліджень для соціальних змін та розвитку / за ред. І. О. Вакарчука ; упоряд. : Т. В. Фініков, Я. Я. Болюбаш, І. І. Бабин, Г. О. Усаєнко. – К. : Агентство “Україна”, 2009. – 64 с.
5. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти : Указ Президента України від 30.09.2010 р. № 926/2010. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
6. The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communique of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education. Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bologna2009benelux.org>.

Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.

УДК 35.078:172.4:316.774

Б. В. ДЗЮНДЗЮК

ОСОБЛИВОСТІ СУБКУЛЬТУРИ КІБЕРЗЛОЧИНЦІВ

Розглянуто основні характеристики кримінальної субкультури, вплив субкультури хакерів на розвиток кіберзлочинності. Визначено характерні ознаки субкультури кіберзлочинців.

Ключові слова: кіберзлочинність, субкультура кіберзлочинців, субкультура хакерів.

Basic descriptions of criminal subculture, influence of subculture of hackers on development of cybercriminality are considered. The characteristic signs of subculture of cybercriminals are defined.

Key words: cybercriminality, subculture of cybercriminals, subculture of hackers.

Існує значна різниця між субкультурами хакерів та кіберзлочинців, але не існує чіткого розмежування цих понять та ознак вищеназваних субкультур. У суспільстві через низьку поінформованість існує багато кліше стосовно зовнішнього вигляду хакерів, мотивів їх дій. Наслідки дій кіберзлочинців усвідомлюються не в повній мірі.

У ЗМІ висвітлюються лише гучні злочини, скоєні через інтернет або наслідки дій груп хакерів під час політичних виборів. Про “незначні” кіберзлочини, такі як крадіжка фінансової інформації, інтернет-шахрайство взагалі не повідомляється, а правоохоронні органи здебільшого не в силах допомогти жертвам цих злочинів. Люди стають жертвами кіберзлочинців через відсутність елементарної комп’ютерної грамотності та знання правил безпечної поведінки в мережі інтернет.

Ознаки субкультури злочинців і хакерів були висвітлені в роботах та дослідженнях багатьох учених, зокрема М. Денісова, К. Касперські, І. Смірної, В. Тулегенова. Однак не розглядалися окремо субкультури хакерів і кіберзлочинців, не порівнювались ознаки субкультури кіберзлочинців та злочинців.

Мета статті – визначити характерні ознаки субкультури кіберзлочинців порівняно із субкультурою злочинців та вплив субкультури хакерів на розвиток кіберзлочинності, що допоможе вдосконалити методи боротьби із кіберзлочинністю.

Інтернет на сьогодні є не тільки принципово новим засобом масової комунікації – він охоплює практично всі сфери людської діяльності. Багато процесів успішно переносяться з фізичного світу у віртуальний світ, а сама глобальна мережа інтернет створює умови для формування віртуальних співтовариств, генерує мовні форми нового типу, стирає межі між державами, ігнорує відстані, об’єднуючи людей, і зрештою породжує специфічні форми культури.

При цьому можна стверджувати, що злочинна субкультура в інтернет ідеологічно і зовні дуже схожа на субкультуру хакерів і є її частиною. А, як відомо, субкультура хакерів була спочатку асоціальною, протиставляючи себе державі і суспільству. Тому для сучасного кіберзлочинця ідеал хакера – це не тільки спосіб отримання прибутку, але і виправдання своїх злочинів, а також отримання визнання і пошани у віртуальному просторі.

Деякі дослідники виділяють спільноту користувачів інтернет як своєрідну субкультуру, однією з основ якої є інформаційний лібералізм [7]. У такому випадку хакерів можна назвати “радикальним крилом” даної субкультури, оскільки заради свободи доступу до інформації вони готові до здійснення ряду злочинів.

Можна погодитися з М. Денісовим, який вважає, що субкультура – це сукупність норм і правил поведінки, традицій, звичаїв і зовнішньої атрибутики,

які існують усередині певної соціальної мікрогрупи осіб, об'єднаних якимсь загальним інтересом (професійним або іншим); підтримуються всіма членами цієї групи і відрізняються від загальноприйнятих в суспільстві. Вона зазвичай визначається як система сумісних вірувань, відносин і символів, диференціюючих певну мікрогрупу в межах великого культурного співтовариства [2].

Виходячи з цього визначення, в даний час субкультуру хакерів можна вважати такою, що сформувалася. Вони мають специфічний стиль життя; властиві даній соціальній групі своєрідні норми, цінності, моделі поведінки і зовнішні характерні атрибути. При цьому в основі ідейної бази хакерів лежить лібералізація доступу до інформації. “Ми досліджуємо, і ви називаєте нас злочинцями. Ми у пошуках знань і ви називаєте нас злочинцями”, – це уривок з відомого маніфесту хакерів (The Hacker Manifesto), написаного хакером під псевдонімом Mentor [9]. Ця теза підтримується більшістю мережевого співтовариства. Так, наприклад, навіть у Китаї, де традиції лібералізму не так поширені, як в інших країнах, можна спостерігати тенденцію до боротьби “жителів мережі” (netizens) за вільне освітлення важливих подій за допомогою Інтернет [10].

При цьому автори в підтримці свободи інформації не голослівні, часто їх гасла підкріплюються серйозними і продуманими аргументами, обґрунтованими філософськи, культурно і логічно. Наприклад, К. Касперський пише: “Ситуація дійшла до логічного абсурду, і в повітрі запахло бунтом. Бунтом проти тоталітаризму демократичного режиму, коли один пролазливий комерсант віднімає у людства те, що належить йому по праву. Інформація – загальнодоступний ресурс, такий же, як вода і повітря. Ми діти своєї культури. Наші думки і думки, які ми широко вважаємо своїми, насправді вже давно є комбінацією вже давно придуманого і висловленого. Вдалі знахідки, яскраві ідеї – все це результат осмислення або переосмислення. Колись почутого або прочитаного” [4, с. 19].

Для хакера право на свободу інформації є більш очевидним і логічним, ніж патентні, авторські права, право державної таємниці. Тобто в рамках субкультури хакерів право на інформацію просто не діє внаслідок того, що “для функціонування в рамках певної культури право зобов’язане бути визнано і виправдано як таке” [1], і що право повинне бути сумісне з етичними цінностями людини [5].

Можна виділити також і неприйняття ними споживчої культури. Про це свідчить “Біблія хакера” (cracking notes), написана хакером під псевдонімом “Orc+”, яка пронизана ненавистю до існуючого суспільного ладу. Також важливі аспекти ідеології хакерів – це віра у здатність комп’ютера змінити життя до кращого і неприйняття яких-небудь авторитетів поза віртуальним простором і заперечення расових, релігійних, соціальних відмінностей.

Субкультура хакерів істотно відрізняється від інших кримінальних культур, але в той же час можна знайти і деяку схожість. Так, наприклад, В. Тулегенов виділяє декілька відмінностей кримінальних субкультур. Вони відрізняються швидкою мінливістю, оскільки злочинний світ завжди відрізнявся високою адаптивністю і умінням пристосовуватися до умов, що змінюються [8].

Це відноситься і до культури хакерів. У решті, мабуть, субкультура хакерів істотно відрізняється від “типової” кримінальної субкультури.

По-перше, В. Тулегенов стверджує, що кримінальні субкультури не залишають матеріальної спадщини, тобто не мають в своєму розпорядженні яких-небудь матеріальних носіїв, окрім самих злочинців, і передаються з вуст у уста. У випадку з хакерами це не так.

По-друге, кримінальна субкультура – це закрита система, вона володіє своїми прихованими, найчастіше небезпечними настановами, що суперечать суспільним. Субкультура хакерів теж закрита система, але при цьому цінності хакерів мають добре опрацьовану філософську основу і це додає якусь легітимність ідеям хакерів.

По-третє, практично в усіх кримінальних субкультурах використовуються псевдоніми, псевдоімена, прізвиська. У середовищі хакерів їх називають “ніками” (nick, nickname). Проте псевдоімена прийняті не тільки в злочинній інтернет-субкультурі, але і в усьому інтернет-співтоваристві, причому на відміну від псевдоімен в кримінальному середовищі – “прозвисьок”, “нік” кожен вибирає собі сам. Як і в інших кримінальних субкультурах, в “ніках” можуть бути відображені: характерологічні особливості і особливості поведінки; трансформовані прізвиська і імена; статус в групі; особливості зовнішності або соціального статусу; переваги, які віддаються в музиці, літературі, мистецтві; специфіка злочинної діяльності і місця здійснення. Але при цьому в середовищі хакерів не зустрічаються прізвиська, аналогічні тюремним або загальнокримінальним, а також такі, які принижують гідність або висміюють недоліки.

По-четверте, як і в усіх субкультурах, у злочинній субкультурі хакерів існує свій жаргон. Проте, на відміну від загальнокримінального жаргону, який є похідним від національної мови, сучасна мова хакерів незалежно від країни проживання наповнена англомовними словами, причому часто мова хакерів недоступна звичайним користувачам, хоча багато слів використовуються і в некримінальному середовищі комп’ютерних професіоналів.

По-п’яте, якщо говорити про решту зовнішніх атрибутів культури хакерів, то необхідно згадати, що на відміну від інших злочинних субкультур, хакери мають власні періодичні видання, художню літературу, кінофільми, відеоролики, постери. Інші категорії злочинців задовольняються тільки спеціалізованими інтернет-сайтами; наприклад, існують інтернет-портали, орієнтовані, на наркозлочинців. Причому значення літератури і кіно для хакерів не варто недооцінювати. Звичайно, для професійних хакерів більшість сюжетів можуть показатися смішними і далекими від реальності, але для основної маси (особливо для підлітків) витвори хакерського мистецтва формують ідеал, до якого треба прагнути, в легкій і доступній формі формують в особистості цінності хакерів, демонструють моделі поведінки, а сам образ хакера при цьому сильно романтизований і тому привабливий.

Відмічене вище свідчить про те, що хоча загальнокримінальна субкультура і культура хакерів мають деяку схожість, але все-таки вони достатньо далекі один від одного. З даним фактом згодні і деякі ідеологи руху хакерів. Так, К. Касперськи, автор книг “Техніка і філософія хакерських атак”, “Техніка налагодження програм без початкового коду” і так далі, описує хакерів таким чином: “Існує думка про існування деяких ознак приналежності до хакерів. Це довге (нечесане) волосся, пиво, сигарети, піца в необмежених кількостях і блукаючий в просторі погляд... подібні ознаки є не причиною, а наслідком. Прив’язаність до комп’ютера примушує більш економно відноситися до вільного часу, іноді харчуватись уривками і на ходу. Довге волосся? Так, воно властиве всім комп’ютерникам (і не тільки ним), а зовсім не виключно хакерам, як, до речі, і всі інші ознаки хакерів” [3, с. 65].

Проте це та інші подібні думки не можуть затьмарити той факт, що сучасна субкультура хакерів все ж таки має кримінальну основу, оскільки її можна визначити як сукупність ідей, цінностей, звичаїв, традицій, норм поведінки, направлених на організацію способу життя, метою якого є вчинення комп’ютерних злочинів, їх приховування і ухилення від відповідальності. При цьому ціннісний комплекс даної субкультури служить для легітимації і популяризації ідеї хакерства в суспільстві, саме тому людина, яка розділяє цінності хакерів, готова піти на інтернет-злочин, або схвалює злочини, що здійснюються іншими.

Слід зазначити, що субкультура хакерів не була б така важлива для розвитку кіберзлочинності, якби вона не виконувала ряд важливих функцій. У даний час існує низка кримінологічних і соціологічних досліджень [2; 6; 8], що виділяють функції негативних і злочинних субкультур. Найбільш значущими з них для кіберзлочинності є наступні:

1. Об’єднуюча. Той факт, що хакери по всьому світу мають схожі ідеологічні настанови, погляди на життя, способи заробітку, використовують одну і ту ж літературу, терміни і сленг, є серйозним об’єднуючим чинником, завдяки якому хакери можуть легко об’єднуватися в міжнародні групи для здійснення суспільно небезпечних діянь, обмінюватися професійною інформацією і злочинними інструментами.

2. Легітимаційна. Виправдання в очах оточуючих і відповідність злочинів в інтернеті своїм морально-етичним настановам дають додатковий стимул для вибору кримінального шляху при досягненні мети. Відсутність явного суспільного засудження за подібну протиправну поведінку приводить до ситуації, коли кіберзлочинці не тільки не ховаються, але і виставляють напоказ свої незаконні досягнення, не боячись відповідальності, залишають фірмові знаки або гасла груп хакерів на місцях злочинів (які вони по іронії часто називають “копірайтами” [3]). Окрім цього, як уже вище сказано, самі хакери не вважають свою діяльність злочинною, що створює їм романтичний образ.

3. Інформаційна. Саме в рамках субкультури розповсюджується ідеологічна і інструментальна інформація. У середовищі хакерів передаються нові способи і

сучасні засоби здійснення кіберзлочинів. За допомогою своєї субкультури хакери дізнаються, як утекти від правоохоронних органів і як знищити докази, які методи добування грошей злочинним шляхом найбільш безпечні і які засоби найбільш ефективні. Завдяки поширюваній у середовищі хакерів інформації кіберзлочинці часто мають технічну перевагу перед приватними службами безпеки і державними службами протидії кіберзлочинності.

4. Криміногенна. Ця функція виражається в накопиченні, збереженні і передачі традицій злочинного інтернет-середовища, яке здатне протистояти соціальним інститутам, тобто в забезпеченні відтворення і розповсюдження кіберзлочинності.

Таким чином, як можна побачити, субкультура хакерів є одним з головних криміногенних чинників кіберзлочинності, тому нейтралізація негативних наслідків впливу цієї субкультури є найважливішим напрямом боротьби з кіберзлочинністю взагалі і з першим і третім видами кібертероризму зокрема. Даний напрям повинен включати ідеологічні, пропагандистські заходи профілактики, направлені, з одного боку, на усунення в певних групах і у певних індивідів (комп'ютерні фахівці, студенти технічних вузів і тому подібне) антигромадських установок. При цьому пропаганда не повинна обмежуватися констатацією, що так робити не можна і це заборонено законом, а мати під собою серйозну філософсько-ідеологічну базу, що протистоїть субкультурі хакерів.

З іншого боку, слід проводити заходи, що направлені на широку громадськість, дозволяють сформувати негативне суспільне відношення до кіберзлочинців і їх дій. На жаль, певна ідеалізація в суспільній свідомості протиправної діяльності хакерів заважає боротьбі з кіберзлочинністю і створює додаткові стимули для здійснення злочинних дій в кіберпросторі. Тому необхідно поширювати в суспільстві настанову про те, що хакери – це не сучасні Робін Гуди і не “борці за свободу”, а злочинці, необхідно широко освітлювати негативні наслідки їх діяльності для окремих індивідів, суспільства і держави. У цьому можуть допомогти засоби соціальної реклами в різних медіа, в рамках проведення широкомасштабних кампаній, наприклад, під гаслом “Ні кіберзлочинності!” або “Ти хакер? Ти – невдаха!”.

У сукупності це дозволило б через якийсь час контролювати формування і розвиток певних груп населення, особливо підлітків і молоді, схильних до злочинної поведінки; привело б до зниження в їх середовищі антигромадських настроїв, поглядів, цінностей, що, врешті-решт, зменшило б базу для кіберзлочинності і кібертероризму.

Розмежування “звичайних” злочинців та кіберзлочинців не повинно стати приводом до зниження відповідальності останніх перед суспільством.

Незважаючи на мотиви хакерів та їх філософську базу, хакерська діяльність повинна попереджатися та повністю не прийматись суспільством через свій криміногенний характер. Запобіжним заходом може стати розповсюдження контр-філософії хакерів.

Формування актуального образу хакерів у суспільній свідомості та висвітлення дій кіберзлочинців у ЗМІ нарівні із діями “звичайних” злодіїв повинно стати одними із задач внутрішньої державної політики. Постійно повинна проводитись інформаційна кампанія по методам захисту своєї власності в кіберпросторі серед усіх прошарків суспільства. Молодь потрібна бути проінформована не лише про наслідки кіберзлочинів, а й про наслідки участі в подібних антисоціальних діях.

Не завжди населення може захиститись від кіберзлочинців і коли трапляється лихо, правоохоронні органи повинні бути готовими до ліквідації його наслідків. На жаль, в Україні відсутні відпрацьовані механізми з боротьби із кіберзлочинцями та наслідками їх дій, тому багато хто із жертв злочинів, скоєних у Всесвітній мережі, вважає за краще не звертатись до правоохоронних органів.

Література:

1. *Данильян О. Г.* Философия права : учебник / О. Г. Данильян, Л. Д. Байрачная, С. И. Максимов и др. ; под. ред. О. Г. Данильяна. – М. : Эксмо, 2006. – 288 с.
2. *Денисов Н. Л.* Влияние криминальной субкультуры на становление личности несовершеннолетнего преступника : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.08. / Н. Л. Денисов. – М., 2002. – 165 с.
3. *Касперски К.* Техника и философия хакерских атак – записки мыщ'а / К. Касперски. – М. : СОЛОН-Пресс, 2004. – 325 с.
4. *Касперски К.* Техника отладки программ без исходных текстов / К. Касперски. – СПб. : БХВ-Петербург, 2005. – 278 с.
5. *Нерсисянц В. С.* Философия права : Учебник для вузов / В. С. Нерсисянц. – М. : НОРМА, 2004. – 621 с.
6. *Павлова А. А.* Субкультура теневой экономической деятельности: сущность и факторы воспроизводства в России : дис. ... к.соц.н. : спец. 22.00.03. / А. А. Павлова. – М., 2004. – 179 с.
7. *Смирнова И. А.* Виртуальное пространство культуры: Материалы научной конференции 11–13 апреля 2000 г. – СПб. : Санкт-Петербургское философское общество, 2000. – С. 148–149.
8. *Тулегенов В. В.* Криминальная субкультура и ее криминологическое значение : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.08 / В. В. Тулегенов. – Ростов-н/Д., 2003. – 194 с.
9. *Hacker Manifesto*, Written on January 8, 1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://project.cyberpunk.ru/idb/hacker_manifesto.html
10. *Xiao Qiang.* Cniha's Virtual Revolution // Project Syndicate [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php4?

**ДОБРОВІЛЬНА ПОЖЕЖНА ОХОРОНА ЗА КОРДОНОМ
ЯК СКЛАДОВА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Здійснено аналіз діяльності добровільної пожежної охорони закордонних країн як складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

Ключові слова: добровільна пожежна охорона; державне управління; пожежна безпека; механізм державного управління.

Analysis of the activity of voluntary fire-fighting service as a constituent of organizational and legal mechanism of public administration of fire safety has been done.

Key words: voluntary fire-fighting service; public administration; fire safety; mechanism of public administration.

Законом України “Про пожежну безпеку” (втрачає чинність 01.07.2013 р.) передбачено існування в Україні таких видів пожежної охорони як державна, відомча, місцева та добровільна [1]. Наголошується, що метою створення добровільної пожежної охорони (далі – ДПО) є проведення заходів щодо запобігання пожежам та організації їх гасіння [1; 2].

У той же час у Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012 – 2015 роки (далі – Програма) зауважується, що низький рівень забезпеченості пожежної безпеки в Україні зумовлений, серед іншого, й “... низьким рівнем матеріально-технічного оснащення підрозділів ... добровільної пожежної охорони” [3]. Програмою передбачено здійснення заходів щодо внесення змін до законодавчих і нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки в частині створення підрозділів добровільної пожежної охорони на основі матеріального і пільгового стимулювання добровольців та постійного оновлення основної і спеціальної пожежної техніки та обладнання в підрозділах добровільної пожежної охорони. А це, у свою чергу, має привести до збільшення кількості підрозділів добровільної пожежної охорони, що сприятиме створенню умов для розширення зон (територій) обслуговування такими підрозділами з урахуванням досвіду європейських держав та зменшенню фінансового навантаження на державу.

Слід наголосити, що в галузі науки “державне управління” проблемам організації та діяльності добровільної пожежної охорони як складовій

організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою не приділено уваги з боку ні науковців, ні практиків.

У той же час, О. Козинець, досліджуючи історичні аспекти виникнення та розвитку добровільних пожежних формувань у містах Наддніпрянської України, наголошує, що “реформування інституту місцевого самоврядування, передача низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової місцевих бюджетів неодмінно поставлять питання про розширення мережі добровільних протипожежних формувань в Україні” [8]. А це, підкреслює науковець, дасть можливість відійти від домінування держави в системі забезпечення пожежної безпеки. Очевидно, що роль державної пожежної охорони ще довгий час залишатиметься в Україні ключовою.

Але демократизація суспільних процесів і скорочення державного впливу на життєдіяльність регіонів, адміністративно-територіальних одиниць і окремих громадян має привести до максимальних зусиль держави у процесі становлення та розвитку ДПО. А закордонний досвід розвитку ДПО вимагає подальшої мінімізації державного втручання в діяльність підрозділів ДПО.

Метою статті є вивчення позитивного досвіду організації та діяльності формувань Добровільної пожежної охорони провідних країн світу як складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

Закордонний досвід демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація добровільної пожежної охорони (далі – ДПО).

У більшості розвинених країн ДПО організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці) керівної ланки та основного технічного персоналу (водіїв, мотористів, механіків). Діяльність інших членів ДПО стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці за виконання роботи з гасіння пожеж або за час чергування в пожежному депо. Наголосимо, що практично в усіх країнах Європейського Союзу і США широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород, відзнак і суспільної подяки.

Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежники створюють громадські об'єднання (союзи, асоціації тощо) поряд із професійними пожежними й науково-технічними організаціями, що спеціалізуються у сфері розробки, виробництва та впровадження пожежної техніки і пожежно-технічного озброєння.

У Німеччині відсутній федеральний орган управління союзами добровільних пожежних. У кожному територіальному утворенні (землі) розроблено та затверджено законодавчими органами свої закони щодо добровільної пожежної охорони. Визначено порядок організації пожежної охорони та концепції захисту від техногенних катастроф. Зазначені документи можуть істотно відрізнятися за змістом залежно від фінансового стану тієї чи іншої землі Німеччини. Разом з тим принципи організації добровільної пожежної охорони кожної із земель приблизно однакові [6].

Відповідно до Закону, кожна громада зобов'язана створити пожежну охорону. У містах з населенням понад 90 тис. жителів створюються професійні пожежні команди поряд із добровільними пожежними дружинами. У містах з населенням менш 90 тис. жителів організується ДПО, склад якої доповнюється штатними працівниками для обслуговування центрального диспетчерського пункту зв'язку та забезпечення виїзду першого пожежного автомобіля. Із всіх членів ДПО 80 % мешкають у сільській місцевості.

Наприклад, у землі Райнланд-Пфальц загальний склад пожежної охорони становить 62 тис. (у т. ч., 60 тис. – добровільних пожежних, 1000 – професійних пожежних та 1000 – пожежних в об'єктових підрозділах пожежної охорони) при чисельності населення землі 3,5 млн чол. [5].

Чисельність кожного підрозділу ДПО становить у середньому близько 100 чол. Кількість підрозділів визначається зі встановленої законом вимоги про те, що час прибуття оперативного підрозділу ДПО на місце виклику не повинен перевищувати 8 хв.

Слід наголосити, що створення та утримання оперативних підрозділів ДПО є обов'язком органів місцевого самоврядування. Статті витрат на утримання оперативних підрозділів ДПО визначаються кошторисом, що складається керівництвом підрозділу й затверджується бургомістром.

Оперативні підрозділи ДПО не мають штатних працівників і не наділені правами юридичної особи. Несення постійних варт у пожежному депо не передбачено. При надходженні виклику про пожежу до поліцейської дільниці черговим диспетчером надсилається інформація на пейджери добровільних пожежних, яка містить мету виклику, адресу події, перелік фахівців для обслуговування виклику (лікарі, водії, водолази, фахівці з розбору конструкцій та ін.).

Добровільні пожежні зобов'язані залишити місце основної роботи та прибути до пожежного депо за час, що дозволяє витримати встановлений законом норматив у 8 хв. [Там же].

Добровільні пожежні за час, що був проведений на оперативній роботі з гасіння пожеж, та за період навчання отримують заробітну плату за основним місцем роботи.

Надалі фінансові витрати роботодавців на виплату зарплати добровільним пожежним за час їх відсутності на основній роботі компенсуються із коштів органів місцевого самоврядування. Усі добровільні пожежні в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності при виконанні оперативної роботи. До 30 % чисельності оперативних підрозділів пожежної охорони становлять жінки, які виконують ту ж роботу, що й чоловік (у тому числі працюють у протигасах, здійснюють роботу на висотах, беруть участь у порятунку потерпілих).

Крім того, добровільним пожежним Німеччини надаються такі соціальні гарантії й пільги:

– звільнення від служби в армії при наявності шестирічного стажу служби у ДПО;

– страхування на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності;
– включення служби у ДПО до загального трудового стажу при призначенні пенсії;

– одержання зарплати за основному місцю роботи за час, що був проведений на оперативній роботі і за десятитижневий період навчання;

– повна або часткова оплата праці керівної ланки та основного технічного персоналу (водії, мотористи, механіки);

– моральне стимулювання у вигляді нагород (за 25 років бездоганної служби, за особливі заслуги, за 40 років бездоганної служби), відзнак, суспільної подяки;

– оплата членства в різних клубах;

– доплата до пенсії заслуженим добровільним пожежним;

– безкоштовна видача обмундирування, забезпечення харчування в період служби [6].

У США чисельність пожежних становить 1 148 850 чоловік, із цього числа 321 700 професійних пожежних (28 %) і 827 150 пожежних добровольців (72 %). При цьому, наявність підрозділів добровільної пожежної охорони характерна для сільських та заміських населених пунктів. 94 % підрозділів ДПО існують у населених пунктах із чисельністю населення більше 2500 чоловік. Близько 61 % професійних пожежних працюють у пожежних частинах, що обслуговують населені пункти з населенням 50 тис. і більше. При цьому 87 % добровільних пожежних обслуговують райони з населенням 10 тис. осіб і менше [5].

У США добровільні пожежні виїжджають на чергування, коли їх викликають. Добровольці гасять пожежі безкоштовно, вважаючи, що в такий спосіб допомагають своєму місту або селищу.

Гроші на їх екіпірування та навчання надходять із місцевих бюджетів. Органам місцевого самоврядування це вигідно, адже вони заощаджують ресурси, які могли бути витрачені на зарплати професійним пожежним.

Необхідна техніка та спорядження здобувається пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок акцій зі збору засобів. Крім того, Федеральний уряд передбачає субсидії у випадку дій на пожежі для підтримки підрозділів пожежної охорони (як професійної, так і добровільної) на підготовку, забезпечення встаткуванням та спеціальними програмами. В основному, пожежні департаменти готують і оснащують спорядженням відповідно із конкретними ризиками, що існують в окрузі.

Форма одягу та відзнаки визначаються місцевим пожежним округом і варіюються в різних населених пунктах. У США немає федеральних законів, що регулюють діяльність підрозділів ДПО. Кожний підрозділ ДПО контролюється на місцевому рівні. Колегія довірених осіб установлює правила роботи таких підрозділів.

Зазначимо, що ДПО відповідає за гасіння пожеж та забезпечення безпеки життєдіяльності населення. До її обов'язків також належить реагування на всі пожежі, дорожньо-транспортні пригоди, небезпечні інциденти та надзвичайні погодні умови. Деякі підрозділи ДПО також відповідають за надання медичної допомоги, порятунок потопаючих.

Кількість добровольців залежить від специфіки пожежного департаменту. У деяких підрозділах ДПО працює велика кількість добровольців, у той час як в інших – зовсім мала. Кількість залучених добровольців залежить також від часу доби та дня тижня.

Для залучення людей до складу добровільних пожежних у США, на місцевому рівні, існує певна система соціальних пільг.

Більшість місцевих пожежних округів проводять політику страхування добровольців, але вона відрізняється в різних населених пунктах.

Соціальні, економічні та податкові пільги відрізняються й у різних населених пунктах. Так, у штаті Меріленд добровільним пожежним залежно від стажу роботи в ДПО передбачена: безкоштовна стоматологічна допомога; компенсація при покупці окулярів або контактних лінз; відшкодування до 5 тис. дол. на рік витрат на лікування, надання медичних послуг; компенсація до 5 тис. дол. на рік на дитину за дитячий садок; надання відстрочок по виплаті місцевих податків [5].

Добровільні пожежні виходять на пенсію після 20 років служби або після п'яти років служби й досягненні п'ятдесятирічного віку. За чергування у святкові дні надається додатково до 15 днів щорічної відпустки.

Крім того, добровільним пожежним США надається щорічна (додаткова) відпустка при стажі в ДПО: менше 5 років – 10 днів; від 5 до 10 років – 15 днів; від 10 до 20 років – 20 днів; 20 років і більше – 25 днів.

У США розроблено програму залучення громадськості до роботи із запобігання пожеж, що передбачає розширення сфери впливу пожежних добровольців з метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця країни. Для керівництва цією програмою при адміністрації пожежної охорони створена спеціальна група, в кожному штаті – координаційний комітет із представників місцевих добровільних пожежних формувань приватного сектора, органів пожежної охорони, місцевої влади [Там же].

У країні створено Національну раду пожежних добровольців, що розгорнула активну діяльність з вдосконалювання національної системи ДПО та наближення її за рівнем підготовки і технічної оснащеності до професіоналів.

У Франції з 250 тис. борців з вогнем лише 50 тис. (20 %) – професіонали. Інші – добровольці. У великих містах, на які доводиться найбільша кількість надзвичайних ситуацій, у тому числі пожеж, їх ліквідацією займаються професіонали. У Парижі та Марселі функція гасіння пожеж покладена на воєнізовані формування, що перебувають у підпорядкуванні префектури. А от у провінції основна “ударна сила” – добровольці.

Місцеві пожежні крім гасіння пожеж виконують функції рятувальників. Надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо.

Віковий ценз французьких добровільних пожежних – 16 – 55 років. Їх здоров'я та придатність перевіряє спеціальна медична комісія. Вони не повинні мати судимості.

В. Кіченіна підкреслює, що добровольці проходять спеціальну підготовку – мінімум 250 – 260 годин. Здають іспити і тільки після цього з ними укладають контракт на п'ять років. Після цього добровольця включають у графік чергувань, що попередньо погоджують із його керівництвом за основним місцем роботи. Добровольці мають право на відпустку в будь-який час року [7].

Починаючи з 2008 р., погодинна ставка винагороди добровольців у рятувальних операціях виглядає так: керівники підрозділів – 10,49 євро; командири відділень – 7,5 євро; пожежні – 6,7 євро.

Крім того, у Франції добровільним пожежним передбачено підвищення до основної пенсії: 20 років стажу – 450 євро на рік; 35 років і більше – 1800 євро на рік.

У Чехії основний законодавчий акт, що регулює пожежне волонтерство в країні, закон про протипожежний захист від 1985 р.

Пожежні добровольці організовані в цивільні асоціації, які є аполітичними, такими, що діють на основі власних ресурсів і грантів. Пожежні добровольці є членами добровольчих формувань. Діяльність пожежних добровольців фінансується з муніципального бюджету та урядових грантів через Міністерство внутрішніх справ.

Основна мета ДПО Чехії – співробітництво в різних видах діяльності зі створення умов для ефективного захисту життя і здоров'я громадян та власності від пожеж, допомога при природних надзвичайних ситуаціях та інших подіях, які загрожують життю, здоров'ю або власності [5].

Кількість професійних пожежних становить 10 000 чоловік, а добровільних – більше 350 000. Пожежні добровольці повністю застраховані як при виїздах на гасіння пожеж, так і у випадках, коли беруть участь в організованих заходах.

Пожежні добровольці як компенсацію отримують тільки відшкодування заробітної плати. Навіть при гасінні пожежі, ніяких спеціальних привілеїв вони не мають.

Цій діяльності вони присвячують свій вільний час. Навчання, а також засобами навчання добровольців забезпечує Протипожежна і рятувальна служба країни.

Технікою, майном і спорядженням найчастіше забезпечують муніципалітети, іноді за рахунок грантів уряду та власних засобів.

Добровольці використовують форму Протипожежної і рятувальної служби країни, що одягається тільки при виїздах на пожежі, в інший час носять єдину відзнаку.

Отже, за кордоном добровільні пожежні формування створюються в основному в сільських населених пунктах, а також у містах із чисельністю населення не більше 50 – 100 тис. осіб. Безсумнівним є той факт, що ДПО в усіх закордонних країнах кількісно більше ніж професійної.

Отже, досвід організації та діяльності ДПО за кордоном демонструє, що Україна потребує вдосконалення системи забезпечення пожежної безпеки. Одним із чинників побудови ефективної системи пожежної безпеки є розвиток формувань ДПО.

Аналіз ряду нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ДПО закордонних країн, демонструє, що успішна діяльність добровільних пожежних формувань можлива лише за наявності правової бази діяльності ДПО, відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються добровільним пожежним, штатних працівників (механіків, водіїв, диспетчерів, начальників ДПО) у підрозділах ДПО, навчання (у т. ч. і практичного) добровільних пожежних діям по гасінню та попередженню пожеж.

Тобто, якщо порівняти нормативно-правове забезпечення ДПО за кордоном і в Україні, можна з упевненістю сказати, що наша держава йде в ногу з провідними країнами світу. У той же час удосконалення потребує саме реалізація нормативно-правового забезпечення на практиці, що дасть можливість забезпечити відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю.

Література:

1. Про пожежну безпеку [Електронний ресурс] : Закон Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3745-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3745-12/page>.

2. Про затвердження Положення про добровільну пожежну дружину (команду) [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 136. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/136-2009-%D0%BF>.

3. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 р. № 2348-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2348-2010-%D1%80>.

4. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України від 02.10.2012 р. № 5403-VI (Введення в дію 01.07.2013 р.). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.

5. Беседа о Добровольной пожарной охране [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.23.mchs.gov.ru/press/detail.php?ID=7670>.

6. Добровольная пожарная охрана Германии : история ДПО Германии [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.

7. Киченина В. С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции [Електронний ресурс] / В. С. Киченина / Технологии техносферной безопасности. – 2013. – Вып. № 1 (47). – Режим доступа : <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.

8. Козинець О. В. Виникнення та розвиток добровільних пожежних формувань у містах Наддніпрянської України у пореформений період [Електронний ресурс] / О. В. Козинець. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Iipd/2008_1_2/kozinetc.htm.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

УДК 351

С. А. ПОПОВ

УПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ НОВОВВЕДЕНЬ: ОСОБЛИВОСТІ ІННОВАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Проаналізовано типові моделі інноваційних процесів, поміж яких привернуто увагу до їх третього покоління. З огляду на системно-діяльнісний підхід, структуровано інноваційну діяльність, де інноваційний процес виокремлено як основну складову. Концептуально обґрунтовано його побудову в аспекті державноуправлінських нововведень.

Key words: Public management innovation, innovation process, generation model, application stage, an innovative resource, implementation and adaptation.

The most typical model of innovation processes, among which emphasize their third generation. Given the system-activity approach structured innovation, where innovation process singled out as a major component. Conceptually grounded its construction in terms of state and managerial innovations

Ключові слова: державно-управлінські нововведення, інноваційний процес, покоління, модель, програма, етап, інноваційний ресурс, впровадження, адаптація.

Метою сучасного етапу реформування вітчизняного державного (публічного) управління є оптимізація центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів, а також унормування засад державної служби, розвиток електронного урядування, впровадження різноманіття управлінських інструментів. Передумовою до подальших якісних змін у системі публічного управління України постав проект Концепції щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також Указ Президента України щодо сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Успішність здійснення інноваційних змін у системі публічного управління значною мірою визначається ступенем розробки теоретико-методологічних засад державно-управлінської інноваційної діяльності (далі – ДУІД), зокрема в частині її основної складової – інноваційного процесу (далі – ІП).

Проблематика якісних змін у державному (публічному) управлінні цікавить широке коло вітчизняних і закордонних дослідників: Р. Аграноффа, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Т. Безверхнюк, Т. Вірхайна, В. Граждана, В. Дзюндзюка, В. Загорського, В. Іванова, М. Іжу, В. Корженка, С. Кравченко, М. Лахижу, М. Лендъел, А. Ліпенцева, А. Мельник, П. Надолішнього, В. Патрушева, В. Пітерса, Л. Приходченко, О. Прохорова, В. Райта, Л. Сморгунова, Ю. Сурміна, Ю. Шарова ін. Зокрема, Е. Роджерс, А. Кузнецов, М. Лахижа, А. Мельник та інші узагальнено аналізують зміст ІІІ стосовно державноуправлінської практики.

В інноваційній теорії розглядаються декілька типів ІІІ в аспекті організації (підприємства), до яких відносять їх супровідні елементи: управлінські, забезпечувальні тощо. Системно-діяльнісний підхід надає можливість виокремити ті елементи, що безпосередньо стосуються ІІІ. Останній у рамках процесу поширення державноуправлінських нововведень (далі – ДУН) є “локальним” (внутрішньо-організаційним), змістовно відмінним від інших.

Мета даної статті полягає в аналізі сутності типових моделей ІІІ, обґрунтуванні побудови “локального” інноваційного процесу, змісту його етапів з використанням ідеї системно-діяльнісного підходу.

Нині є поширеною розроблена Р. Росвеллом систематизація ІІІ за п’ятьма поколіннями [6, с. 185; 15, с. 37–48]. Перше покоління (класична модель, 50 – 60-і рр. ХХ ст.) розглядається як лінійна послідовність етапів життєвих циклів інновації, де перевага надається циклу створення нововведення [8, с. 29–32; 4, с. 49; 11, с. 44]). Результати фундаментальних і прикладних досліджень уважаються головним джерелом інноваційних ідей, які в наступних етапах ІІІ перетворюються на сучасні продукти і технології. Найперспективніші з них обираються для комерційно-товарного виробництва, а найбільш життєспроможні набувають поширення, запозичуються та використовуються в інших видах практик. Це покоління ІІІ О. Лапко характеризує як *концепцію пропозиції нововведень* та таке, що придатне для здійснення радикальних змін. Їх основний недолік полягає в незначній життєспроможності нових ідей, відсутності орієнтації на суспільні та ринкові потреби. Однак перше покоління ІІІ надає уявлення про повний життєвий цикл інновації.

Щодо ДУІД, то “локальний” ІІІ переважно обмежений етапами циклу реалізації нововведення. Цей ІІІ зорієнтований на вирішення суспільно значимих та переважно директивно визначених проблем (потреб). Як правило, джерелом нововведень є кращі світові державноуправлінські практики, інструменти бізнес-менеджменту тощо. У цьому аспекті є корисними наступні покоління ІІІ, які зорієнтовані на реалізацію суспільних та ринкових потреб; започатковуються з науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (далі – НДДКР); характерні використанням результатів маркетингових досліджень, розширеного спектру учасників та інноваційних ресурсів, сучасних управлінських інструментів тощо. Ці покоління ІІІ відомі як *концепція попиту нововведень*, автором якої, Дж. Шмуклером, доведено, що рівень розвитку інноваційної діяльності визначається споживчим попитом на основні продукти, який співвідноситься зі

ступенем розвиненості інвестиційної та винахідницької діяльності [1, с. 49]. При цьому нереалізовані потреби споживачів породжують нові ідеї. Підходи, покладені в основу наступних поколінь ІІ, є корисними для сучасної ДУІД, зокрема щодо впровадження ДУН в окремому органі влади, управління поширенням нововведень в їх системі, інтегрування зовнішніх і внутрішніх інноваційних ресурсів тощо.

Так, наприклад, друге покоління ІІ (60–70-і роки ХХ ст.) більш ускладнене, ніж перше: цикл створення нововведення зорієнтований на суспільні та ринкові потреби на підставі врахування результатів маркетингових досліджень через зворотній зв'язок. Щодо ДУІД, то маркетингові дослідження мають бути зорієнтовані на виявлення назрілих потреб щодо оновлення системи державного (публічного) управління з огляду на світові та вітчизняні тенденції інноваційних змін в цій системі, сучасні стратегічні пріоритети державної політики, задоволення соціальних і власних ініціатив щодо розвитку системи. Змістовно предметне поле ДУН, передусім, визначається Конституцією України, Законами України, Указами Президента України та Постановами Кабінету Міністрів України.

Третє покоління ІІ (70–80-і рр. ХХ ст.) розвиває попереднє. Воно є більш конкретизованим, увага акцентується на рівні розвитку виробництва, технологій та їх потенційних можливостей, а також на їх відповідності умовам задоволення суспільних і ринкових потреб. На нашу думку, корисною для ДУІД в органі влади та їх системі є різновид цієї моделі, розглянутий Е. Карлаускасом, А. Вейром та ін. [17, с. 19] та проаналізований Н. Чухрай та Р. Паторою з позиції стратегічного управління інноваційними змінами в організації [15, с. 43–44]. Поряд з непохитною значимістю НДДКР для забезпечення конкурентоспроможності підприємства (організації), і більш того, його виживанням, життєво важливим визначено використання методів стратегічного менеджменту, маркетингові дослідження, спрямовані на виявлення не тільки суспільних та ринкових потреб, а і технологічних можливостей та обмежень виробництва, необхідність проведення наукових досліджень та практичне втілення нової ідеї. А при створенні випробувального зразку останній досліджується на відповідність попиту (суспільним та ринковим потребам). Успішність здійснення ІІ вбачається в забезпеченні відповідного рівня інтеграції його суб'єктів у рамках інноваційної стратегії підприємства (організації). Підходи, покладені в основу третього покоління ІІ, є цілком доцільними для забезпечення успішного здійснення як “локального” ІІ, так і процесу масштабного поширення ДУН.

Запропоноване Б. Твісом четверте покоління ІІ (з сер. 80-х рр. ХХ ст. до теперішнього часу) розвиває попередні два з точки зору використання дій (приймів, підходів), що сприяють прискореному впровадженню нововведень на підставі паралельно-послідовного здійснення етапів (стадій, фаз) ІІ, утворення інтегрованих груп, використання зовнішніх горизонтальних та вертикальних зв'язків [16]. Це покоління процесів розглядається як інноваційний проект, відрізняється ускладненою функціональною взаємодією його суб'єктів як

внутрішньоорганізаційного, так і зовнішнього характеру. Окремі з цих інструментів використані у вітчизняній ДУІД, зокрема при впровадженні системи управління якістю (далі – СУЯ). Забезпечення належного рівня управління роботами (діями) у межах як “локальної” ДУІД, так і в системі державного (публічного) управління можливо за використання методів стратегічного, програмно-цільового та проектного менеджментів.

Розглянуте П. Друкером [2, с. 3–7] п’яте покоління ІІІ (сьогодення – майбутнє) розвиває попередні шляхом уведення нових функцій щодо такого: фокусування на потребах цього процесу потенціалу просторово розподілених суб’єктів у рамках стратегічних мереж, організації та поза нею; установлення зв’язків транснаціонального характеру. Для сьогодення ДУІД такі підходи є особливо корисними для забезпечення її успішної реалізації із залученням зовнішніх інноваційних ресурсів, особливо при впровадженні ДУН у системі державного (публічного) управління. Зокрема, для прискореного пошуку нових ідей зі світових практик, вивчення проблем (потреб), рішень щодо їх розв’язання (задоволення) доцільним є використання інформаційного ресурсу просторово розподілених суб’єктів, зокрема на етапі підготовки стратегічного рішення щодо масштабного впровадження нововведень.

Спираючись на викладені вище твердження, зокрема щодо ІІІ третього покоління за Е. Карлаускася:ом та ін., та використовуючи ідею системно-діяльнісного підходу до ДУІД в органі влади, обґрунтуємо для останньої побудову “локального” ІІІ як основну її складову (рисунок).

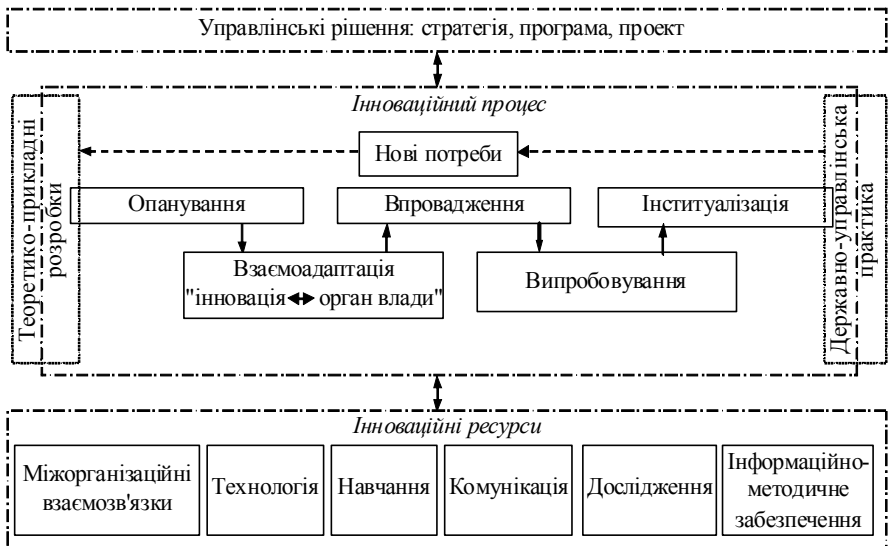


Рисунок. Основні складові “локального” інноваційного процесу

Для цього використаємо напрацювання зазначених вище дослідників, результати монографічного дослідження М. Лахижи щодо вітчизняного та зарубіжного досвіду впровадження СУЯ в органах влади [5], відповідну державну цільову програму [10], результати власних досліджень щодо запровадження цього інструменту [9; 14; 13] та структурування ДУІД [3, с. 213–216]. При цьому врахуємо таке:

– ідея ДУН викликана необхідністю розв’язання нової суспільно значимої проблеми (потреби), розвитком технологій, запозичена з інших практик, її доцільність опрацьована в теоретико-прикладних розробках;

– упровадження ДУН визначено рішенням органу влади найвищого рівня, яке започатковує ІІ, останній завершується об’єктивацією нововведення в державноуправлінській практиці, нові потреби породжують новий цикл інноваційного процесу;

– основними суб’єктами ІІ є ДУН, орган влади, його працівники, які мають опанувати його ідеєю, постати її основними провідниками і носіями.

З огляду на зазначене “локальний” ІІ можна структурувати на такі основні етапи: опанування (інноваційною ідеєю), взаємоадаптації “інновація ↔ орган влади”, випробовування, впровадження та інституалізації. *Етап опанування* нової ідеї (рисунок) зумовлений тим, що успішність здійснення ІІ безпосередньо пов’язана з опануванням працівниками органу влади знаннями про її сутність, формуванням у них стійкого переконання в її доцільності, порівняно з іншими, з метою її усвідомленого сприйняття, необхідності та переваг. Опанування інноваційною ідеєю започатковує формування змін у професійній поведінці працівників, сприяє усвідомленому подоланню психологічного бар’єру щодо використання нововведення [12, с. 457–458]. Інструментом такого опанування є цілеспрямоване навчання за спеціально розробленими програмою та навчально-методичним забезпеченням з використанням сучасних освітніх технологій, наочною демонстрацією дії інновації, міжособистісною комунікацією.

Оснoву *етапу взаємоадаптації “інновація ↔ орган влади”* (рисунок) складає процес пристосування ідеї ДУН до особливостей органу влади і, навпаки, останнього до першого. Тобто відбувається перевинайдення типової ідеї ДУН до нових умов його застосування, а також перепроектування органу влади з огляду на особливості нововведення. Взаємоадаптація може бути викликана розбіжностями уподобань працівників органів влади різних регіонів та особливостями їх діяльності [7], що характерно для вітчизняної ДУІД. Етап взаємоадаптації передбачає декілька взаємопов’язаних стадій щодо: проведення досліджень; більш поглибленого навчання працівників; взаємного перепроєктування “інновація ↔ орган влади”; внутрішньої та міжорганізаційної комунікації; міжорганізаційної співпраці. Цей етап завершується розробкою проектної документації. Дії та роботи цього етапу мають бути забезпечені технологіями відповідно до змісту його стадій, розробкою і постачанням належного програмно-технічного забезпечення. Особлива увага приділяється функціональному обстеженню органу влади.

Етап впровадження інновації (рисунок) спрямований на втілення в діяльність органу влади попередньо розробленого та затвердженого проекту нововведення. Цей етап характеризується: конкретними заходами, діями та роботами, що забезпечують успішність його впровадження; поширенням інформаційно-методичних матеріалів та проектної документації, додатковим навчанням працівників, перевіркою їх знань з метою подолання невизначеностей, підвищення ступеню їх готовності з принципових питань впровадження ДУН, його функціонування, користування документацією, з'ясування ролі кожного з впроваджувачів.

Щодо подолання невизначеностей під час здійснення ДУД, то їх зміст попередньо та найдокладніше має бути визначений, опрацьований і врахований у процесі формування стратегічного, програмно-цільового та проектного рішень як поступове їх зменшення на шляху від загальної настанови до зв'язаних у часі конкретних заходів (дій, робіт) з визначенням їх виконавців та необхідних ресурсів.

Етап випробовування нововведення (рисунок) спрямований на апробацію ДУН, створення умов для його умонтування та стійкого функціонування в органі влади, а щодо його працівників – то націлений на подальше формування нової стійкої професійної поведінки. На цьому етапі особлива увага приділяється досконалості технологій щодо внутрішнього аудиту, вивчення задоволеності споживачів результатами використання нової форми об'єктивації нововведення. Етап випробовування включає стадії щодо:

- проведення повного циклу внутрішнього аудиту (з цього започатковується) щодо реального стану впровадження ДУН, відповідності його використання затвердженій проектній документації, зручності роботи з нововведенням, здійсненням додаткового навчання працівників щодо роботи з ним;

- оперативний перегляд (уточнення, корегування) втіленого ДУН за підсумками аудиту, прийнятими рішеннями та контролю їх за виконанням;

- проведення експрес-аудитів керівництвом, спеціалістами, зовнішніми консультантами з оперативного виявлення ступеню ознайомленості працівників з проектною документацією та її практичним використанням;

- аналіз функціонування впровадженого ДУН вищим керівництвом за підсумками: внутрішніх аудитів, вивчення його відповідності запитам споживачів, вимірювання ступеня їх задоволеності. За підсумками цієї стадії можуть бути прийняті рішення про перегляд впровадження ДУН, основні напрями його удосконалення у подальшому, а також щодо його зовнішньої сертифікації.

Етап інституалізації інновації характеризується закріпленням (умонтуванням) ДУН у повсякденну діяльність органу влади (нововведення перестає бути винятковим, оригінальним). На цьому етапі може започаткуватися новий цикл “локального” ІІ щодо вдосконалення вже впровадженого нововведення. Така ситуація може бути зумовлена:

- зовнішніми змінами: у нормативно-правових актах, що регламентують діяльність органу влади; незадоволеністю споживачів результатами використання ДУН, зокрема потребою виключити незатребувані функції або включити нові тощо;

– внутрішніми змінами за підсумками періодичних аудитів і пропозиціями його користувачів тощо.

З точки зору управління інституалізацією нововведення, для змін будь-якого характеру необхідно передбачити механізм їх постійного аналізу та вдосконалення вже впровадженого (закріпленого) ДУН за участі вищого керівництва та користувачів ним. Окрім того, потрібно врахувати, що удосконалення нововведення викличе потребу в корегуванні нормативних документів, що регламентують діяльність органу влади.

На цьому етапі може бути також і відхилено ДУН, що може постати як негативним, так і позитивним наслідком. В останньому разі – як таке, що не забезпечує розв'язання проблеми. За переконання в реальній користі від ДУН і водночас наявності його відхилення постає питання про додаткові дослідження щодо з'ясування його причин. Корисною є додаткова інформаційно-роз'яснювальна робота щодо подальшого використання ДУН.

Таким чином, аналіз відомих типових моделей інноваційних процесів надає можливість розглянути їх застосування з позиції державноуправлінської інноваційної діяльності. Так, безумовно корисним є перше покоління інноваційного процесу: надає загальне уявлення про його основні складові. Доцільним для використання у ДУІД є спрямованість інноваційних процесів наступних поколінь на суспільні та ринкові потреби, а в державноуправлінській практиці як спосіб проактивного реагування на зовнішні та внутрішні зміни по відношенню до органу влади та їх системи (приміром, щодо оновлення їх управлінської спроможності); послідовно-паралельне здійснення етапів ІІ з метою прискореного впровадження нововведень; фокусуванні потенціалу просторово розподілених суб'єктів інноваційної діяльності на роботах, діях ІІ на підставі відповідного управління інноваційними ресурсами і можливостями.

Використання системно-діяльнісного підходу до ДУІД надає можливість розмежувати основні її складові на провідну (ІІ) та супровідні (управлінська складова та інноваційні ресурси). Більш наочно таке розмежування можна розглянути на прикладі ІІ третього покоління, а потім розширити з огляду на інші.

Інноваційний процес для ДУІД можна структурувати за такими етапами: опанування (інноваційною ідеєю), взаємоадаптації органу влади і інновації, її впровадження, випробовування та інституалізації. Така структура ІІ відповідає життєвому циклу реалізації нововведення. При цьому припускається, що ідея нововведення вже постала відомою, застосована в інших видах практики та директивно визначена до впровадження. За наявності абсолютно нової ідеї ІІ має започатковуватися з науково-дослідних та дослідно-проектних робіт.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на виявлення зв'язків складових ІІ з іншими ключовими елементами поза його межами, що забезпечують успішність реалізації ДУІД в органі влади та їх системі, а також на підставі цього розглянути приклад послідовно-паралельного здійснення робіт, дій у цьому

процесі з урахуванням інноваційних ресурсів зовнішнього та внутрішнього характерів та управління інноваційними змінами у цілому.

Література:

1. Баркан Д. И. Маркетинг для всех: Беседы для начинающих / Д. И. Баркан. – Л. : РИЦ “Культ-информ-пресс”, 1991. – 256 с.
2. Друкер П. Управління у час глибоких змін / П. Друкер // Синергія. – 2001. – № 1(2). – С. 3–7.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – . Т. 4 : Галузеве управління. – 648 с.
4. Лапко О. О. Державне регулювання інноваційної діяльності: економічний механізм і його вдосконалення : дис. ... д.е.н. : спец. 08.02.03 “Організація управління, планування і регулювання економікою” / О. О. Лапко. – К., 1999. – 396 с.
5. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 132 с.
6. Медынский В. Г. Инновационный менеджмент : учебник / В. Г. Медынский. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 294 с.
7. Попов С. А. Меморандум як масове нововведення у публічному секторі / С. А. Попов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2012. – Вип. 2(50). – С. 113–118.
8. Пригожин А. И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики) : монография / А. И. Пригожин. – М. : Политиздат, 1989. – 271 с.
9. Про запровадження системи управління якістю в Одеському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентіві України : наказ Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України від 05.03.2009 р. № 31.
10. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 [Електронний ресурс] // Офіц. вісн. України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Провайдинг інновацій : підручник / [М. П. Денисенко, А. П. Гречан, М. В. Гаман та ін.] ; за ред. М. П. Денисенка. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 448 с.
12. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій : монографія / Е. М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 591 с.
13. Розробка інформаційно-методичного забезпечення впровадження системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади : заключний звіт про НДР / наук. керівн. М. М. Іжа ; № держреєстрації 0107U007959. – Одеса, 2007. – 86 с.
14. Удосконалення інноваційно-орієнтованого професійного навчання службовців органів публічного управління Вінницької області : заключний звіт

про НДР / наук. керівн. С. А. Попов ; № держреєстрації 0110U006242.– Одеса, 2010.– 239 с.

15. *Чухрай Н. І.* Товарна інноваційна політика: управління інноваціями на підприємстві : підручник / Н. І. Чухрай, Р. Патора. – К. : КОНДОР, 2006. – 398 с.

16. *Янсен Ф.* Эпоха инноваций : монография / Ф. Янсен ; пер. с англ. – М. : ИНФРА – М, 2002. – 308 с.

17. *Maquire C.* Information Services for Innovative Organization (USA) / C. Maquire, E. Karlauskas, A. Weir. – California Academic Press Inc., 1994. – 319 p.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Андронов В. А.* проректор з наукової роботи Національного університету цивільного захисту України, д.т.н., проф., м. Харків
- Афанасьєва Ю. В.* гол. спеціаліст сектора міжнародних зв'язків ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Білозерова М. В.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Бондар Д. В.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Бутурлакiна Т. О.* доцент кафедри фінансів та банківської справи Ужгородського національного університету, к.е.н., доц., м. Ужгород
- Газарян С. В.* професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Дегтяр О. А.* ст. викл. кафедри обліку і аудиту ХНАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Дзюндзюк Б. В.* студент ХНУРЕ, м. Харків
- Дикинов А. Х.* ведучий научный сотрудник отдела “Прогнозирование и устойчивое региональное развитие” ФГБУН (Федеральное государственное бюджетное учреждение науки) “Институт информатики и проблем регионального управления” Кабардино-Балкарского научного центра Российской Академии Наук, д.э.н., проф., г. Нальчик
- Дикинова А. А.* студент экономического факультета ФГБОУ ВПО “Кабардино-Балкарский государственный университет” им. Х.М. Бербекова, г. Нальчик
- Домбровська С. М.* професор кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Д'яченко В. В.* доцент кафедри менеджменту Міжгалузевої академії управління, к.держ.упр., м. Київ
- Заяць Д. Д.* ст. викл. кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Львів
- Ищенко В. М.* аспірант кафедри зовнішньої політики та національної безпеки ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформатизації державного управління ХарПІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Ковальчук В. Г.* заступник голови Чугуївської райдержадміністрації, к.е.н., м. Чугуїв
- Козлов К. І.* доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків

- Колесніков Б. П.* професор кафедри інвестування ДонДУУ, д.держ.упр., м. Донецьк
- Кононович В. Г.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Корженко В. В.* професор кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, д.філос.н., проф., м. Харків
- Котуков О. А.* доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, к.соціол.н., доц., м. Харків
- Красніков Д. А.* аспірант кафедри економічної політики НАДУ, м. Київ
- Кринична І. П.* професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Дніпропетровськ
- Кузнякова Т. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Латинін М. А.* завідувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Мазур В. Г.* аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ
- Майстро С. В.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Маліков В. В.* завідувач кафедри обліку і аудиту ХНАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Мельтюхова Н. М.* професор кафедри державного управління ХарPI НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Мороз В. М.* докторант кафедри економічної теорії і фінансів ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Назаренко В. Ю.* гол. інспектор відділу державного нагляду з питань техногенної безпеки Головного управління Держтехногенбезпеки в Харківській обл., м. Харків
- Наконечний В. В.* докторант, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, к.політ.н., м. Харків
- Новак-Каляєва Л. М.* ст. наук. співробіт. ЛРІДУ НАДУ, к.і.н., доц., м. Львів
- Павлюк А. В.* заступник начальника управління – начальник відділу транспорту, зв'язку та дорожнього господарства управління інфраструктури та туризму Чернівецької облдержадміністрації, м. Чернівці
- Пасемко Г. П.* доцент кафедри економічної політики ХарPI НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Петрова І. А.* професор кафедри гуманітарних та економічних дисциплін ХНУВС, д.ю.н., доц., м. Харків
- Попов С. А.* заступник директора з наукової роботи ОРІДУ НАДУ, к.т.н., доц., м. Одеса
- Ревенко О. В.* доцент кафедри оподаткування ХНЕУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Ровинська К. І.* докторант кафедри права та законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Одеса

- Савін Є. Є.* заступник голови ХОДА, здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Севостьянова І. Є.* доцент Севастопольського національного технічного університету, к.політ.н., м. Севастополь
- Селютіна Н. Ф.* доцент кафедри соціології управління ДонДУУ, к.держ.упр., доц., м. Донецьк
- Семенов В. М.* доцент кафедри права Сумського державного університету, к.держ.упр., м. Суми
- Семчук І. В.* доцент кафедри економіки підприємств і корпорацій Вінницького інституту економіки ТНЕУ, к.е.н., м. Вінниця
- Сергієнко М. Г.* доцент кафедри права та євроінтеграції ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Сітнікова Н. С.* доцент кафедри теоретичних основ фізичного і адаптивного виховання ІЗСТ КПУ, к.фіз.вих., м. Запоріжжя
- Слюсарчук О. П.* доцент кафедри економічної політики НАДУ, к.е.н., м. Київ
- Смірнова О. М.* ст. викл. кафедри профілактики пожеж та безпеки життєдіяльності населення Інституту державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ
- Степаненко С. В.* докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Сухінін Д. В.* здобувач кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Дніпропетровськ
- Тупичак Л. Л.* аспірант кафедри економічної політики та економіки праці ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Ульянченко Ю. О.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Хашиєва Л. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Шурма І. М.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків

CONTRIBUTORS

- Andronov V. A.* Deputy Rector on Scientific Activity, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD in Technique, Full Professor, Kharkiv
- Afanasiyeva Yu. V.* Chief specialist of International Affairs Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bilozerova M. V.* Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bondar D. V.* Seeker of a PhD degree of Supervisory-Preventive Activity Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Buturlakina T. O.* Associate Professor of Finance and Banking Department, Uzhgorod National University, PhD in Economics, Associate Professor, Uzhgorod
- Hazarian S. V.* Full Professor of Regional Administration and Local Government Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Diachenko V. V.* Associate Professor of Management Department, Inter-branch Academy of Management, PhD in Public Administration, Kyiv
- Diehtiar O. A.* Senior lecturer of Audit and Accounting Department, Kharkiv National Automobile and Highway University, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Dikinov A. H.* Doctor of Economic Sciences, Professor, Senior Researcher of Forecasting & Sustainable Regional Development Department, “FGBUN (Federal State Budgetary Institution of Science), Institute of Informatics & Problems of Regional Management, Kabardino-Balkarian Science Centre of the Russian Academy of Sciences, Nalchik
- Dikinova A. A.* student of Faculty of Economics, FGBOU SEI HPE “Berkbekov Kabardino-Balkarian State University”, Nalchik
- Dombrovska S. M.* Full Professor of Supervisory-Preventive Activity Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Dziundziuk B. V.* student of Kharkiv National of Radioelectronics, Kharkiv
- Zayats D. D.* Senior lecturer of Kadrovoi Polityky and State Service Department, PhD in Public Administration, LRI NAPA, Lviv
- Ishchenko V. M.* Postgraduate student of Foreign Policy and National Security Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Klimushyn P. S.* Associate Professor of Public Administration Informatization Department, PhD in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalchuk V. H.* Deputy Head of Chuguiv Regional Public Administration, PhD in Economics, Chuguiv

- Kozlov K. I.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kolesnikov B. P.* Full Professor of Investment Department, Donetsk State University of Management, Doctor of Public Administration, Donetsk
- Kononovych V. H.* Seeker of a PhD degree of Supervisory-Preventive Activity Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Korzhenko V. V.* Full Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Doctor of Philosophy, Full Professor, Kharkiv
- Kotukov O. A.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Sociology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Krasnikov D. A.* Postgraduate student of Economic Policy Department, NAPA, Kyiv
- Krynychna I. P.* Full Professor of Public Administration and Local Government Department, DRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Dnipropetrovsk
- Kuznyakova T. V.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Latynin M. A.* Head of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Mazur V. H.* Postgraduate student of Regional Development, Local Government and Municipal Management Department, NAPA, Kyiv
- Maistro S. V.* Full Professor of Economic Policy and Management Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Malikov V. V.* Head of Accounting and Audit Department, Kharkiv National Automobile and Highway University, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Meltiukhova N. M.* Full Professor of Public Administration Department, PhD in Economics, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Moroz V. M.* Doctoral student of Economic Theory and Finance Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Nazarenko V. Yu.* Main Inspector of Supervisory Department for Anthropogenic Security, Main Department of State Anthropogenic Security in Kharkiv Region, Kharkiv
- Nakonechnyi V. V.* Doctoral student, Associate Professor of Regional Management and Local Government Department, PhD in Politics, KRI NAPA, Kharkiv
- Novak-Kalyayeva L. M.* Senior Scientific Officer, LRI NAPA, PhD in History, Associate Professor, Lviv
- Pavliuk A. V.* Head of Transport, Communications and Road Management of Infrastructure and Tourism Department, Chernivtsi Regional Public Administration, Chernivtsi

- Pasemko H. P.* Associate Professor of Economic Policy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Petrova I. A.* Full Professor of Humanitarian and Economic Disciplines, Kharkiv National University of Internal Affairs, Doctor of Law, Associate Professor, Kharkiv
- Popov S. A.* Deputy Director on scientific work, ORI NAPA PhD in Technology, Associate Professor, Odessa
- Revenko O. V.* Associate Professor of Taxation Department, Kharkiv National University of Economics, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv
- Rovynska K. I.* Doctoral student of Law and Legislative Process Department, ORI NAPA, PhD in Public Administration, Odessa
- Savin Ye. Ye.* Deputy Head of Kharkiv Regional State Administration, seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sevostianova I. Ye.* Associate Professor of Sevastopol National Technical University, PhD in Politics, Sevastopol
- Seliutina N. F.* Associate Professor, Sociology of Management Department, Donetsk State University of Management, PhD in Public Administration, Associate Professor, Donetsk
- Semenov V. M.* Associate Professor of Law Department, Sumy State University, PhD in Public Administration, Sumy
- Semchuk I. V.* Associate Professor of Enterprises and Corporations Economy, Vinnytsia Institute of Economics, PhD in Economics, Vinnytsia
- Serhiienko M. H.* Associate Professor of Law and Euro integration Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Sitnikova N. S.* Associate Professor of Theory of Physical and Adaptive Training, Institute of Health, Sports and Tourism, Classical Private University, PhD in Physical Training, Zaporizhzhya
- Slyusarchuk O. P.* Associate Professor of Economic Policy Department, NAPA, PhD in Economics, Kyiv
- Smirnova O. M.* Senior Lecturer of Fire Prevention and Civil Security Department, Institute of Public Administration of the Civil Security, Kyiv
- Stepanenko S. V.* Doctoral student of Institute of Public Administration and Local Government Issues, PhD in Public Administration, NAPA, Kyiv
- Sukhinin D. V.* Seeker of a Doctoral Degree of Management and Project management Department, DRI NAPA, PhD in Public Administration, Dnipropetrovsk
- Tupychak L. L.* Postgraduate student of Economic Policy and Labor Economy Department, LRI NAPA, Lviv
- Ulianchenko Yu. O.* Associate Professor of Economic Policy and Management Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Khashyieva L. V.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Shurma I. M.* Seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	3
<i>Андронов В. А.</i> Механізми державного управління у сфері реалізації екологічної освітньої політики в Україні	3
<i>Домбровська С. М.</i> Механізми впровадження болонського процесу як одного з напрямів державної освітньої політики	8
<i>Колесніков Б. П.</i> Державна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні: ноосферна парадигма	13
<i>Корженко В. В., Мельтюхова Н. М.</i> Теоретико-методологічні засади реформування державного управління в трансформаційному суспільстві	20
<i>Кринична І. П.</i> Формування та розвиток гендерної політики в системі принципів державного управління	28
<i>Пасемко Г. П.</i> Напрями трансформації системи державного регулювання аграрних відносин	35
<i>Д'яченко В. В.</i> Оптимізація моделі політико-адміністративних відносин в Україні	43
<i>Клімушин П. С.</i> Механізми забезпечення довіри в національній системі електронних цифрових підписів	51
<i>Козлов К. І.</i> Розвиток публічного врядування в умовах еволюції політико-адміністративних систем	59
<i>Котуков О. А., Кузнякова Т. В.</i> Використання методу структуризації цілей як важлива складова діяльності органів публічної влади	66
<i>Новак-Каляєва Л. М.</i> Сучасні алгоритми взаємодії держави та суспільства у віртуальному просторі на засадах концепції прав людини	72
<i>Севостьянова І. Є.</i> Критерії оцінки ефективності державного управління у сфері судової влади	84
<i>Селютіна Н. Ф.</i> Соціокультурний підхід у державному управлінні	92
<i>Семенов В. М.</i> Основи організації та діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.	98
<i>Семчук І. В., Мазур В. Г.</i> Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення	106
<i>Хашиєва Л. В.</i> Динаміка колективних ідентичностей в умовах глобалізації: майбутнє національної держави	112
<i>Іщенко В. М.</i> Концепція програми “Електронне місто” як атрибут електронного урядування	119
<i>Конович В. Г.</i> Розвиток фізичної культури і спорту в Україні як один з пріоритетів державного управління	127
<i>Савін Є. Є.</i> Соціалізація молоді як об’єкт державної політики	132

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	140
<i>Латинін М. А., Ульяновченко Ю. О.</i> Інвестиційно-інноваційне забезпечення розвитку аграрного сектора економіки	140
<i>Майстро С. В.</i> Теоретико-методологічні засади реалізації державної економічної політики	149
<i>Маліков В. В.</i> Напрямки вдосконалення організації аудиту на підприємствах транспорту	156
<i>Дегтяр О. А.</i> Державне управління соціальною сферою та соціальна відповідальність бізнесу	162
<i>Ревенко О. В.</i> Податково-бюджетні фактори конкурентоспроможності регіонів України	169
<i>Сітнікова Н. С.</i> Сучасний стан і тенденції державного регулювання розвитку спорту вищих досягнень в Україні	178
<i>Слюсарчук О. П., Бутурлакiна Т. О.</i> Актуальні проблеми подальшого реформування системи пенсійного забезпечення в Україні	186
<i>Степаненко С. В.</i> Еволюція наукових поглядів і вибір концепцій підвищення ефективності державного регулювання процесів економічного розвитку	193
<i>Афанасьєва Ю. В.</i> Удосконалення системи соціального захисту багатодітних сімей в Україні	201
<i>Красніков Д. А.</i> Наслідки корупції для фінансової системи держави	206
<i>Павлюк А. В.</i> Напрями вдосконалення державного регулювання транспортної системи в регіоні	212
<i>Смірнова О. М.</i> Визначення поняття державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту України	219
<i>Тупичак Л. Л.</i> Шляхи вдосконалення фінансових важелів механізму державного управління галуззю освіти	226
<i>Шурма І. М.</i> Нормативно-правовий механізм державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями	234
<i>Дикихов А. Х., Дикихова А. А.</i> Факторы обеспечения равновесия между социальнo-экономическим и природно-экологическим развитием региона	241
НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	249
<i>Наконечний В. В.</i> Управління містом у суспільно-політичній сфері: методологічні підходи	249
<i>Ровинська К. І.</i> Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України	257
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	264
<i>Газарян С. В.</i> Культурна компетентність посадової особи в умовах сучасних соціокультурних змін	264
<i>Петрова І. А.</i> Практичні аспекти управління конфліктами в органах внутрішніх справ	272

<i>Бондар Д. В.</i> Підготовка управлінського персоналу – головна мета державноуправлінської освіти	278
<i>Заяць Д. Д.</i> Основи кадрової політики у давньоіндійських пам'ятках з державного управління	283
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА	294
<i>Ковальчук В. Г.</i> Основні функції державного управління в європейських моделях регіонального розвитку та можливості їх упровадження в Україні	294
<i>Мороз В. М.</i> Результативність використання трудового потенціалу державою в контексті взаємозв'язку системи підготовки кадрів з потребами ринку праці: порівняльний аналіз стану в Україні, Латвії та Фінляндії	301
<i>Сергієнко М. Г.</i> Функціональні зміни суб'єктів забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері	308
<i>Сухінін Д. В.</i> Основні показники та індикатори оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг: досвід Великобританії	317
<i>Білозерова М. В.</i> Аналіз європейських систем вищої освіти в контексті інтеграції в європейський освітній простір	325
<i>Дзюндзюк Б. В.</i> Особливості субкультури кіберзлочинців	333
<i>Назаренко В. Ю.</i> Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України	340
<i>Попов С. А.</i> Упровадження державноуправлінських нововведень: особливості інноваційного процесу	347
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	356

CONTENTS

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE	3
<i>Andronov V. A.</i> Public Administration Mechanisms in Implementation of Ecological Educational Policy in Ukraine	3
<i>Dombrovska S. M.</i> Bologna Process Implementation Mechanisms as a Trend of State Educational Policy	8
<i>Kolesnikov B. P.</i> State Policy of Informational Society Development in Ukraine: Noosphere Paradigm	13
<i>Korzenko V. V., Meltiukhova N. M.</i> Theoretical and Methodological Basis of Public Administration Reformation in Transformational Society	20
<i>Krynychna I. P.</i> Formulating and Developing Gender Policy in the System of Public Administration Principles	28
<i>Pasenko H. P.</i> Transformation Trends for Public Regulation of Agrarian Affairs	35
<i>Diachenko V. V.</i> Optimizing a Model of Political and Administrative Relations in Ukraine	43
<i>Klimushyn P. S.</i> Mechanisms to Ensure Trust in the National System of Electronic Digital Signatures	51
<i>Kozlov K. I.</i> Developing Public Administration in Evolution of Public-Administrative Systems	59
<i>Kotukov O. A., Kuznyakova T. V.</i> Aims Structuring as an Important Component of Performance of Public Administration Authorities	66
<i>Novak-Kalyayeva L. M.</i> Modern Algorithms of Interaction between State and Society in Virtual Space on the Basis of Concept of Human Rights	72
<i>Sevostianova I. Ye.</i> Evaluation Criteria for Performance of Public Administration in Judicial Field	84
<i>Seliutina N. F.</i> Socio-Cultural Approach in Public Administration	92
<i>Semenov V. M.</i> Organization and Performance of Public Authorities in Sloboda Ukraine in Second Half of XVII – XVIII	98
<i>Semchuk I. V., Mazur V. H.</i> E-governance in local authorities: current state and improvements	106
<i>Khashyieva L. V.</i> Dynamics of Collective Identities in Globalization: Future of a National State	112
<i>Ishchenko V. M.</i> “E-city” Program Concept as an Attribute of E-governance	119
<i>Kononovych V. H.</i> Developing Physical Training and Sports in Ukraine as a Priority of Public Administration	127
<i>Savin Ye. Ye.</i> Youth Socialization as an Object of Public Policy	132
STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES	140
<i>Latynin M. A., Ulianchenko Yu. O.</i> Investment and Innovative Provision of Agrarian Sector Development	140

<i>Maistro S. V.</i> Theoretical and Methodological Basis of State Economic Policy Implementation	149
<i>Malikov V. V.</i> Audit Improvements at Enterprises Engaged in Transportations	156
<i>Diehtiar O. A.</i> Public Administration of Social Field and Social Responsibility of Business	162
<i>Revenko O. V.</i> Taxation and Budget Factors of Competitiveness of Ukrainian Regions	169
<i>Sitnikova N. S.</i> Current State and Development Tendencies in Public Regulation of Sport of Highest Records in Ukraine	178
<i>Slyusarchuk O. P., Buturlakina T. O.</i> Actual Problems of Further Reformation of Pension System in Ukraine	186
<i>Stepanenko S. V.</i> Evolution of Scientific Views and Conceptions to Improve Performance of Public Regulation of Economic Development Processes	193
<i>Afanasieva Yu. V.</i> Improving Social Protection of Large Families in Ukraine	201
<i>Krasnikov D. A.</i> Corruption and its Effects on State Financial System	206
<i>Pavliuk A. V.</i> Improvement Trends of State Regulation of Regional Transport System	212
<i>Smirnova O. M.</i> Determining the Concept of State Regulation of Psychological Protection in Civil Protection of Ukraine	219
<i>Tupychak L. L.</i> Improvement Trends for Financial Balance in Mechanism of Public Administration in Education	226
<i>Shurma I. M.</i> Normative Mechanism of Public Administration in Social Protection of Disabled	234
<i>Dikinov A. H., Dikinova A. A.</i> Factors to balance social, economic and environmental development of the region	241
DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE	249
<i>Nakonechnyi V. V.</i> Municipal Management in Public and Political Field: Methodological Approaches	249
<i>Rovynska K. I.</i> Magdeburg Law as a Basis to Form Local Governance in Ukraine	257
PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE	264
<i>Hazarian S. V.</i> Official's Cultural Competitiveness in Terms of Modern Socio-cultural Changes	264
<i>Petrova I. A.</i> Practical Aspects of Conflict Management in Law Enforcement Agencies	272
<i>Bondar D. V.</i> Training Managers as a Main Objective of Public-Administrative Education	278
<i>Zayats D. D.</i> Outlines of personnel policy in ancient indian governance treatise	283
FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY	294
<i>Kovalchuk V. H.</i> Main Functions of Public Administration in European Models of Regional Development and Possibility to Implement them in Ukraine	294

<i>Moroz V. M.</i> Effective Use of Labor Resources by a State in Context of Interrelation between Personnel Training and Market Needs: a Comparative Analysis of Condition in Ukraine, Latvia and Finland	301
<i>Serhiienko M. H.</i> Functional Changes of National Security Subjects in Internal Policy	308
<i>Sukhinin D. V.</i> Main Indicators of Evaluation, Monitoring and Quality Control of Local Services: British Experience	317
<i>Bilozeroва M. V.</i> Analyzing European Systems of Higher Education in Context of Integration into the European Educational Area	325
<i>Dziundziuk B. V.</i> Features of cybercriminal's subculture	333
<i>Nazarenko V. Yu.</i> Voluntary Fire Protection Abroad as a Component of Legal and Organizational Mechanism of Public Administration of Fire Protection: Experience for Ukraine	340
<i>Popov S. A.</i> Implementation of statemanagerial innovations: characteristics of the innovation process	347
CONTRIBUTORS	355

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 2 (41)

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України, свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

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

Редактор	<i>Т. В. Кузнякава</i>
Коректор	<i>Т. В. Кузнякава</i>
Комп'ютерна верстка	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 19.07.2013. Формат 60x90^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний. Умов. друк. арк. 23. Обл.-вид. арк. 21,43. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України "Магістр".

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: nauka@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ "Оберіг".

61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.