

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

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

Випуск 3(59)

Редакційна колегія:

Іжа М.М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (Одеса).

Попов С.А. – к.т.н., доцент (заст. гол. ред.) (Одеса).

Овчаренко Ю.О. – к.психол.н. (відпов. секр.) (Одеса).

Ахламов А.Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Одеса).

Бакуменко В.Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).

Балабаєва З.В. – д.філос.н., професор (Одеса).

Білорусов С.Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Херсон).

Бугайцов С.Г. – д.мед.н., д.держ.упр., професор (Одеса).

Буркінський Б.В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений працівник освіти України (Одеса).

Вітман К.М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).

Драгомирецька Н.М. – д.держ.упр., професор (Одеса).

Жулинський М.Г. – д.філос.н., професор, академік НАН України (Київ).

Князєв В.М. – д.філос.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).

Кривцова В.М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Одеса).

Марущак В.П. – д.держ.упр., професор (Одеса).

Надолішній П.І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).

Нижник Н.Р. – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, член-кореспондент АПрНУ (Київ).

Пахомова Т.І. – д.держ.упр., професор (Одеса).

Пашиніна Т.С. – к.і.н. (Вінниця).

Приходченко Л.Л. – д.держ.упр., професор (Одеса).

Саханенко С.Є. – д.держ.упр., професор (Одеса).

Семенченко А.І. – д.держ.упр., професор, с.н.с. (Київ).

Сурмін Ю.П. – д.соц.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).

Телешун С.О. – д.політ.н., професор (Київ).

Топчієв О.Г. – д.геогр.н., професор (Одеса).

Шаптала О.С. – д.держ.упр., професор, Заслужений лікар України (Одеса).

Якубовський О.П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (Одеса).

Овчинникова О.П. – д.е.н., професор (м. Орел, Росія).

Рудий В.В. – к.е.н., доцент (м. Ростов-на-Дону, Росія).

Тюменцев І.О. – д.і.н., професор (м. Волгоград, Росія).

Фридрихельм Мейєр цу Натруп – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 184/7-6 від 10 вересня 2014 року.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 328.18-029:1

Тетяна Гузенко

*заступник начальника управління пресслужби
адміністрації Президента України, к.соц.ком.*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА: ФІЛОСОФСЬКІ АСПЕКТИ

У статті досліджуються і аналізуються питання класичних та сучасних принципів і парадигм комунікативної взаємодії державної влади та суспільства з позиції філософських аспектів.

Ключові слова: комунікація, комунікативна взаємодія, засоби масової комунікації, державна влада, суспільство.

Tetyana Guzenko

PROBLEM COMMUNICATIVE INTERACTION OF STATE POWER AND SOCIETY: PHILOSOPHICAL ASPECTS

This article investigates and analyzes the issues classical and modern paradigms of interaction of state power and society in terms of the philosophical aspects.

Keywords: communication, communicative interaction, mass media, government, society.

Татьяна Гузенко

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КОМУНІКАТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА: ФИЛОСОФСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье исследуются и анализируются вопросы классических и современных парадигм взаимодействия государственной власти и общества с позиции философских аспектов.

Ключевые слова: коммуникация, коммуникативное взаимодействие, средства массовой коммуникации, государственная власть, общество.

Зاغострення політичного протистояння в кінці 2013 року та на початку 2014 року можна визначити як період кризового зламу у відносинах між державою та громадським сектором і водночас як період нових очікувань і можливостей. Гострі суперечності між владою та громадськістю України щодо подальшої розбудови національної державності загрожують втратою попередніх державотворчих здобутків і навіть самої незалежності. Тому досягнення державницького консенсусу основних політичних сил і громадянського суспільства стає нагальним завданням української спільноти, вирішення якого за жодних обставин не можна відкладати [14, с. 8]. Насамперед йдеться про участь громадськості в управлінні державою, зокрема в частині підготовки проектів управлінських рішень органами влади.

До сьогодні не втрачає своєї актуальності філософський дискурс щодо існування ґрунтовної теоретико-методологічної основи будь-якої сучасної форми державного управління, яка дозволяє вести мову про владу як про окремий інститут соціуму, що потребує легітимізації (від лат. Legitimus – законний). Причому досягнення легітимності не завжди полягає у встановленні законності у розумінні юридичного трактування. У пошуках ефективних механізмів легітимізації влади постає проблема в обґрунтуванні дефініції «державна влада», розуміння якої полягає в тому, що влада є результатом суспільної реакції на її діяльність, здійснення опору та протидії,

фактично каузальним наслідком легітимізації політичної влади у сучасному комунікативному просторі.

Теза про еволюційну залежність понять «державна влада», «людина політична», «суспільство політичне» та «комунікативна взаємодія державної влади та суспільства» сьогодні набуває ще більшої важливості та актуальності. Кожний новий еволюційний етап розвитку державної влади та суспільства неодмінно супроводжувався революцією (контрреволюцією) у комунікативному просторі.

Із позиції більшості філософських концепцій розвитку сучасного суспільства доцільно розглядати як результат складної комунікативної взаємодії з державою різних соціальних груп та структур, які утворюються у кожному суспільстві, та статус яких варіюється залежно від здатності й можливостей здійснення цих комунікацій у широкому сенсі цього визначення: від міжособистісних (індивідуальних) комунікацій до комунікацій між суспільними групами (громадськими об'єднаннями) та державною владою.

На цьому визначенні ґрунтується зв'язок обраної теми з науковими і практичними завданнями, які сьогодні стоять перед українською державою. Насамперед, це стосується гарантій і дотримання фундаментальних прав людини і громадянина, які розглядаються як невід'ємне право особистості у сфері взаємовідносин з державою та гарантуються Конституцією України.

✎ Аналіз поширених наукових теорій, присвячених питанням зв'язків між державною владою, суспільством та індивідумом, засвідчує тяжіння до фрагментації різних концептів комунікативної взаємодії, що, відповідно, дозволяє інтерпретувати цей феномен з позиції історико-компаративного аналізу та здійснити дослідження інноваційних моделей, в яких об'єднуються поняття комунікативної взаємодії суспільства, влади, індивідума та соціальної стратифікації.

Зазначеній проблематиці присвячувала увагу плеяда видатних вчених і філософів, які здобули світову славу та визнання. Так, Френсіс Фукуяма (англ. – Yoshihiro Francis Fukuyama) наголошує на існуванні широкого загалу наукових джерел, які обґрунтовують взаємозв'язок між процесом комунікацій і рівнем суспільного розвитку з демократією. Автор зауважує, що рівень розвитку держави, можливо, не впливає на розвиток демократії, але у випадку деградування розвитку ймовірно скочування назад до авторитаризму. Однак оскільки стало неможливим вважати успішним розвиток без відповідної основи, нас при розгляді згаданого питання хвилює зворотна комунікація – допомагає або шкодить демократія розвитку [15, с. 54]. Насправді, ця ідея бере початок з XIX сторіччя, коли в результаті низки буржуазних революцій народилася теза про те, що «народний уряд без народної поінформованості, або без засобів, які її забезпечать, є лише прологом до фарсу або трагедії, або ж до обох водночас. Знання завжди управлительне незнанням, тож якщо народ бажає керувати собою сам, мусить озброїти себе силою, яку дає знання [7, с. 119]».

✎ Метою нашої статті є дослідження питання класичних та сучасних принципів і методів комунікативної взаємодії державної влади та суспільства у різних формах політичних конструктів, їх формування з позиції філософського аспекту.

Теоретико-методологічну базу дослідження становлять загальнонаукові емпіричні методи, а саме аналіз, узагальнення та порівняння. Незважаючи на те, що проблематика комунікативної взаємодії державної влади та суспільства стала складовою частиною досліджень фундаментальних та прикладних наук, зокрема філософії, політології, державного управління тощо, потрібно відзначити, що і до сьогодні частина основоположних питань залишається недостатньо врегульованою і потребує багатоаспектного розгляду самого поняття «комунікація» в координаційній системі «суспільство – держава влада», органічно розглядаючи його як результат наукового пізнання, філософії, методології та методики, культурних та правових засад, а також динаміки розвитку інформаційно-комунікативних технологій.

✎ Загалом проблема комунікативних зв'язків між державною владою та суспільством стала предметом прискіпливої уваги порівняно нещодавно, а саме з першої чверті XX сторіччя, але, на нашу думку, проблематика створення і удосконалення системи взаємозв'язків між членами суспільства, у самому суспільстві та з владою, яка здебільшого позиціонувалась як «держава», а також – окремим індивідумом та державою порушувалась ще у класичних працях давньогрецьких філософів.

На нашу думку, не випадково один з найвидатніших творів античного філософа Платона (грець. Πλάτων) «Держава» створено у формі «діалогу» – особливій формі комунікативної взаємодії, а саме обміну інформацією між його вчителем Сократом (грець. Σωκράτης). Він представляє когорту філософів, та співрозмовника-

ми, кожного з яких, за великим рахунком, можна розглядати як певну соціальну верству громадян давньогрецької держави-полісу [13, с. 11].

Результатом цих діалогів стало вибудовування ідеї суспільної угоди, яка ґрунтується на своєрідному фіналі комунікативної взаємодії в демократичному суспільстві, а саме – на досягненні певних домовленостей, «законів» між членами суспільства, а не на природній зумовленості. Ідея суспільної угоди мала свій сенс ще за античних часів.

Англійський дослідник Джон Кін (англ. John Keen) у праці «Мас-медіа та демократія» небезпідставно зауважував, що існує «очевидна філософська неузгодженість різноманітних обґрунтувань», що вказує на деяку плутанину в усвідомленні своїх позицій ранніми захисниками свободи слова. Важливість гарантій свободи комунікації обґрунтовувалася посиланням на принцип абсолютного характеру – тобто, існує лише одна-єдина істинна причина, чому ця свобода є основоположним фактором, першим принципом громадського і політичного життя. І аргумент «природних прав» спирався на есенціалістську картину людської істоти, типову не лише для раціоналізму Просвітництва, а й для метафізики давніх греків та для християнської теології [7, с. 39].

Зауважимо, що спроби з'ясування сутності та взаємозв'язку таких понять, як «держава» і «суспільство», «влада» і «свобода», «індивідум» і «громадянин» призводили до необхідності встановлення природи і розуміння з позиції феномену комунікативних зв'язків.

Водночас, ґрунтуючись на конструктах ідеалізованої моделі демократії, ранньомодерні погляди на стосунки між свободою індивідума та його комунікації з владою страждали також від неявних класичних упереджених, успадкованих від давньогрецької моделі держави-полісу. Зокрема, французька дослідниця Корін Куле зазначає, що у давньогрецьких «демократичних полісах ті, хто інформує, та ті, кого інформують, були одними й тими ж особами, оскільки оприлюднювалось те, за що голосували збори, учасниками яких були громадяни. В такому випадку прозорість була повною, а зв'язок між демократією і участь у прийнятті законів і рішень була природною та очевидною» [9, с. 105].

Загалом комунікативні відносини передбачають перш за все наявність певних ступенів свободи і самостійності індивідумів та соціальних суб'єктів (груп) за посередництвом механізмів узгодження дій індивідума з діяльністю інших індивідумів, соціальних груп та суспільства в цілому. Існування процедури такого «узгодження» реально доводиться фактором ефективності інституційно закріплених суспільних комунікативних зв'язків у демократичному суспільстві. Державна влада у сфері комунікативних відносин виявляє себе як їх каталізатор та власник потужного управлінського потенціалу.

Німецький соціальний філософ та теоретик Н. Луман (англ. Niklas Luhmann) зауважив, що історичним імпульсом для виникнення особливих символізованих засобів комунікації став винахід і поширення писемності, яка неосяжно розширила комунікативний потенціал суспільства і вивела його за межі інтеракції безпосередньо присутніх, а значить, і з-під контролю конкретних систем інтеракції. Без писемності було б неможливо вибудовувати зв'язуючі ланцюги влади всередині політико-адміністративної бюрократії, не кажучи вже про демократичний контроль над політичною владою [10].

Автор концепції державницького управління Н. Макіавеллі (лат. – Machiavelli) першим сформував тезу про безперспективність формації влади тільки на засадах

примусу та обґрунтував важливість і обов'язковість забезпечення підтримки чинної влади населенням – фактично здійснення її легітимізації шляхом формування необхідного базису у формі комунікативної взаємодії. Цілком логічним постає питання щодо механізмів та інструментарію формування громадської думки. Очевидно, що в історичній перспективі доки процеси фіксації та передачі інформації не набули характеристик масовості, масштаби комунікаційної взаємодії між державною владою та суспільством були досить обмеженими, а її швидкість – невисокою.

Але ситуація радикально змінилася з появою нового актора у ланці комунікативної взаємодії влади та суспільства – інститутів засобів масової інформації та засобів масової комунікації. На нашу думку, каталізатором цього процесу стала зміна парадигми інформаційних відносин, пов'язана з фактором соціально-економічних змін, привнесених новими економічними відносинами – капіталістичними – та стрімким розвитком промисловості загалом і, звичайно, галузі друкарства. У процесах комунікативної взаємодії влади та суспільства з'явився новий учасник – засоби масової інформації – друковані книги та газети.

Фактично з моменту свого виникнення преса потрапила під жорсткий контроль влади, що знайшло своє відображення у британському конституціоналізмі. Так, якщо 11 грудня 1640 року в одному з перших європейських конституційних документів Петиції «Про корні і гілки» англійські парламентарі наголошували на неприпустимості «розповсюдження аморальних, порожніх і безкорисних книг, памфлетів, театральних п'єс і балад, що призводять до применшення значення релігії, до поширення всіляких пороків і відволікання населення від читання, вивчення і слухання слова божого та інших хороших книг», то приблизно через півсторіччя у 1689 році з ухваленням документу «Біль про права» було проголошено, «що свобода слова, висловлювань і всього того, що відбувається у парламенті, не може бути приводом для переслідувань або бути предметом розгляду у будь-якому суді, окрім парламенту» [2, с. 128].

Тобто, можна припустити, що концепт міжособистісної комунікації нерозривно пов'язується з верховним правом індивідуума, сила і сфера дії якого цілком і повністю залежить від результатів комунікативної взаємодії, яка виявляється у «домовленостях» та організації дотриманнях тих «домовленостей» у суспільстві. Зазначимо, що один з найавторитетніших вітчизняних істориків XIX ст. В. Ключевський наголошував, що «середньовічна європейська держава була федерацією суспільних прошарків, союзом декількох державних прошарків, який утримується на договорі» [8, с. 7].

С. Московічі (фр. Serge Moscovici) дотримувався позиції, що «влада – ось дієве і неминуче джерело відносин між людьми» [12, с. 283]. З позиції потенційних можливостей комунікативної взаємодії «влада як суспільний феномен» розглядалася у працях М. Вебера, К. Маркса, А. Шопенгауера. Спільність усіх цих значень зводиться до тріади – «влада держави», «влада інформації», «влада закону». Враховуючи те, що на всіх етапах свого розвитку будь-яке суспільство розділялось на правлячу меншість та керовану більшість, можна виокремити одну сталу закономірність – різниця між соціальними прошарками полягала не тільки у матеріальних статках, можливості доступу до суспільних благ та наявності певних владних повноважень, а й у «нематеріальних» – можливості доступу до інформації, здатності до її використання для досягнення мети.

Польський вчений З. Бауман звертає увагу на «значну схожість між двоступеневою моделлю раціонального суспільства в теорії М. Вебера і картиною раціонального суспільства, змальованою Ієремією Бен-тамом у притчі «Паноптикон» [1, с. 68]. Кожна модель скріплена суворим поділом двох різних, але взаємодоповнювальних принципів комунікації між державною владою та суспільством; кожна поєднує свободу і не-свободу як однаково необхідні складники; кожна обходиться без «духовної єдності» на кшталт «прихильності загальним цінностям», покладаючись на передбачувану егалітаність та індивідуалізм індивідуумів як на достатню умову свого функціонування. В обох моделях селективно розподілена індивідуальна свобода, яка розглядається в першу чергу в якості функціонального фактора, що забезпечує раціональність системи державної влади як цілого.

Звернемо увагу, що практично на кожному історичному етапі поняття державної влади як найважливішої характеристики сучасної цивілізації збагачується новим змістом, що призводить до зміни конфігурації всієї дефініції. Вбачається абсолютно логічним існування низки визначень влади в різних соціально-філософських, соціологічних, філософсько-правових та політологічних теоріях. Наприклад, у комунікативній концепції німецького філософа Ю. Габермаса трактування поняття «влада» зводиться до пояснення соціальних взаємозв'язків на різних комунікативних рівнях.

Дж. Кін застерігав від небезпеки, яку криє в собі парадигма протиставлення індивідуума у боротьбі з політичною владою за свободу інформації, у якій засоби масової комунікації розглядаються виключно як пасивний або нейтральний канал для поширення інформації про діяльність влади. Ця парадигма «інформаційного потоку» не змогла показати шляхи, як засоби масової комунікації попередньо конструювали і структурували погляди або вносили упередженість щодо сприйняття поглядів індивідуумами у просторі та часі. Ця парадигма не зуміла визначити, що інформація сама по собі структурована символічно, що її коди перебувають під безперервним впливом інтерпретаційних дій окремих громадян, які в свою чергу самі зазнають впливу різних кодів [7, с. 32].

Характерно, що фактично і до сьогодні найбільш ефективним і дієвим інструментом формування громадської думки є інститут засобів масової комунікації, які вже не тільки виконують роль простого «посередника» у передаванні інформації, а й самі стають активними комунікаторами у системі соціально-правових відносин, створюючи нові смисли і коди, трансформуючи їх та декодуючи.

Найбільш потужний удар по системі світового феодалізму завдала Французька революція 1789 року, яка вивела на вістря суспільних дискусій питання свободи інформації. Із прийняттям 3 вересня 1791 року Конституції було проголошено «Декларацію прав людини і громадянина», одинадцятий пункт якої зазначав, що «вільне вираження думок є одним з найбільш дорогоцінних прав людини; кожен громадянин може висловлюватись, писати і друкувати вільно, під загрозою відповідальності лише за зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом» [2, с. 251].

У цьому аспекті, на нашу думку, доречно згадати постулат одного з авторів Першої поправки до Конституції США четвертого Президента США Джеймса Медісона (англ. – James Madison), в якому проголошується, що «народ не може бути позбавленим свого права вислов-

лювати, описувати чи публікувати свої погляди або бути обмеженим у цьому праві; а свобода друку, як одна з великих підвалин загальної свободи, повинна бути не-порушною» [7, с. 35].

Характерно, що ці положення знайшли своє відображення у низці європейських країн (Нідерланди, Швеція, Норвегія), у яких протягом XVIII-XIX сторіч також відбулися буржуазні революції та які нині позиціонуються як демократичні та економічно розвинуті держави з надзвичайно розвиненим громадянським суспільством. Водночас у державах, уряди яких були прихильниками тотальної державної цензури, обмеження доступу до офіційної інформації та ігнорування громадської думки, революційні зміни мали катастрофічні наслідки. Це стосується і Російської імперії, в якій обмеження у сфері комунікативної взаємодії призводили навіть до заборони поширення інформації іншими мовами, окрім російської. Так, Валуєвський та Емський укази Російської імперії практично унеможливили ужиток української мови. Та навіть «соціалістична» революція не призвела до якісних змін, зокрема в результаті жовтневого перевороту 1917 року в Російській імперії його основні організатори – більшовики встановили жорсткий контроль над пресою, що вважалося одним із необхідних «тимчасових» заходів для утримання влади.

Тоталітарна держава є синонімом тоталітарного обмеження свободи інформації та свободи комунікацій.

Загалом, державна влада як така не здатна, зазвичай, сама по собі встановлювати колективну ідентичність суспільства; не спроможна вона також сама по собі здійснювати соціальну інтеграцію на ґрунті суспільних цінностей, що їй принципово непідконтрольні. Тому теорія комунікативної взаємодії влади та суспільства в якості підґрунтя загальної теорії влади володіє тією перевагою, що відкриває можливість порівняння влади з комунікативними засобами інших видів суспільних цінностей та предикатів, наприклад з істиною, справедливістю або грошима. Така постановка питання слугує загалом не тільки проясненню феномена влади, але одночасно і більш широкому компаративістському інтересу та обміну теоретичними підходами, які утворюються в різних сферах комунікативної взаємодії влади та суспільства [5, с. 16].

Слід зазначити, що сучасні моделі комунікативної взаємодії розглядаються як ієрархічна та контагіозна, адже в більшості демократичних суспільств саме забезпечення можливостей обміну інформацією на рівні кожного індивідууму набуває особливого значення. Проекту сучасної держави невід'ємно притаманні протиріччя між метою і методом. Її мета – створення егалітарно структурованих життєвих форм, в яких водночас можуть виникнути простори для індивідуальної самореалізації та спонтанності. Але очевидно, що цю мету неможливо досягти напряму через адміністративно-правову реалізацію політичних програм. Виробництво життєвих форм виробляє надто високі вимоги до такого середовища, як влада [16, с. 100–101].

Реалії нашого сьогодення вказують на існуванні проблеми небезпеки «сплетіння» двох інституцій: державної влади та мас-медіа, які монополізують комунікативний простір. І ця проблема стосується не тільки країн, які стоять на перехідних щаблях свого розвитку, а й високорозвинених держав. Як небезпідставно зауважила французька дослідниця Домінік Шнаппер (фр. Dominique Schnapper), сьогодні ми живемо в епоху послаблення громадянської свідомості та політичних зв'язків. Ми не можемо бути впевнені, що в майбутньо-

му сучасна демократична нація буде спроможна забезпечити комунікативні зв'язки, як це було у минулому. Не підлягає сумніву, що політична та економічна незалежність і суверенітет кожної нації сьогодні обмежені протиріччями глобалізації економічного обміну та відносинами між політичними одиницями. Крім того, внутрішній розвиток демократії, коли життя спільноти, здається, зосереджується на виробництві багатства та його перерозподілі, підриває саму політичну ідею [17, с. 12].

Характеристики нових інформаційно-комунікативних технологій змушують нас вийти за межі традиційної теорії масової комунікації. Цю нову сферу можна назвати транзактною комунікацією, що означає зміну ролей – перехід до таких між особових комунікаційних відносин, в яких кожна сторона може по черзі виступати в ролі відправника, отримувача або передавача інформації. Таким чином, відбувається обмін інформацією, певними знаками, а в результаті і конкретними знаннями. Медійна означає, що ці технології включають в собі медіа. У більшості медіа-систем, що підтримують транзактні комунікації, можлива масова комунікація. Іншими словами, комунікаційними транс-діями може користуватися невизначене коло осіб [3, с. 396].

Сьогодні очевидним є те, що розвиток глобального інформаційного простору та його найважливішого складника – суспільних комунікацій – в якості головного атрибуту сучасного суспільного обміну остаточно змінює парадигму існування та розвитку людства, що в свою чергу викликає зміну механізмів розподілу влади, функцій влади та механізмів її реалізації.

З точки зору теорії комунікативної взаємодії влади та суспільства потрібно погодитись із гіпотезою Н. Лумана щодо доцільності розгляду суспільства як «особливої самореферентної системи, яка сама себе досліджує» [11]. На нашу думку, саме феномен «самореферентності» суспільства є тим чинником, що дозволяє постійно удосконалювати систему комунікативної взаємодії державної влади і суспільства та наближати її до «ідеалу» з урахуванням результатів досліджень. В цьому аспекті важливим є те, що розгляд різних функціональних систем такої комунікативної взаємодії у традиційних цивілізаціях дозволяє досліджувати «взаємодію» цих систем у європейському філософському дискурсі.

З огляду на зазначене, можна припустити, що «ідеалізовані» на засадах інформаційних свобод концепти комунікативної взаємодії мають бути відкинуті на користь більш складного та диференційованого поняття комунікації, яке ґрунтується на засадах свободи, індивідуальності та демократії.

✦ Отримані результати дають підставу зробити висновки, що існуюча в Україні модель комунікативної взаємодії влади та суспільства потребує особливої уваги, перегляду концептуальних підходів та докорінного реформування. Нині відбуваються незворотні процеси трансформації традиційних засобів масової інформації у новітні засоби комунікації, які ще декілька років тому вважалися привілеями досить обмеженого суспільного прошарку. Сьогодні вони стають доступними практично кожному члену суспільства. Динаміка розширення сучасного простору комунікативної взаємодії державної влади та суспільства знаходить вираження в тенденціях, які мають забезпечити підвищення ефективності управлінських рішень, результатом яких має стати єдність класичних та сучасних принципів і парадигм з позиції філософських аспектів, зокрема:

- підвищення рівня демократизації системи державного управління, збільшення можливостей участі

індивідуума в процесах підготовки управлінських рішень, результатом яких стане зростання показників національної конкурентоспроможності за рахунок розвитку людського потенціалу, а також розширення потенціалу масової комунікації;

- зменшення фактору корупційності та забезпечення економічного зростання, результатом якого має стати поліпшення життєвого рівня населення, забезпечення прав і свобод людини, надання рівного якісного доступу до інформації, освіти тощо;
- підвищення рівня громадянської культури, зокрема культури комунікації та інформаційних відносин;
- політична стабілізація та становлення відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, підготовці та прийнятті управлінських рішень органами державної влади.

Перспектива подальших досліджень полягає в тому, що динаміка розвитку сучасних комунікативних технологій є випереджальною за управлінські можливості державного апарату, і в якості альтернативи жорсткого державного регулювання або революційним трансформаціям у сфері комунікацій має бути розроблена концепція державної комунікативної політики на основі ідеї ефективного використання потенціалу тріади водночас взаємопов'язаних і антагоністичних систем – «держави – індивідуума – засобів масової комунікації».

Література.

1. Бауман Зигмунд. Свобода как социальное отношение / Зигмунд Бауман ; [пер с англ. Г. Дашевского]. – М. : Новое издательство, 2006. – 132 с.
2. Блохин Н. Н. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII–XIX вв.). [сборник документов]. / Н. Н. Блохин/ – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 588 с.
3. Брайант Д. Основы воздействия СМИ (Fundamentals of Media Effects) / Д. Брайант, С. Томпсон; [пер. с англ. В. В. Кулебы и Я. А. Лебеденка]. – М. : Вільямс, 2004. – 432 с.
4. Бухтатий О. Інформаційно-комунікаційна парадигма розвитку сучасного суспільства / О. Бухтатий. – Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2012. – № 1(9). – С.158-166.
5. Дубас О. Інформаційно-комунікаційний постір: культурно-політичні детермінанти ; [монографія] / О. Дубас. – К. : Генеза, 2011. – 256 с.
6. Інформаційний простір України: що ми здатні зробити. Позиція Ініціативної групи «Першого грудня» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://1-12.org.ua/prohrami-dokumenty/informatsijnyj-prostir-ukrajiny-scho-my-zdatni-zrobyty-pozytsiya-initsiatyvnoji-hrupy-pershoho-hrudnya>.
7. Кін Джон. Мас-медіа і демократія / Джон Кін ; [пер. з англ. О. Гриценко]. – К. : К.І.С., 1999. – 134 с.
8. Ключевский В. Сочинения. Том VIII. Исследования, рецензии, речи (1890 – 1905) / В. О. Ключевский. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1959. – 490 с.
9. Куле К. СМИ в Древней Греции: сочинения, речи, разыскания, путешествия ... / К. Куле ; [Пер. с фр. С. В. Кулланды]. – М. : Новое литературное обозрение, 2004. – 256 с.
10. Луман Н. Власть/ / Никлас Луман ; [Пер. с нем. А. Ю. Антоновского]. – М. : Праксис, 2001. – 256 с.

11. Луман Н. Понятие общества / Никлас Луман. – Проблемы теоретической социологии / Под. ред. А. О. Бороноева. – СПб. : Петрополис, 1994. – С. 25–42.
12. Московичи С. Машина, творящая богов. / Пер. с фр. – М. : «Центр психологии и психотерапии», 1998. – 560 с.
13. Платон. Держава / Платон ; [пер. з давньогр. Д. Коваль]. – К. : Основи, 2000. – 355 с.
14. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. [Електронний ресурс] / Я. Жаліло, К. Кононенко, В. Яблонський [та ін.]; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_table/Crisis_Ukraine.pdf.
15. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.] / Фрэнсис Фукуяма. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
16. Хабермас Ю. Политические работы / Юрген Хабермас; [пер. с нем. Б. М. Скуратова; сост. А. В. Денежкина]. – М. : Праксис, 2006. – 365 с.
17. Шнаппер Д. Спільнота громадян. Про модерну концепцію нації / Домінік Шнаппер ; [пер. з фр. Р. В. Мардера]. – Х. : Фоліо, 2007. – 223 с.

Андрій Квашааспірант кафедри державного управління
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України**ПРАВОВА ДЕРЖАВА І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО:
ОНТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ У ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ВИМІРІ**

Розвиток української державності характеризується сприйняттям світових тенденцій розбудови правової держави та громадянського суспільства. Взаємовідносини між суспільством і державою є найбільш серйозним фактором розвитку державного управління. У статті досліджуються онтологічні аспекти існування правової держави і громадянського суспільства. Акцентується увага на взаємозв'язку та протиставленні державно-суспільних інтересів. Зроблені висновки щодо необхідності вивчення ролі державного управління в контексті відносин правової держави і громадянського суспільства.

Ключові слова: людина, соціум, держава, право, громадянин, правова держава, громадянське суспільство, державне управління.

Andriy Kvasha**LEGAL STATE AND CIVIL SOCIETY:
ONTOLOGICAL ASPECT IN PUBLIC ADMINISTRATION DIMENSION**

The development of Ukrainian statehood characterizing perceptions of global trends of building the legal state and civil society. The relationship between society and the state are the most important factor in public administration development. This article is telling about ontological aspects of legal state and civil society. Attention is focusing on the relationship and contrast state and public interests. Conclusion is indicating on the role of public administration in the context of the legal state and civil society.

Key words: human, society, state, right, human being, legal state, civil society, public administration.

Андрей Кваша**ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО:
ОНТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ В ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ**

Развитие украинской государственности характеризуется принятием мировых тенденций развития правового государства и гражданского общества. Взаимоотношения между обществом и государством являются наиболее серьезным фактором развития государственного управления. В статье исследуются онтологические аспекты существования правового государства и гражданского общества. Акцентируется внимание на взаимосвязи и противопоставлении государственно-общественных интересов. Сделаны выводы о необходимости изучения роли государственного управления в контексте отношений правового государства и гражданского общества.

Ключевые слова: человек, социум, государство, право, гражданин, правовое государство, гражданское общество, государственное управление.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виклад основного матеріалу

✎ Фахівцями з державного управління давно піднімається питання демократизації управління суспільними процесами. Саме тому в певній історичній перспективі Україна має докласти максимум зусиль для того, аби сформувати громадянське суспільство й правову державу. Вибір і конституційне оформлення демократичного вектору розвитку політичної системи в поєднанні з правовими засадами державності не має альтернативи. Зазначене жодною мірою не означає, що громадянське суспільство й правова держава з'являться автоматично. Навпаки, визначившись з метою та проаналізувавши реальний стан речей, можна відзначити, як багато ще треба зробити. Теоретичне осмислення проблем співіснування держави і суспільства є об'єктивною потребою і необхідною умовою наукового підходу до державного управління. Саме життя висуває теорію правової держави і громадянського суспільства в розряд фундаментальних досліджень, а їх сприйняття значно збагатило гуманістичне наповнення процесу управління державою.

✎ Теоретичні проблеми сучасних концепцій правової держави розглядають у своїх дослідженнях В. Бабкін, О. Бандурка, Й. Васькович, В. Матвійчик,

І. Яковюк та ін. Вивчення взаємовідносин держави і громадянського суспільства в державно-управлінському вимірі відобразилося в працях А. Колодія, О. Крюкова, В. Мартиненка, В. Нікітіна. Проте питання щодо онтологічного аспекту співіснування правової держави і громадянського суспільства залишається недостатньо вивченим.

✎ Існуюча система державного управління часто демонструє своє відмежування від суспільних процесів та не враховує інтереси громадян. Це свідчить про спізню реакцію на потреби соціуму, а часом і її відсутність, тому визначення завдань державного управління у відносинах держави і суспільства є необхідною умовою переходу державного управління на якісно новий рівень.

✎ Мета статті – проаналізувати теоретичні витоки правової держави й громадянського суспільства та їх онтологічну взаємобумовленість у державно-управлінському вимірі.

✎ Становлення правової держави і громадянського суспільства носить конкретно-історичний характер,

але поява цих інститутів була б неможлива без утворення соціуму. Суспільство виникло на певному етапі еволюції і представляло собою спільну діяльність індивідів щодо вироблення матеріальних і духовних благ. В його основі лежить праця, що носить колективний характер. Оскільки індивіди мали взаємодіяти між собою в процесі вироблення благ, між ними почали утворюватися певні відносини. Результатом розвитку та поширення таких відносин і став соціум [16, с. 27].

Загальновідомо, що держава існувала не завжди, її утворенню передувало первісне суспільство. Воно не було статичним, постійно рухалось, проходило різні етапи розвитку. Тривалий час людство жило у первісному суспільстві, а потім у родовій спільноті. Зрозуміло, що будь-яка політична влада в таких умовах була відсутня, адже члени первісного суспільства не поділялися на керованих і керуючих. Розростання сімейних спільнот призвело до їх об'єднання та утворення племінних союзів, в яких почали створюватися перші органи самоврядування. Тобто розвиток суспільних відносин створив об'єктивні передумови виникнення якісно нової форми організації людей.

Питання про причини виникнення держави залишається в науці дискусійним. Платон вказував на те, що рушійною силою об'єднання були потреби, які не можуть задовольнятися одноосібно. Тобто, кожна людина, відчуваючи незадоволені потреби, об'єднує навколо себе групу індивідів для постійного співіснування і надання взаємодопомоги. Основною ж потребою є видобуток їжі [17, с. 157].

Важко не погодитися з позицією філософа, оскільки колективне проживання об'єктивно краще задовольняє біологічні потреби індивіда. Таку думку поділяє і Арістотель, констатуючи, що поява держави не суперечить природі людини і є завершенням стадії первісного суспільства [1, с. 378]. Тобто мислитель не розрізняє поняття «суспільство» і «держава», а лише вбачає трансформацію одного в інше.

Наслідуючи античні традиції, Ціцерон описує державу як надбання народу, а народ – об'єднання багатьох людей. Причиною такого об'єднання є потреба жити разом, бо людина не схильна до усамітнення. Таким чином, держава – це надбання суспільної общини, яка, в свою чергу, є об'єднанням на основі згоди в питаннях права та спільних інтересів [20, с. 20–21]. Право ж, на його думку, є необхідним джерелом державності взагалі.

Держава та право виникли паралельно і багато в чому обумовили одне одного. Право та закон були тими інструментами, які захищали людство від самознищення. Англієць Т. Гоббс називав війну всіх проти всіх природним станом людини, в якому дозволено робити все [5, с. 15]. Вказуючи на тваринну ворожнечу та егоїзм, він розвінчав міф про ідеальне співіснування, в якому буде панувати гармонія, добро й справедливість.

З точки зору генезису правової природи людини і разом з тим утвердження початків права і правопорядку в житті цілих народів, визначальне значення має усвідомлення саме тієї обставини, що в абстракціях права за зовнішньою умовністю йдеться про найголовніше в житті індивіда і всього соціуму – про свободу, рівність. Розвиненості й зрілості в організації життя неможливо досягти без освоєння і практичного затвердження людьми вимог права як імперативних велінь власної людської природи, свого розуму, совісті й волі [14, с. 43].

Історично процес утворення правової держави полягав у розповсюдженні принципу суверенності права, який гарантувався владою. Наявність будь-якої вер-

ховної влади створює громадянський стан, а індивіди, що користуються всіма благами держави, називаються громадянами, оскільки вони зобов'язані підкорятися звичаям або законам [19, с. 259].

Соціогенез поставив перед людством ряд проблем, серед яких чільне місце посіла нерівність. За природою всі люди народжуються рівними, але соціум знищує цю рівність, і тільки завдяки законам її можливо відновити. Право є мірилом свободи, а верховенство права у вільній державі може бути засноване тільки на основі поділу влади, їх взаємного стримування від узурпації і на основі розподілу верховної влади між різними верствами суспільства [13, с. 103]. Не підлягає сумніву те, що теорія правової держави займає гідне місце серед досягнень людської цивілізації, тому що вона зорієнтована на утвердження такого союзу, в якому стосунки особистості й держави будувалися б на суворих засадах права і виключали б взаємне свавілля. Саме через право, на відміну від інших соціальних норм (моралі, традицій), надавалося більше можливостей висловити й реалізувати суспільні інтереси, бо воно носило формально письмовий характер і могло детально регламентувати компетенцію органів держави, що полегшувало контроль з боку суспільства за діяльністю чиновників. Проте, як стверджував В. Ленін, право є ніщо без апарата, здатного примусити виконувати норми права [10, с. 99]. А тому держава, маючи апарат примусу, активно захищає права своїх громадян навіть тоді, коли це суперечить їх інтересам. Результатом такого захисту є загострення суспільно-політичної ситуації, яка переростає у революцію або переворот, що наглядно демонструє неефективність державно-управлінської діяльності у відносинах із суспільством [11, с. 128].

Таким чином, є підстави вважати, що у правовій державі функціонує розвинута і несуперечлива правова система й ефективна судова влада, забезпечений реальний розподіл влади з розвинутим контролем з боку суспільства. Загальний демократичний устрій системи влади і політики правової держави органічно пов'язаний з його правовими засадами. В основу правової держави покладено рівність державної влади, громадянина і суспільства, їхня правова рівність перед законом. Наслідком належної реалізації принципу законності стає правопорядок, тобто система правовідносин, яка складається в результаті реалізації режиму законності. Ефективним засобом підтримання в суспільстві законності та правопорядку як елементів правової держави є юридична відповідальність та вжиття у межах закону справедливих заходів у разі вчинення того або іншого правопорушення [2, с. 13]. Багато юристів намагаються визначити правову державу через формальну відповідність її діяльності закону. Подібний підхід значно звужує рамки суті такого багатогранного явища, як правова держава, що є ідеальною моделлю для подолання тоталітарного минулого. Тому про правову державу можна говорити скоріше всього як про принцип, яким слід керуватися українському народу при здійсненні всієї своєї державно-правової життєдіяльності [12, с. 9].

Якщо суспільство виникло майже одночасно з людиною, то громадянське суспільство утворилося лише за останні два століття. Згідно з уявленнями Ж.-Ж. Руссо, перший, хто, огородив ділянку землі, заявивши: «Це моє!», та зумів переконати в цьому інших, і був засновником громадянського суспільства [18, с. 72]. Відтак, перехід до громадянського стану перш за все пов'язується з розвитком різноманітних форм приватної власності, ринкової економіки та свободи економічного вибору.

Людина втрачає свою природну свободу і необмежене право на все, чим вона може володіти, але набуває можливість збагатитись матеріально, якщо не зловживає новими умовами життя. Громадянин виграє свободу і право власності на все, чим володіє. Ідеї відокремлення суспільства від всеохоплюючої влади держави набули свого апогею в ході революцій XVII-XVIII століть і подальших реформ. З точки зору Ф. Гегеля, громадянське суспільство виступає проміжною ланкою між сім'єю та державою, а сама держава слугує основою його побудови [4, с. 228]. Процес становлення громадянського суспільства складний і суперечливий, тому й не дивно, що воно використовується в зіставленні з державою. Оскільки офіційного визначення «громадянського суспільства» в міжнародних та національних документах, що є джерелами права, немає, різні автори вкладають у поняття «громадянське суспільство» різний зміст. Дехто навіть називає його «державою в державі» або «третім сектором» (після влади та бізнесу).

Одним із аспектів виникнення громадянського суспільства є процес розмежування прав людини і прав громадянина. Якщо права людини забезпечуються громадянським суспільством, то права громадянина – правовою державою. В обох випадках мова йде про права особистості, але якщо в першому випадку мають на увазі її права як окремої людської істоти на життя, прагнення до щастя, то в другому випадку – її політичні права [21, с. 41].

Передумовами розвитку інститутів громадянського суспільства є зростання статусу людської особистості, поява економічної самостійності громадян. Громадянське суспільство являє собою джерело легітимності діючих політичних сил. Контакти держави в особі уповноважених органів і посадових осіб з недержавним сектором – великомасштабне джерело інформації про його стан. Демократичний режим передбачає тісну взаємодію між державою і громадянським суспільством як основу політичної і економічної стабільності в країні, а за певних історичних обставин (економічні кризи, війни) – і державну підтримку інститутів громадянського суспільства.

Здається, що без існування держави не існувало б і громадянське суспільство у тому розумінні, яке надається цьому поняттю сьогодні. Адже громадянське суспільство знаходить свою силу і здатність до розвитку саме у взаємодії (діалозі й партнерстві) або протистоянні (конфлікті) з державою, що аж ніяк не означає, що інститути громадянського суспільства функціонують за якимись своїми законами, відмінними та незалежними від сформованої в країні системи законодавства, політичного режиму і т.д. Разом з тим, громадянське суспільство не може залишатися цивільним, якщо в нього політичними методами не привносить порядок. Тільки державна влада за допомогою чинного законодавства може стати ефективним захистом від несправедливості самого громадянського суспільства і синтезувати його приватні інтереси в загальне політичне співтовариство, хоч ці інститути й відображають різні сторони життя суспільства, що протистоять один одному. Проблема взаємодії громадянського суспільства і держави – це ілюстрація проблеми взаємозв'язку волі володаря і волі підданих [8].

Відокремленість громадянського суспільства від держави зовсім не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. У сучасному суспільстві навряд чи знайдеться така сфера суспільного чи приватного життя, яка б не зазнавала впливу з боку дер-

жави. Так чи інакше, держава регулює всі суспільні відносини – від сімейних до політичних. Однак це регулювання може здійснюватися як на основі закону, який у демократичних державах є результатом суспільного консенсусу, так і шляхом довільної регламентації з боку різних державних структур і посадових осіб. Громадянське суспільство має бути поза межами такої довільної регламентації. Із ступенем впливу держави на громадянське суспільство, співвіднесенням законодавчого і довільного директивного регулювання державою суспільних відносин нерідко пов'язують рівень розвиненості громадянського суспільства. Оскільки громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, то вважається, що чим меншим є втручання держави в суспільні справи, тим розвиненішим є громадянське суспільство. Проте, чи так це? Адже без державно-правового регулювання суспільних відносин з опорою на примус у суспільстві панували б не сила права, а право сили [15].

Відокремлення суспільства від держави виражено в розходженні їхніх структур та принципів організації. Усяка держава організована як керована єдиним центром вертикальна система, ієрархія державних органів і посадових осіб, пов'язаних відносинами підпорядкованості й дисципліни. На відміну від держави, громадянське суспільство являє собою горизонтальну систему різноманітних зв'язків і відносин громадян, їхніх об'єднань, союзів, колективів. Ці зв'язки засновані на рівності й особистій ініціативі, у тому числі в самостійності видобутку засобів до існування. В якості основної умови існування як громадянського суспільства, так і правової держави виступає особистість, її право на самореалізацію. Хто ж над ким підноситься: держава над громадянським суспільством або громадянське суспільство над державою? Спадає на думку, що відповідь очевидна, однак практика свідчить, що править той, в чиїх руках знаходиться політична влада. І тут громадські об'єднання показують свою безсилість перед системою адміністративного ресурсу.

Загальноприйнятим є те, що влада за демократії цілком має належати народові. Він здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ, тобто через референдуми, плебісцити, демонстрації, мітинги, збори громадян, народні ініціативи тощо або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, президента та сільських, селищних, міських голів [9, с. 13]. Та на практиці коло таких повноважень значно вужче реалізується ніж декларується.

Й. Васкович стверджує, що між державою і суспільством має бути певна дистанція, яка і забезпечує демократію й відповідний рівень свободи громадян. Інакше держава повністю узурпує суспільство, знищить людину як вільну особистість [3, с. 32]. Якою ж має бути така дистанція, аби уникнути втручання і забезпечити тісну співпрацю? Зрештою, влада може так віддалитися від громадян, що й забуде про них. Крім того, не все так спокійно і в самому соціумі. З одного боку індивід має природне прагнення до свободи і автономії від держави, а з іншого – потребує захисту своїх прав. І тут без управлінських функцій держави не обійтись.

Відносини держави і суспільства не можуть носити суто механічний характер. Одна держава не може гарантувати порядок і керованість соціуму. Існує принципова обмеженість керованості соціумом з одного центру. Спроби створення держави, яка повністю підпорядко-

увала б собі розвиток суспільства, починаючи від концепції ідеальної держави Платона і закінчуючи тоталітарними режимами XX століття, завжди призводили до негативних результатів. З точки зору теорії управління, в основі створення такої моделі взаємовідносин між державою і суспільством лежать два взаємопов'язані процеси: свідоме, цілеспрямоване ускладнення керуючої системи і спрощення керованої системи, в результаті має місце спроба домогтися ситуації, коли керуюча система приймає рішення за керовану, а дії керованої системи повністю визначаються рішеннями керуючої [6, с. 17].

Демократизація взаємин держави і суспільства в їх взаємодії у державно-управлінських процесах передбачає створення атмосфери довіри й злагоди в постійному діалозі між державними структурами і представниками інтересів громади. Комунікації, які пронизують державний апарат і громадські кола, диктуються динамізмом, мінливістю і зростаючими вимогами соціального середовища до системи державного управління. З організаційної точки зору, безперервність таких двосторонніх інформаційних контактів необхідна для моніторингу і прогнозування подій в умовах соціального буття, для своєчасної та адекватної реакції на них. Тим самим у системі державного управління діє своєрідний механізм «сповіщення» про небезпеку (назріваючі конфлікти, кризи), допомагаючи уникнути небажаних наслідків [7, с. 161].

Багато років людство шукає оптимальні форми співвідношення інтересів громадянина і держави. В ідеальному варіанті інтереси особи повинні стояти на першому місці, благо народу має представляти собою вищий закон для держави. Але в умовах недостатньо розвинутого громадянського суспільства, держава та владний апарат нав'язують свою волю пригніченій більшості та чинять свавілля. Замість впорядкованості, гарантованості прав і свобод людини і громадянина, безпеки ми спостерігаємо бюрократизм, зловживання владою і корупцію.

Становлення громадянського суспільства нерозривно пов'язане з утвердженням правової держави. Правова держава немислима без розвинутого громадянського суспільства. Повноцінне функціонування громадянського суспільства можливе лише в умовах демократичного режиму, правової держави. В умовах авторитарних і тоталітарних режимів громадянське суспільство нормально функціонувати не може. Тому нагальним є вивчення саме ролі державного управління у відносинах держави і громадянського суспільства та перспектив його адаптації до суспільних потреб.

Література.

1. Аристотель. Политика / Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. – М.: Мысль, 1983. – 830 с.
2. Бандурка О. Крок до правової держави / О. Бандурка // Право України. – 1991. – № 3 – С. 11–13.
3. Васькович Й. Проблеми й перспективи становлення і розвитку правової держави в Україні / Й. Васькович // Право України. – 2000. – № 1 – С. 32–35.
4. Гегель Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель; пер. с нем.; Ред. и сост.: Д.А. Керимов и В.С. Нерсисянц; Авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
5. Гоббс Т. Философские основания учения о гражданстве. / Т. Гоббс. – М.: АСТ, 2001. – 304 с.
6. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государствен-

ной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

7. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: «Статут», 2002. – 366 с.

8. Грудцына Л. Ю. Государство и гражданское общество: [Монография] / Л. Ю. Грудцына / Под ред. докт. юрид. наук, проф. С.М. Петрова. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 464 с.

9. Колодій А. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови / А. Колодій // Право України. – 2010. – № 7 – С. 12–17.

10. Ленин В. И. Полное собрание сочинений Т.33. / В. И. Ленин. – М.: Издательство политической литературы, 1969. – 433 с.

11. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): [Моногр.]. / В. М. Мартиненко. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – 220 с.

12. Матвійчик В. К. Сучасні концепції правової держави / В. К. Матвійчук // Юридична наука. – 2013. – № 6. – С. 7–11.

13. Монтеск'є Ш. Л. О духе законов. / Ш. Л. Монтеск'є. – М.: Мысль, 1999. – 672 с.

14. Нерсисянц В. С. Философия права. Учебник для вузов. / В. С. Нерсисянц. – М.: НОРМА, 1997. – 652 с.

15. Новоскольцева Л. О. Проблема формування громадянського суспільства в незалежній Україні: монографія / Л. О. Новоскольцева. – Луганськ, 2012. – 244 с.

16. Обществознание: учебное пособие / М. Н. Глазунов и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 432 с.

17. Платон. Государство / Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 1 / Под общ. ред. А. Ф. Loseva и В. Ф. Асмуса; Пер. с древнегреч. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. – 752 с.

18. Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении и основаниях неравенства между людьми / Ж.-Ж. Руссо. Трактаты. – М.: Наука, 1969. – 704 с.

19. Спиноза Б. Политический трактат / Б. Спиноза. Сочинения. В 2-х томах. Т. II. СПб.: Наука, 1999. – 629 с.

20. Цицерон. О государстве / Цицерон. Диалоги. – М.: Наука, 1966. – 224 с.

21. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 638 с.

Ольга Ковінчук

аспірант кафедри державного управління

і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України

КЛАСТЕРИЗАЦІЯ ЯК ВИЩА ФОРМА СУЧАСНОЇ КООПЕРАЦІЇ

У статті здійснено спробу з'ясувати, чи є новим явище кластеризації для економіки та, відповідно, розвитку територій нашої країни. Проаналізовано місце кластеризації у системі близьких за змістом економічних категорій, проведено порівняння спільних та відмінних рис кластеру із більш усталеними організаційними формами співробітництва та розподілу продуктивних сил. Обґрунтовано, що кластеризація є похідною, вищою формою сучасної кооперації.

Ключові слова: кластер, кластеризація, кооперація, конкуренція, співпраця, територіально-виробничий комплекс, соціально-економічний розвиток.

Olha Kovinchuk**THE CLUSTERING AS THE HIGHEST FORM OF MODERN COOPERATION**

Made an attempt to find out whether the new phenomenon of clustering for the economy and, consequently, the development of areas of our country. The place clustering in the system are close in meaning economic categories, comparison of common and distinctive features of the cluster with a well-established form of cooperation and distribution of productive forces. Proved that clustering is derived, the highest form of modern cooperatives.

Key words: cluster, clustering, cooperation, competition, collaboration, territorial-production complex, socio-economic development.

Ольга Ковинчук**КЛАСТЕРИЗАЦИЯ КАК ВЫСШАЯ ФОРМА СОВРЕМЕННОЙ КООПЕРАЦИИ**

В статье сделана попытка выяснить, является ли новым явление кластеризации для экономики и, соответственно, развития территорий нашей страны. Проанализировано место кластеризации в системе близких по содержанию экономических категорий, проведено сравнение общих и отличительных черт кластера с более устоявшимися организационными формами сотрудничества и распределения производительных сил. Обосновано, что кластеризация является производной, высшей формой современной кооперации.

Ключевые слова: кластер, кластеризация, кооперация, конкуренция, сотрудничество, территориально-производственный комплекс, социально-экономическое развитие.

✦ Забезпечити ефективний територіальний розвиток в сучасних умовах можливо шляхом переведення його на інноваційну модель розвитку, розбудови інтегрованої інфраструктури співпраці та спільного функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, науки і підприємництва в одному збалансованому комплексі, що сприятиме підвищенню конкурентоздатності регіону в ринкових умовах господарювання. Світова практика свідчить про високу ефективність у вирішенні цього питання кластерних об'єднань підприємств.

Що б не говорили про модну тему кластеризації, слід відзначити, що науковці знову і знову повертаються до відомої суперечки: чи нове це явище для нашої країни, і чи прийнятне для користування таким підходом для всебічного розвитку територій.

✦ Фундаментальну основу дослідження феномену кластера та процесів кластеризації складають роботи А. Маршалла, М. Портера, С. Розенфельда, Е. Бергмана, Е. Фесера та ін.

Осягненню глибини і реальності питання використання кластерного підходу на пострадянських територіях, зокрема й в Україні присвячені наукові дослідження таких вчених: М. Войнаренка, С. Соколенка, А. Степанової, М. Долішнього, В. Захарченка та В. Осіпова, М. Афанасьєва та Л. Мясникової, ін.

✦ Автором здійснена спроба розглянути передумови формування кластерів у економіках пострадянського типу, виявити взаємозалежність між кооперацією та кластеризацією.

✦ Мета статті полягає у намаганні з'ясувати чи нове явище кластеризації для економіки та відповідно соціально-економічного розвитку територій нашої країни, його спільних та відмінних рис із усталеними організаційними формами співробітництва та розподілу продуктивних сил.

✦ Ще у 2008 році на рівні Кабінету Міністрів України у проекті Концепції створення кластерів в Україні було зафіксовано той факт, що попри зростаючий інтерес до нових виробничих систем та здійснену низку заходів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності України та її окремих регіонів, кількість кластерів в Україні збільшується повільно. Це обумовлено низкою факторів: відсутність нормативного визначення «кластера», його видів, комплексу заходів щодо створення кластерів в Україні; відсутність достатнього інформаційного забезпечення створення та функціонування кластерів в Україні; недостатня зацікавленість малих та середніх підприємств об'єднуватись у великі виробничі системи; невеликий досвід функціонування кластерів в Україні; відсутність інвесторів у зв'язку з інвестиційної непривабливістю регіонів.

На сьогодні лише невелика кількість підприємств в Україні проходять або пройшли стадію неформальної кластеризації.

Тільки усвідомлене створення кластерів дозволить в повній мірі використати та забезпечити конкурентні переваги кластерів [7].

Деякі дослідники, проте, дотримуються думки, що у часи, коли саме держава директивно визначала стратегію розвитку галузей, формувалося те, що західними теоретиками називається кластер, а у нас – куш, промисловий вузол, мережа, територіально-виробнича кооперація тощо.

Розрізненість у думках підсилює і різноманітна кількість підходів до визначення кластеру. Так, здебільшого, за основу береться визначення американського економіста М. Портера, запропонованого ним у фундаментальній праці «Конкуренція»: кластери – це сконцентровані за географічною ознакою групи взаємозалежних компаній, спеціалізованих постачальників, постачальників послуг, фірм у споріднених галузях, а також пов'язаних з їх діяльністю організацій (наприклад, університетів, агентств по стандартизації, торговельних об'єднань) у певних областях, що конкурують, але при цьому ведуть спільну роботу [8, с. 258].

Але, існують і інші визначення. Наприклад, Г. Р. Хасанов та Ю. В. Міхеев пропонують вважати, що кластер – це географічно локалізована сукупність виробничо-активних суб'єктів економічної діяльності з мотивованими та стійкими коопераційними відносинами [10, с. 12]. Дана теза, на думку автора, відображає підходи учених, які при розробці мереж економічного районування основою формування економічних районів визначали територіальний поділ праці, що зумовлює виробничу спеціалізацію окремих територій і розвиток кооперації та географіко-територіальні фактори.

Щодо кооперації, то вона є історичною категорією. Економічна історія констатує, що кооперація праці існує з часу появи людини та являє собою єдність і узгодженість спільних дій окремих працівників, трудових колективів та сукупних працівників національних господарств у процесі відтворення матеріальних і духовних благ. Використання кооперативної ідеї відоме ще з часів перших відносно розвинутих держав Древнього Єгипту, Греції та Риму. Вже тоді був оцінений ефект спільної праці, що виражався в об'єднаннях.

В Україні кооперативна ідея прийшла наприкінці XIX ст. із Західної Європи і своїм укоріненням зобов'язана теоретичним розробкам М. Туган-Барановського.

Першою організацією з ознаками кооперації в Україні було кредитне товариство, засноване у Полтаві у 1869 році. А за часів століпінської реформи в Україні почала з'являтися сільськогосподарська кооперація. Проте подібний тип господарської діяльності не був новим для українців, найстарішими різновидами якої ще у XVI-XVIII століттях були столярні, мулярські, ковальські, крамареві артілі [5]. Поглиблення суспільного поділу праці та спеціалізації виробництва завжди закладали основу для об'єднання у кооперації з метою використання спеціалізованої інфраструктури, ринків праці та збуту. Єдиною негативною ознакою кооперації вважалася відсутність конкуренції серед учасників. Тільки за останні десятиліття в економічній думці почалися фундаментальні зрушення, пов'язані зі створенням М. Портером, уже згадуваної, теорії кластерів та розвитком концепції нової конкуренції М. Беста, заснованої на переосмисленні класичної дилеми «співробітництво-конкуренція» [2; 4]. Російський дослідник Н. А. Хафізулін відзначає, що зв'язок між промисловою кооперацією та конкурентоздатністю виробництва досить очевидний, а саме: «Кооперація являється одним з найбільш поширених способів підвищення рівня конкурентоздатності. Сучасні підприємства, що ігнорують схеми кооперації,

завідомо не реалізують свої потенційні конкурентні переваги» [8; 2].

Динамічність і конкурентоспроможність кластера, як правило, забезпечується великою кількістю інноваційних малих та середніх підприємств, що діють у певному регіоні. Здавалося б, об'єднання невеликих фірм в одну корпорацію дозволить зменшити дублювання функцій, скоротити витрати на координацію та управлінський апарат, отримати значну економію за рахунок збільшення масштабу виробництва. На думку М. Портера, таке рішення є помилковим, тому що внутрішня конкуренція між фірмами створює необхідний тиск, що стимулює інноваційну активність учасників кластера. Звичайно, не всі учасники кластера є прямими конкурентами, частина з них просто обслуговують різні сегменти ринку.

За М. Портером, взаємодія фірм усередині кластера являє собою комбінацію конкуренції та кооперації. У зарубіжній літературі все частіше зустрічається новий термін – *coopetition* – поєднання кооперації (*cooperation*) і конкуренції (*competition*). Конкуренція та кооперація можуть співіснувати завдяки тому, що ці процеси протікають у різних сферах діяльності й у різних регіонах.

Так, кооперативний рух, в першу чергу, передбачає поєднання дрібних та середніх підприємств, а кластери, на думку А. Степанової [9] підвищують інноваційну діяльність, продуктивність та рентабельність саме малих та середніх підприємств.

Територіальною наслідковою особливістю деяких форм кооперації є концентрація виробництва. Зростання концентрації виробництва відбувається за рахунок розширення діючих підприємств, будівництва нових великих підприємств або об'єднання декількох малих. Кластери, зокрема територіальні, теж, в свою чергу, є причиною і наслідком концентрації виробництва. Одним з найпоширеніших визначень кластеру є «концентрація промислових об'єктів, які отримують економічні переваги завдяки близькому розташуванню один від одного [4]». Таке визначення кластеру нагадує економіку агломерацій, але насправді, в промислових кластерах спостерігаються лише елементи економік агломерацій. Так фірми, які знаходяться близько одна від одної, зменшують витрати на транспортування продукції і сировини, а також отримують доступ до кваліфікованих кадрів. Економіка агломерацій також може посилити конкуренцію, яка стимулює обмін інформацією, знаннями і технологіями між взаємопов'язаними фірмами в кластерах. В свою чергу, обмін технологіями між фірмами призводить до нового зростання підприємства, а отже – загальному розвитку кластера.

Крім цього, варто зазначити, що окремі підприємства, що входять до складу кластера не обов'язково повинні належати одному і тому ж власнику. У даних підприємств можуть бути різні форми довгострокових стійких господарських відносин, засновані на виробничій кооперації, вертикальній інтеграції, створенні холдингових структур і т.п.

Кластеризація економіки, таким чином, як слушно підкреслив А. Булатов, неможлива без використання різних видів промислової кооперації: власне виробничої, наукової, освітньої і т. п. [3]. Крім того, варто відзначити, що кооперація, у вузькому сенсі, як специфічний бізнес-процес, характерна для будь-якої сучасної економіки, в якій існує спеціалізація промислового виробництва. Кооперація ж, що розуміється як особливий інститут, формується лише у відносно розвиненій ринковою економіці, після довгої та кропіткої роботи як

державних органів, так і представників підприємницького сектору.

Це ще раз підтверджує, що перехід від кооперації до кластеризації – це природний, еволюційний процес, сама кооперація є об'єктивною основою кластеризації соціально-економічних відносин.

Виходячи з того, що саме кластери забезпечують найбільш сприятливе середовище для створення й поширення нових знань, їх комерціалізації, розвитку нових технологій, створення нових продуктів і послуг, М. Афанасьєв та Л. Мясникова пропонують вважати, що наприкінці 1980-х рр. у СРСР вже була спроба формування двох типів кластерів, зокрема, у сфері високих технологій. Наприклад, в електронній промисловості кластери з'являлися за географічним принципом: поруч із Москвою (Зеленоград, Калуга) і такими містами, як Вороніж, Новосибірськ, Ленінград, Саратов та інші.

Другий тип кластерів утворився в основному у сфері військово-промислового комплексу. Це об'єднання не за географічним, а за проектним принципом, які створювалися за указом, а потім перетворилися на природну кооперацію мережевого типу.

Так, атомна промисловість СРСР була «державою в державі», і її можна розглядати як особливий кластер, розсіяний у просторі [1].

Характерною особливістю утворення таких форм зосередження виробництва є те, що вони формувалися за указом, переважно з підприємств однієї галузі. При цьому, ключовою відмінністю концепції кластерів, як і у випадку з більшістю інших теорій, що всі процеси проходять в умовах безперервної, динамічної конкурентної боротьби, абсолютно неможливої в умовах директивної системи управління. Цей же підхід до управління зумовлює й іншу особливість кластерів – децентралізованість процесу прийняття рішень [6].

Спираючись на вже проведені науковцями дослідження [4; 6; 10.], можна підкреслити, що кластерна теорія розвилася із великої кількості взаємопов'язаних передпосилань. Поряд із кластерами існувало і існує багато подібних теорій. Так, зокрема, це і відомі нам терміни, що використовуються для опису географічних скупчень фірм, галузей і пов'язаних з ними процесів, такі як: територіально-виробничі комплекси, промислові вузли, індустріальні райони тощо. Відносно цих теорій кластери, як правило, виступають узагальнюючою концепцією. Як зазначає М. Портер: «Загалом, більшість минулих теорій звернено до конкретних аспектів кластерів чи до кластерів певного типу [8]». Кластери включили в себе загальні ознаки діяльності передуючих форм організації виробництва та виокремили притаманні лише їм. Зокрема: залучають необхідні спеціалізовані послуги в регіон; характеризуються відкритим (фактично необмеженим) членством; Основуються здебільшого не на контрактах, а на суспільних цінностях, що стимулюють довіру і підтримують взаємодію; генерують попит за рахунок подібної та пов'язаної діяльності; базуються одночасно на кооперації та конкуренції; характеризуються наявністю колективного бачення [на підставі джерела 6]. Крім того, види та форми організації виробництва та розподілу продуктивних сил, що застосовувались і застосовуються на території нашої країни, розглядають соціально-економічну структуру суспільства як єдине ціле. Як підмічено В. Захарченком та В. Осиповим [6]: «Ймовірно, основною відмінністю і, одночасно, перевагою кластерів, що забезпечили домінування кластерної теорії над її альтернативами, послужила властива їй

атмосфера конкуренції, яка стає все більш значимою в умовах зростаючої глобалізації ринків».

Можна спрогнозувати і очевидні переваги від кластеризації, серед яких, зокрема, зростання конкурентоспроможності території/регіону розташування кластеру. Відтак, ефективна кластерна політика вимагає активної підтримки державних та місцевих органів влади, при чому, перш за все не у фінансуванні проектів чи фірм, а у формуванні сприятливого поля для об'єднання у кластери, стимулюванні й підтримці кооперативних дій.

✎ Проведені дослідження дозволили зробити ряд висновків, а саме:

- перехід від кооперації до кластеризації – це природний, еволюційний процес, сама кооперація є об'єктивною основою кластеризації соціально-економічних відносин.
- явище кластеризації лише відносно нове для економіки та відповідно соціально-економічного розвитку територій нашої країни, деякі прообрази кластерів уже існували на території колишнього СРСР та нашої країни;
- кластерний підхід – це комплексний підхід до розвитку територій, науково-практична розробка території у цілому, а не окремих об'єктів, як це було раніше. В основі будь-якого кластера лежить приватно-державне партнерство, а отже, державні та місцеві органи влади мають бути прямими учасниками кластеризації.

Перспективи подальших досліджень полягають у пошуку позитивних прикладів участі держави у кластеризації економіки, зокрема через аналіз закордонного досвіду.

Література.

1. Афанасьєв М. В. Мировая конкуренция и кластеризация экономики / М. В. Афанасьєв, Л. Мясникова // Вопросы экономики. – 2005. – № 4. – С. 75–86.
2. Бест М. Х. Новая Конкуренция. Институты промышленного развития = The new competition. Institutions of industrial restructuring / М. Х. Бест; [пер. с англ.: Е. Н. Калмычкова и др.]. – М. : ТЕИС, 2002. – 356 с
3. Булатов А. Н. К вопросу о соотношении промышленной кооперации, концентрации, специализации и кластеризации [Электронный ресурс]. / А. Н. Булатов – Режим доступа: <http://www.e-rej.ru/Articles/2010/Bulatov8.pdf>.
4. Визначення суті кластеру [Електрон. ресурс]. // Офіційний веб-сайт громадської організації Асоціації «Поділля Перший» – Режим доступу http://www.ppngo.org/sub_page.php?menu=2&id=52&pid=13.
5. Гай-Нижник П. Зародження і занепад української кооперації (кінець XIX ст. – 1920 р.) / П. Гай-Нижник // Київська старовина. – 2003. – №6. – С.87–93.
6. Захарченко В. И. Кластерная форма территориально-производственной организации. Ч.1. / В. И. Захарченко, В. Н. Осипов // Экономические кластеры как новая форма организации производства в регионе. Одесса: «Фаворит» – «Печатный дом», 2010. – 122 с. – С. 37–43.
7. Концепція створення кластерів в Україні від 29 серпня 2008 року [Електронний ресурс] : проект – Режим доступу: http://biznes.od.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=499&Itemid=33.
8. Портер М. Е. «Конкуренция» – Москва : Издательский дом «Вильямс», 2005. – 608 с.
9. Степанова А. Кластеризация кооперативного сектора экономики Украины [Електронний ресурс]. / А. Сте-

панова. – Режим доступу: <http://skhid.com.ua/article/view/16650>.

10. Хасаєв Г. Р, Міхєєв Ю. В. Кластери – сучасні інструменти підвищення конкурентноздатності регіону (через Партнерство до майбутнього). Частина 1 // Журнал «Компас промислової реструктуризації». – № 1. – 2003. – С. 1–13.

11. Хафизуллин Н. А. Современные тенденции изменения конкурентоспособности промышленного производства // Проблемы рыночной экономики и практика развития бизнеса. – 2009. – № 5. – С. 6.

Дмитро Нехайчук

докторант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

**ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ МОДЕЛЕЙ ФОРМУВАННЯ
ФІНАНСОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН РЕГІОНІВ ТА ЦЕНТРУ**

Досліджуються моделі фінансових взаємовідносин регіонального та центрального рівнів. Доводиться, що фінансовий федералізм є ефективним методом фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Пропонується запровадити корпоративну модель міжбюджетних відносин на основі теорії фінансового федералізму. Робиться акцент на необхідності закріплення за регіонами податків на споживання, які на сьогодні повністю зараховуються до державного бюджету. Автори переконують, що перетворення у адміністративно-територіальній системі України повинні відбуватися синхронно із реформуванням бюджетної системи.

Ключові слова: регіони, центр, фінансові відносини, бюджет, фінансовий федералізм.

Dmytro Nekhaychuk**RESEARCH OF THEORETICAL MODELS OF FORMING
OFFINANCIAL MUTUAL RELATIONS OF REGIONS AND CENTER**

There are relations a model of financial regional and central levels. It is proved that fiscal federalism is an effective method of financial support of local budgets. The author proposed to introduce a corporate model of intergovernmental relations on the basis of the theory of fiscal federalism. Emphasizes the need for secure regions of consumption taxes, which are now fully enrolled in the state budget. The authors argue that the transformation in the administrative-territorial system of Ukraine should occur synchronously with the reform of the budget system.

Keywords: regions, center, financial relations, budget, fiscal federalism.

Дмитрий Нехайчук**ИССЛЕДОВАНИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ ФОРМИРОВАНИЯ
ФИНАНСОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РЕГИОНОВ И ЦЕНТРА**

Исследуются модели финансовых взаимоотношений регионального и центрального уровней. Доказывается, что фискальный федерализм является эффективным методом финансового обеспечения местных бюджетов. Предлагается ввести корпоративную модель межбюджетных отношений на основе теории фискального федерализма. Делается акцент на необходимости закрепления за регионами налогов на потребление, которые сегодня полностью зачисляются в государственный бюджет. Авторы утверждают, что преобразования в административно-территориальной системе Украины должны происходить синхронно с реформированием бюджетной системы.

Ключевые слова: регионы, центр, финансовые отношения, бюджет, фискальный федерализм.

З метою визначення подальших напрямків удосконалення системи фінансових відносин регіонів та центру необхідно вивчити сутність основних теоретичних моделей, оцінити моделі фінансових відносин, які формуються на основі таких процесів, як централізація, децентралізація та «нонцентралізм». Централізація являє собою процес концентрації більшості владних повноважень та ресурсів за центральною владою. Процеси децентралізації передбачають передачу повноважень та ресурсів з центру на місця.

Основним учасником як централізації, так і децентралізації, є центр. Фактично децентралізація можлива тільки у випадку наявності централізації шляхом передачі повноважень «зверху до низу». Протилежним направленням до централізації є «нон централізм», який відбувається на основі розподілу влади «знизу догори», тобто центральна влада отримує право вирішувати тільки ті питання, які не можуть бути вирішені на нижчих рівнях.

Відповідно до визначених процесів формуються моделі фінансових відносин між регіонами (місцями) та центром. У науковій літературі широко обговорюються такі теоретичні моделі, як бюджетний унітаризм (централізований та децентралізований), бюджетний (фінансовий) федералізм. Так, федералізм переважно виникає внаслідок нонцентралізму, тоді як унітаризм відображає тенденції централізації.

✦ Модель бюджетного унітаризму є відносно простою і являє собою систему організації фінансових відносин між різними рівнями влади, що характеризується високим ступенем впливу центральних органів управління. Принципи організації міжбюджетних відносин в основному визначаються у центрі. У рамках бюджетного унітаризму, політика центрального уряду спрямована на забезпечення однакового рівня надання послуг суспільного сектору економіки по всій державі.

Бюджетний унітаризм може бути централізованим та децентралізованим. Централізована модель бюджетного унітаризму передбачає адміністративну деконцентрацію як спосіб організації і функціонування державного управління, що базується на зменшенні концентрації виконавчої влади. Фундаментальною ідеєю деконцентрації є переконання центральної влади виконувати свої зобов'язання через власних агентів, встановлених на територіальних принципах. Реалізація місцевих інтересів при цьому є другорядною.

Ступінь централізації держави є важливою структурною характеристикою її бюджетної системи. Державний устрій при цьому значною мірою визначає такий ступінь: у федеративних державах централізація влади і бюджетної системи значно нижча, ніж в унітарних.

✦ Питанням фінансової децентралізації присвячено багато досліджень вітчизняних науковців, найсуттєвішими серед яких є праці В. І. Кравченка [1], І. О. Луїної [2, 3], А. В. Дем'янюка [4], О. С. Дроздовської [5], О. Б. Кауна [6] та ін.

✦ Метою статті є теоретико-емпіричне дослідження моделей формування фінансових взаємовідносин центрального та регіонального рівнів.

✦ Під фінансовою децентралізацією розуміють ефективне поєднання відповідальності за рішення щодо кількості й різноманітності забезпечуваних рівнями виконавчої влади товарів і послуг, що надаються для громадян визначених територій.

Відносно різних сторін місцевого управління децентралізація та централізація мають свої переваги та недоліки [10]. Так, децентралізація сприяє наближенню управління до людей, сприяє підвищенню відповідальності управлінців перед людьми та більш повному відображенню їх уподобань та потреб. При централізованій системі зміни в місцевій політиці повинні відбуватися через зміни в національному уряді, що є за межами повноважень мешканців певної території. Проте, і в децентралізованій одиниці політики та управлінці можуть бути закритими.

З іншого боку, децентралізація має переваги в тому, що сприяє різноманіттю в місцевій політиці. Але на практиці це може залежати від розмірів країни. Невеликі країни здатні добиватися цього й централізованими методами. Крім того, політика «різноманітності» передбачає, що стандарти послуг та податків будуть для громадян нерівними і залежатимуть від того, де ці люди живуть. А така нерівність переважно викликає негативну реакцію з боку різних сил суспільства.

Фінансова децентралізація являє собою процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління, що дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними благами (товарами і послугами).

Метою фінансової децентралізації є створення тісного взаємозв'язку між системою управління і населенням, зміцнивши фінансову систему органів місцевого самоврядування. Це передбачає надання органам місцевого самоврядування певних повноважень у сфері оподаткування і використання коштів, самостійне формування видаткової частини бюджету. Основною науковою проблемою теорії фінансової децентралізації є забезпечення більшої ефективності розподілу ресурсів.

Розглянемо декілька гіпотез, які розкривають проблему [7].

1. «Гіпотеза диверсифікації» (diversification hypothesis) (або «теорема децентралізації») стверджує, що однакові рівні суспільних товарів та послуг у різних юрисдикціях в загальному будуть неефективними. В простій моделі з тільки двома територіальними громадами, кожна з яких має різний попит на єдине запропоноване суспільне благо, з жителями, які не схильні до переїзду, без збільшення ефективності від росту масштабів виробництва суспільних благ і без ефекту переливання з однієї територіальної громади в іншу, стандартний рівень суспільних благ, запропонований у кожній громаді, є неефективним. Причиною є те, що граничні вигоди і витрати на суспільні блага відрізняються, відповідно до різних графіків в обох територіальних громадах. Ресурси можуть бути збережені, не ставлячи одну з громад в складне становище, за рахунок диверсифікації державного випуску відповідно

до місцевого попиту. Отже, Парето ефективність можна підняти за рахунок фінансової децентралізації.

Відповідно до цієї моделі, чим більше розходження в попиті на суспільні блага, тим більше вигоди від децентралізації. Інакше кажучи, надання послуг місцевою владою повинно бути диференційованим відповідно до місцевих смаків та обставин, але це вимагає свободи для місцевої влади на здійснення власних програм, наприклад, фінансовий федералізм.

Представлена в цій моделі мобільність людей, тобто їх здатність змінювати місце проживання, створює стимули для індивідумів переїхати в громаду, яка забезпечує найкращу комбінацію суспільних благ і податкових ставок. Поводячись таким чином, індивіди роблять свій внесок щодо ефективного розміщення ресурсів. Це є основною суттю відомої моделі Чарльза Тіббу (Tiebout).

Проте, свобода місцевих громад приймати рішення щодо суспільних витрат та самооподаткування обов'язково призводить до нерівностей. Крім того, послаблюючи обмежуючі допущення вищезгаданих моделей, такі як ефект переливу, тобто отримання вигод чи спричинення витрат стороні, відмінній від покупця і продавця товару чи послуг, та ефект збільшення ефективності від росту масштабів виробництва суспільних благ, роблять очевидною необхідність втручання центральної влади. Проте, саме це втручання і послаблює фінансову децентралізацію виявляючи основний конфлікт, притаманний фінансовій децентралізації.

Тим не менше, У. Оутс (Oats) стверджував, що суть основної проблеми фінансової децентралізації (більша ефективність розподілу ресурсів) повинна також застосовуватись до динамічної структури економічного росту. Тому можна очікувати, що централізовано визначена політика приймає до уваги регіональні та місцеві умови забезпечення суспільних благ значно менше, ніж політика визначена на місцях, наприклад стосовно інфраструктури та освіти. Внаслідок цього, економічний розвиток і ріст можуть просуватись, якщо місцева влада прийматиме участь у прийнятті таких рішень.

2. «Гіпотеза обмеження Левіафана» («The Leviathan restraint hypothesis»), висунута Бреннаном та Б'юкененом, обґрунтувала, що влада може поводитись як максимізатор доходів на шкоду платникам податків. Горизонтальна та вертикальна конкуренція між різними рівнями влади може запобігти такій поведінці. Конкуруючі органи влади можуть зосередитись на своїх цілях, а не на максимізації доходів: забезпечуючи стабільні або знижуючи податкові ставки та ефективне виробництво суспільних благ в умовах певного обмеження доходів. Звідси – фінансова децентралізація обмежує загальний розмір суспільного сектору. Це може також обмежити надмірне забезпечення суспільними благами та послугами в суспільному секторі.

3. «Гіпотеза підвищення продуктивності» («The productivity enhancement hypothesis»). Фінансова децентралізація передбачає передачу повноважень з відповідальністю субнаціональним утворенням. Це може забезпечити стимули для них враховувати не тільки місцеві інтереси резидентів, але й активно шукати нововведення у виробництво суспільних благ. Тому виробничі витрати й ціни на суспільні блага можуть бути нижчі, а їх якість кращою, ніж за уніфікованого підходу до надання суспільних благ. Крім того, фінансова децентралізація позбавляє центральну владу багатьох завдань, отже, вона може більше сконцентруватись на ефективному забезпеченні тих суспільних благ, за які вона все ще відповідальна (блага з ефектом переливання і масштабу).

Фіскальна децентралізація також може спричинити дефекти, які вимагатимуть втручання центральної влади. Це втручання обмежує фінансову автономію, повноваження і відповідальність субнаціональної влади. Крім того, аргументи «за» фіскальну децентралізацію можуть також бути послаблені проблемами практичного впровадження, що перелічені нижче:

1) нерівномірність доходів сімей і регіонів створює нерівність фіскальної децентралізації. Проста модель показує, що фіскальна децентралізація породжує соціальну нерівність: доходна і податкова база є нерівномірно розподіленою між юрисдикціями і регіонами. Багатші громади і регіони намагатимуться відсторонитися від бідних. Тому існує необхідність у політиці централізованого розподілу;

2) макроекономічна стабілізація. Для того, щоб держава могла згладити макроекономічні коливання, вона повинна мати можливість втручатись на макроекономічному рівні, особливо через фіскальну політику. Для субнаціональної влади може бути декілька стимулів чи можливостей протидіяти циклам, скоординовано і симетрично з урахуванням періодів спаду і підйому. Фіскальна децентралізація може змінити прибуткову еластичність доходів різних владних рівнів так, що стабілізація стане складнішою. Також макроекономічна стабілізація за фіскальної децентралізації може стримуватись, якщо видаткові та доходні рішення нижчих рівнів управління не відповідатимуть цілям стабілізації.

Стабілізаційні завдання в багатьох країнах стосуються не тільки антициклічних дій. Особливо необхідним є фінансове коригування для зменшення структурних фіскальних дисбалансів. Проте, структурні дисбаланси можуть бути погіршені фіскальною децентралізацією: наприклад, коли один рівень влади звільняє від податку, доходи від якого формуються на іншому рівні влади. Тому розподіл податків повинен бути чітко продуманим, щоб він не створював спотворених стимулів.

Фіскальна децентралізація може стимулювати грабіжницьке і непередбачуване оподаткування, створюючи тіньовий сектор. Більш того, ефективну і вчасну координацію між різними рівнями влади важко впровадити, а звідси виникає проблема ускладнення стабілізації.

3. Якість місцевої влади. Якщо на рівні центрального уряду недостатньо якісне управління (низький рівень знань, корупція), яке призводить до неефективності, тоді децентралізація могла б, в принципі, бути засобом допомоги. Проте, місцева влада не буде менш вразливою до цих проблем. Деякі автори вважають, що центральний уряд може в загальному досягти вищих рівнів якості: він може залучити більш кваліфікованих людей через перспективи кар'єри та вищу заробітну плату. Крім того, можуть бути випадки, коли місцева демократія може запропонувати менш ефективний контроль за виборними урядовцями, ніж на центральному рівні, оскільки на місцевому рівні вони ближчі до людей і тому більш чутливі до особистого впливу. Якщо якості влади знижується з рівнем управління, тоді децентралізація може збільшити неефективність. Якщо якості однаково висока на всіх рівнях, то аргумент за децентралізацію може бути послабленим через те, що центральна влада здатна зібрати і обробити інформацію, необхідну для отримання необхідного результату.

4. Низький рівень доходів на душу населення. Існує визначений розмір коштів залучених в обіг і регулювання субнаціональних адміністрацій в децентралізованій системі. У країнах з низьким доходом розмір цих коштів може покривати таку значну частку доступних загальних

фондів, яка виправдана децентралізацією. При низькому рівні доходів на душу населення для центральної влади буде не важко отримати інформацію необхідну для прийняття правильного рішення стосовно виробництва місцевих громадських товарів. Зі зростанням рівня доходів, або починаючи з певного мінімального рівня, попит на суспільні блага зростає, як і його варіація, наприклад, бажання людей бути більш різними. Відтак, економічні переваги від диверсифікації випуску в межах місцевої юрисдикції ростуть, а отже, можливо, і від децентралізації.

5. Недостатність місцевих податків. Децентралізація вимагає, щоб субнаціональна влада мала власні доходні джерела. З точки зору очікуваних переваг, які виникають з конкуренції і відповідальності субнаціональної влади, ці доходні джерела повинні бути визначені субнаціональною владою.

Таким чином, теоретико-узагальнюючий аналіз виявив важливі складові вибору рівня децентралізації, такі як доходи на душу населення, диференціація доходів між населенням і регіонами, якість місцевої влади, розмір країни тощо. Проте, переваги фіскальної децентралізації для суспільства є теоретично двоякими. Тому, реформуючи систему міжбюджетних відносин в Україні, необхідно враховувати потенційні загрози, які несе децентралізоване управління, а процеси фіскальної децентралізації реалізовувати на тих рівнях управління, на яких можливе найбільш ефективне забезпечення населення суспільними благами.

Процеси фіскальної децентралізації вимагають фінансового підкріплення функцій та відповідальності, що передаються з центру до регіонів та на місця. Теорія фіскального (бюджетного) федералізму вивчає такі методи побудови міжбюджетних відносин, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні доходних джерел та видаткових повноважень між усіма рівнями управління.

Розробниками наукової теорії фіскального федералізму вважаються відомі американські вчені Р. Масгрейв та У. Оутс. Відповідно до їх наукових розробок, суть фіскального федералізму полягає у логічному розподілі функцій суспільного сектору і фінансів між різними рівнями влади.

Основним аналітичним завданням фіскального федералізму є якомога ефективніше визначення відповідних функцій та фінансових ресурсів місцевої влади для максимізації добробуту територіальної громади.

Розробниками теорії фіскального федералізму передбачалось, що кожен рівень влади може бути найбільш ефективним при наданні послуг на своїй території. Тому доцільно виділяти «місцеві суспільні блага», «регіональні суспільні блага» та «національні суспільні блага» з визначенням їх одержувачів і джерел фінансування їх надання.

Враховуючи мобільність податкової бази, місцевий суспільний сектор повинен фінансуватись за рахунок місцевих податків та зборів (значною мірою за рахунок податків на майно), регіональний – за рахунок податків на споживання, а національний – за рахунок податків на дохід. Проте такий розподіл призведе до того, що місцева та регіональна влада понесуть значно більші видатки, аніж вони зможуть їх профінансувати за рахунок власних доходів. Тому важливим елементом фіскального федералізму є міжбюджетні трансферти, які повинні покрити розрив у доходах.

Теорія фіскального федералізму застосовується як для місцевого рівня, так і для регіонального. Проте існує значна відмінність не тільки між місцевими та регіональ-

ними проблемами, але й між різними типами федералізму (Німеччина, Канада, США).

До основних принципів фіскального федералізму С. Слухай уналежнює такі: відповідність платників податків із користувачами суспільних благ, що фінансуються за рахунок цих податків; централізований перерозподіл: функції з перерозподілу покладаються на центральний уряд; фінансове вирівнювання, яке здійснюється центральним урядом за наявності дисбалансу у фінансовому забезпеченні адміністративних одиниць; постачання суспільних благ може стимулюватись центральним урядом шляхом надання цільових трансфертів [8, с. 13].

Існує дві моделі міжбюджетних відносин на основі використання теорії фіскального федералізму [9, с. 306]:

1) дуалістична модель, або модель двох рівноправних партнерів – центру і регіональних органів управління (суб'єктів федерації), що діють незалежно у межах своїх повноважень, в якій повноваження місцевого самоврядування значним чином встановлюються суб'єктом федерації (Канада, Індія).

2) корпоративна модель, у якій місцеве самоврядування є третім рівноправним партнером і в якій функції різних бюджетних рівнів тісно переплетені (США, Бразилія, Скандинавські країни).

Залежно від форми державного устрою (федеративного чи унітарного) та способів, якими досягається збалансованість інтересів центру та регіонів, існують також різні підходи до вимог регіонів до надання певних фіскальних режимів [9, с. 308].

Через значну диференціацію між регіонами, не кажучи вже про країни, загальний розподіл функцій між регіональною та місцевою владою узгоджується з наступною теорією: місцева влада відповідальна за надання таких місцевих послуг, як вуличні роботи, водопостачання, каналізація, вивезення сміття, пожежна та міліцейська служба. Крім того, в США місцева влада відповідає за початкову та середню освіту, проте за підтримки штату. У інших країнах освіта забезпечується на регіональному рівні, а інколи навіть на державному. Загальною моделлю є залучення одного рівня влади до надання певних послуг, тоді як інші рівні змінюють обсяги їх фінансування і регулювання.

Місцева влада значною мірою покладається на податки на власність, тоді як регіональна влада – на суміш податків із продажу та доходу, а центральний уряд – на податки на дохід (прибутковий податок).

Розподіл доходів відрізняється по країнах, проте практично всюди місцева влада отримує податки на власність, а центральна влада – більшість податків на дохід.

Функції стабілізації та розподілу, по суті, вважаються функціями «центрального уряду».

Таким чином, фіскальний федералізм є достатньо ефективним методом фінансового забезпечення місцевих бюджетів. При цьому, його впровадження у практику може бути здійснено однаково якісно як у федеративних, так і в унітарних країнах.

Застосування даного методу до побудови системи міжбюджетних відносин в Україні повинно стати логічним продовженням бюджетної реформи. Застосування теоретичних напрацювань та практичного досвіду впровадження фіскального федералізму є обов'язковою умовою ефективного впровадження принципів фіскальної децентралізації. На нашу думку, в Україні доцільно було б впроваджувати корпоративну модель міжбю-

джетних відносин на основі теорії фіскального федералізму. Це вимагає значного посилення регіонального рівня управління шляхом децентралізації. Перспективним є закріплення за регіонами податків на споживання, які на сьогоднішній день повністю зараховуються до державного бюджету.

Конкретні заходи щодо здійснення таких перетворень повинні спиратися на українські особливості адміністративно-територіального устрою. Із розвитком фіскальної децентралізації повинні посилюватися фінансові можливості не тільки територіальних громад, але й регіонів. Без створення фінансово потужних регіонів неможливо забезпечити ані регіональний, ані загальнонаціональний економічний розвиток. Здійснення перетворень у адміністративно-територіальній системі України повинні відбуватися синхронно із реформуванням бюджетної системи.

Література.

1. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
2. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
3. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: Концептуальні підходи до реформування. / І. Луніна. // Економіка України – 2002. – № 5. – С. 10–16.
4. Дем'янюк А. В. Фіскальний федералізм та проблеми збалансованості бюджетів. А. В. Дем'янюк. // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 23–28.
5. Дроздовська О.С. Теоретичні основи децентралізації. О.С. Дроздовська // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 19–25.
6. Каун О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні. О. Б. Каун. // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 31–38.
7. Thieven U. Fiscal Decentralisation & Economic Growth in High-Income OECD Countries // ENEPRI Working Paper No. 1, January 2001. – 39 p.
8. Слухай С. В. Місцеві бюджети України: деякі проблемні аспекти. С. В. Слухай. // Аспекти самоврядування. Часопис україно-американської програми «Партнерство громад» – 1999. – № 2. – С. 2–7.
9. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – К. : НДФІ при Мінфіні України, 2004. – 400 с.
10. Макаренко Л. М. Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних відносин України: дис... канд. екон. наук: 08.00.05 / Рада по вивченню продуктивних сил України. Національна Академія Наук України – К., 2007. – 192 с.

Євген Романенко

докторант кафедри державної політики

та управління політичними процесами

НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент

РЕКЛАМНА КОМУНІКАЛОГІЯ ТА ЇЇ РОЛЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ

У межах даної статті здійснено концептуальний аналіз рекламної комунікалогії, ідентифікована її функціональна роль у процесах забезпечення політики транспарентності, класифіковані структура, етапи, рівні та напрямки.

Ключові слова: рекламна комунікалогія – характеристика, роль, функції, елементи; політика транспарентності.

Evgen Romanenko

ADVERTISING COMMUNICOLOGY

AND ITS ROLE IN IMPLEMENTING THE POLICY OF TRANSPARENCY

This article analyzed advertising communicology, identified its functional role in ensuring transparency policy, classified structure, stages, levels and trends.

Keyword: advertising communicology – characteristics, role, functions, elements; policy transparency.

Евгений Романенко

РЕКЛАМНАЯ КОММУНИКАЛОГИЯ И ЕЕ РОЛЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

В пределах данной статьи осуществлен концептуальный анализ рекламной коммуникологи, идентифицированная ее функциональная роль в процессах обеспечения политики транспарентности, классифицированы структура, этапы, уровни и направления.

Ключевые слова: рекламная коммуникалогия – характеристика, роль, функции, элементы; политика транспарентности.

У контексті реалізації політики транспарентності у сфері державного управління стратегічну роль відіграє рекламна комунікалогія. Під нею необхідно розуміти «закодоване у звуках, кольорах, текстах повідомлення», адресоване громадянам як потенційним споживачам державно-управлінських послуг та відповідь на нього.

Рекламна комунікалогія у сфері державного управління формує певні суспільні стереотипи, стандарти та цінності реалізації державної політики, забезпечуючи відповідні соціокультурні перетворення у суспільстві. Технологічно вона запроваджується з однією метою – досягнути бажаної реакції громадськості на відповідне послання з боку органів державної влади. У даному відношенні йдеться про те, що рекламна комунікалогія включаючи проектування рекламних планів, повинна базуватись на організації чітко структурованого процесу переконання громадськості у транспарентності діяльності органів державної влади.

Рекламна комунікалогія на рівні діяльності органів державної влади являє собою специфічну сферу масових комунікацій між органами державної влади та різними аудиторіями з метою активного інформаційного, експресивного та прагматичного впливу на них, який має забезпечити вирішення основних, найбільш актуальних проблем розвитку суспільства, тим самим гарантуючи транспарентність системи державного управління.

Концептуальний аналіз рекламної комунікалогії та її роль у реалізації політики транспарентності є метою дослідження.

У межах даного дослідження передусім доцільно чітко ідентифікувати роль рекламної комунікалогії в діяльності органів державної влади у процесах реалізації політики транспарентності. До її основних ролей можна віднести:

- соціальну (за допомогою реклами своєї діяльності щоденно та системно органи державної влади впливають на абсолютну більшість суспільства);
- політичну (є засобом реалізації інтересів політичних партій та їх взаємодії з інститутами суспільства та держави);
- ідеологічну (є важливим фактором формування ціннісних ідей та принципів взаємодії органів державної влади з громадськістю);
- психологічну (будь-яка форма інформування громадськості стратегічно впливає на її психологію).

З огляду на це, рекламна комунікалогія у сфері формування та реалізації політики транспарентності включає поширення інформації у будь-який спосіб, за допомогою будь-яких засобів для громадськості, спрямована на забезпечення максимальної уваги до діяльності органів державної влади у контексті вирішенні певних проблем, а також підтримання інтересу до неї. З цього приводу П. Джонс виокремлює такі основні характеристики рекламної комунікалогії у сфері формування політики транспарентності, серед яких:

- неособистісний характер (комунікативний сигнал передається через посередника – засіб поширення реклами: преса, телебачення, радіо тощо);

- одностороння направленість (від органу державної влади напряму до цільової аудиторії);
- невизначеність з точки зору ефекту (зворотній зв'язок в рекламних комунікаціях носить ймовірнісний, невизначений характер);
- суспільний характер (рекламна комунікалогія спрямована на багаточисельну аудиторію, механізми якої чітко законодавчо врегульовані);
- помітність та здатність до переконання (рекламні звернення дозволяють ефективно представити об'єкт рекламування, а їх багаторазове повторення сприяє найбільшому переконанню громадськості) [1].

До основних функцій рекламної комунікалогії щодо реалізації політики транспарентності варто віднести:

- інформаційно-комунікативне задоволення інтересів громадськості щодо отримання відповідної інформації;
- ціннісно-регулятивну (формування та консолідація різних груп громадськості);
- формування мотиваційних переваг (органи державної влади забезпечують поступове формування переваг до відповідного предмету державно-управлінської реклами (посадова особа, орган державної влади, концепція, стратегія, програма, закон, відповідна акція і т.п.);
- спонукальну (органи державної влади та інститути громадянського суспільства спільно чи окремо спонукають один одного до здійснення відповідних дій);

Виходячи із цього, вона є інструментом формування «переваг, стандартів, норм та стилів соціальної поведінки громадян», коригуючи їх ціннісно-сміслові аспекти у ставленні до держави. Відтак, рекламна комунікалогія, «займаючи нішу інформатора, регулятора соціальної взаємодії» [2], спрямована на те, щоб як можна емоційніше «запалити» людей справами держави.

Рекламна комунікалогія як модель забезпечення політики транспарентності включає такі основні елементи як (рис 1) [3, с. 117]:

- 1) джерело – це відправна точка (органи державної влади), від якої поширюються рекламні звернення до представників цільової аудиторії;
- 2) повідомлення (звернення органів державної влади) – сукупність інформації, яка визначає зміст реклами та процеси її реалізації;
- 3) канали комунікації – інформація від джерела до отримувача (цільової групи) передається відповідними каналами (види поширення інформації) – радіо, телебачення, періодичні видання, афіші, екрани і т.п., «із вуст – у уста»;
- 4) отримувач інформації (цільова аудиторія – громадськість);
- 5) адресат (громадськість).

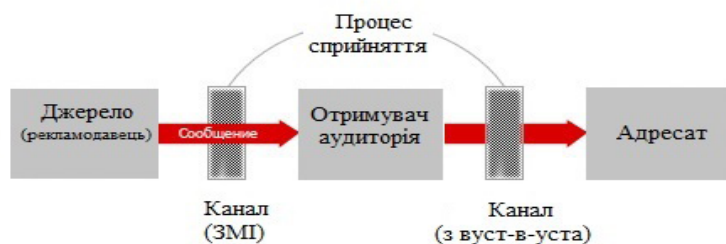


Рис. 1. Основні елементи рекламної комунікалогії як моделі забезпечення політики транспарентності.

У даному відношенні рекламна комунікалогія як інструментальна складова забезпечення політики транспарентності покликана забезпечити різні ефекти у громадянському суспільстві, серед яких:

- формування обізнаності громадян у певних питаннях державної політики;
- поширення інформації серед громадян про особливості та переваги інститутів державної влади щодо прийняття відповідних державно-управлінських рішень;
- розвиток та зміна образу комунікативного сприйняття діяльності інститутів державної влади;
- асоціація образу влади з конкретними почуттями та емоціями;
- створення колективних норм підтримки чи недовіри до інститутів органів державної влади;
- докорінна зміна типу поведінки громадян в результаті отримання відповідної інформації [4].

Варто також вказати і на той факт, що вплив рекламної комунікалогії має стратегічний характер, який проявляється через її ефекти, які носять довготривалий характер. Переважною мірою йдеться про те, що рекламна комунікалогія посилює у певний спосіб громадську активність щодо її участі у процесах формування та реалізації державної політики. У даному контексті, постає питання про основні вимоги, які мають висуватись до рекламної комунікалогії у сфері реалізації політики транспарентності:

- правдивість (органи державної влади, а також відповідні інституційні структури, які забезпечують реалізацію їх комунікативної політики, зобов'язані надавати правдиві дані, які є об'єктом їх рекламування);
- гуманність (рекламування діяльності органів державної влади має сприяти розвитку антропоцентричних принципів, розвитку людини й не закликати до насилля, ворогування) [5];
- компетентність забезпечується шляхом використання новітніх досягнень економічної науки, психології, медицини, дизайну, інформаційних технологій і т. п. [6];
- конкретність (досягається завдяки використанню у рекламному зверненні органів державної влади певного цифрового матеріалу та переконливих аргументів) [7].

Дотримання наведених вище вимог є важливою складовою процесу організації та здійснення рекламної комунікації на рівні взаємодії органів державної влади та громадськості, що в кінцевому підсумку гарантуватиме результативність політики транспарентності. Аби забезпечити таку результативність, з точки зору Г. А. Щербича, доцільно дотримуватись відповідних критеріїв:

- тип замовника рекламної комунікації (громадськість чи орган державної влади);
- цільова аудиторія (громадськість);
- географічний сегмент (місцева, регіональна, національна, міжнародна комунікалогія);
- суб'єкт рекламної діяльності (послуги, ідеї, проекти, програми, стратегії, закони тощо);
- засоби передачі рекламної комунікації (радіо, телебачення, Інтернет, преса тощо) [8].

Реалізація цих критеріїв передбачає врахування кількості учасників рекламної комунікалогії (на кого розрахований

її ефект), а також тих, хто безпосередньо повинен впливати на її зміст, аби вона була ефективною, а тому гарантувала би відповідний рівень транспарентності функціонування системи державного управління. Відтак, доцільно класифікуються такі види рекламної комунікації залежно від кількості її учасників:

- внутрішня комунікація (спілкування людини із самою собою, тобто обмірковування про ті чи інші суспільно значущі події у житті суспільства);
- міжособистісна комунікація (включає лише дві особи);
- комунікація в малих групах (кількість учасників від 3 до 9 осіб);
- публічна комунікація (приблизно від 10 до 100 учасників, де вже чітко виділяється активний комунікатор та пасивна аудиторія);
- організаційна комунікація (більше 100 учасників, де вже чітко вибудована ієрархія комунікативної взаємодії від вищої керівної ланки органу державної влади до найнижчої);
- масові комунікації (чисельність учасників перевищує одну тисячу, прикладом цього можуть слугувати мітинги, страйки, демонстрації, масові заходи) [9].

Ці види рекламної комунікації розкривають її процесуальний характер, який характеризує вплив органів державної влади на громадськість у контексті вирішення певних проблем. Ця процесуальність рекламної комунікації чітко простежується на розробленій нами моделі, яка з необхідністю передбачає отримання зворотного зв'язку між органом державної влади та громадськістю, тобто де кожен із них здобуває можливість для реалізації свого комунікативного інтересу (рис. 2).

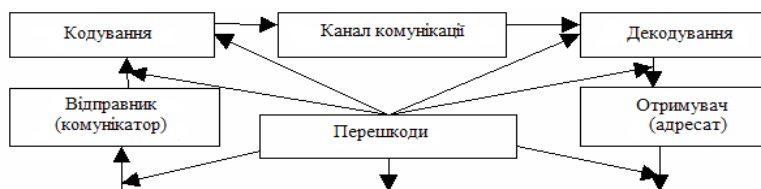


Рис. 2. Модель рекламної комунікації.

В даній моделі чітко показано роль, яка належить двом основним сегментам: відправнику (комунікатору) повідомлення та отримувачу (адресату). У такий спосіб відправник (як суб'єкт рекламної комунікації) визначає «цільову аудиторію (адресата), цілі, характеристики, засоби та канали комунікацій» [10]. Прийом сигналу повідомлення від органу державної влади адресатами забезпечує рекламний контакт. Основним інструментом та носієм інформації, емоційно-психологічного впливу комунікатора на цільову аудиторію є зверненням (повідомлення). Важливу роль у рекламній комунікації у сфері державного управління відіграє кодування, під яким розуміється «процес представлення ідеї комунікації, яка передається адресату інформації у формі текстів, символів та образів, завдяки якому забезпечується відповідність інтерпретації повідомлення цілям комунікації, яка поставлена відправником» [11].

Структурним елементом моделі рекламної комунікації об'єктивно виступають відповідні бар'єри та фільтри як різноманітні застороги та обмеження, які супроводжують процес передачі та отримання інформації,

що подекуди може приводити до блокування та навіть припинення її передачі. Варто також вказати на певні фільтри, до яких досить часто можуть вдаватися органи державної влади при подачі відповідної інформації, це своєрідні бар'єри, які висувуються ними для коригування, а подекуди і обмеження адекватності контексту її сприйняття. Основним критерієм запровадження таких фільтрів є певні ціннісні системи (моральні, релігійні, соціальні установки), якими керуються як суб'єкти подачі інформації, так і її отримувачі.

Бар'єри у процесі реалізації рекламної комунікації у сфері державного управління варто чітко відрізняти від перешкод, оскільки вони носять об'єктивний характер на відміну від перших, які мають суб'єктивний характер. Під перешкодами рекламної комунікації необхідно розуміти «незаплановані викривлення при втручанні у процес комунікації факторів зовнішнього середовища, які здатні майже повністю заблокувати комунікативний процес між органами державної влади та громадськістю, деформуючи процес сприйняття рекламного повідомлення, вони максимально знижують ефективність взаємодії між ними» [12, с. 177]. До таких перешкод у сучасній практиці рекламної комунікації, які системно стримують процеси транспарентності у сфері державного управління, належать:

- фізичні (нашарування однієї інформації на іншу, фізичне пошкодження рекламних носіїв);
- психологічні, які виникають у відповідь на різні форми сприйняття оточуючої дійсності людьми, які приймають участь у процесі комунікації (одній й ті ж посилюють у суспільстві можуть викликати різні почуття та емоції у різних людей, оскільки можуть торкатися певних особистісних цінностей (релігійних, політичних, національних);
- семантичні, які виникають через багатозначність окремих понять, що досить вільно інтерпретуються (саме тому комунікатор має уникати негативної невизначеності та множинності тлумачень свого послання, яке може нанести шкоду формуванню комунікації) [13].

У процесі забезпечення ефективності рекламної комунікації у сфері державного управління важливу увагу слід приділяти посередницьким структурам, які є сполучною ланкою між органом державної

влади та інститутами громадянського суспільства. У ролі таких посередницьких структур окремо можуть також виступати всі ті, хто виступає комунікатором, і хто передає рекламне повідомлення чи коментує певне рішення чи подію. Досить часто такими посередниками виступають так звані ключові комунікатори (популярні особистості, які володіють такими обов'язковими рисами, як сумлінність, привабливість та професіоналізм) як від влади, так і від громадськості, такий прийом у сучасній комунікативній практиці отримав назву тесимоніум.

Технологічно модель рекламної комунікації не може бути ефективною, якщо вона не включає процедуру декодування, тобто «переклад рекламного коду на мову отримувача». Це передбачає своєрідне трактування повідомлення відповідно до потреб та здатностей громадянина чи адресної аудиторії загалом розпізнати та інтерпретувати його. Здебільшого, це вказує на те, що декодування носить виключно суб'єктивний характер, а тому адекватність його сприйняття може бути як максимально високою, так і діаметрально низькою. Отримувач (цільова аудиторія), повідомлення від органу

державної влади повинен володіти механізмами зворотньої реакції аби гарантувати транспарентність системи державного управління. Зворотна реакція громадськості, як правило, виникає у відповідь на подачу певної інформації, завдяки чому визначається її результативність (досягнення рекламно-комунікативних цілей). В ідеалі орган державної влади як головний комунікатор очікує на підвищення підтримки з боку громадськості та прагматичного посилення кредиту довіри.

У даному відношенні особливу увагу варто приділяти розробленню стратегічної корпоративної реклами органів державної влади, яка б забезпечувала підвищення обсягів кредиту довіри до них, працювала на престижність їх інститутів, супроводжувала пропагандистську та роз'яснювальну діяльність, формувала позитивний імідж сфери державного управління. Ці показники у більшості випадків стратегічно працюватимуть на забезпечення політики транспарентності у діяльності органів державної влади. У сфері державного управління можна чітко ідентифікувати відповідні види стратегічно корпоративної реклами, спрямованої на забезпечення політики транспарентності, до яких належать:

- іміджева – спрямована на забезпечення престижності відповідних інститутів державної влади чи їх проектів;
- пропагандистська – забезпечує вирішення певних проблем соціально-економічного та політичного розвитку і являє собою прецедент для активної реакції громадськості на її дію;
- диверсифікативна (провокативна) – спрямована на загострення певних суперечностей між органами державної влади та громадськістю, що досить часто зумовлено певними кризовими чи навіть революційними ситуаціями;
- кризова – враховує умови невизначеності соціально-політичного та економічного розвитку, що вимагає максимальної відкритості діяльності органів державної влади та для налагодження тісного взаємодії з інститутами громадянського суспільства з метою отримання підтримки своєї політики діяльності.

У даному контексті запровадження таких видів стратегічної корпоративної реклами спрямоване на обслуговування інтересів громадськості та адаптації політики держави відповідно до кожної її адресної групи. Виходячи із цього, органи державної влади мають особливу увагу приділяти формуванню саме таким рекламним комунікаціям, які б посилювали відносини із громадськістю, що тим самим задавало б кальку для формування їх позитивного іміджу. Відтак, за ступенем підтримки рекламної комунікації відповідні групи громадськості можуть поділятися на такі, що: активно підтримують; пасивно підтримують, займають нейтральну позицію, налаштовані з недовірою, вороже налаштовані до діяльності органів державної влади. Саме тому фахівці у сфері рекламної комунікації повинні постійно здійснювати системний моніторинг потреб громадськості за відповідними параметрами реалізації державної політики заради того, аби виявити найбільш проблемні позиції у напрямку максимального задоволення інтересів громадськості. У такий спосіб, це дозволяє органам державної влади розробити так звану стержневу стратегію діяльності, яка допоможе їм чітко орієнтуватись в тактичних та стратегічних інтересах громадськості, а на основі цього виробити відповідну матрицю надання їм якісних державно-управлінських послуг.

Слід вказати й на той факт, що орган державної влади як суб'єкт реалізації рекламної комунікації будьякі свої посилює для суспільства має перетворювати на «концептуальну рекламу», яка б реалізовувала чітко визначену комунікативну мету – забезпечувати формування довіри до своєї діяльності. Відтак, концептуальна реклама має стати своєрідним доповненням до стратегічної маркетингової програми діяльності органів державної влади, оскільки саме у такий спосіб виявляється можливим досягнути бажаного ефекту їх транспарентності [14]. На нашу думку, досягнути максимального ефекту політики транспарентності не завжди вдається, не запроваджуючи прийомів стимулюючої реклами, вона хоча і являє собою більш агресивний тип комунікації, однак більш результативно забезпечує отримання зворотнього зв'язку (відклику) від громадськості, налагодження довготривалої взаємодії з нею. Стимулююча реклама органів державної влади щодо забезпечення політики транспарентності включає такі основні рівні, як:

- пізнавальний, спрямований на формування певної думки, переконання громадськості у правильності державно-управлінських рішень;
- емоційний, спрямований на налагодження контакту з відповідними групами громадськості, розуміння ними дій влади, її участь у процесах формування та реалізації державної політики;
- поведінська реакція, яка характеризує дії громадськості після сприйняття нею відповідних посилює з боку органів державної влади.

На основі наведених рівнів можна ідентифікувати основні функції, які має виконувати стимулююча реклама у процесі реалізації політики транспарентності у сфері державного управління. До таких функцій традиційно належать:

- відображально-оцінювальна, яка забезпечує узагальнення оцінки відповідних подій та фактів;
- сигнально-інформаційна, яка надає громадськості відповідну інформацію з певних питань;
- спонукально-стимулювальна, яка спонукає суспільство на певні дії щодо його впливу на органи державної влади, стимулює його на пошук відповідних рішень;
- регулятивно-підкріплювальна, яка виступає своєрідним регулятором поведінки людей в межах певної державно-управлінської ситуації;
- переключаюча, яка спрямовує діяльність людей на певні вчинки;
- прилаштувальна, за допомогою якої конкретизується значущість умов для реалізації відповідних потреб громадськості у сфері державного управління [15];
- комунікативна, що забезпечує передачі інформації про ставлення до інших людей, інститутів державної влади, відповідних груп громадськості [16];
- захисна, яка забезпечує мобілізацію громадськості на подолання певних перешкод у напрямку реалізації їх інтересів.

Стимулювальна реклама у сфері реалізації політики транспарентності передбачає формування певної реакції громадськості. Відтак, на першому етапі (усвідомлення потреб) реклама інформує громадськість про діяльність органів державної влади (пізнавальна реакція), що у такий спосіб забезпечує останнім соціально привабливий імідж. На другому етапі відбувається пошук об'єктивної інформації громадськістю з тих питань, які їх найбільше цікавлять, особливий інтерес становлять рекламні буклети, прес-релізи, рекламні статті, спря-

мовані на формування позиціонування певної моделі діяльності органів державної влади. З огляду на це, стимулювальна реклама не лише відповідає потребам громадськості, але й певною мірою «підказує» їм, як їх можна реалізувати, та детерміновано породжує нові.

Відтак, рекламна комунікалогія, аби забезпечити реалізацію політики транспарентності, має формувати своєрідну оцінку варіантів діяльності органів державної влади. Така оцінка варіантів має відбуватись шляхом визначення відповідності їх функцій діяльності процедурам транспарентності, аби у такий спосіб сформувати або змінити первинне переконання громадськості. Важливу роль в даному відношенні відіграють своєрідні рекламні повідомлення про відповідні дії органів державної влади у напрямку посилення взаємодії із громадськістю. Це має забезпечити формування певної поведінкової реакції громадськості, яка під впливом відповідних рекламних повідомлень може змінити свої первинні установки. На думку С. Д. Балмаєвої, «аби громадянин повірив інститутам влади, залишився задоволений їх діяльністю, їх рекламна комунікалогія має достовірно відображати реальні характеристики» [17, с. 257]. Виходячи із певних реакцій громадськості на діяльність органів державної влади у напрямку забезпечення її транспарентності С. Д. Балмаєва виокремлює стратегічні цілі рекламної комунікалогії, серед яких:

- розвиток первинної потреби громадськості – брати активну участь у процесах формування та реалізації державної політики;
- активізація реакції громадськості на державно-управлінські рішення, що тим самим забезпечує громадськості можливість достатньо чітко ідентифікувати зміст діяльності органів державної влади і те, наскільки вона спрямована на реалізацію їх інтересів, а також пропонувати та рекомендувати їм діяти відповідно до цих інтересів;
- формування позитивної установки громадськості щодо оцінки діяльності органів державної влади.

Аби забезпечити реалізацію таких стратегічних цілей, органи державної влади мають запроваджувати відповідні комунікативні стратегії забезпечення політики транспарентності. До таких стратегій належать:

- переконання громадськості у відкритості та прозорості своєї діяльності;
- переконання цільових груп громадськості в тому, що політика діяльності органів державної влади здійснюється виключно в їх інтересах;
- підкріплення переконання громадськості в тому, що органи державної влади діють в її інтересах;
- репозиціонування діяльності органів державної влади у такий спосіб, аби громадськість відчувала, що вона враховує їх потреби та інтереси;
- елюмінавання негативних установок у діяльності органів державної влади в разі, якщо вони не синхронізуються з інтересами громадськості;
- рекламне повідомлення, яке виступає у ролі безпосереднього носія інформаційного, емоційного та прагматичного впливу органів державної влади на громадськість.

Варто відзначити, що технологічно рекламна комунікалогія, аби гарантувати результативність політики транспарентності, передусім має базувати свою діяльність на чітко ідентифікованій «рекламній ідеї». Ця «ідея» передусім повинна базуватись на раціональній аргументації, демонструючи ціннісні засади транспарентності, ефективність доведення, стимулювати мо-

тивацію громадськості до участі у процесах державного управління.

Виходячи із концепції А. Осборна, рекламна комунікалогія як засіб формування та реалізації політики транспарентності включає такі основні етапи:

- орієнтація – визначення проблеми;
- підготовка – збір інформації, яка стосується певного питання;
- аналіз – класифікація зібраного матеріалу з даного питання;
- формування ідей – збір різних варіантів ідей;
- інкубація – очікування, в межах якого відбувається осяння ідеєю;
- синтез – розроблення рішення;
- оцінка – розгляд отриманих ідей [18].

Відтак, рекламна комунікалогія, аби забезпечити ефективність реалізації політики транспарентності у сфері державного управління має протистояти певному «розриву» у взаємодії органів державної влади та громадськості, що стає можливим лише шляхом розуміння стереотипів у сприйнятті такої взаємодії, виробленні ефективних методик їх руйнування, пошуку нового напрямку та нових форм взаємодії, що гарантувало б максимальну її відкритість.

Таким чином, здійснений нами аналіз рекламної комунікалогії, дозволив чітко ідентифікувати її функціональну роль у процесах забезпечення політики транспарентності, класифікувати структуру, етапи, рівні, напрямки, які вказують на процедури забезпечення максимальної синхронізації діяльності органів державної влади відповідно до потреб та інтересів громадськості. Це у такий спосіб ставить питання про індивідуально-типологічні особливості реалізації політики транспарентності, які визначаються процедурами рекламної комунікалогії і які запроваджуються в межах відповідних національних систем державного управління.

Література.

1. Party, parliament and personality / Ed. By P. Jones. – L., N.-Y.: Routledge, 2013. – 239p.
2. Stone N. The Management and Practice of Public Relations. Macmillan Press, 2012. – 504 p.
3. Батра Р., Майерс Д., Аакер Д. Рекламный менеджмент / Р. Батра, Д. Майерс, Д. Аакер – Москва, СПб, Киев : Вильямс, 2004. – 399 с.
4. Austin E.W., Pinkleton B.E. Strategic Public Relations Management: Planning and Managing Effective Communication Programs. – Mahwah, N. J. : Lawrence Erlbaum Associates, 2011. – Xiv, 399 p.
5. Петрушенко Л. А. Принцип обратной связи. (Некоторые философские и методологические проблемы управления) / Л. А.Петрушенко / М., 2007.
6. Фарби Э. Д. Как создать успешную рекламу / Фарби Э. Д. / СПб. : Нева, 2004. – 564 с.
7. Сеннет Р. Падение публичного человека / Р. Сеннет ; пер. с англ. О. Исаевой [и др.]. – М. : Логос, 2002. – 423 с.
8. Щербич Г. А. Маркетинговые коммуникации: учебно-методическое пособие / Г. А. Щербич, Н. Н. Анохина. – Минск: БГЭУ, 2009. – 96 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/667004/>
9. Щербич Г. А. Маркетинговые коммуникации: практикум / Г. А. Щербич, С. Ю. Искра, Н. В. Карелина. – Минск: БГЭУ, 2010. – 146 с.
10. Сиссорс, Дж., Бэрн, Р. Рекламное медиапланирование / Дж. Сиссорс, Р. Бэрн : 6-е изд. – СПб : Издательство «Питер», 2004. – 461 с.

11. Блайд Дж. Маркетинговые коммуникации: Что? Как? И почему? / Дж. Блайд / Пер. с англ. – Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2004. – 368 с.
12. Бландел Р. Эффективные коммуникации в системе политической власти. Принципы и практика в эпоху информации / Р. Бландел – СПб : Издательство «Питер», 2000 – 479 р.
13. Бернет Дж., Мориарти С. Маркетинговые коммуникации: интегрированный подход / Дж. Бернет, С. Мориарти / Перевод с англ. под ред. С. Г. Божук. – СПб : Питер, 2001.– 864 с.
14. Bury M. R. Social Constructionism and the development of medical sociology// Sociology of health and illness. A journal of medical sociology. 2013, Vol.8, №2. – P.78–112.
15. Edelman M. J. The Politics of Misinformation [Электронне видання]. – Режим доступу : <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/american-government-politics-and-policy/politics-misinformation>.
16. Анохин М. Г., Павлютенкова М. Ю. Авангардные информационные технологии PR: возможности и перспективы. / М. Г. Анохин, М. Ю. Павлютенкова // Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под общ. ред. В. С. Комаровского. – М. : Изд-во РАГС, 2001. С. 408–425.
17. Балмаева С. Д. Медиаконвергенция и мультимедийная политика / С.Д. Балмаева / М., 2010. – 452 с.
18. Осборн А. Управляемое воображение / А. Осборн. – М. : 2003. – [Электронне видання]. – Режим доступу: <http://files.school-collection.edu.ru/dlrstore/61d0f183-4991-11dc-8314-800200c9a66/print.pdf>.

Наталія Щербак

здобувач кафедри філософії, теорії та історії

державного управління НАДУ при Президентіві України

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті розглядаються актуальні питання формування та розвитку корпоративної культури. За допомогою вивчення та аналізу науково-теоретичних підходів формування та розвитку корпоративної культури досліджується її вплив на функціонування публічного управління.

Ключові слова: корпоративна культура, публічне управління, система, реформа, науково-теоретичні підходи.

Nataliya Shcherbak

SCIENTIFICALLY-THEORETICAL APPROACHES TO THE SURVEY OF CORPORATE CULTURE IN PUBLIC ADMINISTRATION

This article highlights main issues of the formation and the development of the corporation culture. By study and analysis of the scientific and theoretic approaches of the formation and the development of the corporation culture its influence on the functioning of public administration is highlighted.

Key words: corporation culture, public administration, system, reform, theoretic and methodological basis.

Наталія Щербак

НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

В статье освещаются актуальные вопросы формирования и развития корпоративной культуры. С помощью изучения и анализа научно-теоретических подходов формирования и развития корпоративной культуры исследуется ее влияние на функционирование публичного управления.

Ключевые слова: корпоративная культура, публичное управление, система, реформа, научно-теоретические подходы.

Постановка проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Основний зміст сучасних змін в системі публічного управління характеризується як «державний менеджеризм», який стимулює переорієнтацію діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування на більш якісне та повне задоволення потреб громадян. Йдеться, насамперед, про зміну парадигми в теорії публічного управління. Поступово починають формуватися нова культура та новий стиль роботи органів публічної влади, орієнтованих на підвищення відповідальності своєї діяльності, забезпечення її підзвітності громадянам та суспільству. Отже, мова йде переважно про орієнтацію на ціннісні та культурні чинники, а не на бюрократичні правила і норми. У цьому контексті особливого значення набуває корпоративна культура як система матеріальних та духовних цінностей, переконань, вірувань, уявлень, очікувань, проявів, що взаємодіють між собою та є властивими певному органу чи корпорації.

В останні роки питанням формування та розвитку корпоративної культури в різних колективах та організаціях приділяється значна увага. Корпоративну культуру як одну з ефективних сучасних форм управління досліджують у зарубіжній науці, починаючи з 1980-х років. Піонерами в цьому напрямі були Т. Пітерс, Р. Уотермен. Істотний внесок у дослідження цих проблем зробили І. Ансофф, М. Армстронг, П. Вейл, М. Грачов, Г. Даулінг, К. Камерон, Є. Капітонов, Ф. Котлер, Р. Кричевський, А. Маслоу, Б. Мільнер, Р. Рюттенгер, Г. Саймон, В. Співак, В. Шепель, А. Пригожин та ін.

Так, серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти корпоративної культури, слід виділити Н. Артеменко, Т. Василевську, Н. Власову, С. Демещенко, О. Жадан, В. Князєва, С. Ковалевського, О. Руденко,

М. Таран та ін. Одночасно з урахуванням проведення в Україні комплексної адміністративної реформи набуває особливого значення вивчення впливу корпоративної культури на публічне управління.

Метою статті є розгляд теоретико-методологічних засад формування і розвитку корпоративної культури, а також її вплив на публічне управління.

Світовий та європейський досвід свідчить, що успішні реформи в системі публічного управління, здійснюються передусім за рахунок ефективного управління людськими ресурсами. У сучасних умовах підбір працівників здійснюється, орієнтуючись на реальний потенціал інтелектуальної і духовної енергії людей, від якого і залежить їх здібність до творчої праці. Інше завдання – створення умов для самореалізації цього потенціалу, які для різних людей різні.

Реалізація адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування, розпочаті в контексті впровадження Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», передбачає кардинальну перебудову управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Так, Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45, передбачає запровадження цілеспрямованої, системної та послідовної державної кадрової політики. Метою державної кадрової політики є забезпечення усіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку

Аналіз останніх досліджень і публікацій

України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Одним із напрямів державної кадрової політики є модернізації кадрових служб, що передбачає зміну парадигми управління персоналом на державній службі та місцевому самоврядуванні. Відповідно до основних завдань реалізації Стратегії державної кадрової політики передбачено формування здійснення заходів, спрямованих на формування корпоративної культури.

Як зазначає В. М. Князев [12], сучасний етап розвитку наукового пізнання породжує третій його рівень – технологічний, який доповнює емпіричний та теоретичний. Паралельно з указаними трансформаціями наукового пізнання відбувається зміна місця, ролі й характеру управлінської діяльності. По-перше, управління в постіндустріальному суспільстві, на відміну від безпосередньої, виконавської праці в індустріальному стає основою суспільного виробництва. Продуктивність праці та комерційний успіх останнього на 70-80 % залежать від менеджерських якостей так званих «білих комірців», тобто вищої ланки керівників та організаторів виробництва. По-друге, науково-технологічний тип знань (інформація) стає основним засобом управління. По-третє, з'являється низка навчальних закладів, що професійно готують управлінські кадри для різних галузей господарства, а також для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. По-четверте, масове запровадження інформаційно-комунікативних технологій сприяє процесу глобалізації світу, робить його єдиним, цілісним, коли усі народи планети, незалежно від їх расових, релігійних, політичних, економічних чи культурних відмінностей почуваються «пасажиром одного космічного корабля».

Одночасно слід зазначити, що в сучасних умовах розвитку управління ефективність діяльності організацій, підприємств, установ багато в чому визначається рівнем розвитку корпоративного управління та корпоративної культури. В Україні лише розпочинається робота щодо формування корпоративної культури в системі управління [20].

Успіхи щодо розвитку та основних показників діяльності підприємств, установ та організацій в умовах трансформації економіки і соціальної сфери України визначають для держави можливість поступового її входження у світове співтовариство, інтеграцію в європейські структури (але за умови розв'язання пріоритетних проблем корпоративного менеджменту, формування належного рівня корпоративної культури на всіх рівнях управління).

Концепція корпоративної культури почала структурно та змістовно формуватись у 80-х роках XX ст. у США під впливом трьох наукових напрямів: стратегічного менеджменту, теорії організації та організаційної поведінки.

Виокремлюють такі причини появи інтересу до корпоративної культури за кордоном на початку 1980-х років [25, с. 20–26].

1. Відбулися зміни в зовнішньому середовищі організації:

- забруднення навколишнього середовища;
- обмеження технічних можливостей у вирішенні проблем, пов'язаних з харчуванням, зростанням безробіття тощо;
- зміни в соціальному середовищі, які мали прояв у мотиваційній кризі у багатьох людей і втраті сенсу життя.

2. Дані зміни в зовнішньому середовищі призвели до певних змін у внутрішньому середовищі (структурі) організації, а саме:

- недолік ідентифікації працівника з організацією;
- синдром недовіри між керівником і підлеглим.

Приймаючи до уваги ці зміни, було сформульовані нові завдання для управління (менеджменту), які приймали до уваги відповідальність перед суспільством, у тому числі й етичну, а також існування в управлінні якісних психологічних складових. Вирішення зазначених завдань спричинило формування концепції корпоративних культур і зростання інтересу до даного феномену.

Подальші дослідження в цій сфері показали, що політика всіх успішних компаній обов'язково включає в себе уявлення про корпоративну культуру як запоруку успіху організації [11, с. 77–79].

Слід зазначити, що дослідженню особливостей корпоративної культури в багатьох країнах приділяється достатньо уваги, що досить важливо для пошуку можливостей застосування теоретичних і прикладних розробок у формуванні корпоративної культури в межах національної економіки в цілому та в державній службі зокрема.

Деякі вчені дуже часто ототожнюють поняття «корпоративна культура» та «організаційна культура». Одночасно аналіз наукових джерел свідчить, що організаційна культура розглядається з позицій різних наукових дисциплін. Узагальнивши дослідження, можна виділити кілька напрямів, зокрема управлінський, економічний, етнокультурний, психологічний, та критерії, за якими в контексті кожного напрямку велось вивчення організаційної культури.

Кожен із напрямів за визначеними критеріями висвітлює основний чинник формування та особистісний фактор організаційної культури, а також її основну функцію і відповідно до них досліджує це явище. Слід зазначити, що серед них управлінському напрямку належить ключова роль. Культура організації впливає на представлення основних цінностей в організаційній структурі, системі управління, кадровій політиці.

Організаційна культура – система норм і цінностей, характерних для конкретної організації. Організаційна культура визначається сукупністю властивих тільки їй філософії цінностей, понять, очікувань, поглядів, норм і включає такі складники: регулятори поведінки (організаційні ритуали, церемонії, мова); панівні внутрішні організаційні цінності (які поділяє більшість членів організації); специфічну філософію, що обумовлює стосунки працівників і клієнтів; неписані правила встановлення взаємин між членами організації; імідж організації, що формується поведінкою працівників у зовнішньому середовищі.

Культура включає конкретні об'єкти, створені групою. Серцевину культури становлять традиції, ідеї та цінності, вироблені й відібрані культурою. В контексті цього підходу виділено основні елементи культури: поняття, відношення, цінності, правила і стандарти [24].

Організаційна культура не є монолітом, а складається з переважаючої культури, субкультури груп і контркультур, посилюючи або послаблюючи культуру організації в цілому. Сила культури залежить від масштабів і виокремлення основних її атрибутів членами організації, а також від ясності її пріоритетів [4].

Уявлення про організаційну культуру розкривається під час спостереження за роботою співробітників на своїх робочих місцях, їх спілкуванням один з одним, перевагами в розмовах.

Також розуміння організаційної культури може бути розширене, якщо ознайомитися з тим, як побудована система кар'єри в організації і які критерії служать для

просування працівників. У випадку, якщо в організації працівники просуваються швидко і не завжди за результатами індивідуальних досягнень, можна передбачити, що існує слабка організаційна культура [7].

Деякі вчені вважають, що правильно визначивши функції, мотивацію, розвиток відносин між працівниками, узгодження інтересів, залучення працівників до роботи загальних цілей, можна розвинути організаційну культуру до рівня корпоративної, коли інтереси і дії працівників максимально орієнтовані на цілі організації в цілому.

Отже, корпоративна культура певною мірою займає вищий щабель і посідає значне місце у підвищенні ефективності системи корпоративного управління [14].

Одночасно нам є більш близьким визначення корпоративної культури, яке дають автори «Енциклопедії державного управління»: «Корпоративна культура – це система матеріальних і духовних цінностей, переконань, вірувань, уявлень, очікувань, проявів, що взаємодіють між собою, властивих даній корпорації, таких, що відображають її індивідуальність і сприйняття себе та інших у соціальному та речовинному середовищі, що виявляється в поведінці, взаємодії, сприйнятті себе і навколишнього середовища».

До поняття «корпоративна культура» відносять також принципи, норми, поведінки і традиції, що сформувалися за час діяльності та сприймаються більшістю працівників. Головною відзнакою корпоративної культури є ставлення до людей як до головної цінності, а тому і взаємодія між людьми і групами організовується на психологічному рівні за системним соціально-психологічним підходом.

Корпоративна культура виконує свої зрозумілі функції. До найважливіших можна віднести внутрішню інтеграцію відповідної організації в єдине ціле, що підвищує рівень організованості та керованості, формування певного іміджу організації та її адаптації до змін в навколишньому середовищі. Вона допомагає зрозуміти основні уявлення, цінності, очікування та норми, що поділяються більшістю співробітників компанії; звернути увагу на традиції, правила та міфи, що існують у компанії; передбачити ставлення співробітників до таких важливих ситуацій, як адаптація нового співробітника, наявні стереотипи вирішення конфліктних ситуацій, стереотипи ставлення до керівництва, стереотипи у ставленні до успіху/невдачі, стереотипи щодо якості роботи, якості обслуговування клієнтів тощо [13].

Найбільш значний внесок у дослідження типології та структур корпоративної культури зробили зарубіжні науковці Р. Гелегер, Д. Елдрідж, А. Кромбі, Е. Джакус, Е. Шайн, К. Шольц, Д. Олдхем, М. Мескон, Е. Браун. Вони вважають, що культура організації є складною композицією важливих елементів, які досить часто не піддаються формалізації, але поділяються членами колективу, тобто корпоративна культура розглядається як філософія та ідеологія управління [6].

У широкому розумінні семантику терміна «культура» можна розглядати як комплекс первинних вірувань, форм соціальної та певною мірою економічної взаємодії людей і характерних матеріально-побутових особливостей. Сам термін «культура» походить від латинського слова «cultus» і означає поклоніння божеству. Кожне підприємство має власну корпоративну культуру, якій притаманний певний рівень розвитку. Тобто корпоративна культура – це об'єктивна реальність сучасного розвитку організацій, особливо підприємств корпоративного типу [2].

У той же час, за переконанням Р. Гелегера, «сила впливу основних культурних цінностей величезна, і вони можуть бути змінені лише в результаті спільної згоди та великих зусиль. Вони зберігаються і відтворюються, навіть якщо компанії доростають до міжнародних масштабів, коли на них працюють тисячі людей, які проживають в усьому світі. Саме такі ключові культурні цінності і є тим, що можна назвати «душею організації» [5]. Е. Шейн характеризує корпоративну культуру як «сукупність основних положень, сформованих самостійно, засвоєних або розроблених певною групою в міру того, як вона навчається вирішувати проблеми адаптації до зовнішнього середовища та внутрішньої інтеграції, які виявилися достатньо ефективними, щоб вважатися цінними, а тому передаватися новим членам у ролі правильного способу прийняття, мислення та ставлення до конкретних проблем» [15].

В даний час корпоративна культура розглядається в якості головного механізму, що забезпечує практичне підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона є важливою для будь-якого органу державної влади та органу місцевого самоврядування, оскільки може впливати на такі фактори:

- мотивація співробітників;
- привабливість органу державної влади/органу місцевого самоврядування як роботодавця;
- моральність кожного співробітника, його ділова репутація;
- продуктивність і ефективність трудової діяльності;
- якість роботи співробітників;
- характер особистісних і виробничих відносин в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- відносини державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у позаробочий час;
- творчий потенціал державних службовців та посадових осіб;
- формування позитивного іміджу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, покращення взаємодії між владою та громадянами.

На жаль, в Україні навіть в останні десятиліття корпоративна культура не завжди розглядалася як сфера, що заслуговує на пильну увагу. Однак важливість зазначеної проблеми зростає, зокрема, внаслідок глобальних змін, коли збут продукції та надання послуг стали значно складнішими за виробництво, поява нової практики управління почала випереджати теорію. У процесі соціально-економічних реформ в Україні корпоративна культура поступово починає впроваджуватися у вітчизняний соціально-економічний простір [1].

✎ Корпоративна культура – це система цінностей і переконань, що розділяються усіма суб'єктами системи публічного управління (державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування), зумовлюючи їх поведінку, характер життєдіяльності організації.

Формування корпоративної культури, її вплив на кадровий потенціал всього колективу і окремих працівників наразі розглядається як одне з найбільш важливих питань у системі управління персоналу. Лояльність співробітників, залучення до справ органу державної влади та/або органу місцевого самоврядування, здатність стимулювати організаційні зміни і зменшувати опір їм перестають бути суто теоретичними проблемами і включаються до порядку денного органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, формування корпоративної культури має забезпечити підвищення якості управлінської праці, удосконалення управління людськими ресурсами, покращення морального клімату в колективі, мобілізації зусиль його членів задля виконання нових стратегічних завдань, а також покращенню іміджу відповідної організації [20].

Проблематика корпоративної культури є багатогранною та відносно новою для нашого суспільства. У зв'язку з цим вона поки що недостатньо досліджена вітчизняною наукою. Корпоративна культура перебуває на «перетині» менеджменту, психології, культурології, педагогіки, соціології, філософії тощо, вона потребує нових комплексних наукових досліджень на засадах системного підходу за участю фахівців різного профілю [21]. Одночасно вважаємо доцільним продовжити вивчення питань розвитку корпоративної культури саме з позицій галузі науки державного управління, беручи до уваги її міждисциплінарний характер.

Література.

1. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління / О. Бабич // Вісник Української академії державного управління, 2003. – № 2. – С. 449–456.
2. Галкина Т.П. Социология управления: от группы к команде: Учеб. пособие. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 224 с.
3. Герчикова И. Н. Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики: Учеб. пособие. – М. : Консалтбанк, 2002. – 576 с.
4. Гибсон Дж. Л., Иванцевич Д. М., Доннелли Д. Х. Организации: поведение, структура, процессы: Пер. с англ. – М. : ИНФРА-М, 2000.
5. Гэлэгэр Р. Душа организации. Как создать успешную корпоративную культуру / Р. Гэлэгэр. – М. : Добрая книга, 2006. – С. 18.
6. Даулинг Г. Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности: Пер. с англ. – М. : Консалтинговая группа «ИМИДЖ-Контакт»: ИНФРА-М, 2003. – 368 с.
7. Дмитренко М. Й. Методологічні засади дослідження корпоративної культури у соціально-філософському знанні / М. Й. Дмитренко. // Гуманітарний часопис. – 2011. – № 1. – С. 37–44.
8. Закон України від 17 травня 2012 року № 4722-VI «Про правила етичної поведінки».
9. Закон України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції».
10. Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI «Про державну службу».
11. Камерон К., Куинн Р. Диагностика и изменение организационной культуры: Пер. с англ. / Под ред. И. В. Андреевой. – СПб : Питер, 2001. – 320 с.
12. Князев В. В. Про природу науки державного управління // «Вісник державної служби України». – 2012. – № 4. – С.28–36.
13. Колесніков Г. А. Концепція сучасної корпоративної культури управління виробничих підприємств: [навч. посібник] / Г. А. Колесніков – Луцьк : ВІЕМ, 1997. – 350 с.
14. Лютенс Ф. Организационное поведение: Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 692 с.
15. Магура М. И. Организационная культура как средство успешной реализации организационных изменений // Управление персоналом. – 2002. – № 1. – С. 24–29.
16. Мизелева Г. С., Балакина И. В., Эйдельман Я. Л. Корпоративная культура: взгляд изнутри // Справочник по управлению персоналом. – 2004. – № 3. – С. 14–32.
17. Наказ Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 року за № 1089/18384;
18. Персикова Т. Н. Межкультурная коммуникация и корпоративная культура: Учеб. пособие. – М. : Логос, 2002. – 224 с.
19. Радугин А. А., Радугин К. А. Социология: Курс лекций. – М. : Владос, 1995. – 192 с.
20. Рафаева О. С. Коррекция корпоративной культуры // Справочник по управлению персоналом. – 2004. – № 3. – С. 34–40.
21. Резник Ю. М., Кравченко К. А. Сущность корпоративной культуры в современной организации // Управление персоналом. – 1998. – № 8. – С. 63–69.
22. Романова Ю. Изменение корпоративной культуры: доверит ли консультантам или возможно провести самим!? // Управление персоналом. – 2000. – № 11. – С. 25–27.
23. Савчук Л. Развитие корпоративной культуры в Украине / Л. Савчук, А. Бурлакова. // Персонал. – 2005. – № 5. – С. 86–89.
24. Спивак В. А. Корпоративная культура. – СПб. : Питер, 2001. – 416 с.
25. Сухорукова М. Ценности как ключевой элемент организационной культуры // Управление персоналом. – 2000. – № 11. – С. 39–44.
26. Тевене М. Культура предприятия: Пер. с фр. / Под ред. В.А. Спивака. – 3-е изд. – СПб. : ИД «Нева», 2003. – 128 с.
27. Указ Президента України від 01 лютого 2012 року № 45
«Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки».
28. Ульяновский, А. Корпоративный имидж. Технологии формирования корпоративного имиджа для максимального роста бизнеса / А. Ульяновский. – М. : Эксмо, 2008. – 400 с.
29. Шейн Э. Х. Организационная культура и лидерство: Пер. с англ. / Под ред. В. А. Спивака. – СПб. : Питер, 2002. – 336 с.
30. Deal T. E., Kennedy A. A. Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life. – Addison-Wesley publishing company, inc., 1982, 280 p.
31. Kobi J.-M. Unternehmenskultur verstehen, erfassen und gestalten. – Lech: Verlag Moderne Industrie, 1986.
32. Scholz C. Organisationskultur: die 4 Erfolgsprinzipien. – Wiesbaden: Gabler, 1990.
33. Steinmann H., Schreyoegg G. Management. Grundlagen der Unternehmensfuehrung. – Aufl. 3. – Wiesbaden, 1993.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77

Тетяна Авраменко

докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я
НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено нормативно-правові аспекти державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні. Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності вітчизняної сфери охорони здоров'я. Показано, що незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, що регламентують діяльність сфери охорони здоров'я в Україні, які в основному відповідають нормам міжнародного права та міжнародних рекомендацій, правові механізми державного управління сферою охорони здоров'я є вкрай незадовільними. Основними чинниками цього є: відсутність системного підходу формування нормативно-правової бази, нереагування її на зміни, що відбуваються у суспільстві, та неналежне виконання законодавства органами виконавчої влади та іншими суб'єктами правовідносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Запропоновано науково обґрунтовані практичні рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових аспектів державного управління змінами сферою охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: охорона здоров'я, державне управління змінами сфери охорони здоров'я, нормативно-правові аспекти державного управління змінами сфери охорони здоров'я, медичне право, Медичний кодекс.

Tatiana Avramenko

PUBLIC ADMINISTRATION OF CHANGE IN HEALTH CARE IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS

In the article the normatively-legal aspects of state administration are investigated by the changes of sphere of health protection in Ukraine. The analysis of the normatively-legal providing of activity of home sphere of health protection is conducted. It is shown that without regard to the presence of far of normatively-legal acts that regulate activity of sphere of health protection in Ukraine, that meet the standards of international law and international recommendations mainly, legal mechanisms of state administration of health protection a sphere are extremely unsatisfactory. The basic factors of it are: absence of approach of the systems of forming of normatively-legal base, not reacting of her on changes that take place in society and improper implementation of legislation by executive bodies and other subjects of legal relationships in the field of a health protection in Ukraine. Scientifically reasonable practical recommendations offer in relation to the improvement of normatively-legal aspects of state administration changes by the sphere of health protection in Ukraine.

Keywords: health care, state administration the changes in health care, normatively-legal aspects of state administration the changes of sphere of health care, medical law, medical code.

Татьяна Авраменко

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье исследованы нормативно-правовые аспекты государственного управления изменениями здравоохранения в Украине. Проведен анализ нормативно-правового обеспечения деятельности отечественного здравоохранения. Показано, что невзирая на наличие значительного количества нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность здравоохранения в Украине, которые в основном соответствуют нормам международного права и международных рекомендаций, правовые механизмы государственного управления здравоохранения являются крайне неудовлетворительными. Основными факторами этого являются: отсутствие системного подхода при формировании нормативно-правовой базы, нереагирование ее на изменения, которые происходят в обществе, и неудовлетворительное выполнение законодательства органами исполнительной власти и другими субъектами правоотношений в сфере здравоохранения в Украине. Предложены научно обоснованные практические рекомендации относительно усовершенствования нормативно-правовых аспектов государственного управления изменениями здравоохранения в Украине.

Ключевые слова: здравоохранение, государственное управление изменениями сферой здравоохранения, нормативно-правовые аспекты государственного управления изменениями сферы здравоохранения, медицинское право, Медицинский кодекс.

Авраменко Т. П., 2014.

Досліджуючи питання державного управління змінами сфери охорони здоров'я, не можна оминати його нормативно-правові аспекти. Адже розвиток будь-якої сфери суспільної діяльності повинен відбуватися в правовому полі. Тим більшої актуальності набувають ці питання у складних системах суспільного життя, де зкоординованість та узгодженість нормативно-правової бази має надзвичайно велике значення. Сфера охорони здоров'я – складна, багатокomпонентна, ресурсоемна система зі специфічними особливостями будови, характеристиками та закономірностями функціонування [4, с. 17], тому питання нормативно-правових механізмів державного управління даною сферою є надзвичайно актуальними, особливо в умовах системних змін (як зовнішніх, так і внутрішніх). Як зазначає Ю. Сізінцова, сфера охорони здоров'я потребує найбільшої уваги держави тому, що об'єднала цілий комплекс суспільних відносин, до яких можна уналежити в першу чергу відношення, які виникають в медичній діяльності (діагностика, лікування пацієнта, хірургічне втручання, сфера охорони материнства і дитинства в державі, профілактика захворювань, питання медичної експертизи працездатності та ін.), фінансові та управлінські [10]. Між тим, аналіз нормативно-правової бази, що регламентує діяльність сфери охорони здоров'я, показує, що сучасні реалії вимагають перегляду законодавства в цій сфері з метою його вдосконалення, оскільки більшість законодавчих актів було прийнято на початку 1990-х років, і на даному етапі вони не врегульовують належним чином питання сучасної здоров'яохоронної сфери, яка знаходиться в умовах системних змін.

Розкриттю різних аспектів нормативно-правового забезпечення сфери охорони здоров'я приділяють увагу як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Зокрема, теоретичні основи медичного права розкриті в наукових працях Р. Гревцової, С. Стеценка, К. Маслової, Е. Дантаса, М. Ваттада, Ю. Сізінцової, Я. Радіша та інших науковців.

Правовим аспектам діяльності сфери охорони здоров'я присвячено праці З. Гладуна, В. Мельнікова, В. Москаленко, В. Пашкова, В. Рудого, О. Солдатенка, В. Сороки, С. Стеценка, Л. Урумбаєвой, О. Ціборовського та інших.

Незважаючи на велику кількість досліджень, присвячених правовим механізмам державного управління сфери охорони здоров'я, у вітчизняній науковій думці бракує праць, в яких розкриваються нормативно-правові аспекти державного управління змінами сфери охорони здоров'я.

Мета статті полягає у проведенні аналізу нормативно-правової бази, що регламентує діяльність сфери охорони здоров'я, та в обґрунтуванні шляхів удосконалення нормативно-правових механізмів державного управління сферою охорони здоров'я.

Правовідносини у сфері охорони здоров'я регламентуються і регулюються досить великою законодавчою базою, а саме: Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я, Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України, нормативними наказами Міністерства охорони здоров'я України, які реєструються в Міністерстві юстиції України, а також національними і державними, комплексними і цільовими програмами з актуальних проблем охорони здоров'я, затвердженими Указами Президента України або Постановами Кабінету Міністрів України [5; 12]. Їх аналіз свідчить про таке [5]:

- деякі правові норми в галузі охорони здоров'я досі не переглянуті з радянських часів і тому продовжують діяти, хоча суттєво змінилися і політичні, і соціально-економічні умови функціонування системи охорони здоров'я. Це призвело до суперечностей в нормативно-правовій базі, яка регламентує діяльність системи охорони здоров'я, декларативності й неузгодженості цих норм між собою та іншими правовими актами, що утруднює їх виконання [5; 12] (табл. 1);
- відсутнє законодавче забезпечення захищеності прав пацієнтів та медичних працівників в Україні;
- нечіткою та неузгодженою є нормативно-правова база, що визначає та регулює механізми фінансування системи охорони здоров'я, зокрема, немає законодавчо закріпленого базового пакету медичної допомоги, надання якого держава гарантує всім своїм громадянам безоплатно, тобто за рахунок державних та місцевих бюджетів. Це призводить до законодавчих колізій і проблем, що виникають на практиці, коли норми різних актів, що регламентують охорону здоров'я, суперечать одна одній [5; 12].

Основними чинниками вищенаведеного є [5; 12]:

- нестача спеціалістів, які б мали необхідний обсяг знань як у сфері юриспруденції, так і в медицині;
- неконсолідованість діяльності представників правової і медичної науки;
- недостатнє врахування міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я і неефективне використання позитивного зарубіжного досвіду в регулюванні охорони здоров'я;
- несвоєчасність реагування на швидкі зміни, що зумовлені як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками: ряд законопроектів у сфері охорони здоров'я, які свого часу вважалися «практично прийнятими», до цих пір знаходяться на різних стадіях законотворчого процесу або взагалі відхилені (як, наприклад, законопроекти про запровадження обов'язкового медичного страхування);
- переважна спрямованість на регулювання фінансових, а не забезпечення правових питань національних програм в охороні здоров'я (як, наприклад, удосконалення процесу державних закупівель лікарських засобів за відповідними національними програмами).

Разом з тим слід зазначити, що робота щодо удосконалення правового регулювання державного управління сферою охорони здоров'я в Україні (як з прикладної, так і з наукової точки зору) останнім часом значно покращилась.

1. Аналіз поточних заходів уряду України, Міністерства охорони здоров'я України щодо забезпечення реформування вітчизняної системи охорони здоров'я свідчить про здійснення низки позитивних змін. Зокрема відбулося прийняття наступних законодавчих та нормативних актів [5]:

- нова редакція Бюджетного кодексу України, в якому враховані питання, пов'язані з оптимізацією медичних закладів (зокрема, внесені зміни у ст. 88 та 89 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких фінансування дільничних лікарень, медичних амбулаторій, фельдшерсько-акушерських та фельдшерських пунктів перенесено на видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення) [1];
- Закон України «Про державно-приватне партнер-

Ступінь виконання основних законодавчих актів, що регламентують діяльність системи охорони здоров'я [5]

Законодавчий акт	Задекларовані положення	Стан виконання
Конституція України	Ст. 49. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-соціальних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.	Виконується частково
Закон України «Основи Законодавства України про охорону здоров'я»	Ст. 7. Держава гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я шляхом подання гарантованого рівня медико-санітарної допомоги в обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Ст. 12. Державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше 10 % національного доходу. Ст. 18. Кошти Державного бюджету України, ... використовуються для забезпечення населенню гарантованого рівня медико-санітарної допомоги, фінансування державних цільових і місцевих програм охорони здоров'я та фундаментальних наукових досліджень з цих питань. Обсяги бюджетного фінансування визначаються на підставі науково обґрунтованих нормативів з розрахунку на одного жителя. Ст. 19. Забезпечується реалізація державних цільових програм пріоритетного розвитку медичної, біологічної та фармацевтичної промисловості, заохочуються підприємництво і міжнародне співробітництво в галузі матеріально-технічного забезпечення охорони здоров'я, створюється система відповідних податкових, цінових, митних та інших пільг і регуляторів.	Виконується частково
Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 р.	Положення ч. 3 ст. 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного та наступного їх розрахунку за надання такої допомоги. Словосполучення «безоплатність медичної допомоги» означає неможливість стягування з громадян плати за таку допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я у будь-яких варіантах розрахунків.	Не виконується

ство» № 2404–17 від 01.07.2010 р., який законодавчо забезпечив можливість партнерства держави й приватного інвестора, зокрема й у сфері охорони здоров'я [7];

- методичні рекомендації щодо реалізації положень нової редакції Бюджетного кодексу України в частині фінансування первинної медико-санітарної допомоги, розроблені Міністерством фінансів України [3];
- постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі заходи щодо підвищення престижності праці медичних працівників, які надають медичну допомогу хворим на туберкульоз» [8];
- Закони України: «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» від 07.07.2011 № 3611-VI та «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 07.07.2011 № 3612-VI [6; 9].

2. Аналіз наукової літератури щодо правового регулювання діяльності сфери охорони здоров'я показує, що на сьогодні активно розвивається такий потрібний, на наш погляд, розділ юриспруденції, як медичне право, яке включає в себе такі групи законів у сфері охорони здоров'я [11]:

- надання медичної допомоги;

- правового статусу пацієнтів;
- правового статусу медичних і фармацевтичних працівників;
- фінансування охорони здоров'я;
- оздоровчо-профілактичної діяльності;
- забезпечення безпечних умов життєдіяльності;
- організації та управління охорони здоров'я;
- біоетики.

3. Аналіз задекларованих в національному законодавстві України принципів правового регулювання діяльності сфери охорони здоров'я показав, що більшість законодавчих актів в основному відповідають нормам міжнародного права та міжнародних рекомендацій.

При цьому, основною проблемою в Україні є неналежне виконання законодавства органами виконавчої влади та іншими суб'єктами правовідносин.

Подальшого розвитку вітчизняної сфери охорони здоров'я в умовах системних змін неможливе без удосконалення правової бази охорони здоров'я, яка має відповідати нормам і принципам міжнародного права, чіткої і скоординованої взаємодії усіх гілок влади.

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правової бази системи охорони здоров'я дає підстави стверджувати, що нормативно-правова база сфери охорони здоров'я потребує науково обґрунтованого удосконалення. Зокрема необхідно [5]:

- з метою забезпечення гарантованої державою безоплатної медичної допомоги на законодав-

чому рівні визначити базовий пакет надання медичних послуг, гарантованих державою, що в подальшому стане базовим для запровадження медичного страхування, а саме внести поправку до частини 3 статті 49 Конституції України;

- з метою забезпечення законодавчої захищеності прав пацієнтів та медичних працівників в Україні прийняти закон України «Про захист прав пацієнта»;
- з метою посилення ефективності механізмів реалізації чинного законодавства запровадити систему моніторингу та відстеження якості та належності виконання нормативно-правових актів, що регламентують діяльність системи охорони здоров'я;
- з метою комплексного врегулювання всіх аспектів нормативно-правової бази сфери охорони здоров'я створити базовий документ – Кодекс законів України про охорону здоров'я або Медичний кодекс [12].

Для створення належної нормативно-правової бази необхідно виконання таких завдань [5]:

1. Покращення діяльності сфери охорони здоров'я:
 - визначення базового пакету надання медичних послуг, гарантованих державою, що в подальшому стане базовим для запровадження медичного страхування;
 - розробка та прийняття цільової програми будівництва соціального житла для медичних працівників;
 - запровадження в Україні лікарського самоврядування;
 - запровадження системи моніторингу та відстеження якості та належності виконання нормативно-правових актів, що регламентують діяльність системи охорони здоров'я;
 - запровадження нових моделей економічних розрахунків за надання медичної допомоги на засадах сімейної медицини;
 - створення умов для розвитку підприємництва у сфері охорони здоров'я та формування засад справедливої конкуренції серед закладів охорони здоров'я різних форм власності.
2. Вдосконалення державної політики охорони здоров'я населення:
 - здійснення активної політики, спрямованої на стимулювання народжуваності і зниження смертності, збереження та зміцнення репродуктивного здоров'я населення, а також соціальної політики підтримки молоді та захисту інвалідів і людей похилого віку;
 - посилення профілактичної спрямованості системи охорони здоров'я шляхом удосконалення санітарного законодавства для запобігання і зниження захворюваності серед усіх верств населення, особливо на соціально небезпечні та соціально значущі хвороби (туберкульоз, СНІД, психічні, онкологічні, серцево-судинні захворювання тощо), сприяння зменшенню травматизму та нещасних випадків [12];
 - сприяння реалізації інвестиційних проектів в охороні здоров'я із залученням різних джерел фінансування;
 - законодавче забезпечення заборони агресивної реклами лікарських засобів, алкоголю та тютюну;
 - здійснення систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я відповідно до існуючого політичного та соціально-економічного становища і європейських стандартів шляхом зведення в єдину внутрішню узгоджену систему. Тобто створення базового документу – Кодексу законів

України про охорону здоров'я (Медичного кодексу України), який зможе комплексно врегулювати всі аспекти охорони здоров'я, зокрема й надання медичної допомоги [12].

Перспективи подальших досліджень стосуються питань підготовки кадрів, які б мали необхідний обсяг знань як у сфері юриспруденції, так і в медицині; гармонізації національного законодавства України в галузі охорони здоров'я з правовими стандартами країн-членів Європейського Союзу. Ці завдання є складовими сучасного державного управління сферою охорони здоров'я – управління змінами.

Література.

1. Бюджетний кодекс України від 08 липн. 2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
2. Вороненко Ю. В. Медичне право в системі права України: стан і перспективи розвитку / Ю. В. Вороненко, Я. Ф. Радиш // Український медичний часопис № 5 (55). – 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.umj.com.ua.
3. Методичні рекомендації щодо реалізації положень нової редакції Бюджетного кодексу України в частині фінансування первинної медико-санітарної допомоги : додаток до листа Міністерства фінансів України від 26 лист. 2010 р. № 31-19020-12-8/32633 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lviv.medprof.org.ua/uploads/media/___pdf.
4. Москаленко В. Ф. Системы здравоохранения: современный контекст / В. Ф. Москаленко. – К. : «Книга-плюс», 2012. – 320 с.
5. Попченко Т. П. Реформування сфери охорони здоров'я в Україні: організаційне, нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення: аналіт. доп. / Т. П. Попченко. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.
6. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : закон України від 07 липн. 2011 р. № 3611-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=n&find=1&typ=1>.
7. Про державно-приватне партнерство : закон України від 01 липн. 2010 р. № 2404-17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>.
8. Про деякі заходи щодо підвищення престижності праці медичних працівників, які надають медичну допомогу хворим на туберкульоз : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2011 р. № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.
9. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : закон України від 07 липн. 2011 р. № 3612-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=n&find=1&typ=1>.
10. Сізінцова Ю. Ю. Медичне право в системі правової підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів України / Ю. Ю. Сізінцова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/9915/%D1>.
11. Сучасне українське медичне право : монографія / [Н. Б. Болотіна, Я. М. Буздуган, І. В. Венедіктова та ін.], за заг. ред. С. Г. Стеценка. – К., 2010. – 496 с.
12. Ціборовський О. М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О. М. Ціборовський, С. В. Істомін, В. М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.

Яна Алексееваздобувач кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентові України**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ***У статті розглянуто аналіз міжнародного досвіду у вирішенні проблем продовольчого забезпечення. Визначено проблемні питання для застосування механізмів державного управління.***Ключові слова:** продовольча безпека, закон, продукти харчування.**Yana Alekseeva****THE INTERNATIONAL LEGAL EXPERIENCE OF THE ENSURING OF FOOD SECURITY***The article deals with the problem of international legal regulation of food security. Identified problematic issues for the application of governance mechanisms in Ukraine.***Keywords:** food security, law, food.**Яна Алексеева****МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ***В статье рассмотрена проблема международно-правового регулирования обеспечения продовольственной безопасности. Определены проблемные вопросы для применения механизмов государственного управления в Украине.***Ключевые слова:** продовольственная безопасность, закон, продукты питания.

Постановка проблеми

✦ Продовольча безпека є одним із елементів економічної політики держави, яка спрямована на забезпечення стабільного виробництва продуктів харчування, доступності їх отримання та використання населенням відповідно до фізіологічних норм споживання за рахунок власного виробництва та надходження від імпорту. Боротьба з голодом визнана як першочергове завдання міжнародного економічного співробітництва держав, тому продовольча проблема належить до категорії глобальних, оскільки для її розв'язання недостатньо зусиль окремих держав, а потрібне добре налагоджене співробітництво світової спільноти, незалежно від суспільного та економічного розвитку. Актуальність теми дослідження обґрунтована необхідністю прискорення запровадження дієвої вітчизняної системи забезпечення продовольчої безпеки, тому вважаємо за доцільне провести аналіз законодавства у сфері регулювання продовольчого забезпечення населення окремих держав колишнього СНД та держав, які нещодавно набули членства в Європейському Союзі (ЄС), на прикладі Республіки Болгарія.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

✦ Питанням забезпечення продовольчої безпеки приділяли значну увагу у своїх працях А. Бабенко, В. Курило, В. Єрмоленко, І. Лукінов, О. Скидан, М. Хорунжий, О. Шевчук, М. Янків. Але жоден із фахівців не здійснював огляд законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки іноземних держав, зокрема окремих держав колишнього СНД, що посилює актуальність обраної теми дослідження.

✦ До невирішених частин загальної проблеми, яким присвячена стаття, належить аналіз міжнародно-правового досвіду у вирішенні проблем продовольчої безпеки та застосування міжнародного досвіду для України.

Мета

✦ Метою дослідження є аналіз теоретичних і практичних аспектів міжнародного досвіду у вирішенні продовольчої проблеми та залучення отриманого досвіду для вирішення проблеми в Україні.

Виклад основного матеріалу

✦ Міжнародно-правовий досвід ведення сільського господарства передбачає такі загальновизначені чинники, які можуть впливати на глобальну продовольчу проблему:

1) природні умови й розміщення населення (загальна площа та структура сільськогосподарських угідь, сільськогосподарський потенціал, клімат, співвідношення між кількістю населення і масою продовольства тощо);

2) світовий транспорт і зв'язок, які забезпечують доступ продуктів харчування на міжнародний продовольчий ринок;

3) економічний потенціал держави тощо.

Фундаментальним міжнародним актом, який регулює питання забезпечення міжнародної продовольчої безпеки, можна визначити прийняту у 1996 р. Римську декларацію «Про всесвітню продовольчу безпеку», положення якої визначають шляхи міжнародної політики щодо боротьби з голодом, комплексну стратегію подолання світової продовольчої кризи на глобальному та регіональному рівнях. Римська декларація 1996 р. визначає продовольчу безпеку як стан економіки держави, за якого населенню країни у цілому та кожному громадянину гарантується забезпечення доступу до продуктів харчування, питної води та інших харчових продуктів у якості, асортименті та обсягах, які необхідні та достатні для фізичного і соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я населення.

Право на продовольче забезпечення громадян є соціально-економічним правом, яке визначено в основних законах (конституціях) багатьох держав. Як зазначає професор В. Шаповал, за змістом новітніх конституцій можна окреслити їх загальні ознаки: 1) у них відображено порівняно більшу роль держави в економічній сфері, закріплено економічну державну функцію, що вже сформувалась; 2) за змістом відповід-

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

них основних законів за людиною визнано пріоритет в її взаємовідносинах із державою.

Новітні конституції зазвичай містять змістовні положення про права і свободи та фіксують ряд соціально-економічних прав [1, с. 9]. Конституції держав колишнього СНД визначають право громадян на достатній рівень життя, яке передбачає доступність продуктів харчування відповідно до споживчих потреб населення певної країни. Відповідно до ст. 48 Конституції України, держава повинна забезпечувати право кожного на достатній життєвий рівень, яким передбачено і достатнє харчування [2]. Стаття 21 Конституції Республіки Білорусь від 15 березня 1994 р. визначає, що кожен громадянин має право на достатній рівень життя, включаючи повноцінне харчування, одяг, житло і постійне поліпшення необхідних для цього умов [3]. Стаття 37 Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. визначає, що кожна людина має право на безпечні продукти харчування, та держава гарантує право на вільний доступ до інформації про якість продуктів харчування. Стаття 47 Конституції Молдови регламентує, що держава зобов'язана вживати заходів щодо забезпечення кожного громадянина достатнім рівнем життя, необхідним для підтримання здоров'я та благополуччя його самого та його сім'ї, зокрема, їжі, одягу, житла [4]. Стаття 34 Конституції Республіки Вірменія від 5 липня 1995 р. декларує, що кожен для себе та своєї сім'ї має право на достатній рівень життя, у тому числі на житло та на поліпшення умов життя, і держава вживає необхідних заходів для здійснення цього права громадян [5]. Стаття 31 Конституції Республіки Казахстан від 30 вересня 1995 р. [6] встановлює, що держава має на меті здійснення охорони навколишнього середовища, сприятливого для життя та здоров'я людини. Конституція Республіки Грузія, прийнята 24 серпня 1995 р., у ст. 37 визначає, що всі громадяни мають право перебувати у безпечному для здоров'я людини середовищі, відповідно до екологічних та економічних інтересів суспільства [7]. Стаття 55 Конституції Республіки Болгарія від 13 липня 1991 р. встановлює, що громадяни мають право на здорове та сприятливе навколишнє середовище відповідно до встановлених стандартів і норм [8]. Таким чином, у конституціях згаданих держав визначено, що обов'язком держави є належне, стабільне та повне забезпечення споживчих потреб населення в продуктах харчування.

У Конституціях держав ЄС окремими положеннями передбачається захист прав споживачів. Так, ст. 60 Конституції Республіки Португалія від 2 квітня 1976 р. визначає, що споживачі мають право на якісні товари та послуги, на безпеку та захист своїх економічних інтересів. Стаття 66 закріплює, що усі мають право жити у здоровому навколишньому середовищі [9]. Таким чином, за положеннями Конституції Португалії держава повинна забезпечувати захист прав споживачів, споживчі потреби населення та створювати здорове навколишнє середовище, існування якого передбачає, зокрема, збереження здоров'я громадян шляхом постачання і виготовлення якісних та безпечних харчових продуктів, продовольчої сировини.

На підставі конституційних положень розробляються та приймаються законодавчі акти, які регулюють сферу забезпечення продовольчої безпеки. Але ще й досі у таких державах, як Україна, Грузія, Казахстан, Молдова, не існує спеціальних законодавчих актів, які б здійснювали відповідне регулювання. Так, в Україні 22.12.2011 року ВРУ прийняла закон №8370-1 «Про продовольчу безпеку України». Такий документ було прийнято вперше, і

саме цей закон мав стати відправною точкою у вирішенні проблеми продовольчої безпеки, але, на жаль, Президент України відхилив даний закон і не підписав його.

У вітчизняному законодавстві поняття продовольчої безпеки регламентовано Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. № 1877 [10], відповідно до норм якого продовольча безпека — захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Таким чином, рівень забезпечення продовольчої безпеки безпосередньо залежить від ефективності діяльності аграрного сектору економіки, тому на державному та місцевому рівнях повинен діяти механізм реалізації програм стимулювання і підтримки вітчизняних аграрних товаровиробників.

Закон Республіки Вірменія «Про забезпечення продовольчої безпеки» від 7 травня 2002 р., який набув юридичної сили 1 січня 2003 р. [11], визначено, що забезпечення продовольчої безпеки — це такий стан економіки держави, який забезпечує продовольчу незалежність країни і гарантує фізичну та економічну доступність для населення харчових продуктів, які відповідають санітарним вимогам. Положення цього Закону визначають продовольчу кризу, фізіологічні норми харчування населення, продовольчу незалежність держави, поняття економічної доступності харчових продуктів, основні напрями державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Стаття 5 регламентує завдання Уряду Республіки Вірменія у сфері забезпечення продовольчої безпеки, до яких належать: забезпечення фізичної та економічної доступності харчових продуктів; забезпечення безпеки продуктів харчування, які постачаються для споживання населенням; створення, зберігання та поповнення державного продовольчого резерву. Продовольча безпека вважається забезпеченою, якщо обсяги вітчизняного виробництва життєво важливих харчових продуктів та державного продовольчого резерву забезпечують попередження продовольчої кризи. Відповідальність за проведення заходів, спрямованих на забезпечення продовольчої незалежності, покладається на уряд держави. Державний контроль продовольчого ринку включає: оцінку виробництва, забезпечення продуктами та товарними запасами; контроль за рухом оптових партій харчових продуктів в умовах особливих режимів, оцінка якості харчових продуктів на відповідність екологічним та санітарно-епідеміологічним вимогам тощо.

На Міжпарламентській асамблеї держав-учасниць СНД 16 жовтня 1999 р. було прийнято модельний закон «Про продовольчу безпеку» [12], положення якого регламентують, що продовольча безпека — стан економіки держави, за якого забезпечується продовольча незалежність держави та гарантується фізична та економічна доступність продовольства для усього населення у кількості, необхідній для активного та здорового життя. Також цей законодавчий акт визначає поняття забезпечення продовольчої безпеки, продовольчої кризи тощо. Але ще й досі ні в Російській Федерації, ні в Білорусі не було прийнято відповідних законодавчих актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, а модельний закон «Про продовольчу безпеку» існує лише як формула правового забезпечення побудови системи продовольчої безпеки і має рекомендаційний характер.

Постанова Ради Міністрів Республіки Білорусь «Про концепцію національної продовольчої безпеки Республі-

ки Білорусь» від 10 березня 2004 р. № 252 [13] визначає теоретичні та методологічні критерії продовольчого забезпечення, шляхи їх реалізації, керуючись змістом продовольчої безпеки, ефективністю використання ресурсного потенціалу в агропромисловій сфері з урахуванням економічних та соціальних наслідків. За білоруським законодавством досягнення продовольчої безпеки зводиться до двох напрямів: підтримання продуктового забезпечення на рівні, достатньому для здорового харчування; усунення залежності від імпорту та захист інтересів вітчизняних виробників продукції. Так, національна продовольча безпека Республіки Білорусь — це такий стан економіки, за якого незалежно від кон'юнктури світових ринків населенню гарантується стабільне забезпечення продовольством у кількості, що відповідає науково обґрунтованим параметрам, і запроваджуються умови для підтримання споживання на рівні медичних норм. До складових компонентів продовольчої безпеки належать: потенціальна фізична доступність продуктів харчування до кожного громадянина, економічна доступність придбання продовольства усіма соціальними групами населення, зокрема малозабезпеченими. Компетенція щодо забезпечення продовольчої безпеки покладається на Уряд Республіки Білорусь, який: підтримує необхідний рівень виробництва продуктів харчування в державі, здійснює оновлення та поповнення державного продовольчого резерву незалежно від впливу внутрішніх та зовнішніх несприятливих факторів; перевіряє відповідність якості вироблених та реалізованих у державі громадянам продуктів харчування вимогам державної системи стандартів. Продовольча безпека вважається незабезпеченою, якщо річне виробництво життєво важливих продуктів харчування в державі становить менше 80 % річної потреби населення у таких видах продуктів харчування відповідно до фізіологічних норм харчування. Баланс необхідного та фактичного рівня виробництва продовольства є основою для розрахунків оцінки рівня продовольчої безпеки та продовольчої незалежності, а також базою для планування виробництва життєво важливих продуктів харчування. Указом Президента Республіки Білорусь від 25 березня 2005 р. № 150 була схвалена державна програма відродження і розвитку села на 2005-2010 рр., у якій передбачено заходи щодо розвитку та збільшення показників у сфері рослинництва, тваринництва, рибицтва та інших галузей аграрного виробництва. Закон Республіки Грузія «Про безпеку та якість продукції» від 27 грудня 2005 р. № 2548 [7] визначає поняття безпеки продукції, класифікатор вимог якості для продуктів харчування з урахуванням положень законодавства Світової організації торгівлі (СОТ).

Таким чином, забезпечення продовольчої безпеки передбачає сукупність заходів держави, які проводяться з метою недопущення продовольчої кризи, проявів голоду, запровадження повноцінного харчування населення, при цьому відповідальними за забезпечення продовольчої безпеки є уряди відповідних країн. У державах, які нещодавно приєдналися до ЄС, а саме у Болгарії, яка набула членство в ЄС з 1 січня 2007 р., аграрне законодавство у сфері забезпечення продовольчої безпеки об'єднує акти внутрішнього законодавства та законодавство ЄС (директиви, резолюції, рішення). Так, нормами Закону Республіки Болгарія «Про продовольство» від 15 жовтня 1999 р., у редакції від 14 квітня 2006 р. [8], регламентовано шляхи та умови забезпечення продовольчої безпеки, деталізовано вимоги щодо пакування, маркування та виробництва

сільськогосподарської продукції. Метою Закону є забезпечення виконання нормативних вимог виробництва та реалізації харчових продуктів для захисту здоров'я та інтересів споживачів з урахуванням законодавства ЄС. Положення цього Закону також декларують порядок та умови продажу генетично модифікованої продукції на території Республіки Болгарія. Відповідальним органом у сфері забезпечення продовольчої безпеки є Національна Рада безпеки Республіки Болгарія, яка здійснює перевірки дотримання законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки, включаючи планування і контроль за діяльністю виробників на усіх етапах виготовлення та реалізації сільськогосподарської продукції.

Окрім національного законодавства у сфері продовольчої політики, у Болгарії також діють: Продовольчий кодекс Європи, яким було запроваджено систему якості та безпечності продукції стандартів ISO 9001 та 22000, директиви ЄС «Щодо умов гігієни виробництва харчових продуктів» від 14 липня 1993 р. № 93/43, «Про загальну безпеку продукції» від 3 грудня 2001 р. № 2001/95; регламенти Європейського Парламенту та Ради ЄС: «Щодо гігієни харчових продуктів» від 29 квітня 2004 р. № 852/2004, «Про встановлення спеціальних санітарних норм для харчових продуктів тваринного походження» від 29 квітня 2004 р. № 853/2004, «Про встановлення спеціальних правил організації офіційного контролю щодо продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною» від 29 травня 2004 р. № 854/2004 тощо.

Республіка Болгарія також є членом СОТ і, відповідно, має виконувати встановлені правила торгівлі товарами, зокрема сільськогосподарською продукцією, виконуючи положення Угоди про сільське господарство, Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів тощо.

З 1 вересня 2005 р. Міжнародною організацією зі стандартизації було запроваджено стандарт ISO 22000, який об'єднує принципи аналізу небезпечних факторів і визначає положення системи менеджменту харчової безпеки – вимоги до світових виробників продуктів харчування. Метою запровадження стандарту ISO 22000 є виготовлення безпечних продуктів харчування в системі «від лану – до столу», починаючи від заготівельників кормів, первинної обробки сировини, безпосередніх виробників харчових продуктів, включаючи підприємства – виробники пакувальних матеріалів, харчових добавок тощо. Потребою запровадження відповідного стандарту якості стало збільшення випадків захворювань унаслідок харчових отруєнь серед населення. У країнах ЄС цей стандарт є обов'язковим для учасників харчового ринку. На жаль, в Україні стандарт ISO 22000 не є обов'язковим для виконання підприємствами агропромислового комплексу (АПК) та харчової промисловості. Зазначимо, що на підставі наказу Держспоживстандарту України від 2 квітня 2007 р. № 72 в Україні з 1 серпня 2007 р. запроваджено Національний стандарт України ДСТУ ISO 22000:2007. На сьогодні в Україні також діє з 1 липня 2003 р. технічний стандарт ДСТУ 4161-2003, який становить вітчизняну систему управління безпечністю харчових продуктів. Останні тенденції в економіці України вказують на необхідність здійснення кардинальних кроків щодо гармонізації вітчизняного законодавства у сфері виробництва продуктів харчування з європейським. Система державних стандартів, які ще й досі застосовуються в Україні, була розроблена для реалізації завдань в умовах планової економіки і не може використовуватися відповідно до принципів ринкової економіки, оскільки саме стандарти продовольчої безпеки є

обов'язковими, а стандарти якості приймаються добровільно. Чинні Держстандарти обмежують можливість споживчого ринку, а також гальмують запровадження новітніх технологій харчування. Система держстандартів не може швидко реагувати на появу нових ризиків, які можуть спричинити реальну загрозу продовольчій безпеці. Тому запровадження обов'язковості виконання міжнародного стандарту ISO 22000 з урахуванням членства України в СОТ, що передбачено Законом України «Про ратифікацію протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10 квітня 2008 р. № 250 [14], повинно стати першочерговим кроком держави на шляху до побудови нової системи управління якістю серед вітчизняних підприємств харчової промисловості та підприємств АПК, оскільки перед Україною в сучасних умовах виникає сприятлива можливість виходу на світові продовольчі ринки, яка залежить від спроможності вітчизняних аграрних підприємств забезпечити відповідно до міжнародних стандартів якості і безпечності продуктів харчування та продовольчої сировини.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 р. № 478 було затверджено План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері [15], де п. 18 передбачено необхідність підвищення рівня продовольчої безпеки шляхом формування державних продовольчих запасів для стабілізації ситуації на внутрішньому ринку, а також приведення якості м'ясо-молочної продукції вітчизняного виробництва у відповідність до міжнародних ветеринарно-санітарних стандартів. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна — ЄС» від 6 серпня 2008 р. № 1072 визначено шляхи адаптації українського законодавства в аспекті безпечності та якості продуктів харчування, санітарного та фітосанітарного контролю.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів із зменшення негативного сальдо у зовнішній торгівлі» від 3 грудня 2008 р. № 1509 визначаються запобіжні заходи, до яких належать: недопущення імпортування на територію України низькоякісної сировини, продуктів та товарів, що не відповідають вимогам законодавства; запровадження тимчасового ліцензування імпорту товарів, що мають значний обсяг приросту та ознаки споживчого попиту; посилення захисту інтересів вітчизняних товаровиробників на зовнішньому ринку шляхом запобігання застосуванню обмежувальних заходів до вітчизняних товаровиробників на зовнішньому ринку; сприяння розвитку зовнішньої торгівлі та розширення ринків збуту товарів вітчизняного виробництва.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2006 р. № 1685 була створена Рада національних асоціацій товаровиробників при Кабінеті Міністрів України, до пріоритетних завдань діяльності якої належить: підготовка рекомендацій щодо створення правових та економічних умов для ефективної діяльності вітчизняних товаровиробників; формування економічної політики держави у сфері захисту інтересів вітчизняних товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому ринку, підвищення їх конкурентоспроможності, мінімізації ризиків у процесі експорту товарів українського походження тощо.

Станом на сьогодні в Україні спостерігаються негативні тенденції, які проявляються через низку факторів, що впливають на рівень забезпечення продовольчої безпеки. Це зростання протягом останніх років цін на нафту, газ, електроносії, відсутність маркування продукції, яка містить ГМО, показники якості харчових продуктів у певних випадках не відповідають

санітарним та екологічним нормам, ще й досі землі сільськогосподарського призначення підпадають під дію мораторію. Аграрна реформа в Україні затягнулася на невизначений час, тому державна підтримка, особливо в умовах фінансової кризи, є необхідною для аграрних товаровиробників, а завдання здійснити адаптацію аграрного законодавства відповідно до вимог СОТ та ЄС є першочерговим.

Грунтуючись на досвіді зарубіжних держав, вважаємо за доцільне прийняти закон «Про продовольчу безпеку», схвалити національну стратегію продовольчої безпеки, де слід зазначити перспективи розвитку аграрного сектору окремих його галузей, визначити сукупність державних заходів, необхідних для забезпечення оптимального рівня продовольчої безпеки на період до 2020 р., визначити структуру місцевого та регіонального рівнів продовольчої безпеки, запровадити обов'язковість виконання стандарту ISO 22000 вітчизняними підприємствами АПК та харчової промисловості.

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

Література.

1. Шаповал В. Сутнісні характеристики конституції як основного закону держави // *Право України*. – 2008. – № 10. – С. 4–12.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – №30. – Ст. 141.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by>.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.md>.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.am>.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.akorda.kz>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.ge>.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lex.bg>.
9. Окуньков Л. А. Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – 816 с.
10. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877 // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 49. – Ст. 527.
11. Об обеспечении продовольственной безопасности : Закон Республики Армения от 7 мая 2002 г. // *www.parlament.am*
12. Модельный закон стран-участниц СНГ «О продовольственной безопасности» от 16 октября 1999 г. № 14-10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.infopravo.by>.
13. О концепции национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г. № 252. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.
14. Про ратифікацію протоколу про вступ України до СОТ : Закон України від 10 квітня 2008 р. № 250 // *Відомості Верховної Ради України*. – 2008. – № 23. – Ст. 213.
15. Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 р. № 478.

Тетяна Безверхнюк

завідувач кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор

Ірина Сенча

доцент кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.пед.н., доцент

Тетяна Сивак

старший викладач кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.,

Андрій Стефанович

здобувач кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, директор ДП «Місто майбутнього»

УПРАВЛІНСЬКА МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ ТА ПОСИЛЕННЯ КОНКУРЕНТНИХ ПЕРЕВАГ РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНОГО ПРОДУКТУ (НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті на основі проведеного аналізу територіальної організації рекреаційних умов і туристичних ресурсів Одеської області та відповідної оцінки рівня розвитку основних складових туристично-рекреаційного комплексу запропоновано двофазову інтегровану модель комплексного регіонального туристичного продукту: задум продукту та його функціональна здатність через надання туристичних ресурсів задовольняти певні рекреаційні потреби – дестинація; форма продукту в реальному виконанні – деякий набір атракцій, здатний реалізувати задум, – туристичний кластер. Виходячи з розробленої моделі регіонального туристичного продукту, концептуально обґрунтовано управлінську модель формування та посилення конкурентних переваг регіонального туристичного продукту, основними елементами якої є: іміджева інфраструктура; мережева модель функціонування ТРК; управлінська інфраструктура розвитку ТРК області.

Пріоритетним питанням реалізації запропонованої моделі є просторова диференціація рекреаційно-туристичного потенціалу районів області й створення ієрархічної мережі туристичних продуктів.

Ключові слова: дестинація, конкурентні переваги, кластер, мережева модель, просторова диференціація, регіональний туристичний продукт, туристично-рекреаційний комплекс.

Tetiana Bezverhnyuk, Iryna Sencha, Tetiana Syvak, Andriy Stefanovych

MANAGEMENT MODEL OF THE FORMATION AND STRENGTHENING OF COMPETITIVE ADVANTAGES OF A REGIONAL TOURIST PRODUCT (ON THE EXAMPLE OF ODESSA REGION)

In the article, on the basis of the analysis of the territorial organization of recreation conditions and tourist resources of the Odessa region and assess the level of development of the main components of the tourist-recreational complex, determined the key problem of non-compliance with the tourist and recreational potential of the territory economic efficiency of the tourist branch - "the low competitiveness of the regional tourist product". Held causal analysis based problem tree and reasonably priority directions of formation of competitive advantages of the regional tourist product. Formed tree of the purposes and mechanisms of competitive advantages: network model identification and localization of tourist destinations; systematic marketing activities; tourist clusters; the model of organization of self-regulation in the tourist destinations.

The proposed two-phase integrated model of integrated regional tourist product: the idea (image) of the product and its functional ability to meet certain recreational needs through the provision of tourist resources - destination; the form of the product in real performance - a set of attractions that are able to implement the idea of tourist cluster.

To ensure functioning of the proposed model of regional tourist product conceptually justified management model of the formation and reinforcement of its competitive advantages. Hypothetically visualization of the model presented in the form of "hourglass" with a priority component is the development of self-regulation Institute in tourist destinations. The main components of this model are: branding infrastructure; network model of functioning of tourist-recreational complex; administrative infrastructure of the development of regional tourist product.

A priority issue in the implementation of the proposed model is a spatial differentiation of recreational-tourist potential of the regions and the creation of a hierarchical network of tourist products.

Keywords: destination, competitive advantages, cluster, network model, spatial differentiation, regional tourist product, tourist and recreational complex.

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ И УСИЛЕНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧЕСКОГО ПРОДУКТА (НА ПРИМЕРЕ ОДЕССКОЙ ОБЛАСТИ)

В статье на основе анализа территориальной организации рекреационных условий и туристических ресурсов Одесской области и оценки уровня развития основных составляющих туристическо-рекреационного комплекса определено ключевую проблему несоответствия рекреационно-туристического потенциала территории экономической эффективности туристической отрасли – «низкая конкурентоспособность регионального туристического продукта». Проведено причинно-следственный анализ, построено дерево проблем и обосновано приоритетные направления формирования конкурентных преимуществ регионального туристического продукта. Сформировано дерево целей и определены механизмы обеспечения конкурентных преимуществ: сетевая модель идентификации и локализации туристических дестинаций; системная маркетинговая деятельность; туристические кластеры; модель организации саморегулирования в туристических дестинациях.

Предложено двухфазовую интегрированную модель комплексного регионального туристического продукта: идея (образ) продукта и его функциональная способность удовлетворять определенные рекреационные потребности через предоставление туристических ресурсов – дестинация; форма продукта в реальном исполнении – некоторый набор аттракций, способный реализовать идею, – туристический кластер.

Для обеспечения функционирования предложенной модели регионального туристического продукта концептуально обосновано управленческую модель формирования и усиления его конкурентных преимуществ. Гипотетически визуализация модели представлена в образе «песочных часов» с приоритетной составляющей – развитие института саморегулирования в туристических дестинациях. Основными составляющими данной модели являются: имиджевая инфраструктура; сетевая модель функционирования туристическо-рекреационного комплекса; управленческая инфраструктура развития регионального туристического продукта.

Приоритетным вопросом в реализации предложенной модели является пространственная дифференциация рекреационно-туристического потенциала районов и создание иерархической сети туристических продуктов.

Ключевые слова: дестинация, конкурентные преимущества, кластер, сетевая модель, пространственная дифференциация, региональный туристический продукт, туристическо-рекреационный комплекс.

Довгострокова стратегія розвитку туризму та курортно-рекреаційної сфери Одеської області передбачає досягнення головної стратегічної мети – перетворення туристичної сфери у бюджетоутворюючу галузь Одеської області – розвиток Одеського регіону як великого міжнародного туристичного центру та курорту державного значення, що забезпечує високу якість цілорічних туристично-рекреаційних послуг, зростання благополуччя місцевого населення, збереження й відтворення ресурсного потенціалу регіону [3].

Аналіз стану розвитку туристично-рекреаційного комплексу Одеської області у порівнянні з іншими регіонами України виявив концептуальне упущення в процесі розвитку і просування регіонального туристичного продукту – цей процес не носить системного характеру, а являє собою набір непов'язаних між собою заходів, що реалізуються різними учасниками (владою, бізнесом, населенням, асоціаціями тощо) без взаємодії. Відповідно, склалась негативна іміджева ситуація регіонального туристичного продукту – потенційним туристам пропонується самостійно на основі туристичних ресурсів і частково «обірваної» інформації створювати єдиний продукт для задоволення певних потреб.

Стійкою тенденцією рекреаційно-туристичного розвитку адміністративних районів Одеської області є виокремлення специфічних у сфері туризму «точкових» територіальних зон концентрації туристичних потоків (наприклад, смт. Затока). Відповідно, це, з одного боку, сприяло зосередженню в них суб'єктів туристичного бізнесу, а з іншого – зумовило виникнення інфраструктурної проблеми, яка полягає у відсутності системи засобів і служб, діяльність яких спрямована на задоволення потреб туристів.

Територія, на яку турист здійснює поїздку і де проводить певний час, є ключовим елементом рекреаційно-туристичної системи. Але не безпосередньо те-

риторія як фізичне місце приваблює туриста, а те, що знаходиться на цій території – інтегрований комплексний туристичний продукт. Проте, в Одеському регіоні нерідко рекламуються туристичні ресурси, а не створюється цілісний унікальний туристичний продукт (наприклад, курорт Куяльник), не виокремлюються цільові групи серед потенційних туристів, не формуються бренди туристичних пропозицій.

Через нерівномірність концентрації туристичних ресурсів та відмінності внутрішньо регіонального розвитку туристичної інфраструктури позитивний вплив туристичної діяльності на стан регіональної економіки є недостатнім.

Таким чином, дослідження просторових тенденцій формування та використання туристичного потенціалу кожного району області є актуальним науковим завданням, оскільки його вирішення пов'язано з конкретними управлінськими заходами щодо цілеспрямованого формування конкурентної пропозиції на різні види туристичних продуктів.

Дослідження особливостей розвитку регіональних туристичних ринків найбільш ґрунтовно відображено у працях вітчизняних науковців: А. Мазаракі, В. Бабарицької, О. Бейдика, В. Євдокименка, О. Любіцевої, С. Мельниченко, Т. Ткаченко, Ю. Швець, Л. Черчик та ін. Питанню впровадження кластерної політики в практику управління регіональним розвитком туризму присвячено праці С. Гаврилюк, В. Захарченко, В. Семенова та ін. Взаємозв'язок між територіальними умовами і стратегіями розвитку туризму в регіонах досліджено в наукових працях В. Семенова. В дослідженнях територіальних умов розвитку туризму значна увага приділяється питанням розвитку дестинацій, зокрема в роботах М. Бойко, А. Головчан, Л. Кірюнавої, Ю. Леонтьєвої та ін.

Проте серед значного наукового доробку проблеми регіонального розвитку туризму, системне досліджен-

ня просторової диференціації туристичного потенціалу територій як основи формування конкурентних переваг розвитку економічної (туристичної) спеціалізації регіону та об'єкту системного управління (маркетингового планування) залишилося поза науковими інтересами дослідників.

Метою статті є концептуальне обґрунтування управлінської моделі формування та посилення конкурентних переваг регіонального туристичного продукту з урахуванням домінант просторового фактору.

Особливості територіальної та функціональної організації туристично-рекреаційного комплексу (ТРК) Одеської області досліджено шляхом виявлення відмінностей між регіонами України й адміністративними районами області та проведено в 2 етапи.

I етап – аналіз стану розвитку туристично-рекреаційного комплексу Одеської області у порівнянні з іншими регіонами України, який проводився за такими напрямками: порівняльний аналіз природних туристично-рекреаційних ресурсів регіонів України; порівняльний аналіз діяльності суб'єктів туристично-рекреаційної галузі за регіонами України; оцінка привабливості для туристів туристично-рекреаційного комплексу Одеської області; визначення особливостей, проблем та потенційних напрямків розвитку туристично-рекреаційного комплексу Одеської області.

II етап – аналіз рівня рекреаційно-туристичного розвитку адміністративних районів Одеської області, який проводився за наступними напрямками: оцінка рівня розвитку основних категорій рекреаційно-туристичних ресурсів у межах адміністративних районів Одеської області; типологія адміністративних районів за рівнем розвитку туризму та визначення можливих стратегій якісної зміни наявного стану; визначення цілей за пріоритетними напрямками розвитку туристично-рекреаційного комплексу Одеської області.

На основі результатів аналітичного дослідження визначено «корінну» проблему неефективного функціонування ТРК Одеської області – низьку конкурентоспроможність регіонального туристичного продукту. Проведено причинно-наслідковий аналіз та розроблено дерево проблем, що дозволяє однозначно розуміти причини і можливі реальні наслідки процесів, що відбуваються в туристично-рекреаційній сфері Одеської області (рис. 1).

Як видно з рис. 1, основними причинами наявної проблемної ситуації є:

- економічно неефективна та функціонально нерациональна структура спеціалізованих закладів розміщення;
- відсутність комплексних маркетингових досліджень та низькоефективна, несистемна маркетингова діяльність суб'єктів туристичного бізнесу;
- відсутність стратегії розвитку територіальних зон туризму як інтегрованого комплексного туристичного продукту, в якому всі елементи взаємозалежні у комбінації: ресурси, інфраструктура, сервіс.

Причинно-наслідковий аналіз є основою для усвідомлення потреби стратегічних перетворень і дій та розроблення структури цілей, завдань, пріоритетів за напрямками розвитку (критичні питання), які є сьогодні найважливішими для рекреаційно-туристичної сфери регіону і залишатимуться актуальними впродовж наступних років.

Отриманий аналітичний матеріал дозволив нам визначити пріоритетні напрямки формування конкурентних переваг регіонального туристичного продукту:

- забезпечення високої якості пропонованого туристичного продукту шляхом приведення різноспрямованих товарів і послуг в єдиний взаємозв'язаний комплекс. Це потребує планування і проведення комплексних маркетингових досліджень туристичного продукту виключно з позицій привабливості для цільового сегмента туриста. Туристичний регіон – це певний продукт, який потрібно сформувати, якому варто віднайти цільовий сегмент ринку, який необхідно трансформувати під потреби «споживачів», який треба позиціонувати і диференціювати від конкурентів, якому слід створювати привабливий імідж. Реалізація першого напрямку безпосередньо пов'язана з конкретними управлінськими заходами щодо цілеспрямованого формування пропозиції на різні види туристичних продуктів, що потребує створення (або наділення конкретними повноваженнями існуючого) спеціалізованого органу управління на рівні регіону;
- забезпечення відповідності ціна-якість на туристичні продукти шляхом оптимізації організаційно-економічної структури діяльності суб'єктів туристичного бізнесу шляхом впровадження кластерної моделі. У своїй багатокомпонентній основі туристичний кластер формує додатковий синергетичний та компліментарний актив завдяки: координації спільних дій, посиленню обміну інформацією, досвідом, інноваційними технологіями, сумісному використанню обслуговуваних інфраструктурних об'єктів дестинації; підготовці та підвищенню кваліфікації кадрів туристичного супроводу й обслуговування; наявності трудових ресурсів відповідної кваліфікації; застосуванню особливих режимів оподаткування, інвестування; правового регулювання, надання субвенцій. Туристичний кластер, за визначенням В. Семенова [4], – це адекватний, швидкозмінний спосіб організації туристичного виробництва та економічної взаємодії, спрямований на оптимізацію використання матеріальних і нематеріальних ресурсів, підвищення ефективності виробництва та росту конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішніх ринках;
- забезпечення ефективного і комплексного (економічного, соціального, екологічного та інноваційного) використання наявного рекреаційно-туристичного потенціалу шляхом його ідентифікації у межах певної територіальної зони (район / ареал / об'єкт) як локально просторово збалансованої, поліструктурної соціально-економічної та природної системи. Реалізація цього напрямку потребує дослідження просторової диференціації не лише туристичного потенціалу, а й туристичного продукту як комплексного простору, що включає достатню кількість засобів розміщення і туристичних пам'яток, туристичну інфраструктуру, а також туристичну спільноту, здатну забезпечити необхідну зайнятість населення у сфері туризму і необхідні транспортні зв'язки всередині територіальної зони туризму. Результатом реалізації цього напрямку має стати ідентифікація туристичних дестинацій [2] – цільової території, яка приймає туристів – географічна одиниця з самостійною туристичною привабливістю, яка надає туристам комплексне враження (на базі туристичних продуктів) та задовольняє всі потреби туристів.



Запропоновані напрями є взаємопов'язаними і взаємозалежними (рис. 2) й формують стратегічну та пріоритетні цілі розвитку туризму та курортно-рекреаційної сфери Одеської області.



Рис. 2. Взаємозв'язок пріоритетних напрямів формування конкурентних переваг регіонального туристичного продукту

Виходячи з визначених вище пріоритетних напрямів, сформульовано конкретні цілі (результати, на які очікуємо):

- забезпечення оптимальної структури і режиму функціонування туристично-рекреаційного комплексу: для реалізації цього напрямку необхідно інтенсифікувати політику інформаційної експансії туристичного продукту Одеського регіону на національному і міжнародному ринках туристично-рекреаційних послуг. Системна маркетингова діяльність має бути спрямована на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів, адаптованих до вимог і очікувань споживачів. Туристичний продукт – це відчуття, які отримує турист через споживання комбінації взаємозалежних елементів: ресурси, інфраструктура, сервіс;
- удосконалення територіальної структури туристично-рекреаційного комплексу: для реалізації цього напрямку необхідно ліквідувати різкі диспропорції у рекреаційному освоєнні районів області, що потребує розробки стратегії розвитку територіальних зон туризму – дестинацій. Локалізація та ранжування в межах регіону різних видів дестинацій дозволить визначити перспективні зони рекреаційного розвитку з відповідними стратегічними планами;
- вирішення проблем рекреаційного природокористування та охорони довкілля: позиціонування Одеського регіону як міжнародного туристичного центру та курорту державного значення неможливо без оптимізації якості рекреаційного середовища;
- системне покращення інфраструктури курортів та рекреаційних територій: має бути прийнята комплексна програма поетапного удосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;

- досягнення високої соціально-економічної ефективності функціонування туристично-рекреаційного комплексу: передбачає систему організаційно-управлінських заходів, спрямованих на досягнення високої якості регіонального туристичного продукту, зростання його конкурентоспроможності, активне позиціонування.

Структура цілей розвитку туризму та курортно-рекреаційної сфери Одеської області має наступний вигляд (рис. 3).

Як видно з рисунку 3, реалізація стратегічних пріоритетів потребує запровадження нових механізмів, взаємопов'язаних засобами досягнення цілей.

Продуктом реалізації цілей є туристична дестинація, функціонування якої у реальному часі створює конкурентні переваги туристичного продукту, які є результатом управлінської та маркетингової діяльності. Для того, щоб концепція туристичних дестинацій запрацювала необхідно створити певні управлінські моделі.

Управлінська модель формування та посилення конкурентних переваг регіонального туристичного продукту має враховувати дві унікальні його особливості:

- задум (образ, направлений на задоволення певної рекреаційної потреби споживача) туристичного продукту та його функціональна здатність через надання туристичних ресурсів задовольняти певні рекреаційні потреби. Тобто, під час розроблення туристичної послуги, як основного елементу туристичного продукту, необхідно враховувати те, що значення для туриста має не надання туристичних ресурсів, а користь для нього від їх використання. Туристи купують «відчуття»;
- форма туристичного продукту в реальному виконанні – деякий набір атракцій, здатний реалізувати задум – кластерна модель – внутрішньомережева співпраця суб'єктів туристичної діяльності та суб'єктів підприємництва суміжних галузей.

Таким чином, управлінська модель має дві взаємопов'язані організаційно-економічні системи: дестинаційну – територіально сфокусований розвиток суб'єктів туристичного бізнесу; кластерну – внутрішньомережева співпраця суб'єктів туристичної діяльності та суб'єктів підприємництва суміжних галузей.

Важливо також наголосити на домінуванні просторового фактору формування туристичного продукту. Відповідно, управлінська модель повинна мати дві візуалізації для прийняття оптимальних управлінських рішень:

- функціональну – дії з організації процесу формування конкурентних переваг;
- просторову – дії з реалізації процесу формування конкурентних переваг у певних територіальних локалізаціях.
- Концептуально функціональна візуалізація управлінської моделі представлена на рис. 4.

Візуалізація просторової моделі передбачає використання інструментарію геоінформаційного моделювання з метою зонування (районування) території області за територіальними зонами туризму (дестинаціями) на



Рис. 3. Дерево цілей розвитку туризму та курортно-рекреаційної сфери Одеської області



РИС.2.2. ФУНКЦІОНАЛЬНА ВІЗУАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ТА ПОСИЛЕННЯ КОНКУРЕНТНИХ ПЕРЕВАГ РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНОГО ПРОДУКТУ

Рис. 4. Функціональна візуалізація управлінської моделі формування та посилення конкурентних переваг регіонального туристичного продукту

основі оцінки рівня рекреаційно-туристичного розвитку адміністративних районів області та створення мережевої моделі управління функціонуванням і розвитком ТРК області.

Основною формування мережевої моделі є результати дослідження просторової диференціації рекреаційно-туристичного потенціалу за адміністративними районами Одеської області. Рекреаційно-туристичний потенціал як сукупність матеріальних та нематеріальних ресурсів, що формують інтерес до певної території, є основою для здійснення туристичної діяльності та формування туристичної пропозиції. Тому дослідження просторової диференціації туристичного потенціалу має бути сконцентовано на визначенні та оцінці ресурсного, споживчого й інфраструктурного чинників розвитку територіальних зон туризму (дестинацій), які формують її мультиресурсний потенціал.

На думку М. Бойко, дослідження наведених факторів дозволяє здійснити синтез найважливіших якісних характеристик туристичного потенціалу на основі кількісних ознак. Це дозволить уникнути фрагментарної оцінки туристичного потенціалу та у подальшому забезпечити об'єднання всіх видів туристських ресурсів для розроблення економічно обґрунтованих управлінських рішень щодо максимізації тривалості сезону, розширення пропозиції на різні види туристичних продуктів [1].

Логіка реалізації запропонованої управлінської моделі передбачає здійснення сукупності організаційно-економічних заходів за трьома паралельними напрямками (рис. 5):

- створення іміджевої інфраструктури;
- створення системи ефективного управління розвитком ТРК Одеської області;
- створення мережевої моделі функціонування та розвитку ТРК.

Створення мережевої моделі функціонування ТРК області сприятиме створенню передумов для: відтворення туристичного потенціалу районів області завдяки

їх територіальній спеціалізації через розвиток нових видів туризму; використання сучасного інструментарію для аналізу регіонального бізнес-клімату як вагомій передумови розвитку туристичних підприємств; визначення ключових індикаторів, які дозволяють здійснювати статистичне спостереження за рейтингом туристичної привабливості на місцевому рівні з метою розроблення районних стратегій розвитку туризму.

На основі проведеного аналізу територіальної організації рекреаційних умов і ресурсів Одеської області та відповідної оцінки рівня розвитку основних складових туристично-рекреаційного комплексу запропоновано двофазову інтегровану модель комплексного регіонального туристичного продукту: задум продукту та його функціональна здатність через надання туристичних ресурсів задовольняти певні рекреаційні потреби – дестинація; форма продукту в реальному виконанні – деякий набір атракцій, здатний реалізувати задум – туристичний кластер.

Виходячи з розробленої моделі регіонального туристичного продукту, концептуально обґрунтовано управлінську модель формування та посилення конкурентних переваг регіонального туристичного продукту, основними елементами якої є: іміджева інфраструктура; мережева модель функціонування ТРК; управлінська інфраструктура розвитку ТРК області.

Перспективами подальших досліджень є розроблення методики просторової диференціації рекреаційно-туристичного потенціалу районів і створення ієрархічної мережі туристичних продуктів.

Література.

1. Бойко М. Диференціація туристичного потенціалу дестинацій / М. Бойко // Вісник КНТЕУ, 2013. – № 5. – С. 19–30.
2. Леонтьєва Ю. Ю. Оцінка ресурсів категорії «Атракція» регіональних дестинацій України / Ю. Ю. Леонтьєва // Економіка і регіон: наук. вісн. – 2009. – № 3(22). – С. 20–26.



Рис. 5. Логіка реалізації управлінської моделі

3. Програма розвитку туристично-рекреаційної галузі Одеської області на 2011-2015 роки / Офіційний сайт Управління культури і туризму, національностей та релігій Одеської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://culture.odessa.gov.ua/turizm-rekreasya/turistichnij-potencal-oblast>.

4. Семенов В. Ф. Територіальні умови і стратегії розвитку туризму в регіонах / В. Семенов, О. Басюк // Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. – 2014. – Т. 19. – Вип. 1/2. – С. 78–81.

Вікторія Бурмістровааспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
НАДУ при Президентові України**СВІТСЬКА ТА ДУХОВНА ОСВІТА:
ШЛЯХИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ І ЦЕРКВИ**

У статті досліджується проблема публічного адміністрування державно-церковних відносин, яка полягає у законодавчому забезпеченні визнання документів про освіту та наукові ступені, що видаються духовними навчальними закладами, та забезпеченні соціальних прав та гарантій педагогічних і науково-педагогічних працівників таких навчальних закладів та осіб, які навчаються у них. На підставі аналізу широкого кола джерел стверджується думка щодо необхідності реформатування взаємин між державою і релігійними об'єднаннями у цьому питанні. Висловлюються пропозиції вироблення рішення щодо прирівняння документів про освіту та наукові ступені й вчені звання державного зразка та відповідних документів духовних навчальних закладів і наукових установ, що діють або будуть діяти у структурі релігійних організацій України.

Ключові слова: державно-церковні відносини, релігійні організації, духовні навчальні заклади, свобода совісті та віросповідання, публічне адміністрування.

Viktoriya Burmistrova**SECULAR AND CHURCH EDUCATION:
TO HARMONIZE RELATIONS BETWEEN THE STATE AND THE CHURCH**

In this paper the problem of the system of public administration of church-state relations, which is the legislative provision Recognition of Diplomas and degrees issued by religious educational institutions and ensuring social rights and guarantees teachers and teaching staff of educational institutions and individuals who learn from them. Based on the analysis of a wide range of sources claimed opinion on the need to reformat the relationship between the state and religious organizations in this regard. State their decision-making regarding comparisons of documents on education and scientific degrees and academic titles state standard and related documents of religious educational institutions and scientific institutions that operate or will operate in the structure of religious organizations in Ukraine.

Keywords: church-state relations, religious organizations, religious educational institutions, freedom of conscience and religion, public administration.

Виктория Бурмистрова**СВЕТСКОЕ И ДУХОВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ:
ПУТИ ГАРМОНИЗАЦИИ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ЦЕРКВИ**

В статье исследуется проблема публичного администрирования государственно-церковных отношений, которая заключается в законодательном обеспечении признания документов об образовании и научных степенях, выдаваемых духовными учебными заведениями, и обеспечении социальных прав и гарантий педагогических и научно-педагогических работников таких учебных заведений и лиц, которые в них учатся. На основании анализа многочисленных источников утверждается мнение о необходимости реформирования отношений между государством и религиозными объединениями в этом вопросе. Высказываются предложения выработки решения касательно приравнивания документов об образовании и научных степенях и ученых званиях государственного образца, соответствующих документов духовных учебных заведений и научных учреждений, которые действуют или будут действовать в структуре религиозных организаций Украины.

Ключевые слова: государственно-церковные отношения, религиозные организации, духовные учебные заведения, свобода совести и вероисповедания, публичное администрирование.

Докорінна зміна державної політики щодо релігії і церкви в умовах незалежної України спричинила, зокрема, і бурхливий розвиток богословської освіти. Так, якщо станом на 1991 рік в Україні нараховувалось 14 духовних навчальних закладів [1], то станом на 1 січня 2014 року – 206 навчальних закладів, у яких навчається 18229 осіб [2].

Ухвалений у квітні 1991 року Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» не лише ознаменував вищезазначену зміну державної політики у сфері державно-конфесійних відносин, але й заклав правові підвалини для існування та розвитку богословської освіти в Україні. Зокрема, стаття 6 дала можливість громадянам здобувати релігійну освіту, а релігійним організаціям створювати для релігійної освіти навчальні заклади і групи, а також проводити навчання в інших

формах, а статті 7 та 11 визначили духовні навчальні заклади як окремих вид релігійних організацій в Україні. Стаття 11 Закону передбачає, що духовні навчальні заклади створюються релігійними управліннями і центрами для підготовки священнослужителів і служителів інших необхідних релігійних спеціальностей [3].

Водночас за роки незалежності відбулося не лише кількісне зростання духовних навчальних закладів, але й зростання якості освіти у них. Однак нині, з точки зору держави, духовні навчальні заклади є видом релігійних організацій, діяльність яких регулюється Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації», а не Законами України «Про освіту» [4] та «Про вищу освіту» [5]. Останні, зокрема, встановлюють порядок

створення вищих навчальних закладів, їх ліцензування та акредитації. Таким чином, духовні навчальні заклади нині практично не вважаються державою навчальними закладами та частиною освітньої системи України, що веде і до невизнання державою дипломів духовних навчальних закладів. На практиці це означає, що громадянин – випускник вищого духовного навчального закладу з точки зору держави вважається особою, що не має вищої освіти. Фактично, в даному випадку є підстави стверджувати про порушення вищезазначеного конституційного принципу рівності громадян незалежно від їх ставлення до релігії. При цьому маємо зазначити, що дипломи українських вищих духовних навчальних закладів визнаються за кордоном, що дає можливість їхнім випускникам продовжувати свою освіту у закордонних вузах (як духовних, так і світських) на програмах вищого рівня. Така ситуація не сприяє міжнародному іміджу України і є рудиментом тоталітарної політики колишнього СРСР щодо релігії і церкви.

Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій, яка об'єднує дев'ятнадцять провідних релігійних спільнот України (зокрема, православні, католицькі, протестантські, а також іудейську та мусульманські), що репрезентують понад 90 % релігійної мережі України, у своїх зверненнях на адресу представників вищої політичної влади країни постійно наголошує на необхідності розв'язання зазначеного питання в числі пріоритетних для подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин в Україні і остаточного подолання негативних наслідків тоталітарної політики колишнього СРСР щодо релігії і церкви.

У вітчизняній науці шляхи до вирішення питання взаємовідносин світської та духовної освіти загалом та конкретним аспектам, що порушуються у даному дослідженні, запропоновані у працях В. Бондаренка, Л. Дмитренко, М. Заковича, С. Здіюрука, Ю. Калініна, Б. Лобовика, В. Любашенко, М. Новиченка, В. Пашенка, Р. Небожука, А. Роціної, Л. Филипович, П. Яроцького та інших. В. Бондаренко, зокрема, проводить досить ґрунтовний аналіз ситуації, що виникла через спорадичність розвитку духовних навчальних закладів і не врегульованість даного питання у нормативно-правовій площині. В. Бондаренко бачить вирішення проблеми у продовженні діалогу Церкви та Держави з метою напрацювання спільного бачення щодо визнання ролі та місця духовних навчальних закладів у нашому суспільстві [6].

Ураховуючи зазначене, можемо констатувати існування проблеми, що потребує нагального вирішення в системі державно-церковних відносин, яка, зокрема, полягає у законодавчому забезпеченні визнання документів про освіту та наукові ступені, що видаються духовними навчальними закладами, та забезпеченні соціальних прав та гарантій педагогічних і науково-педагогічних працівників таких навчальних закладів та осіб, які навчаються у них.

Отже, метою цієї статті є пошук шляхів до визнання державою документів про освіту та наукові ступені, що видаються духовними навчальними закладами, а також практичних кроків щодо розв'язання згаданої проблеми.

Слід зазначити, що з боку держави здійснювались певні кроки на шляху врегулювання згаданої проблеми. Так, згідно з наказом Міністерства освіти і науки України № 363 від 16 червня 2005 року «Про затвердження змін до Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців

у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 року за № 507, до розділу «Гуманітарні науки» напряму підготовки 0301 «Філософія» введена спеціальність «Богослов'я (Теологія)» освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр» – 6.030100, «спеціаліст» – 7.030103, «магістр» – 8.030103 [7].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 787 «Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра», до розділу «Гуманітарні науки і мистецтво» напряму підготовки 0203 «Гуманітарні науки» введена спеціальність «Богослов'я (Теологія)» освітньо-кваліфікаційних рівнів «спеціаліст» – 7.02030103, «магістр» – 8.02030103 [8].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року за № 267 «Про внесення змін до переліків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 року № 1719 та від 27 серпня 2010 року № 787» до розділу «Гуманітарні науки і мистецтво» напряму підготовки 0203 «Гуманітарні науки», введена спеціальність «Богослов'я (Теологія із зазначенням конфесії)» освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» – 6.02030103 та доповнена (із зазначенням конфесії) спеціальність «Богослов'я» освітньо-кваліфікаційних рівнів «спеціаліст» – 7.02030103, «магістр» – 8.02030103 [9].

Наказом Вищої атестаційної комісії України від 29 квітня 2010 року № 273 «Про затвердження Змін до Переліку спеціальностей, за якими проводяться захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань» галузь науки «Філософські науки» була доповнена спеціальністю «Богослов'я» – 09.00.14 [10]. Проте, все це результати діяльності духовних навчальних закладів і досі залишаються невизнаними з боку держави.

20 червня 2013 року на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо визнання документів про освіту та наукові ступені, що видаються духовними навчальними закладами) № 2380а. Законопроект було внесено групою народних депутатів: Л. М. Гриневичем, Ю. Р. Мірошніченком, О. М. Калетником, Р. М. Павленком, О. М. Сичем [11].

Авторський колектив пропонує внести зміни до ряду законодавчих актів, зокрема до статті 11 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», визначивши, що духовні навчальні заклади мають право здійснювати освітню діяльність за напрямом (спеціальністю) «Богослов'я» та готувати фахівців інших релігійних спеціальностей, а також відкривати аспірантуру, докторантуру та створювати спеціалізовані вчені ради відповідно до їх статутів (положень) у порядку, що затверджується їх релігійними центрами (управліннями). Водночас передбачається встановити, що духовні навчальні заклади мають право на акредитацію напрямів (спеціальностей) та акредитацію навчального закладу в порядку, передбаченому законодавством для таких навчальних закладів.

Особи, які завершили навчання за освітньою програмою духовного навчального закладу за акредитованим напрямом (спеціальністю) і успішно пройшли атестацію, відповідно до законопроекту отримуватимуть документи про освіту державного зразка і прирівнюватимуться у

правах до осіб, які отримали документи про освіту державного зразка у державних навчальних закладах.

Законопроектом пропонується визначити, що особи, які навчаються або працюють у духовних навчальних закладах, користуються правами та пільгами, встановленими законодавством України для студентів (учнів) та працівників навчальних закладів, створених відповідно до законодавства про освіту. Крім того, пропонується надати вищим духовним навчальним закладам право здійснювати освітню та наукову діяльність в інших галузях знань і підготовку фахівців різних кваліфікацій (нерелігійних) відповідно до Закону України «Про вищу освіту». Також пропонується внести зміни до статті 3 Закону України «Про освіту», у якій визначити, що атестація випускників духовних навчальних закладів, які навчалися за акредитованим напрямом (спеціальністю), здійснюється у порядку, затвердженому їх релігійними центрами (управліннями) та погодженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти.

Передбачається також, що після внесення змін до статті 9 Закону України «Про вищу освіту» вищі навчальні заклади, в тому числі духовні, матимуть право видавати документи про вищу освіту державного зразка тільки з акредитованого напрямку (спеціальності).

З метою сприяння практичній реалізації положень законопроекту, зокрема проходженню духовними навчальними закладами передбаченої процедури акредитації, у прикінцевих положеннях пропонується встановити, що під час проходження в установленому законодавством порядку вищим духовним навчальним закладом процедури акредитації напрямку (спеціальності) «Богослов'я», акредитації такого навчального закладу, створення та діяльності аспірантури, докторантури, спеціалізованої вченої ради цього вищого духовного навчального закладу за науковою спеціальністю «Богослов'я», документи про вищу освіту, наукові ступені та вчені звання викладачів (педагогічних і науково-педагогічних працівників) і членів спеціалізованої вченої ради, видані вищими духовними навчальними закладами, вважаються еквівалентними відповідним документам, що видаються в установленому законодавством порядку. Зазначене положення покликане сприяти виконанню духовними навчальними закладами встановлених нормативів щодо педагогічних та науково-педагогічних працівників, ураховуючи те, що переважна більшість таких працівників духовних навчальних закладів має лише вищу духовну освіту та наукові ступені, присуджені вищими духовними навчальними закладами, які нині не визнаються державою.

Також у прикінцевих положеннях пропонується доручити Кабінету Міністрів України ухвалити нові нормативно-правові акти чи внести зміни до чинних з метою забезпечення акредитації напрямку (спеціальності) «Богослов'я» з урахуванням специфіки освітньої діяльності вищих духовних навчальних закладів; виділити «Богослов'я» в окрему галузь науки з поділом її на наукові спеціальності та після узгодження з релігійними організаціями внести відповідні зміни до Переліку наукових спеціальностей; із залученням представників релігійних організацій прийняти нові нормативно-правові акти чи внести зміни до чинних з метою правового та інституційного забезпечення створення та діяльності аспірантури, докторантури та спеціалізованих вчених рад вищих духовних навчальних закладів і подальшого державного визнання присуджених ними наукових ступенів з наукових спеціальностей, що входять до галузі

науки «Богослов'я», а також щодо порядку присвоєння вчених звань науково-педагогічним працівникам вищих духовних навчальних закладів; розробити порядок державного визнання документів про вищу духовну освіту, наукові ступені та вчені звання осіб, які на момент набрання чинності цим Законом здобули освіту, захистили дисертації на здобуття наукових ступенів та отримали вчені звання у вищих духовних навчальних закладах; а також із залученням представників релігійних організацій розробити галузевий стандарт вищої освіти за напрямом (спеціальністю) «Богослов'я» та підготувати і внести доповнення до Національного класифікатора України з метою забезпечення працевлаштування випускників вищих духовних навчальних закладів за напрямом (спеціальністю) «Богослов'я».

Саме це, на думку авторів, сприятиме визнанню документів про освіту та наукових ступенів, що видаються духовними навчальними закладами, розширенню гарантій реалізації громадянами права на освіту, незалежно від їхніх релігійних переконань, захисту соціальних прав студентів і працівників духовних навчальних закладів, подальшій гармонізації державно-конфесійних відносин в Україні.

Слід зауважити, що зазначений законопроект отримав схвальну оцінку представників Церков та релігійних організацій, однак мусимо вказати на суперечності, що містяться у ньому.

Так, за змістом відповідних положень чинного законодавства з питань освіти видання документів про освіту державного зразка нерозривно пов'язується з дотриманням державних освітніх стандартів та вимог, тоді як відповідно до частини другої статті 11 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (в редакції законопроекту) духовні навчальні заклади матимуть «право здійснювати освітню діяльність ... без отримання ліцензії, а також відкривати аспірантуру, докторантуру та створювати спеціалізовані вчені ради відповідно до їх статутів (положень) у порядку, що затверджується їх релігійними центрами (управліннями)». При цьому за змістом другого речення частини третьої статті 3 Закону України «Про освіту» (у редакції законопроекту) атестація випускників духовних навчальних закладів здійснюватиметься «у порядку, затвердженому їх релігійними центрами (управліннями) та погодженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти» [3].

З іншого боку, поширення на духовні освітні заклади вимог державних стандартів освіти, що є передумовою видання документів про освіту державного зразка, суперечитиме принципам, за змістом яких «церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави», яка «не втручається у здійснювану у межах закону діяльність релігійних організацій» і, звідси, може привнести чергове напруження у стосунки церкви і держави.

Також слід зауважити, що система духовних навчальних закладів навіть у межах однієї конфесії є неоднорідною з точки зору якості освітніх послуг, а також матеріально-технічного забезпечення кожного окремого закладу. Це пояснюється тим, що формування духовних навчальних закладів відбувалося спорадично, інколи під впливом чинників, які не стосувалися духовної освіти. Результатом цього процесу є те, що діючі в Україні духовні школи, попри заявлений ними статус, дають своїм слухачам освіту зовсім різного рівня. При цьому вже йдеться не про порівняння якості роботи духовних шкіл у рамках різних конфесій чи церков, де вони природно різні, а про духовні школи, що діють у межах однієї церкви чи релігійної організації.

З огляду на це, а також ураховуючи досвід співіснування духовних і світських навчальних закладів у країнах, передусім Європейського Союзу [12], можемо запропонувати спосіб вирішення означеної проблеми публічного адміністрування у сфері державно-церковних відносин.

На нашу думку, цілком природною в окресленому питанні стала б домовленість церкви, уособленої Всеукраїнською радою церков та релігійних організацій і державою щодо певного якісного рівня духовної освіти, вимог до духовних шкіл та критеріїв оцінки їх діяльності. Згідно з цією домовленістю, оцінку діяльності впродовж достатньо короткого періоду часу могли б виконати відповідні державні органи (Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство культури України) разом із Всеукраїнською Радою церков та релігійних організацій або іншими органами, які були б спеціально створеними для цього тими релігійними організаціями, які мають у своїй структурі духовні навчальні заклади.

Завершення цієї роботи та її відповідного нормативно-правового супроводу дало б можливість прирівняти документи про освіту та наукові ступені й вчені звання державного зразка та відповідні документи духовних навчальних закладів і наукових установ, що діють або будуть діяти у структурі релігійних організацій України.

У цьому контексті сама постановка питання про державну акредитацію духовних навчальних закладів країни виглядала б недоречною. Здійснення такої акредитації суперечить конституційному принципу відокремлення церкви від держави. Акредитація навчального закладу означає незалежне оцінювання державою його готовності до здійснення освітньої діяльності та виглядатиме як пряме втручання держави у внутрішні справи церкви.

Література.

1. Рощина А. А. Мережа навчальних закладів релігійних організацій на Україні у 90-ті рр. XX ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/11/articles/sec3/s3a6.html.
2. Наказ Міністерства культури України від 19 березня 2014 року № 167 «Про річну статистичну звітність з питань державно-конфесійних відносин в Україні за 2013 рік (релігійні організації)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/354806>.
3. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.
4. Закон України «Про освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
5. Закон України «Про вищу освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.
6. Бондаренко В. Зближення світської й духовної шкіл в Україні: вимога часу та межі можливого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://risu.org.ua/article_print.php?id=50975&name=studies_of_religions&lang=ua&.
7. Наказ Міністерства освіти і науки України від 16 червня 2005 року № 363 «Про затвердження змін до Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0816-05>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 787 «Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/787-2010-%D0%BF>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 267 «Про внесення змін до переліків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. № 1719 та від 27 серпня 2010 р. № 787» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/267-2011-%D0%BF>.

10. Наказ Вищої атестаційної комісії України від 29 квітня 2010 року № 273 «Про затвердження Змін до Переліку спеціальностей, за якими проводяться захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0315-10>.

11. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо визнання документів про освіту та наукові ступені, що видаються духовними навчальними закладами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47520.

12. Розмежування і взаємодія духовної та світської систем освіти в секулярному суспільстві: вітчизняна та європейська практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/juli/20.htm>.

Олександр Буряченко
аспірант кафедри менеджменту організацій
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

СУЧАСНИЙ СТАН ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

У представленій статті автором розглядаються сучасні проблеми розвитку пенсійного забезпечення населення України. При цьому основну увагу автор концентрує на процесі адаптації трансформованого механізму пенсійної системи до вітчизняного соціально-економічного середовища. Автором визначено фактори, які істотно погіршують ситуацію щодо розвитку системи пенсійного забезпечення. Доведено, що корупційність, криміналізація та забюрократизованість майже всіх сфер суспільного життя гальмує модернізацію народногосподарського комплексу і знижує темпи економічного зростання. Проаналізовано дані щодо середньої тривалості життя і пенсійного віку в країнах світу та проведено їх зіставлення для жінок і чоловіків. Також проведено аналіз діяльності Пенсійного фонду в Одеській області за останні п'ять років.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, середня тривалість життя, середній термін пенсійного віку.

Olexander Buryachenko

CURRENT STATUS OF THE POPULATION OF UKRAINE PENSION

In the present article the author discusses the current problems of public pensions regions of Ukraine. Thus the main focus of the author concentrates on the process of adaptation mechanism transformed the pension system to the national socio-economic environment. The author of the factors that significantly worsen the situation for the development of the pension system. We prove that corruption, criminalization and excessive bureaucracy in almost all spheres of public life hinders modernization of the national economic complex and reduces economic growth. The data on life expectancy and retirement age in the world and held their comparison to women and men. Also the analysis of the pension fund in the Odessa area for the last 5 years.

Keywords: pensions, life expectancy, the average time of retirement age.

Александр Буряченко

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ

В представленной статье автором рассматриваются современные проблемы развития пенсионного обеспечения населения Украины. Основное внимание автор концентрирует на процессе адаптации трансформированного механизма пенсионной системы к отечественной социально-экономической среде. Автором определены факторы, которые существенно ухудшают ситуацию по развитию системы пенсионного обеспечения. Доказано, что коррумпированность, криминализация и забюрократизированность почти всех сфер общественной жизни тормозит модернизацию народнохозяйственного комплекса и снижает темпы экономического роста. Проанализированы данные по средней продолжительности жизни и пенсионному возрасту в странах мира, проведено их сопоставление для женщин и мужчин. Также проведен анализ деятельности Пенсионного фонда в Одесской области за последние 5 лет.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, средняя продолжительность жизни населения, средний срок пенсионного возраста.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Виклад основного матеріалу

✦ Пенсійне забезпечення є найважливішою складовою соціального захисту населення України, що обумовлюється як значною часткою людей пенсійного віку, так і найбільшою часткою витрат у державних витратах. Низький рівень пенсій переважної більшості непрацездатних, недотримання принципів соціальної справедливості, постійний дефіцит коштів Пенсійного фонду свідчить про неефективність системи пенсійного забезпечення України. Такий стан пенсійної системи обумовлений негативними соціально-економічними умовами, зростанням безробіття, низькою часткою заробітної плати у ВВП, значним обсягом тіньового сектору. Тому проблема поліпшення пенсійного забезпечення в Україні дуже актуальна, від її рішення значною мірою залежить і ефективність реалізації концепції стратегічного розвитку країни в цілому.

✦ Сьогодні велика увага приділяється розгляду стану і напрямів удосконалення пенсійної системи в умовах поглиблення демографічної кризи. Аналізом пенсійних систем, вивченням їх відповідності сучасним економічним та демографічним тенденціям займаються зарубіжні вчені М. Дорфман, М. Свенчікі, В. Роїк,

Р. Хінц, Р. Хольцман та інші. Вивченню різних аспектів розвитку пенсійної системи присвячували свої роботи багато провідних науковців і практиків, серед яких – Г. Дегтярьов, І. Сазонець, А. Соловйов, В. Роїк, Б. Зайчук, В. Білопольська та багато інших.

✦ Однак в процесі адаптації трансформованого механізму пенсійної системи до вітчизняного соціально-економічного середовища простежуються певні проблеми, що потребують ретельного дослідження. Водночас залишаються недостатньо дослідженими питання щодо визначення теоретичної сутності пенсійного забезпечення, класифікації сучасних пенсійних систем, відповідності пенсійної системи України сучасним економічним і демографічним тенденціям.

Метою статті є аналіз окремих аспектів розвитку вітчизняної пенсійної системи України в умовах нестабільності та інших сучасних викликів, визначення кола проблемних питань та напрямків їх вирішення.

✦ В Україні законодавством встановлено пенсії по державному пенсійному забезпеченню, трудові пенсії з

обов'язкового пенсійного страхування, пенсії за добровільним пенсійним страхуванням.

Обов'язкове пенсійне страхування здійснюється за рахунок страхових внесків роботодавців за своїх працівників до Пенсійного фонду України. У рамках обов'язкового пенсійного страхування призначаються і виплачуються такі пенсійні виплати:

- пенсія за віком;
- пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (в тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);
- пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

Державне пенсійне забезпечення надається непрацездатним громадянам – інвалідам I, II і III групи. Для призначення пенсій за 1 та 2 групою інвалідності необхідно мати від одного до 10 років страхового стажу. Для інвалідів 3 групи – від одного року до 14 років страхового стажу.

На наш погляд, без кардинальних заходів виконання бюджету Пенсійного фонду України протягом найближчих десятиліть буде здійснюватися все важче. Серед факторів, що не дозволяють істотно поліпшити ситуацію у сфері пенсійного забезпечення, потрібно назвати наступні:

- низький рівень доходів працюючого населення;
- значна тінізація вітчизняного ринку праці, яка призводить до виплати заробітної плати «в конвертах»;
- старіння населення і, відповідно, підвищення навантаження на платників єдиного соціального внеску;
- корумпованість, криміналізація та бюрократизованість майже всіх сфер суспільного життя.

Примітно й те, що багато попередніх заходів пенсійного реформування нерідко зводилися до коригування тих чи інших параметрів пенсійної системи, а концептуально-структурне її удосконалення відкладається через певних об'єктивних чи суб'єктивних причин. Протягом 2009–2013 років зберігалася тенденція до постійного збільшення витрат на пенсійне забезпечення, що цілком виправдано, оскільки за згаданий період суттєво зросли доходи населення, що в більшості випадків залежало від підвищення індексу цін під впливом інфляційних процесів.

Майже в усіх країнах світу з ринковою економікою протягом багатьох років простежується тенденція залежності розмірів пенсійних виплат від загального рівня доходів платників соціальних. В Україні з 2009 р. і до 2013 р. розмір середньої заробітної плати працівників, як і розмір середньої пенсійної виплати, зростає в 1,6 рази, що в цілому істотно не відрізняється від зростання ВВП, який за цей період збільшився приблизно в 1,7 рази. Однак, така майже симетричність у зростанні доходів населення і ВВП не є свідченням ефективності вітчизняної пенсійної системи. Це доводить аналіз заробітної плати і пенсії в Україні. Так, середня заробітна плата на початку 2013 р. становила 3144 грн, а розмір середньої пенсії – лише 1470 грн.

Потрібно також взяти до уваги той факт, що рівень цін в Україні та деяких країнах ЄС однаковий у багатьох товарних групах, хоча розміри доходів громадян нашої держави значно менші. Так, середня заробітна плата в Польщі на початку 2013 р. перевищує український показник в 3,3 рази. Польська середня пенсія в 2,8 рази більше, ніж українська.

Проблема нестачі коштів на пенсійне забезпечення простежується в процесі аналізу фінансових показників

бюджету ПФУ з 2009 р. по 2013 рр. Динаміка зростання витрат бюджету Фонду вказує на їх зв'язок з темпами економічного зростання, оскільки за згаданий період пенсійні витрати зросли в 1,5 рази, державного бюджету – в 1,7 рази, ВВП – у 1,7 рази. Зберігати витрати бюджету Фонду на рівні загальнодержавних темпів економічного зростання вдавалося лише завдяки щорічному збільшенню асигнувань з державного бюджету. Але такі кроки не вирішують основної проблеми пенсійної системи, а лише підсилюють порушення страхового принципу фінансування бюджету ПФУ. Трудомісткій українській економіці не по силам тривале «проїдання» бюджетних коштів таких розмірів.

За дослідженнями МОП, Україна знаходиться на 89 місці за продуктивністю праці. Серед країн СНД Україна займає четверту позицію. Якщо в 2010 р. показник продуктивності праці (ВВП на працівника) в Україні становив \$ 17,8 тис., то в Росії він дорівнював \$ 37,6 тис., а в США – \$ 103 тис. Серед головних причин такої ситуації – неефективні бізнес-процеси, бюрократія та адміністративні бар'єри з боку держави для комерційного сектору, особливості українського менталітету і чинники «сімейності» на підприємстві.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інтегральний показник рівня тіньової економіки в Україні в 2012 р. зріс порівняно з аналогічним періодом 2011 р. і досяг 34% ВВП. А за результатами анкетування, що був проведений Інститутом соціології НАНУ, в 2009 р. оплату праці оцінили як несправедливу майже 80 % респондентів у різних галузях економіки.

Нині частка витрат на оплату праці в структурі собівартості виробництва продукції в Україні становить майже 9 %, тоді як у країнах Західної Європи – 45 %, а в США – до 65 %. Тому відбувається відтік трудових ресурсів в тінь заради отримання більших доходів. Тільки від детінізації вітчизняного ринку праці, на думку експертів, у вигляді податків та єдиного соціального внеску в економіку могли б додатково надходити мільярди гривень.

Пенсійна реформа передбачає впровадження обов'язкової накопичувальної складової пенсійної системи України, яка повинна була б частково вирішити проблему залежності одержувачів пенсій від платників внесків. Це передбачає здійснення низки інституційних змін у сфері пенсійного забезпечення, на ринку цінних паперів, праці тощо.

Проте, нині процес реформування все ж повинен активно продовжуватися, оскільки, крім урядової стратегії, вимоги щодо реформування пенсійної системи висувають перед Україною МВФ та ЄС. Підкреслимо, що в такій ситуації додаткові фінансові ресурси для здійснення ефективної пенсійної реформи знайти вкрай складно. На нашу думку, треба сконцентрувати увагу на пошуку альтернативних джерел. Розвиток накопичувального пенсійного забезпечення розглядається як інвестиційний проект з великою очікуваною нормою чистого прибутку, але з довгостроковим періодом окупності.

За різними оцінками експертів, на руках у українців – від \$ 40 до \$ 60 млрд. Ці кошти через постійну нестабільність в державі не виконують свого головного завдання – не інвестуються у вітчизняну економіку. Безумовно, вони будуть забезпечувати певне зростання споживчого попиту, однак макроекономічний ефект від цього буде досить опосередкованим.

Розглянемо ситуацію в Одеській області. За підсумками 2013 р., середній розмір пенсії по Одеській області склав 1402,19 грн, зокрема за віком – 1431,41 грн, за

інвалідністю – 1318,11 грн, із втрати годувальника – 1067,34 грн, за вислугу років – 1687,57 грн, соціальні пенсії – 974,88 грн. У 2013 р. середній розмір пенсії зріс на 54,48 грн, що становить 4 % від рівня 2012 р. Протягом 2009–2013 років розмір пенсії збільшувався в середньому на 12,3 %. Збільшення середнього розміру пенсії обумовлено щорічною індексацією розміру пенсії, проведеної в установленому порядку, а також перерахунками пенсій у зв'язку зі зміною прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян, іншими перерахунками.

Кількість пенсіонерів в Одеській області на 1 січня 2014 р. склала 606 650 осіб, з них отримують пенсію за віком 479500 осіб (79 % від загальної кількості пенсіонерів), за інвалідністю – 79927 осіб (13,2 %), у разі втрати годувальника – 27303 осіб (4,5%), за вислугу років – 13406 осіб (2,2 %), соціальні пенсії – 6436 осіб (1,1 %).

За період 2009–2013 років. кількість одержувачів пенсій зменшилася на 5654 осіб (0,9 %). Зменшення кількості пенсіонерів пояснюється закінченням терміну виплати пенсій у разі втрати годувальника, пенсіоне-

рам-інвалідам, у яких закінчився термін перебування на інвалідності, рівнем смертності серед цієї категорії населення, а також відтермінуванням виходу на пенсію у зв'язку з підвищенням пенсійного віку жінок і збільшенням страхового стажу, за наявності якого особа набуває право на пенсію за віком, по інвалідності та в разі втрати годувальника. Змінилася структура пенсіонерів за видами пенсійного забезпечення: збільшилася частка пенсіонерів за віком (з 77,9 % в 2007 р. до 79 % в 2013 р.) і за вислугою років (з 1,9 % в 2007 р. до 2,2 % в 2013 р.), при цьому значно зменшилася частка одержувачів пенсій по втраті годувальника (з 5,1 % в 2007 р. до 4,5 % в 2013 р.) і одержувачів соціальних пенсій (з 1,7 % до 1,1 % відповідно). Частка одержувачів пенсій по інвалідності незначно зменшилася (з 13,4% до 13,2%).

На тлі недостатніх доходів пенсійної системи в Україні зростає доля пенсіонерів в структурі населення. Як наслідок, знижуються темпи зростання розміру пенсій, система пенсійного забезпечення набуває зрівняльного характеру. Середня тривалість життя і пенсійний вік в країнах світу наведені у таблиці 1.

Таблиця 1.

Середня тривалість життя і пенсійний вік у країнах світу

Країна		ТРИВАЛІСТЬ ЖИТТЯ	ПЕНСІЙНИЙ ВІК	Різниця	Примітка
Україна	чоловіки	62	60	2	
	жінки	74	55 (до 1 січня 2015 р.)	19	до 2021 року пенсійний вік для жінок буде поступово підвищуватися до 60 років
Білорусія	чоловіки	62	60	2	
	жінки	74	55	19	Не планується підвищувати пенсійний вік, проте стимулюватиметься більш пізній вихід на пенсію
Росія	чоловіки	59	60	-1	
	жінки	73	55	18	
Польща	чоловіки		65		
	жінки		60		
Чехія	чоловіки		62		
	жінки	74	60		
Угорщина	чоловіки		62		
	жінки		62		
Велика Британія	чоловіки	75	65	10	Існують плани підвищення пенсійного віку для чоловіків до 66 років (з 2016 р.)
	жінки	81	60	21	
Франція	чоловіки		62.5		
	жінки		62.5		З 2016 року можливе підвищення до 62 років
Італія	чоловіки		60		
	жінки		57		

Німеччина	чоловіки		65		
	жінки		65		
Іспанія	чоловіки		65		
	жінки		65		
Норвегія	чоловіки		67		
	жінки		67		
США	чоловіки		65		Існують плани щодо збільшення до 69 років до 2015 року
	жінки		65		
Канада	чоловіки		65		
	жінки		65		
Японія	чоловіки	77.4	70	7.4	
	жінки	84	70	14	

За даними Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, зіставимо пенсійний вік для жінок і чоловіків (табл. 2).

Таблиця 2

Зіставлення пенсійного віку для жінок і чоловіків

Межі пенсійного віку для жінок і чоловіків	Перелік країн, де встановлена певна межа
Однаковий пенсійний вік для жінок і чоловіків	Австралія, Бенін, Кірібаті, Нігерія, Чад, Конго, Кот-д'Івуар, Фіджі, Гаїті, Індія, Індонезія, Кенія, Малайзія, Непал, Папуа-Нова Гвінея, Руанда, Сенегал, Сінгапур, Таїланд, Уганда, Буркіна-Фасо, Італія, Малі, Бурунді, Камерун, Китай, Домініка, Єгипет, Ефіопія, Гана, Гренада, Гайана, Південна Корея, Лаоська НДР, Ліван, Маврикій, Марокко, Парагвай, Філіппіни, Сент-Вінсент і Гренадіни, Сьєрра-Леоне, Судан, Танзанія, Тринідад і Тобаго, Туніс, Уругвай, Зімбабве, Канада, Франція, Гватемала, Нікарагуа, Швеція, Бангладеш, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Лусія, Фінляндія, Болівія, Кіпр, Еквадор, Гонконг, Японія, Нова Зеландія, Перу, Німеччина, Ірландія, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Португалія, Іспанія, США, Барбадос, Данія, Ісландія, Норвегія.
Більш низький пенсійний вік для жінок:	
на один рік	Бельгія, Швейцарія.
на 1,5—4,5 роки	Латвія (1,5), Чеська Республіка (1,84), Туреччина (2), Коста-Ріка (2), Угорщина (2), Литва (2,5), Вірменія (2,5), Словенія (2, 67), Естонія (3,5), Ізраїль (4), Киргизстан (4,34), Болгарія (4,5).
на 5 років	Алжир, Бахрейн, Колумбія, Куба, Іран, Йорданія, Шрі-Ланка, Мадагаскар, Мавританія, Пакистан, Саудівська Аравія, Сирія, Тайвань, Узбекистан, Венесуела, В'єтнам, Білорусь, Російська Федерація, Україна, Азербайджан, Туркменистан, Молдова, Панама, Казахстан, Сербія і Чорногорія, Хорватія, Аргентина, Бразилія, Кабо-Верде, Чилі, Конго, Грузія, Ямайка, Лівія, ПАР, Албанія, Австрія, Греція, Гондурас, Польща, Великобританія.

Слід визначити, що у Чехії та Словаччині пенсійний вік для жінок залежить від кількості дітей.

Таким чином, можна зробити висновок: безумовно, реально відшукати додаткові альтернативні джерела для фінансового забезпечення пенсійних реформ і заходи для підвищення ефективності системи. Отже, реформування вітчизняної пенсійної системи має відбуватися послідовно, підкріплюватися політичною волею влади і мати дієвий механізм контролю цих процесів.

Література.

1. Некоторые аспекты пенсионной реформы в Украине // Пенсионная реформа, 21 Октября 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: krasnodon-pfu.gov.ua/...reforma/...aspekty...reformy...ukraine/52-nekot.
2. Гурвич Е. Т. Пенсионная политика в долгосрочной перспективе – общий взгляд / Е. Т. Гурвич // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 3 (15). – С. 178–180.

3. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050: проект фінанс. ЄС, співфінанс. та виконується ПРООН. – К. : Аналіт.-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – 72 с.

4. Коваль О. П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку : монографія / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2012. – 240 с.

5. Коваль О. П. Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні : аналіт. доп. / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2011. – 96 с.

6. Назаров В. Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы? / В. Назаров // Вопросы экономики. – 2012. – № 9. – С. 67–87.

7. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації : колективна монографія / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. – 270 с.

8. Пенсійне забезпечення: міжнародний досвід : проект USAID [Електронний ресурс]. – 2011. – Лютий. – Режим доступу : http://pension.kiev.ua/files/pensprovision_international_experience_feb2011_ua.pdf.

Олександр Бухтатийзавідуючий відділом забезпечення зв'язків з органами державної влади
Адміністрації Президента України, к.держ.упр.**ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА:
СВОБОДА СЛОВА VS СУСПІЛЬНА МОРАЛЬ**

У статті досліджуються та аналізуються проблемні питання реалізації державної політики у сфері захисту суспільної моралі та гарантій дотримання принципів свободи слова і свободи вираження поглядів в умовах демократичного державотворення.

Ключові слова: свобода вираження поглядів і переконань, захист суспільної моралі, демократичне врядування.

Olexander Buhtatyy**STATE INFORMATION POLICY:
FREEDOM OF SPEECH VS PUBLIC MORALITY.**

This paper investigates and analyzes the issues of state policy in the sphere of public morality and guarantees of freedom of speech and freedom of expression in a democratic state.

Keywords: freedom of speech, freedom of expression, protection of public morality, democratic governance.

Александр Бухтатий**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА:
СВОБОДА СЛОВА VS ОБЩЕСТВЕННАЯ МОРАЛЬ**

В статье исследуются и анализируются проблемные вопросы реализации государственной политики в сфере защиты общественной морали и гарантий соблюдения принципов свободы слова и свободы выражения взглядов в условиях демократического правления.

Ключевые слова: свобода слова, свобода выражения взглядов и убеждений, защита общественной морали, демократическое правление.

✎ Проблема пошуку балансу в питаннях щодо формування та реалізації державної інформаційної політики щодо забезпечення свободи слова та захисту етичних і моральних принципів у практиці державотворення, а також вироблення збалансованого підходу щодо врегулювання інформаційних відносин у сучасній системі державного управління, сьогодні не тільки не втрачає актуальності, а й набуває нових ознак і модифікацій.

Причиною цьому є гіперзростаючі обсяги інформації та засобів її поширення. Британський соціолог і публіцист Джон Кін (англ. John Keene) у праці «Мас-медіа і демократія» зазначав, що «максимізація свободи комунікацій вимагає розширення вибору, що, в свою чергу, потребує як урізноманітнення засобів комунікацій, за допомогою яких різні групи населення могли б спілкуватися, якщо у них виникає таке бажання, – так і визнання існування обставин, за яких свобода волевиявлення деяких громадян конфліктує із свободою волевиявлення інших» [7, с. 35].

Більшість дослідників погоджуються з думкою про те, що перші глибокі філософські аналізи і дискусії щодо побудови ідеальної моделі політичної системи беруть свій початок ще з часів Афіньської демократії.

Очевидно, що питання інституалізації та балансування таких категорій, як «свобода вираження поглядів і переконань» та «суспільна мораль», не втрачають своєї актуальності і сьогодні, що забезпечує зв'язок визначеної теми із науковими та практичними завданнями, які сьогодні постають перед вітчизняною наукою з державного управління.

Ідея дослідження полягає у пошуку аргументації та логічної доказової бази про взаємозв'язок між рівнем

розвитку демократії з усталеними суспільними традиціями, культурними домінантами та існуючими практиками щодо забезпечення гарантій свободи слова і захисту етичних та моральних принципів, притаманних певному суспільству, у практиці сучасного державотворення, зокрема в частині законодавчих аспектів.

✎ Наукові дослідження і публікації, період утворення перших з яких сягає часів VI–V сторіч до нашої ери, розкриває широке поле для дослідницької діяльності. Утопічні ідеї Сократа, Платона та Арістотеля досі перебувають на вістрі наукових та політичних дискусій, але більшість з них присвячувалась питанням пошуку ідеального державного устрою, оптимальної політичної системи, виборів, розподілу влади на гілки. Водночас питання регулюючої функції держави в інформаційних відносинах, зокрема з позиції моралі та етики, залишалося поза увагою.

✎ Ми поставили собі за мету з'ясувати і визначити природу механізмів індивідуальної свободи вираження поглядів і переконань та державного регулювання у сфері захисту суспільної моралі у процесах демократичного державотворення, а також звернути увагу на питання цензури.

✎ Аналіз результатів наукових досліджень і наукових праць, починаючи з найвідоміших давньогрецьких філософів та науковців і практиків сучасності, дає підстави зробити висновок про наявність певних неузгодженостей у поглядах з питань демократичного державотворення, що дає підстави визначити коло невирішених раніше частин загальної проблеми, пов'язаної з демократичними традиціями принципів свободи

вираження поглядів та переконань, яким присвячується означена стаття. Загалом, спокуса щодо наділення держави моралізаторською функцією озброюється закидами щодо суспільно дезінтегруючої, шкідливої та певною мірою асоціальної діяльності засобів масової інформації. Насправді ці звинувачення мас-медіа існували практично у всіх історичних етапах розвитку людської цивілізації.

І саме цей аспект – реакція держави і суспільства на «мас-медійні виклики» – ставав визначальним у визначенні вектору розвитку і рівня ефективності державного управління, що, згідно з Арістотелем (грец. Αριστοτέλης; 384 – 322 до н. е.), має забезпечувати «справедливе погодження цілої держави та узгодження законів з метою досягнення загального блага громадян» [3, с. 88], тобто системи, здатної вибудовувати такі інституції, які б врівноважували різновекторні потреби індивідуума та всієї громади, в тому числі щодо індивідуального права на свободу вираження своїх поглядів і переконань та дотримання принципів суспільної моралі й етики.

✎ Сучасне позиціонування понять «свобода слова», «свобода вираження поглядів» у діяльності більшості європейських держав знайшло відображення у положеннях статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, підписаної Урядами-членами Ради Європи від 4 листопада 1950 року, якими визначається право кожного на свободу вираження поглядів. Причому, це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки [8].

Загалом «вільне слово» як політичний інструмент набуло вагомій ваги у давньогрецьких державах-полісах. Характерно, що цим інструментом могли користатися не тільки привілейовані верстви, а фактично кожен громадянин давньогрецьких держав-полісів. К. Кулле (фр. Corinne Coulet), досліджуючи питання функціонування засобів масової інформації в Давній Греції, також відзначає, що «судячи з текстів, висловлюватись можна було вільно» [9, с. 32]. Для того, щоб з'ясувати межі свободи висловлювань давньогрецького громадянина, на нашу думку, потрібно звернутися до праць класиків того періоду.

Зокрема, зауважимо, що Арістотель надавав своє визначення поняттю «етика», яка в його розумінні означала «життєву мудрість; етика – це вчення про моральність, про прищеплення людині діяльно-вольових, духовних якостей, необхідних їй в першу чергу для суспільного життя, а вже потім в особистому; вона вчить практичним правилам поведінки і стилю життя окремого індивідуума, водночас не перетворюючись внаслідок цього на індивідуалістичну етику. Арістотель не осмислював окремої людини (громадянина) поза полісом, для нього людина – істота суспільно-політична. Етика Арістотеля тісно пов'язувалась з політикою, вченням про сутність і задачі держави» [2, с. 134].

Разом з тим, якщо поставити питання, чому у творах Арістотеля практично не розглядається проблематика свободи слова та свободи вираження поглядів, то, на нашу думку, відповідь криється в самому дусі та ідеї тих творів, які ґрунтуються саме на унікальній фундаментальній основі, збудованій на принципах свободи особистості в «справедливій державі». Іншими словами, Арістотель не розглядає проблему свободи слова,

бо її не існувало у сучасному розумінні цього значення. Свобода вираження своїх думок вважалася природним правом громадянина. Сучасний російський дослідник Ю. Андрєєв пояснює факт виникнення «грецького чуда» феноменом «бінарної опозиції», сутність якого полягає у повазі до традиційних для суспільства моральних норм та бунтарством, неприйняттям поведінкових норм, які диктуються волею колективу і суспільною думкою. Автор, досліджуючи питання «грецького чуда», звернув увагу на те, що на відміну від більшості стародавніх суспільств, які розвивались більш-менш ізольовано і, як правило, замкнених на собі, автократично (класичними прикладами можуть слугувати Єгипет і Китай), грецьке суспільство було суспільством відкритого типу, іншими словами, орієнтовним на широкі контакти із зовнішнім світом з метою обміну не тільки різними матеріальними цінностями, але і різноманітною інформацією [1, с. 12].

Крім того, зауважимо на однозначній позиції Арістотеля стосовно недоцільності обмежувати ці свободи, адже «користуватися словом більш притаманно людській природі, ніж користуватися тілом. Якщо ж хтось скаже, що людина несправедливо користується цією здатністю слова, може зробити багато шкоди, то це зауваження можна однаково віднести до всіх благ, виключаючи добродетель, і переважно до всіх, які найбільш корисні, як наприклад, до сили, здоров'я, багатства, воєначальства: людина, користуючись цими благами як належить, може принести багато користі, а несправедливо – дуже багато шкоди» [2, с. 750]. Арістотель відзначав, що запропоновані Платоном заходи щодо подолання соціального зла (розколу суспільства на ґрунті релігійних вірувань, театральних майданчиків чи у віршах поетів) можуть призвести до негативних результатів, абсолютно протилежних очікуванім.

Створюючи свій алгоритм побудови ідеальної держави, інший класик давньогрецької філософії Платон виробив низку прогресивних рекомендацій щодо порядку формування судової системи, організації виборів органів влади та забезпечення контролю за її діяльністю, але водночас виявив закомплексованість та клерикалізм у питаннях свободи вираження поглядів «вільними громадянами ідеальної держави».

Єдиним неприпустимим аспектом у здійсненні комунікацій Арістотель вважав «лихослів'я», викорінення якого вбачав у досить простому заході – «нехай буде один закон для всіх, а саме такий: нехай ніхто нікого не лихословить» [11, с. 400]. Філософ вважав, що висміювання дозволяється, але лише в тому випадку, якщо воно відбувається без гніву, як забава. В іншому випадку особу буде визнано негідним громадянином та порушником законів [2, с. 401]. «Особливо не допускаймо лихослів'я в середовищі молоді: треба, щоб вони не говорили самі й не чули від інших чогось подібного» [3, с. 211]. Найвищою мірою покарання за лихослів'я, на думку філософа, могло бути позбавлення громадянських прав, «бо такі провини притаманні тільки рабам і не сумісні з гідністю вільно народженої людини» [3, с. 211].

Водночас аналіз Платонівських думок щодо шляхів, методів та інструментів побудови ідеальної держави, що були викладені у «Законах», дає підстави стверджувати, що цей давньогрецький філософ не тільки не вбачав позитиву у становленні демократичної моделі державного устрою, а й наголошував на необхідності державного регулювання суспільних відносин у сфері релігії та мистецтва. Фактично у «Законах» наголошується на необхідності цензури.

Платон, обговорюючи процедуру формування справедливого законодавства та, очевидно, шукаючи найліпшу форму державного правління, зазначав, що «поет не має творити нічого наперекір звичаям держави, наперекір справедливості, красоти та блага. Свої творіння він не повинен показувати нікому з приватних осіб, перш ніж не покаже їх призначеним для цього суддям та охоронцям законів та не отримає від них схвалення» [11, с. 253]. Продовжуючи тему мистецтва філософ визнав, що «в музичному мистецтві є багато прекрасних давніх творів старих поетів. Ніщо не заважає вибрати з них те, що відповідає і притаманне державі, яка будується. Оцінниками їх будуть обрані особи не молодші за п'ятдесят років. Вони здійснять вибір із давніх творів і допустять те, що видасться підходящим; зовсім неподходящі твори вони відкинуть; твори з недоліками вони багаторазово піддадуть виправленню» [11, с. 254].

Фактично цією тезою Платон заперечив, можливо, й утопічні на той час складники ідеалів еллінської демократії, які вперше задекларували ідеали свободи слова та свободи вираження поглядів, які врешті знайшли своє міжнародне визнання в середині XX сторіччя. Сподівання філософа на ефективність діяльності різноманітних «таємних рад», метою яких є визначення «якості» релігійних порядків, театральних вистав та творів поетів, довели свою неспроможність. Більш того, на нашу думку, саме свобода слова та свобода вираження поглядів стали тими рушійними силами, які дали поштовх до утворення феномену «грецького чуда» та еллінської демократії.

Досить непривабливо виглядають і думки Платона щодо театру, який вважається одним з невід'ємних публічних інститутів давньогрецької демократії. «Невже більш ганебно Гомеру, Тиртею та іншим поетам погано викласти в своїх творах погляди на життя та на його уклад, ніж Лікургу, Солону і взагалі тим, хто став законодавцем, написав твори? – запитував філософ. – Або правильніше, щоб зі всіх творів, які існують у державі, твори, написані про закон, частіше розгорталися читачем, оскільки вони значно прекрасніші та корисніші? І щоб твори інших письменників були узгоджені з цими або у випадку різночитань піддавались би висміянню?» [11, с. 312]. Про силу і значущість театру в давньогрецькому полісі зазначає французька дослідниця К. Кулле. Грецька трагедія майже завжди критична, вона торкається функціонування демократії, політичних уподобань, афінської імперської політики, державних діячів. У ній популярних людей критикують і навіть висміюють. Ю. Андрєєв також зазначав, що скандальні політичні процеси проти кращих людей держави назавжди покрили ганьбою афінську демократію, безжально висміював в своїх комедіях батько давньогрецької комедії Арістофан (грец. *Ἀριστοφάνης* ; 444 – 380 до н. е.), який не боявся кидати в обличчя афінському народу з театральних містків гірку правду про нього [1, с. 90].

На нашу думку, Платон, запропонувавши встановити жорсткий державний контроль як щодо питань релігійних, так і стосовно мистецтва, виразив зневіру в те, що дало змогу утворити феномен давньогрецької демократії – свободу особистості, зокрема у вираженні своїх поглядів та переконань.

Російський дослідник Ю. Андрєєв зазначив, що «на загальному фоні історії Давнього світу, та й не тільки давнього, грецька цивілізація сприймається як дещо і насправді незвичайне, як деяке чудо, або якщо перейти на мову науки, як різке відхилення від загальних норм, як неповторне, унікальне явище, що ніде і ніколи більше

не зустрічалось в історії людства» [1, с. 9]. На нашу думку, саме свобода і право кожного самостійно визначати свою позицію та брати участь у вирішеннях як питань суспільно-політичних, так і щодо творів мистецтва, є тим каталізатором, який дозволяє винайти оптимум у суспільстві.

Сучасний італійський історик-медієвіст Умберто Еко (іт. *Umberto Eco*) резонно зауважив, що будь-які заборони або «табу не «проголошуються» шляхом морального чи інтелектуального декрету, табу формується тисячолітнім відстоюванням в темних глибинах колективного підсвідомого (з тих же причин, з яких нейтральна мережа здатна дійти сама по собі до еквілібру). Так, все так, табу не можна призначити, воно само призначається» [16, с. 11–12].

У цьому аспекті доцільно зазначити, що у ряді європейських держав проблеми захисту суспільної моралі відносяться до компетенції різних державних та громадських органів.

Унікальний досвід у галузі свободи вираження поглядів і переконань має Королівство Швеція, в якому у сфері захисту суспільної моралі діє медійна рада. Загалом, законодавство Швеції під свободою преси визначає право кожного громадянина видавати твори без раніше встановлених будь-яким органом державної влади перешкод, притягатись до відповідальності тільки у встановленому законом суду за зміст творів, крім тих випадків, коли їх зміст явно не суперечить закону, ухваленому з метою охорони суспільного порядку, який водночас не може обмежувати право на суспільну інформованість. Жоден твір до публікації не може бути цензуровано і його відтворення не може бути заборонено. Крім того, шведські законодавці зробили наголос на важливості «найбільш широкої свободи інформації у політичній, релігійній, профспілковій, науковій і культурних сферах діяльності» [5, с. 705].

Позитивним прикладом «довготерпіння і толерантності» є ставлення до преси у Сполученому Королівстві Велика Британія. Так, політичний скандал з незаконним збиранням інформації журналістами газети «*News of the World*» (входила до складу медіа-імперії *News Corp.* Руперта Мердока), що мав місце у Великобританії у 2011 році, вивів цю проблему на поверхню суспільно-політичних відносин. В результаті було створено спеціальну слідчу комісію, яку очолив лорд-суддя Брайан Левесон (англ. *Brian Henry Leveson*). Не дивлячись на те, що у висновках комісії було зазначено на необхідності створення «сильного і незалежного наглядового органу за діяльністю ЗМІ, оскільки прийшов час, щоб політики виконали свої обіцянки і відставили в бік свої особисті відносини з власниками та редакторами засобів масової інформації» [6], урядовці не підтримали цю позицію і відзначили, що подібні питання мають вирішуватись органами саморегулювання преси. Відзначимо, що питаннями захисту суспільної моралі у Великобританії переймаються Відомство з питань стандартів реклами, Британський державний інститут сім'ї та батьківства та Британський комітет з класифікації фільмів.

Про ефективність діяльності Польської Ради етики ЗМІ свідчить закриття у червні 2012 року ранкової радіопрограми «*Poranny WF*» на варшавському радіо «*Eska Rock*». Рада визнала висловлювання радіоведучих Фігурського та Воевудського проявом ксенофобії, різючої грубості і мовою ненависті, після чого їх було звільнено з роботи, а програму закрито [14].

У Федеративній Республіці Німеччина питання захисту суспільної моралі врегульовується Законом «Про

охорону молоді», яким передбачена діяльність Федерального органу контролю за носіями інформації, що чинять негативний вплив на молодь, що створюється Федеральним Урядом (до складу якого входять Голова, який призначається Федеральним Міністерством з питань сім'ї, осіб похилого віку, жінок та молоді; засідателі по одному від кожної федеральної землі, які призначаються відповідними земельними урядами, та інші засідателі, які призначаються Федеральним Міністерством з питань сім'ї, осіб похилого віку, жінок та молоді). Сфера дії цього органу стосується прийняття рішень про включення до списку носіїв інформації, що чинять негативний вплив на молодь, та про виключення їх з такого списку.

Крім цього, вищий земельний орган влади або організація добровільного самоконтролю присвоює фільмам, кінопрограмам та ігровим програмам індекси. При цьому, вищий земельний орган влади може укласти договір з організацією добровільного самоконтролю, за яким дозволи та індексація, які видаються (здійснюється) організацією добровільного самоконтролю, є рівноцінними з дозволами та індексацією, що видані (здійснені) вищими земельними органами влади всіх Федеральних земель.

У Республіці Франція право на телерадіомовлення надається самостійним державним органом – Вищою радою з аудіовізуальних засобів, утвореною відповідно до Закону «Про вільне мовлення». Склад Вищої ради: три члени призначаються Президентом Французької Республіки, три члени – Головою Національних Зборів, три члени – Головою Сенату.

Вища рада видає дозволи на використання частот; гарантує забезпечення незалежності державних телерадіокомпаній, контролює дотримання порядку свободи конкуренції та гарантує об'єктивність подачі інформації; стежить за дотриманням та охороняє права дітей та підлітків (для чого вводяться конкретні вікові обмеження для перегляду тих чи інших телепередач); сприяє збереженню та пропаганді французької мови та культури. До повноважень ради належить накладення санкцій на телеканали, вона може ініціювати також судові розгляди.

Контроль над змістом фільмів, що виходять в прокат в кінотеатрах Французької Республіки, покладено на Комісію з класифікації фільмів, яка здійснює рейтингування кінопродукції за віковими критеріями у разі наявності в ній насильства, жорстокості та еротичності і видає висновки, на підставі яких Міністерство культури Французької Республіки підписує дозвіл на прокат.

У Королівстві Данія функціонують: Національне агентство з питань ІТ та телекомунікації Міністерства з питань досліджень, інновацій та вищої освіти, Данська медіарада для дітей та молоді Міністерства культури Королівства Данії, Національне агентство споживачів, що входить до складу Міністерства економіки та внутрішніх справ Королівства Данії, а також Міністерство з питань дітей та освіти Королівства Данія.

У Литовській Республіці законом «Про громадську інформацію» у Литві передбачено діяльність Комісії з етики журналістів і видавців, як органу саморегулювання розповсюджувачів публічної інформації, що складається із 12 членів (по одному представнику від Литовського центру з прав людини, Асоціації психіатрів Литви, Литовської єпископської конференції, Асоціації видавців періодичної преси Литви, Асоціації Литовського радіо і телебачення, Асоціації кабельного телебачення Литви, Асоціації регіонального телебачення, Союзу журналістів Литви, Товариства журналістів Литви, Центру жур-

налістики Литви, Литовського Національного радіо і телебачення).

Комісія, зокрема, здійснює нагляд за дотриманням розповсюджувачами публічної інформації, встановленого законами та іншими правовими актами, порядку публічного показу, тиражування і розповсюдження кінофільмів, відеофільмів і відеопрограм, публічного показу заходів еротичного характеру, розповсюдження видань еротичного і насильницького характеру.

Закон «Про захист неповнолітніх від негативного впливу публічної інформації» визначає критерії публічної інформації, яка негативно впливає на психічне здоров'я неповнолітніх, їх фізичний, розумовий або моральний розвиток, порядок її розповсюдження, а також права, обов'язки і відповідальність розповсюджувачів та інших учасників, журналістів та органів, що здійснюють нагляд за їх діяльністю.

Нагляд за виконанням вказаного Закону здійснює інспектор з журналістської етики, який, зокрема, стежить за реалізацією положень вказаного Закону, співпрацює з державними органами та органами самоврядування, неурядовими та іншими організаціями, надає рекомендації розповсюджувачам публічної інформації, журналістам та іншим зацікавленим особам щодо застосування вказаного Закону, розробляє нормативно-правові акти, спрямовані на реалізацію Закону, розглядає скарги у зв'язку з порушенням Закону.

В Україні питання проблеми захисту суспільної моралі було вирішено врегулювати на законодавчому рівні. 20 листопада 2003 року прийнято Закон України «Про захист суспільної моралі», який дав визначення поняттю «суспільна мораль – система етичних норм, правил поведінки, що склалися у суспільстві на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість» [12].

Крім того, було запроваджено державне регулювання контролю обігу продукції, що негативно впливає на суспільну мораль – порядок й умови обігу відповідної продукції та контроль за ним, вироблення правових механізмів і встановлення прав та обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ і організацій усіх форм власності із забезпечення захисту суспільної моралі [12].

Законом передбачено, що державний нагляд за дотриманням вимог цього Закону та чинного законодавства у сфері захисту суспільної моралі в межах своєї компетенції здійснюють Міністерство культури України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство юстиції України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство внутрішніх справ України, Генеральна прокуратура України, Державна митна служба України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а також Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі. Склад комісії затверджується Кабінетом Міністрів України, його діяльність фінансується з Державного бюджету України.

Національна комісія є постійним позавідомчим державним експертним і контролюючим органом, який діє відповідно до цього Закону та чинного законодавства України і є відповідальним за утвердження здорового способу життя, належного стану моральності суспільства, контролює обіг продукції і видовищних заходів сексуального чи еротичного характеру.

Рішення Національної комісії, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для розгляду централь-

ними і місцевими органами влади, засобами масової інформації всіх форм власності, а також фізичними та юридичними особами.

Таким чином, в Україні де-факто утворено державний орган, на який покладено функції цензурування інформаційної продукції.

Так, у Законі України «Про захист суспільної моралі» визначено, що одними з основних напрямів державного регулювання обігу інформаційної продукції, що впливає на суспільну мораль, є: формування єдиної комплексної системи забезпечення захисту моральних засад і утвердження здорового способу життя у сфері інформаційної діяльності, освіти та культури.

Таблиця 1.

Основні завдання, обов'язки та права Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі [12]

—	Обов'язки	Права
розробка засад державної політики; аналіз процесів і тенденцій, що відбуваються у сфері захисту суспільної моралі, розробка рекомендацій для органів державної влади та місцевого самоврядування з їх правового регулювання; контроль за дотриманням чинного законодавства України у сфері захисту суспільної моралі;	аналіз теле-, радіо-, відеопродукції, репертуару кінотеатрів, друкованої продукції засобів масової інформації, а також видовищних заходів; попередження розповсюдження та заборона демонстрації інформаційних матеріалів, які завдають шкоди моральності суспільства; створення архіву та бібліотеки матеріалів еротичної проблематики, порнографічного характеру та матеріалів, що пропагують насилля і жорстокість; розгляд скарг громадян про порушення вимог законодавства у сфері захисту суспільної моралі та вжиття належних заходів реагування відповідно до своїх повноважень.	отримувати від органів державної влади і місцевого самоврядування, засобів масової інформації інформацію з питань, визначених цим Законом; отримувати копії фільмів, теле- і радіопрограм, продукцію друкованих засобів масової інформації; проводити у межах своєї компетенції перевірки діяльності засобів масової інформації, установ і організацій всіх форм власності; викликати представників засобів масової інформації; вносити пропозиції стосовно притягнення засобів масової інформації, які порушують законодавство у сфері захисту суспільної моралі, до відповідальності; ініціювати питання про припинення дії ліцензії на діяльність з обігу продукції і видовищних заходів сексуального характеру, за умови виявлення порушень цього Закону

Таким чином, аналіз дає підстави стверджувати, що цей державний орган з порушення Конституції України може виконувати функції державного цензора, що по-перше, є неприйнятним у демократичній країні, а по-друге, суперечить європейським стандартам у сфері медіа. Тому, незважаючи на масштабність змін у політичній системі і економічних відносинах, Україна досі має всі підстави характеризуватися як країна «перехідного типу» з точки зору демократичних стандартів у сфері мас-медіа.

Механізм регулювання зазначеного питання було передбачено в Указі Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого передбачалася вирішити в установленому порядку питання щодо ліквідації Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі [13].

Водночас, потрібно звернути увагу на епізодичність зазначеного рішення та його неузгодженість в процесі подальшого впровадження реформи системи центральних органів виконавчої влади. Насамперед це пов'язано з остаточною невизначеністю завдань та повноважень відповідних органів державної влади. Так, за період з 2010 по 2011 роки відповідними Указами Президента України були затверджені положення всіх центральних органів влади. Водночас, вимоги Закону України «Про захист суспільної моралі», яким покладаються за-

значені функції на Міністерство культури, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство юстиції, Міністерство освіти і науки, Міністерство внутрішніх справ, Державний комітет телебачення і радіомовлення, не були враховані.

Розв'язання цієї проблеми вимагає тісної координації діяльності громадських об'єднань, закладів культури та освіти, засобів масової інформації та відповідних державних органів в частині підвищення освітньо-культурного рівня кожного члена суспільства, впровадження високих стандартів інформаційної культури тощо.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що демократичні ідеї свободи слова нерозривно пов'язані з об'єктивною реальністю суспільного розвитку на всіх його етапах.

Незважаючи на вкрай ідеалізований характер деяких з них, більшість все ж мають реальне підґрунтя, що спирається на існуючу практику побудови системи державного управління у європейських демократичних країнах.

За великим рахунком, ці ідеї вийшли за рамки свого історичного періоду і вказали вектор розвитку нації державного управління, в тому числі в аспектах формування та реалізації державної інформаційної політики. Впровадження у практику державного управління загальноновизнаних демократичних стандартів свободи слова, свободи вираження поглядів та переконань, дають змогу підвищити ефективність реалізації основних

функцій держави, підняти їх якісно новий рівень, заснований на приматі свободи інформації, відповідальності, культури та освіченості громадян.

Встановлення балансу між свободою слова та суспільною мораллю має відбуватися, зокрема, шляхом ліквідації Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі та продовження реформування системи центральних органів виконавчої влади.

Головна ідея полягає у диференціюванні «моралізаторської» функції держави на відповідні складові у сфері освіти, інформаційних відносин, культури, захисту здоров'я, правоохоронної діяльності тощо та покладення на законодавчо визначені державні органи завдання щодо реалізації відповідно до компетенції функції захисту суспільної моралі.

Механізми захисту суспільної моралі мають формуватися не державою, а суспільством, та ґрунтуватися на притаманних саме йому культурних, етичних, освітніх нормах.

Перспективи здійснення дослідження ґрунтуються на сучасних процесах демократичного державотворення, основна ідея яких полягає у реформуванні системи правових засад щодо захисту моральності у суспільстві, ґрунтуючись на загальновизнаних нормах і принципах міжнародного права й міжнародних договорів України.

Література.

1. Андреев Ю. Цена свободы и гармонии. Несколько штрихов к портрету греческой цивилизации / Ю. Андреев. – СПб. : Алетейя, 1998. – 434 с.
2. Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэзия. Категории. / Аристотель. – Мн. : Литература, 1998. – 1392 с.
3. Аристотель. Политика / Аристотель ; [пер. з давньогр. О. Кислюка]. – К. : Основи, 2003. – 239 с.
4. Баммель Г. Демокрит в его фрагментах и свидетельствах древности / Г. К. Баммель. – М. : Государственное социально-экономическое издательство, 1935. – 382 с.
5. Блохин Н. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII–XIX вв.). [сборник документов]. / Н. Н. Блохин/ – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 588 с.
6. Британский судья приговорил прессу. Закон о СМИ расколол Великобританию // Газета «Коммерсантъ». – № 228/П (5013). – 3 декабря 2012.
7. Кін Джон. Мас-медіа і демократія / Джон Кін ; [пер. з англ. О. Гриценко]. – К. : К.І.С., 1999. – 134 с.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод / Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – ст. 2371.
9. Куле К. СМИ в Древней Греции: сочинения, речи, разыскания, путешествия... / Коринн Куле ; [пер. с фр. С. Кулланды]. – М. : Новое литературное обозрение, 2004. – 256 с.
10. Медіаосвіта та медіаграмотність: підручник/ Ред.-упор. В. Ф. Іванов, О. В. Волошенюк; За науковою редакцією В. В. Різуна. – К. : Центр вільної преси, 2012. – 352 с.
11. Платон. Законы / Платон ; [пер. с древнегреч. А. Лосева, В. Асмуса, А. Годи]. – М. : Издательство «Мысль», 1999. – 832 с.
12. Про захист суспільної моралі. Закон України від 20 листопада 2003 р. 1296-IV // Офіційний вісник України – 2003. – № 52 (частина 1). – стаття 2736.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 9 груд-

ня 2010 року № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – ст. 3334.

14. Радіопрограму, в якій образили українок, закрили. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.polradio.pl/5/38/Artykul/103918>.

15. Себайн Джордж Г. Історія політичної думки / Джордж Г. Себайн, Томас Л. Торсон ; [пер. з англ.] – К. : Основи, 1997. – 838 с.

16. Эко Умберто. 5 эссе на темы этики / Умберто Эко; [пер. с итал. Е. Костюкович]. – СПб. : Симпозиум, 2005. – 160 с.

Юлія Глущенко

докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентіві України, к.е.н., доцент

БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні основи бюджетного та податкового потенціалу як головного складника фінансового потенціалу регіонів. Доведено негативні фактори впливу на рівень розвитку бюджетно-податкового потенціалу регіонів, що позначаються переважанням в місцевих бюджетах трансфертів, здебільшого цільового спрямування, та відсутністю дієвої системи стимулювання. Обґрунтовано необхідність регулювання системи міжбюджетних відносин, проведення ефективної регіональної політики в напрямі підвищення бюджетно-податкового потенціалу як важливого фактора територіального розвитку в Україні.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, місцеве самоврядування, бюджетне регулювання, бюджетно-податковий потенціал регіону, територіальний розвиток.

Yuliya Gluschenko

FISCAL CAPACITY TO PROVIDE TERRITORIAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

The theoretical foundations of the budget and tax potential as the main component of the financial potential. Proved negative impacts on the level of fiscal capacity of regions, denoted by a predominance of local budget transfers, mostly targeting, and the lack of an effective system of incentives. The necessity of regulating the system of intergovernmental relations, effective regional policy towards increasing the fiscal capacity as an important factor for local development in Ukraine.

Keywords: intergovernmental relations, local government, budget control, fiscal potential of the region, regional development.

Юлія Глущенко

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ В ОБЕСПЕЧЕННІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Рассмотрены теоретические основы бюджетного и налогового потенциала как главной составляющей финансового потенциала регионов. Доказаны негативные факторы влияния на уровень развития бюджетно-налогового потенциала регионов, обозначаемые преобладанием в местных бюджетах трансфертов, преимущественно целевого направления, и отсутствием действенной системы стимулирования. Обоснована необходимость регулирования системы межбюджетных отношений, проведение эффективной региональной политики в направлении повышения бюджетно-налогового потенциала как важного фактора территориального развития в Украине.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, местное самоуправление, бюджетное регулирование, бюджетно-налоговый потенциал региона, территориальное развитие.

Постановка проблеми

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Дослідження проблем розвитку бюджетно-податкового потенціалу як головного складника фінансового потенціалу регіонів є однією з умов забезпечення ефективного зростання соціально-економічних процесів. Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо подальшого реформування інституту місцевого самоврядування, передбачені Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року [18], подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, визначені Концепцією державної регіональної політики [11], підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів, зазначені Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [19] та ін.

Невирішеною залишається проблема переваги в доходах місцевих бюджетів цільових трансфертів, що стримує розвиток бюджетно-податкового потенціалу, дестимулює місцеві органи влади до мобілізації податкової бази, та відповідно спонукає до реформування системи міжбюджетних відносин.

Дослідженню теоретико-методологічних основ бюджетного та податкового потенціалу присвяче-

но наукові праці багатьох українських вчених-економістів, зокрема Є. О. Балацького, В. Г. Бороноса, А. В. Лучки, Ю. В. Пасічника, та ін. Серед російських: О. Багачьова, С. Зенченко, Е. Конярова, А. Коломієць, Ю. Куніцина та ін.

Враховуючи вагомий їх внесок у дослідження даної проблематики, бюджетно-податковий потенціал залишається актуальною категорією, що потребує постійних досліджень його підвищення в напрямку забезпечення належного територіального розвитку в Україні.

До невирішених частин загальної проблеми належать проблемні питання щодо зростання рівня бюджетно-податкового потенціалу регіонів. Головною проблемою низького його рівня є централізація бюджетної системи, мізерність частки власних доходів, переважання цільових трансфертів, що перешкоджає втіленню ефективної регіональної фінансової політики, націленої на задоволення потреб територіальної громади.

Метою статті є дослідження сутності, основних характеристик, факторів впливу та критеріїв зміцнення бюджетно-податкового потенціалу в умовах соціально-економічного розвитку територій в Україні. Для виконання поставленої мети вирішувалися наступні завдання:

- визначити теоретико-методологічні основи формування бюджетного та податкового потенціалу як головного складника фінансового потенціалу регіону;
- дослідити практику формування бюджетного та податкового потенціалу регіонів в Україні;
- запропонувати напрями зміцнення та перспективи росту бюджетно-податкового потенціалу в забезпеченні територіального розвитку в Україні.

➔ Бюджетно-податкова реформа 2010–2011 років, що позначилась ухваленням нової редакції Бюджетного та Податкового кодексу, привела до змін у системі регулювання функціонування місцевих бюджетів, проте не всі зміни у системі оподаткування та розподілу надходжень мали позитивний фінансовий ефект. Сучасний стан економічного розвитку територій потребує бюджетно-фінансового регулювання регіонального розвитку, що вимагає удосконалення механізму ефективного формування місцевих бюджетів та посилення бюджетно-податкового потенціалу регіону.

У науковій літературі існують різні бачення українських та зарубіжних вчених щодо визначень категорії «бюджетний потенціал». Зокрема, за визначенням відомого українського вченого Ю. В. Пасічника, бюджетний потенціал – це реальні можливості максимального використання наявного ресурсного потенціалу бюджетної системи протягом визначеного періоду часу [17]. А. В. Лучка вважає бюджетний потенціал сукупністю грошових коштів, що акумулюються та перерозподіляються через бюджет [16]. Є. О. Балацький характеризує його як можливий майбутній максимальний обсяг фінансових ресурсів (неподаткових надходжень і коштів цільових фондів) територій, отриманий шляхом оподаткування [1]. В. Г. Боронос відзначає, що це сума внутрішнього та зовнішнього потенціалів, які вже використовуються, а також резервів, що можуть бути залучені для його примноження у майбутньому [2].

Відомі російські вчені дотримуються дещо іншої думки щодо даного визначення. Так, С. Зенченко розглядає його як максимально можливі видатки, які може дозволити собі бюджет з огляду на власну дохідну частину, а також вказує на доцільність його розгляду з точки зору отриманих податкових платежів та ефективності їх використання [6]. Е. Конярова вважає бюджетний потенціал сумою умовно-власних доходів, отриманих від суб'єкта Російської Федерації (доходи за винятком чистих, що перераховані з федерального бюджету) та доходів федерального бюджету, що надійшли з території суб'єкта РФ [12]. А. Коломієць визначає як сукупні податкові ресурси, які розраховують шляхом коректування виробленого доходу на ряд компонентів отриманих доходів: додавання трансфертів, отриманих резидентами з державного бюджету, доходів фізичних осіб-резидентів від роботи за межами регіону, доходів від підприємницької діяльності [13].

В Україні основними критеріями бюджетного потенціалу вважають показники поточного фінансового стану, перспективи розвитку та якості управління бюджетом регіону [2].

Структура бюджетного потенціалу регіонів за ознакою джерел фінансування виокремлює: власний і залучений бюджетний потенціал [14]. Власний бюджетний потенціал регіону в основному формується за рахунок місцевих податків та податків. Джерелами залученого бюджетного потенціалу є податки і збори, трансферти, що перераховуються до місцевих бюджетів в порядку, визначеному бюджетним законодавством України.

Деякі фахівці вбачають структуру бюджетного потенціалу регіону у вигляді сукупних трьох основних складників: 1) частка бюджетного потенціалу регіону, яка формується за рахунок податкових та неподаткових доходів регіону; 2) відповідно до чинного законодавства перерозподіляється в державний бюджет; 3) є в наявності і може бути використана в перспективі [20].

Інші дослідники класифікують бюджетний потенціал як потенційний та реальний. Потенційний – визначає можливість акумулювання фінансових ресурсів у бюджеті відповідного рівня. Реальний відображає фактичний обсяг бюджетних ресурсів, акумульованих бюджетною системою на регіональному рівні [2].

Досліджуючи стан формування реального бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України, зазначимо, що бюджетна сфера на рівні місцевого самоврядування забезпечується лише на 85 % від реальної потреби [21]. У 2013 році стан формування місцевих бюджетів свідчить про скорочення їх фактичних надходжень навіть з урахуванням міжбюджетних трансфертів на 4,4 млрд грн. (1,9 %), зниження частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті до 23,8 %, мізерність частки місцевих податків і зборів – 7 % [4, с. 53] та навпаки – зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів до 52,4 %, а також збільшення частки вилучення до державного бюджету України з місцевих на 19,9 % [4, с. 54-71]. Більш того, в 2014 р. зростання обсягів вилучення планується на 68,8% (з 1,6 млрд грн. у 2013 р. до 2,7 млрд у 2014 р.).

Такий стан стримує можливості росту бюджетно-податкового потенціалу та, відповідно, не сприяє перспективам розвитку територій. Тож, результати дослідження дають підстави стверджувати, що незначна фінансова автономія місцевих органів влади в сучасних умовах не сприяє реалізації принципу субсидіарності надання публічних послуг, забезпечення розвитку інфраструктури, спрямованої на диверсифікацію національного виробництва та підвищення конкурентоспроможності регіонів. В цьому напрямку необхідним є проведення ефективної державної та регіональної фінансової політики.

Реалізація бюджетного потенціалу в умовах ефективного її проведення вбачається не тільки в економічних засадах щодо нарощування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок посилення оподаткування, а й має бути спрямованою на реформування системи міжбюджетних відносин. Зокрема, доречним є спрямування до складу доходів бюджету розвитку регіонів, на території яких ведеться видобуток корисних копалин, 10 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення. Приводом є негативний вплив виробничої діяльності нафтогазовидобувних підприємств на екологію регіону та погіршення стану доріг. По суті зазначені кошти є платою за екологічно-техногенний вплив на довкілля і, відповідно, хоча б частково повинні залишатися в районах видобутку для фінансування місцевих екологічних та соціальних програм.

Як наслідок, якісна трансформація організації бюджетних відносин на рівні окремого регіону дозволить підвищити рівень фінансової самостійності окремої адміністративної одиниці та, в результаті, призведе до зменшення диспропорцій у розподілі фінансових ресурсів держави.

Ефективність проведення регіональної політики в напрямі використання розпорядниками бюджетних коштів, акумульованих додаткових фінансових ресурсів – шлях до стимулювання суб'єктів господарювання

і населення щодо підвищення власних потенційних можливостей та більшої продуктивності праці, що сприятиме досягненню синергійного ефекту від їх взаємодії. Наприклад, додатковим ресурсом підвищення бюджетно-податкового потенціалу є коригування між регіонами бази податку на доходи з фізичних осіб, залучення до декларування громадян, які протягом попереднього року отримували доходи, що підлягають декларуванню в наступному році, перегляду наявних договорів оренди землі й приведення їх положень відповідно до вимог Закону України від 27.03.2014 №1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» щодо встановлених обмежень мінімального розміру річної суми орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форми власності та ін.

Розглядаючи теоретичні основи податкового потенціалу, слід зазначити, що на даний час не сформовано однозначного його визначення, факторів формування та критеріїв оцінки.

Так, Л. Л. Тарангул розглядає поняття «податковий потенціал» у двох аспектах. У широкому – обсяг реальних і потенційних ресурсів регіону, які підлягають оподаткуванню, які можуть бути об'єктом оподаткування при розширенні його податкової бази; у вузькому – фактичний обсяг податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які акумулюються регіоном при використанні своїх ресурсів в умовах чинного податкового законодавства [22]. На думку І. В. Горського, це потенціал прямих, непрямих, майнових та інших груп податків [5].

В підходах до визначення поняття «податковий потенціал» існує також ряд бачень відомих російських учених. Зокрема, О. Богачьова характеризує його як потенційний бюджетний дохід на душу населення, який може бути отриманий органами влади за фінансовий рік, при застосуванні єдиних на всій території країни умов оподаткування [3, с. 29]. Ю. Куніцина вважає, що це – максимально можлива сума податкових платежів на даній території (фіскальний підхід), потенційний бюджетний дохід на душу населення, який може бути отриманий, виходячи з існуючих міжбюджетних відносин (міжбюджетний підхід), та ресурси, які підлягають акумуляції до бюджету через податкові платежі (ресурсний підхід) [15]. А. Коломієць вбачає його як акумуляцію фінансових ресурсів до бюджету через податкові платежі відповідно до діючої в країні системи оподаткування [13].

Структура податкового потенціалу включає реалізований, нереалізований та прогнозований складники [10, с. 187]. Реалізована включає податкові надходження, нереалізована – пільги в оподаткуванні, боргові зобов'язання та розширену базу оподаткування, потенційна – можливі податкові надходження від економічного зростання і створення нових суб'єктів господарювання.

Податкові пільги є дійсно реальним джерелом підвищення рівня потенціалу. Так, у 2013 р. лише органами місцевого самоврядування у Полтавській області надано пільг на суму 2,2 млн грн., або на 66,6 % більше порівняно з попереднім роком. З них, пільги з плати за землю склали 1,7 млн грн. (77,2 %) та їх приріст порівняно з 2012 р. склав 2,2 р. [7]. Більш того, численні пільги із земельного податку (що трактується як загальнодержавний), надані відповідно до чинного законодавства, окремим підприємствам та категоріям населення з огляду на підвищення рівня податкового потенціалу – є стимулюючими. Для мобілізації цього ресурсу необхідним є проведення комплексної інвентаризації та необхідність повного оподаткування землі. Надання прав органам

самоврядування щодо регулювання не просто істотно збільшить ресурс, але й сприятиме виробленню власної фіскальної політики самоврядування, що, зрештою, сприятиме досягненню високої фінансової автономії.

Основними факторами, що впливають на розвиток податкового потенціалу регіону, є законодавча податкова база, економічна структура регіону, стан і перспективи розвитку регіональної податкової політики; розвитку інфраструктури; збалансованості місцевих бюджетів; геополітичне положення регіону та ін.

В Україні для визначення територіальної справедливості оподаткування й надання регіонам фінансової підтримки з боку держави особливого значення набуває оцінка реальної та потенційної податкоспроможності. Податкоспроможність регіону в даному випадку розглядають у декількох аспектах. Це перш за все здатність (за умов) акумулювання податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів; по-друге – обсяг реальних і потенційних ресурсів регіону, які підлягають оподаткуванню; по-третє – реальний обсяг податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які акумулюються на території регіону.

Фактична база оподаткування регіону – це сукупність податкових баз платників податків і зборів, зареєстрованих на певній території (обсяг поточних нарахувань за відповідний період і сплата поточних платежів, які не нараховуються). Потенційна база оподаткування включає поточні нарахування і збори, фактичну сплату поточних платежів (не нараховані, повернення переплат із бюджету), суми коштів скороченої податкової заборгованості податків і зборів до бюджету (несвоєчасна сплата платежів) [9]:

Реальна податкоспроможність відображає фактичні податкові вилучення у платників податків, які знаходяться на території певного регіону (або перебувають під його юрисдикцією) для забезпечення дохідної частини бюджетів різних рівнів у певний історичний час при певному рівні розвитку продуктивних сил, тобто податкові платежі до місцевих бюджетів. Потенційна податкоспроможність регіону – це його можливість щодо мобілізації податкових доходів до бюджетів усіх рівнів за умови здійснення всіх регіональних ресурсів.

Досліджуючи рівень податкоспроможності Полтавської області, слід зазначити, що це – високопотенціальний регіон, проте враховуючи особливості міжбюджетного перерозподілу, практично всі місцеві бюджети є дотаційними. Так, у 2013 р. з 21 млрд грн, мобілізованих в області, у місцевих бюджетах без урахування трансфертів залишилося лише 3,9 млрд грн., або 4,8 % [7], [8]. Для підвищення рівня податкового потенціалу необхідним є перш за все удосконалення системи міжбюджетних відносин та здійснення дієвого стимулювання.

Для детального аналізу при розрахунку наросшеного бюджетно-податкового потенціалу регіону пропонуємо визначення створеного бюджетно-податкового потенціалу (податкові, неподаткові джерела та вилучення до державного бюджету), визначення сукупних витрат регіону відповідно до покладених повноважень, визначення обсягу коштів, що надходять у порядку перерозподілу з державного бюджету та державного фонду регіонального розвитку.

Крім того, при визначенні бюджетно-податкового потенціалу регіону слід враховувати показники: балансу доходів і видатків бюджету, рівня фінансової незалежності бюджету, кредитні рейтинги, податковий тягар (навантаження) для організацій, що функціонують на його території.

Тож, підсумовуючи вищезазначене, слід відзначити, що в умовах жорсткої економії бюджетних коштів, ефективне та якісне формування бюджетно-податкового потенціалу регіону має важливе значення у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Низький рівень бюджетно-податкового потенціалу регіонів України, спричинений надмірною централізацією бюджетної системи, не сприяє зміцненню фінансової бази місцевих органів влади.

Стратегічним напрямом підвищення бюджетно-податкового потенціалу України має стати регулювання системи міжбюджетних відносин шляхом збільшення частки неподаткових надходжень дохідної частини місцевих бюджетів.

Урахування потенційних можливостей регіону, при здійсненні планування бюджетів, розробленні програм соціально-економічного розвитку спонукатиме органи місцевого самоврядування до пошуку шляхів зміцнення податкової бази та підвищення їх податкового потенціалу. Можливість ранжування територій сприятиме підвищенню ефективності управління бюджетними ресурсами.

Перспективи подальших розвідок. Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні ролі бюджетного механізму в управлінні територіального розвитку.

Література.

1. Балацький Є. О. Теоретичні підходи до визначення бюджетного потенціалу міста та основні засади його формування / Є. О. Балацький, А. О. Бойко // Зб. наук. пр. Харківського інституту банківської справи Університету банківської справи НБУ. – 2011. – Вип. 1(10). – Ч. II. – С. 212–216.
2. Боронос В. Г. Формування бюджетного складника фінансового потенціалу регіону // Зб. наук. пр. ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ». – 2010. – С. 42–52.
3. Богачева О. В. Налоговый потенциал и региональные счета. / О. В. Богачева // Финансы. – 2000. – № 2. – С. 29–32.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV>.
5. Горський І. В. Податковий потенціал у механізмі міжбюджетних відносин / І. В. Горський // Фінанси. – 1999. – № 6. – С. 27–30.
6. Зенченко С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке. / С. В. Зенченко // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. – № 1. – С. 186–198.
7. Звіт про виконання місцевих бюджетів Полтавської області за 2013 рік Головного управління державної казначейської служби України у Полтавській області.
8. Звіт про надходження податків і зборів за 2013 рік, які контролюються Головним управлінням Міндоходів у Полтавській області.
9. Іваницька М. Концептуальні підходи до оцінки податкового потенціалу міста / М. Іваницька // Економічний аналіз. – 2013. – Т. 14. – № 1. – С. 12.
10. Калустян Я. В. Теретичні підходи до визначення податкового потенціалу регіону Я. В. Калустян // Економіка будівництва і міського господарства. – 2011. – Т. 7. – № 3. – С. 183–190.
11. Концепція державної регіональної політики. Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001.

– [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

12. Конярова Э. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона. / Э. К. Конярова // Автореф. диссертации кандидата экономических наук. – Ижевск, 2005. – 20 с.

13. Коломиец А. Л. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов / А. Л. Коломиец // Налоговый вестник. – 2000. – № 2. – С. 3–5.

14. Клітинський Ю. С. «Джерела формування бюджетного потенціалу регіону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukr.vipreshebnik.ru>.

15. Куницына С. Ю. К вопросу о природе налогового потенциала / С. Ю. Куницына [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sno.jurati.ru/node/36>.

16. Лучка А. В. Бюджетный потенциал фінансової незалежності місцевого самоврядування : дис. к.е.н.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / А. В. Лучка ; Тернопільський НАІ. екон. університет. – Тернопіль, 2009. – 275 с.

17. Пасічник Ю. В. Бюджетный потенциал економічного зростання в Україні: монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 642 с.

18. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова КМУ від 21 липня 2006 р. – № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page>.

19. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/54>.

20. Пушак Я. Я. Суть та структура бюджетного потенціалу регіону / Я. Я. Пушак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua>.

21. Слобожан О. Держбюджет-2014 — дежавю «покращення»? / О. Слобожан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua>.

22. Тарангул, Л. Л. Податкова політика та економічний розвиток регіонів: теорія, методологія, практика : автореф. дис. доктора екон. наук: 08.04.01 / НАН України, Інст екон. прогнозування ; Л. Л. Тарангул. – К., 2003. – 32 с.

Оксана Гуненкова

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглянуто правові аспекти формування системи надання адміністративних послуг в Україні. Проаналізовано нормативно-правові документи, якими регулюється діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері, та визначено певні недоліки у правовому полі з цих питань.

Ключові слова: адміністративні послуги, система надання адміністративних послуг, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи влади, нормативно-правові документи, нормативні акти.

Оксана Гуненкова

LEGAL ASPECTS OF PROVIDING THE ADMINISTRATIVE SERVICES SYSTEM IN UKRAINE

In the article the legal aspects of providing the administrative services system in Ukraine were considered. The author has analyzed legislative documents that regulate executive bodies and local self-governments activities in this area. Thus, the shortcomings within legislative documents were clarified.

Keywords: administrative services, the system of administrative services, public administration bodies, local self-government bodies, legislative documents, regulations.

Оксана Гуненкова

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Рассмотрены правовые аспекты формирования системы предоставления административных услуг в Украине. Проанализированы нормативно-правовые документы, которыми регулируется деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в этой сфере, и обозначены определенные недостатки в правовом поле по этим вопросам.

Ключевые слова: административные услуги, система предоставления административных услуг, органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы власти, нормативно-правовые документы, нормативные акты.

У сучасних демократичних країнах держава, виконуючи свої основні функції, перетворює політику управління суспільством в діяльність з надання послуг населенню органами публічної влади, вивчаючи потреби громадян та намагаючись задовольняти їх законні інтереси. Обираючи демократичний шлях розвитку, Україна також прагне змінити адміністративно-командні методи управлінської діяльності, які сформувались протягом багаторічного існування радянської системи, орієнтуючись на потреби громадян. Для цього вживаються певні заходи, проте діяльність публічних органів в цьому напрямку викликає у громадян недовіру, оскільки залишається непрозорою, складною та подекуди корумпованою. З огляду на це, постає необхідність проаналізувати правові аспекти формування системи надання адміністративних послуг з метою виявлення слабких місць у запровадженні цього виду діяльності та розробки подальших заходів, спрямованих на реалізацію прав та законних інтересів громадян.

Питання надання послуг населенню органами виконавчої влади та місцевого самоврядування висвітлюються у різних аспектах у наукових працях багатьох дослідників, у тому числі питання правового забезпечення останнім часом висвітлювали у своїх працях В. Тимошук, І. Коліушко, В. Михайлишин, К. Ніколаєнко, Л. Тимченко, Т. Буренко тощо; шляхи оцінювання та підвищення якості надання адміністративних послуг населенню досліджували Ю. Шаров, А. Кірмач, В. Сороко, Ю. Даньшина, В. Дзюндзюк, В. Луговий,

Ю. Куц та інші. Та останнім часом в Україні для врегулювання діяльності органів влади у зазначеному напрямку приймалась низка нормативно-правових документів, спрямованих на усунення у цій сфері недоліків, про які зазначалось як дослідниками, так і громадськістю, але це не дало змогу налагодити діяльність публічних органів з надання адміністративних послуг на якісному рівні.

Мета статті – представити результати аналізу нормативно-правових документів, якими регулюються відносини в системі надання адміністративних послуг в Україні. Для досягнення поставленої мети були окреслені наступні завдання:

- проаналізувати, чи створено в Україні достатнє правове поле для розвитку системи надання адміністративних послуг;
- визначити стан створення та функціонування в Україні системи надання адміністративних послуг;
- виявити можливі недоліки у нормативній базі та функціонуванні системи надання адміністративних послуг, що призводять до порушення прав громадян на отримання якісних адмінпослуг, та потребують подальших досліджень та роботи за цими напрямками.

Термін «система» широко вживається як у науковій літературі, так і у повсякденному житті, й має багато значень. У своїй роботі будемо використовувати наступне поняття системи – це сукупність елементів, певним чином пов'язаних і взаємодіючих між собою

для виконання заданих цільових функцій. Часто поняття цільової функції поєднується з поняттям «призначення»[1].

Призначення системи, яку ми розглядаємо, – надання адміністративних послуг населенню органами влади внаслідок здійснення ними владних повноважень. Поняття «системи надання адміністративних послуг» у нормативних документах до теперішнього часу не визначено, але це не означає, що запроваджується абсолютно новий вид діяльності публічних органів. Завдання для них полягає в тому, щоб перетворити деякі види своєї діяльності у таку форму, яка б максимально задовольняла інтереси та потреби громадян. Це стосується тих владних повноважень, кінцевий результат яких спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи за її заявою відповідно до закону (наприклад: видача документів, що засвідчують певний юридичний статус або факт – свідоцтв, паспортів, патентів, ліцензій, витягів та виписок з реєстрів, дублікатів документів тощо).

Статтею 3 Конституції України визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Реалізувати цей обов'язок держава може певною мірою шляхом надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно до статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Також статтею 92 зазначено, серед іншого, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; організація і діяльність органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування тощо [2]. Тому питання надання адміністративних послуг має регулюватися на законодавчому рівні із застосуванням єдиного підходу.

Уперше про основні засади та необхідність надання послуг органами влади було зазначено у Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98, та якою ці послуги визначені як державні (у тому числі управлінські). До 2006 року в нормативних документах, що регулювали діяльність різних органів влади, не було чіткого визначення поняття послуг, які ними надавалися, та вони поділялися у різних джерелах як «управлінські», «публічні», «державні», «адміністративні» тощо.

Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р, було визначено, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні (уповноважені суб'єкти), становлять сферу публічних послуг, які поділяються на державні та муніципальні. Головною ознакою такого поділу було фінансування з відповідного бюджету. Так, державними послугами визначені ті, що надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальними послугами визначено вважати ті, що надаються органами місцевого самоврядування, а також

органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Також визначено, що адміністративні послуги є важливою складовою державних та муніципальних послуг і є результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [7]. Серед наявних у цій сфері проблем Концепцією було виділено неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг та визначено основні напрямки та принципи розвитку системи надання адмінпослуг, до яких віднесено необхідність врегулювання питань плати за такі послуги, підвищення якості їх надання, а також прийняття основоположних законів, які повинні визначити основні засади функціонування системи надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Владні повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування закріплено у законах України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» тощо, а також у спеціальних законах, що регулюють безпосередньо умови надання конкретних адмінпослуг, наприклад «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про громадянство України», «Про землеустрій», Земельний, Водний та Лісовий кодекси України, «Про захист рослин» та багато інших. Основні положення, визначені у наведених законах, деталізуються багатьма підзаконними нормативно-правовими актами, до яких відносяться акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Перелічені документи є основою для прийняття місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування власних актів у цій сфері (наказів, розпоряджень, рішень тощо).

Разом з цим, не дивлячись на існування такої кількості нормативних актів, регулюючих функції надання адмінпослуг, фахівці наполягали на невідкладній необхідності розробки та прийняття законодавчих актів, якими слід визначити основні засади, принципи, особливості процедур та вимоги до якості діяльності публічних органів влади у цій сфері. Пріоритети надавалися прийняттю Адміністративно-процедурного кодексу та закону «Про адміністративні послуги», щодо розробки яких неодноразово надавалися завдання Президентом України та урядом, зокрема згідно з розпорядженням КМУ від 27.06.2007 № 494-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», розпорядження КМУ від 17.06.2009 № 682 р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги», Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада», постанови КМУ від 28.11.2011 №1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки» та інших документів. Недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість) наводиться як одна з основних причин виникнення і поширення корупції в Україні, про що було наголошено у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленої Указом Президента України

від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011[5]. Проте, до теперішнього часу Адміністративно-процедурний кодекс не прийнято, хоча перші проекти його було розроблено вже декілька років тому.

До основних недоліків системи надання адміністративних послуг, спричинених правовою невизначеністю у цій сфері, Концепцією проекту Закону України «Про адміністративні послуги», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 682-р, було віднесено такі: невизначеність критеріїв, за якими відповідна діяльність може бути віднесена до адміністративних послуг; відсутність критеріїв, за якими послуги поділяються на платні та безоплатні, а також встановлюється вартість послуг; перекладення обов'язків зі збору довідок та інших документів або з їх погодження на фізичних та юридичних осіб та вимагання від них довідок та інших документів, подання яких не передбачено нормативно-правовими актами; незручний графік прийому громадян, які звертаються за послугами, занадто тривалі терміни їх надання та обмеженість доступу до необхідної інформації; відсутність стандартів і регламентів надання послуг тощо [6].

Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011, визначено, що в умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити [5]. Зазначено також, що за результатами проведених досліджень, у тому числі соціологічних, виявлено, що недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість) є однією з основних причин виникнення і поширення корупції в Україні. Тому серед основних напрямків реалізації Національної антикорупційної стратегії визначено наступні заходи з реформування системи державного управління та адміністративних процедур:

а) завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій;

б) застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях;

в) розширення сфер застосування принципу «мовчазної згоди» при наданні погоджень, висновків, дозвільних документів тощо;

г) надання адміністративних послуг виключно органами державної влади та бюджетними установами;

д) визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг;

е) припинення практики дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечивши орієнтацію на результат;

є) встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру;

ж) відмова від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги.

Для зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки антикорупційною

стратегією вказано за необхідне суттєве зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур а також усунення технічних бар'єрів, запровадження «єдиного вікна» та максимальна комп'ютеризація документообігу [5].

У період до законодавчого врегулювання питань надання адміністративних послуг Постановою КМУ від 17.07.2009 року №737 було затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг та надано завдання Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям – затвердити у місячний строк стандарти адміністративних послуг та вжити заходів до припинення з 1 січня 2010 року надання адміністративних послуг підприємствами, установами та організаціями, що не мають статусу бюджетних установ, якщо інше не передбачено законодавчими актами або міжнародними договорами. Також центральні органи виконавчої влади зобов'язано вжити заходів до відмови від надання органами виконавчої влади господарських послуг, які можуть бути надані суб'єктами господарювання приватної форми власності. Під поняттям «стандарт адміністративної послуги» визначено вважати акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. Також Тимчасовим порядком зазначено, що суб'єкти, які надають адміністративні послуги на постійній основі, забезпечують вжиття заходів до функціонування «єдиного вікна» - організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення усіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта, а також недопущення утворення черг, зокрема шляхом використання механізму попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги [4].

Забезпечити реалізацію завдань із запровадження демократичних принципів урядування та усунення наявних у відповідній сфері недоліків й був покликаний довгоочікуваний Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон), прийняття якого нарешті відбулось шостого вересня 2012 року, після чого система надання адміністративних послуг набула сучасного стану. Закон набрав чинності з 07.10.2012 року, крім окремих положень, які набрали чинності з 01.01.2013 року та 01.01.2014 року. Законом було визначено, що адміністративна послуга — це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Також Законом визначено такі поняття, як «суб'єкт звернення» – це фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг; «суб'єкт надання адміністративної послуги» – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [3]. Тобто, з системи надання адмінпослуг виключено державні підприємства, установи та організації, яким раніше такі повноваження надавались. Крім цього Законом визначено поняття та форми використання «інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг», «центру надання ад-

міністративних послуг», «Єдиного державного порталу адміністративних послуг», «Реєстру адміністративних послуг».

Закон спрощує взаємодію між фізичною або юридичною особою, які потребують надання відповідних послуг з органами публічної влади, які ці послуги надають. Зокрема, спрощено процедури звернення за послугою. Так, наприклад: фізичним особам (у тому числі підприємцям) надано можливість звертатись за послугою незалежно від реєстрації місця проживання чи місця перебування, крім окремих випадків, установлених законом. Також передбачена можливість звертатись за послугою безпосередньо до суб'єктів їх надання або через центри надання адміністративних послуг чи через Єдиний державний портал адміністративних послуг. При цьому заборонено вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбаченої законом, а обов'язки щодо збору відповідної інформації, що належить органам влади та підпорядкованим їм організаціям, покладаються на суб'єктів надання адміністративних послуг, тим самим посилюючи взаємодію між різними органами влади. Крім цього визначено, що строк надання послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги, крім окремих випадків, установлених законом, та зобов'язано суб'єктів надання адмінпослуг забезпечити організацію надання таких послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернення [3].

Щодо якості адмінпослуг, Законом визначено важливі вимоги та умови їх надання. Поняття «стандарт адміністративної послуги», як у попередніх нормативних документах, в Законі не використовується. Разом з тим зазначено, що суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, зміст яких детально визначається у самому Законі й крім цього вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги були затверджені постановою КМУ від 30.01.2013 № 44. Призначення цих карток полягає в тому, щоб впорядкувати процедури надання кожної конкретної адмінпослуги та у зручній формі донести детальну інформацію про них до споживачів.

Важливим кроком до покращення якості надання послуг стало затвердження Законом вимоги щодо створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), метою яких є створення зручних та доступних умов обслуговування громадян при їх зверненні за послугами. Зокрема, Законом визначено, що прийом усіх суб'єктів звернень у таких центрах повинен здійснюватись не менше шести днів на тиждень та семи годин на день без перерви на обід, та не менше двох днів на тиждень прийом повинен здійснюватись до двадцятої години [3]. Постановою КМУ від 20.02.2013 № 118 було затверджено Примірне положення про центр надання адміністративних послуг а Постановою КМУ від 01.08.2013 № 588 – його Примірний регламент, який визначає вимоги до приміщення, в якому розміщується центр, можливості утворення інформаційного підрозділу центру та його завдання, а також безпосередньо процедури прийому та опрацювання документів звернення за послугами. До прийняття Закону завдання центральним та місцевим органам виконавчої влади щодо створення належних умов у приміщеннях, призначених для прийому громадян, які звертаються за отриманням

послуг, надавались згідно з Указом Президента України від 03.07.2009 № 508/2009 «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг».

У Законі також зазначено, що тільки законом визначається Перелік адміністративних послуг та надано завдання Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк підготувати та подати до Верховної Ради України проекти законів про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання. Разом з цим такий Перелік до теперішнього часу на державному рівні не затверджений, хоча такі завдання й до прийняття Закону неодноразово надавались відповідним органам державної влади Кабінетом Міністрів України у постановах від 11.05.2006 № 614, від 27.05.2009 № 532 та від 05.12.2011 № 1274; Президентом України в указах від 27.04.2011 та від 12.03.2012 про Національний план дій на 2011 та 2012 роки щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки та указом від 21.10.2011, яким було схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. Відсутність затвердженого Переліку впливає й на якість нормативно-розпорядчих документів, що приймаються на місцевому рівні, оскільки унеможливорює повною мірою виконання завдань, визначених Законом щодо приведення нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність до цього Закону. Аналізуючи нормативні документи різних органів влади, якими затверджуються переліки адміністративних послуг, що ними надаються, та інформаційні матеріали, що розміщуються на офіційних веб-сайтах цих установ з означених питань, можна зробити висновок, що чіткого розуміння посадовими особами цих органів про те, які саме послуги слід вважати адміністративними, немає. Через це погіршується також впровадження роботи з надання адміністративних послуг за принципами «єдиного вікна» та «прозорого офісу» шляхом утворення центрів надання адміністративних послуг, оскільки ускладнює визначення видів та кількості послуг, які повинні надаватись через такі центри, та призводить до порушення основних принципів надання адміністративних послуг, задекларованих у Законі, зокрема принципів рівності перед законом, відкритості та прозорості, доступності та зручності для суб'єктів звернень тощо. Відсутність зазначеного Переліку унеможливорює виконання й інших положень Закону, зокрема: ведення Реєстру адміністративних послуг; функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, порядки ведення яких затверджені відповідно постановами КМУ № 57 та № 13 у січні 2013 року, що передбачало можливість вже з січня 2014 року отримувати різноманітну інформацію про такі послуги, можливість подання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язу заяви та отримання результатів надання адміністративних послуг тощо.

Не виконується також вимога Закону про те, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюється платність або безоплатність надання адміністративної послуги, розмір плати (адміністративного збору) і порядок її справляння. Методику визначення собівартості платних адміністративних послуг було затверджено постановою КМУ від 27.01.2010 № 66. Переліки платних послуг та розміри сплати за них до сьогоднішнього дня визначені та затверджені головним чином не законами, а постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Особливо багато таких документів було прийнято у 2011 році, наприклад: постанова КМУ від 25.05.2011

№639 «Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби»; постанова КМУ від 04.06.2007 № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання»; розпорядження КМУ від 09.06.2011 № 561-р «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством охорони здоров'я»; розпорядження КМУ від 09.06.2011 № 550-р «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною службою з надзвичайних ситуацій» та багато інших. Законом також визначено, що надання платних супутніх послуг (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо) суб'єктом надання адміністративних послуг або центром надання адміністративних послуг забороняється. Можливості їх надання віддаються суб'єктам господарювання, обраних на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення. Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адмінпослуг, був затверджений постановою КМУ від 29.05.2013 № 379.

Слід також зазначити, що Законом було закріплено основні вимоги про інформацію у сфері адмінпослуг, зокрема про обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адмінпослуг тощо. Безоплатне інформування про такі послуги повинно також забезпечуватись шляхом доступу до Реєстру адміністративних послуг та функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки.

Отже, за результатами нашого дослідження можна зробити такі висновки.

1. В Україні, в основному, закладено правову базу для створення та розвитку системи надання адміністративних послуг, прийнято основний закон з цього напрямку, яким визначено відповідні поняття у цій сфері, зокрема поняття адміністративних послуг, закріплено основні вимоги до їх якості, порядку та регулювання їх надання, відповідного інформування населення тощо.

2. Для задоволення потреб населення в країні створено систему надання адміністративних послуг, яка включає в себе суб'єкти звернення (безпосередніх споживачів послуг – фізичних та юридичних осіб) та суб'єкти надання адміністративних послуг (відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування), які вступають у взаємодію при реалізації процедур, пов'язаних з наданням таких послуг. Складовою системою є також центри надання адміністративних послуг та

Єдиний державний портал адміністративних послуг, що повинні забезпечувати альтернативні способи звернення громадян за послугами та спрощувати процедури їх надання. В процесі надання адміністративних послуг відповідні органи влади здійснюють взаємодію у вигляді адміністративно-правових відносин.

3. У створеній системі та її правовому підґрунті є низка недоліків, які гальмують розвиток цієї системи як на державному, так і на місцевому рівнях, та залишають якість надання адмінпослуг у більшості випадків на низькому рівні. Все це потребує подальших досліджень та роботи у цих напрямках.

Література

1. Коваленко І. І. Вступ до системного аналізу : навч. посібник / І. І. Коваленко, П. І. Бідюк, О. П. Гожий. – Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2004. – 148 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 №5203-VI // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
4. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>.
5. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.
6. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 682-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/682-2009-%D1%80>.
7. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006. № 90-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

Тетяна Джига

головний консультант відділу політичних стратегій

Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України

РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ «СЕРВІСНОЇ» ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

В статті розглянуто основні концептуальні положення моделі «сервісної» держави. Також проаналізовано стан реформування сфери адміністративних послуг в Україні та окреслено перспективи впровадження елементів «сервісної» моделі у вітчизняну систему надання адміністративних послуг населенню.

Ключові слова: «сервісна» держава, модернізація державного управління, якість публічних послуг, адміністративні послуги, реформа системи адміністративних послуг.

Tetyana Dzhyga

REFORMING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE WITHIN PUBLIC SERVICE DOMINANT APPROACH

The public service dominant is considered in the article. Current state of reforming administrative services in Ukraine is analyzed. The perspectives of public service dominant approach introduction in the Ukrainian administrative service system are outlined.

Keywords: public service dominant approach, public administration reform, public services quality, administrative services, administrative services reform.

Татьяна Джига

РЕФОРМИРОВАНИЕ СФЕРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ «СЕРВИСНОГО» ГОСУДАРСТВА В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются основные концептуальные положения модели «сервисного» государства. Также проанализировано состояние реформирования сферы административных услуг в Украине и намечены перспективы внедрения элементов «сервисной» модели в отечественную систему предоставления административных услуг населению.

Ключевые слова: «сервисное» государство, модернизация государственного управления, качество публичных услуг, административные услуги, реформа системы административных услуг.

✦ Реформування сфери надання адміністративних послуг населенню є одним з пріоритетних завдань модернізації державного управління в Україні. Створення ефективної системи надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг є головним напрямом реалізації в Україні принципу «сервісної держави» – держави для громадян. Втілення в життя ідеї сервісної держави насамперед вимагає кардинального перегляду відносин між управлінським апаратом і громадянином. Пріоритетом для державного службовця мають стати інтереси й потреби пересічного громадянина.

Отже, основним завданням діяльності чиновників стає обслуговування громадян – споживачів адміністративних послуг, рівень якості якого має відповідати європейським стандартам.

✦ Питанню розвитку інституту адміністративних послуг присвячені роботи багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Різні аспекти даної проблеми висвітлено у працях В. Авер'янова, В. Бакуменка, І. Венедиктової, К. Дубич, І. Коліушка, Т. Маматової, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошука, І. Хожило, Я. Коженко, А. Мамичева, С. Мартинової та інших вчених. Концепція «сервісної» держави розглядається в публікаціях Н. Буличева, І. Венедиктової, О. Євтушенко, Ю. Пивовара, А. Ігнатової, Я. Коженко, С. Мартинової, І. Санжаревського, А. Фалина, М. Фурщика.

✦ Мета статті – розглянути основні концептуальні положення моделі «сервісної» держави та окреслити перспективи впровадження елементів «сервісної» моделі у вітчизняну систему надання адміністративних послуг населенню.

✦ Концепція «сервісної» держави виникла в рамках загальної парадигми реформ державного управління, які були розпочаті на Заході на рубежі 70–80 років XX століття, яке отримала назву «новий державний менеджмент» (New public management) або менеджериалізму (managerialism) [3]. «Сервісна» модель була спробою дати відповідь на низку викликів, які постали у західноєвропейських країнах наприкінці 70-х років, коли стало очевидним, що держава неефективно виконує власні функції, а традиційне ієрархічно-бюрократичне державне управління вичерпало себе. В той час постала нагальна потреба трансформації державного управління в більш гнучку, зорієнтовану на ринок модель, яка б дозволила зробити державне управління менш витратним, більш результативним та швидко реагуючим на потреби громадян.

Разом із тим низка авторів [11–13] пов'язують появу та практичне втілення «сервісного» підходу в політиці розвинених держав Заходу з їхнім переходом до постіндустріального суспільства. Так, розглядаючи «сервісну» модель держави в широкому контексті постіндустріального соціального управління, С. Е. Мартинова відзначає центральну роль особистості в постіндустріальному соціумі, де «суверенні і активні особистості можуть будувати свої взаємовідносини лише на умовах діалогічності і рівноправності» [11, с. 166]. Відтак, перехід до постіндустріального суспільства пов'язаний зі зміною об'єкта соціального управління: люди поступово перетворюються з об'єкта на суб'єкт управління, а об'єктом

управління стають відносини і процеси. Метою сучасного соціального управління стає створення для кожної людини можливостей для самореалізації, задоволення соціальних потреб, а основним принципом управління – партисипативність (залученість членів суспільства в процеси розробки та реалізації управлінських рішень, «колективне» управління). Тобто «держава перестає бути патерналістською: вона визнає право індивіда на самостійне визначення своєї життєвої траєкторії і лише створює умови для самореалізації громадян» [11, с. 168]. На думку дослідниці, зазначені особливості соціального управління у постіндустріальному суспільстві повною мірою проявляються в характеристиках «сервісної» моделі, зокрема у визнанні державою своєї ролі «сервісної» організації, орієнтації органів влади на задоволення своїми послугами потреб індивідів і суспільства. Зважаючи на те, що громадяни стають суб'єктом управління, вони самі визначають з урахуванням своїх потреб кількість, зміст та стандарти якості послуг, а також регулюють процес їх надання через оцінку власної задоволеності.

Слід зазначити, що у науковій літературі новий державний менеджмент іноді ототожнюють із сервісним підходом. Ці теоретичні моделі модернізації державного управління дійсно мають багато спільного (наприклад, ринкова спрямованість державного управління, орієнтація на зниження витрат та підвищення ефективності державного управління, децентралізація державного управління, конкуренція у наданні послуг). Утім, якщо публічні послуги та орієнтація державних органів на задоволення потреб громадян-клієнтів є центральним елементом концепції «сервісної» держави, то «новий державний менеджмент» пропонує більш широкую концептуальну рамку реформування державного управління, де клієнтизм та підвищення якості публічних послуг є одним з напрямів оптимізації державного управління.

Концепція «сервісної» держави отримала широке поширення в США та низці західноєвропейських країн у 80-90-х роках минулого століття та стала ідеологічною основою розпочатих там адміністративних реформ.

На сьогоднішній день як у вітчизняній, так і у зарубіжній науці не сформувався єдиний підхід до визначення концепту «сервісна держава». Найбільш поширеним у науковій літературі є визначення «сервісної держави» як особливої політичної форми організації публічної влади, яка має спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також систему соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, його прав і свобод [8, с. 45]. На наш погляд, зазначене визначення доволі точно відбиває ключову ідею теорії «сервісної держави» – служіння індивіду як головне призначення держави, орієнтацію діяльності державних органів на задоволення потреб і інтересів громадян.

Сутність концепції «сервісної» держави полягає в тому, що держава розглядається як інститут, який надає якісні послуги населенню. При цьому будь-яка діяльність держави із взаємодії з індивідом вважається державною послугою, а громадяни розглядаються як клієнти, яким держава надає послуги. Сервісний підхід передбачає принципово інший характер ставлення чиновників до громадян – як до клієнтів, яким вони надають послуги, а не як до прохачів у відносинах з органами державної влади, головним орієнтиром діяльності яких стають потреби і запити громадян-клієнтів. За умов орієнтації держави на потреби громадян визначення набору, змісту та технологій надання послуг відбувається

залежно від суспільних потреб. Саме з ефективністю виявлення, моделювання і реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб пов'язана й сталість та легітимність державних інститутів в «сервісній» державі [1, с. 168; 6, с. 745]. Оцінка ефективності роботи органів влади в «сервісній» державі здійснюється на підставі ступеня задоволеності громадянина-клієнта якістю наданих державою послуг. При цьому, за якістю послуг, які надаються громадянам, держава має успішно конкурувати з приватним сектором.

У Великобританії, Франції, Бельгії та інших західноєвропейських країнах, які почали процес переходу до сервісної держави наприкінці минулого століття, базові принципи та пріоритети сервісного управління було закріплено в хартіях – програмах модернізації державного управління, спрямованих на покращення якості публічних послуг. Головними завданнями реформування системи публічних послуг, зокрема, були визначені [14, с. 40]:

- підвищення ефективності публічних послуг та зниження витрат на їх надання;
- забезпечення надання громадянам послуг належної якості;
- зменшення термінів на підготовку відповідей на запити громадян;
- проведення зовнішніх аудитів для забезпечення створення системи, спрямованої постійне вдосконалення;
- акцентування на досягненні результатів, а не на їх плануванні;
- більш чітке визначення робочих процесів;
- покращення якості інформування громадян при наданні їм публічних послуг;
- відкритість і прозорість діяльності державних установ;
- лібералізація дозвільних інститутів;
- впровадження «електронного уряду».

Хартії також містили опис послуг, стандарти, які застосовуються в сфері надання тієї чи іншої послуги; критерії оцінки якості послуг, механізми оскарження дій державних службовців. Водночас, в процесі проведення реформ у західноєвропейських країнах було запроваджено систему преміювання державних службовців за ефективну роботу [4–5, 13–14].

Зазначені завдання оптимізації надання публічних послуг вирішувались із застосуванням такого інструментарію, як створення інтегрованих центрів надання послуг населенню, які працюють за принципом «єдиного вікна»; перехід на надання державних послуг в електронній формі, створення кол-центрів та контакт-центрів для організації взаємодії з громадянами, створення мобільних офісів надання державних послуг тощо.

Отже, сервісний підхід насамперед передбачає розвиток форм, методів і технологій управління, спрямованих на підвищення якості публічних послуг. Як було зазначено вище, ступінь задоволеності громадянина-клієнта якістю наданих державою послуг є підставою для оцінки ефективності державного управління. Таким чином, система моніторингу та контролю якості публічних послуг є невід'ємною складовою сервісного управління. З метою гарантування надання населенню державних і муніципальних послуг належної якості у західноєвропейських країнах було розроблено та отримало закріплення у нормативно-правових актах стандарти надання кожної послуги, методи виміру її якості, запроваджено регулярний моніторинг задоволеності споживачів якістю одержуваних послуг.

Впровадження «сервісного» підходу в багатьох країнах мало позитивні результати: дозволило значним чином знизити державні витрати та підвищити якість надання державних послуг населенню, зменшити бюрократизм. Водночас зауважимо, що наслідки практичного втілення «сервісного» підходу в країнах Заходу оцінюються науковцями та експертами неоднозначно. Так, деякі з них акцентують увагу на проблемах, пов'язаних із моніторингом бюджетних коштів, виділених на надання державних послуг населенню, що виникли в умовах фінансової децентралізації; наводять приклади неналежного управління приватизованими комунальними послугами, нецільового використання коштів, погіршення якості надання послуг та посилення соціальної напруженості, оскільки громадяни вимушені були платити за послуги більше [3].

Сервісний підхід до модернізації державного управління має низку недоліків та обмежень. Концепцію «сервісної» держави критикують за переважання ринкових аспектів. Так, низка дослідників цілком слушно акцентує увагу на тому, що на сьогоднішній день зберігаються достатньо серйозні відмінності в управлінні та критеріях оцінки діяльності державних і приватних організацій. Вони стверджують, що системи управління, які ефективно працюють в бізнесі, не можуть адекватно працювати в державному управлінні [7], та вважають недоцільним перенесення ідей клієнтизму та конкуренції із приватного в державний сектор. Зокрема, критики «сервісної» моделі управління виступають проти ідеї розглядати громадян як клієнтів, стверджуючи, що держава не може орієнтуватись виключно на їх платоспроможний попит, оскільки це порушуватиме принципи соціальної справедливості. Окрім цього, на їх думку, держава не може повноцінно конкурувати з приватним сектором у сфері надання публічних послуг, оскільки не усі з них здатні надавати приватний ринок, існує низка завдань, забезпечити виконання яких може лише держава [9, с. 53].

Низка дослідників констатує, що успіх впровадження «сервісної» моделі управління в тій чи іншій країні багато в чому залежить від соціокультурного контексту. Так, наприклад, деякі російські вчені вважають, що ідеологію «сервісної» держави, що характерна для сучасних західних суспільств, недоцільно переносити на російський ґрунт, оскільки в російському суспільстві слабо виражені ознаки постіндустріальної соціальності. За таких умов ані громадяни, ані чиновники не готові до нового типу взаємовідносин, коли інститути державної влади виступають як агенти, а громадяни – як клієнти. У російському суспільстві, де переважна більшість громадян не виявляє вимогливості до влади щодо якості й доступності публічних послуг, а потреба у якісних послугах часто задовольняється за рахунок звернення до комерційних структур, реалізувати ідеї «сервісної» держави доволі проблематично. Як зазначає С. Мартінова, у російському суспільстві «попит на якісні послуги та вимогливість до влади щодо цього поки що слабо корелюють між собою: потреба є, а вимогливості немає... Відсутність вимогливості не мотивує органи влади до підвищення якості публічних послуг, а, відповідно, не дозволяє розраховувати на активну реалізацію ними концепції «сервісної» держави» [12]. Почасти це твердження є справедливим й для українського суспільства.

На зазначені ризики запровадження сервісного підходу варто звернути увагу в процесі дальшої модернізації вітчизняної системи надання адміністративних послуг населенню.

Значна увага, яка приділяється вдосконаленню системи надання адміністративних послуг в рамках адміністративної реформи протягом останніх кількох років, аналіз нормативно-правових актів, прийнятих в цій сфері, а також заходів організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності надання адміністративних послуг населенню, свідчать про намагання переорієнтувати діяльність органів державної влади на потреби та запити споживачів цих послуг – громадян і бізнесу, реалізувати в Україні ідею «сервісної» держави».

Протягом 2010–2013 рр. в державі було здійснено низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру з метою реформування системи адміністративних послуг. Зокрема, було прийнято базовий Закон України «Про адміністративні послуги», а також низку підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для його впровадження; створено Реєстр адміністративних послуг, розроблено пілотну версію Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Серед заходів, які сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання, поліпшенню якості обслуговування громадян, слід відзначити розбудову регіональної мережі центрів надання адміністративних послуг, реалізацію проекту «Адміністративні послуги: спрощений доступ через пошту», який надає можливість для громадян за принципом «єдиного вікна» отримати низку адміністративних послуг через відділення поштового зв'язку; успішне впровадження низки пілотних проектів з реформування сфери адміністративних послуг на місцевому рівні. Важливим кроком у напрямі посилення контролю за якістю надання адміністративних послуг населенню стало запровадження у минулому році постійного моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» [1–2]. Серед заходів, спрямованих на покращення доступу громадян до адміністративних послуг, забезпечення зручних умов їх отримання, слід також відзначити затвердження в поточному році Розпорядження КМУ № 523 від 16.05.2014 р. переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаватимуться через центри надання адміністративних послуг.

Утім, попри досягнення у реформуванні сфери адміністративних послуг залишається невиконаною низка важливих завдань. По-перше, треба ухвалити законодавчі акти, необхідні для повної реалізації положень Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема, для остаточного врегулювання питань оплати адміністративних послуг та процедури їх надання слід ухвалити закон про плату за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) та Адміністративно-процедурний кодекс. Нормативно-правові акти усіх центральних органів виконавчої влади, згідно з якими вони надають адміністративні послуги, мають бути приведені у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги». По-друге, слід завершити формування регіональної мережі центрів надання адміністративних послуг. Слід також покращити інформування та консультування громадян з питань надання адміністративних послуг в центрах.

З метою поліпшення якості обслуговування споживачів адміністративних послуг також необхідно вдосконалити процедуру моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг. Для цього слід залучити до проведення оцінки якості надання адміністративних послуг громадські організації, а також забезпечити ре-

гулярне висвітлення результатів моніторингу надання адміністративних послуг у ЗМІ.

✎ На нашу думку, сфера адміністративних послуг дозволяє швидше за інші складові системи публічних послуг реалізувати потенціал сервісного підходу. Реформи в цій сфері мають стати першим етапом впровадження елементів «сервісної» моделі у вітчизняну державно-управлінську практику. Результати соціологічних опитувань свідчать про те, що громадяни вже відчули позитивні результати зміни у сфері адміністративних послуг. Пріоритетами подальшого реформування системи надання адміністративних послуг в рамках сервісної концепції державного управління в Україні має стати підвищення якості адміністративних послуг, а також запровадження механізму надання адміністративних послуг в електронній формі. Зростання задоволеності громадян та бізнесу якістю надання адміністративних послуг сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до держави.

Література.

1. Джига Т. В. «Стан та проблеми реформування системи адміністративних послуг в Україні». Аналітична записка, грудень, 2013 р. // Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1373/>.
2. Джига Т. В. «Щодо напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні». Аналітична записка, квітень 2014 р. // Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1508/>.
3. Дубич К. В. Менеджеріалізм у наданні державних послуг населенню в соціальній сфері: досвід Великобританії / К. В. Дубич // Публічне адміністрування: теорія і практика. Електронний збірник наукових праць. – 2012. – № 2(8). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dkvsdv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dkvsdv.pdf).
4. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Політичні науки. – 2012. – Т. 122. – Вип. 109. – С. 32–37.
5. Коженко Я. В. Конкуренция правовых и неправовых форм и методов государственного управления в условиях модернизации исполнительной власти Российской Федерации / Я. В. Коженко // Современные проблемы науки и образования – 2013. – № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.science-education.ru/111-c10085>.
6. Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное / Я. В. Коженко // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3. – С. 744–747.
7. Коженко Я. В. Особенности правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг в сервисном государстве / Я. В. Коженко // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.science-education.ru/107-7602>.
8. Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я. Коженко, А. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44–47.
9. Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. – М. : Издательство Московского университета, 2012. – 312 с.
10. Мартынова С. Э. Государственные и муниципальные услуги в рамках модели «сервисного государства»: объем и субъекты «сервиса» / С. Э. Мартынова // Вестник ПАГС. – 2011. – № 3(28). – С. 32–37.
11. Мартынова С. Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления / С. Э. Мартынова // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 8. – С. 165–173.
12. Мартынова С. Э. Требовательность общества к качеству публичных услуг в России: на примере Томской области / С. Э. Мартынова // Современные исследования социальных проблем. – 2011. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sisp.nkras.ru/issues/2011/3/martynova.pdf>.
13. Фалина А. С. На стыке экономики и политики: концепция сервисного государства / А. С. Фалина // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 4-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М. : ГУУ, 2013. – С. 252–358.
14. Фурщик М. А., Кураш А. П. Влияние технологий государственного управления на экономическое развитие / М. А. Фурщик, А. П. Кураш // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2010. – №2. – С. 36–47.

Галина Дутчакдокторант кафедри державного управління і менеджменту
НАДУ при Президентіві України, к.і.н.**ОСОБИСТА РЕАЛІЗОВАНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ ШАРЛЯ ДЕ ГОЛЛЯ
У ТВОРЕННІ ВЕЛИЧІ ФРАНЦІЇ***У статті розкрито особливості управлінського характеру лідера французької нації – Шарля де Голля; відтворено за допомогою українських архівних документів приїзд Генерала де Голля у Київ 1966 р.; проаналізовано державні промови, що були проголошені Президентом Французької Республіки на українській землі.***Ключові слова:** державне управління, лідер французької нації, промови, українські архіви.**Galina Dutchak****PERSONAL SELF-REFLECTION OF THE HEAD OF STATE CHARLES DE GAULLE
IN CREATING GREATNESS OF FRANCE***The present article details the features of managerial nature of the leader of the French people Charles de Gaulle; it has been reconstructed by means of Ukrainian archival documents the events of Charles de Gaulle's visit to Kiev in 1966; it has been analyzed the public speeches proclaimed by the President of French Republic on Ukraine's land.***Keywords:** public administration, leader of the French people, speeches, Ukrainian archives.**Галина Дутчак****ЛИЧНАЯ РЕАЛИЗУЕМОСТЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА ШАРЛЯ ДЕ ГОЛЛЯ
В СОЗДАНИИ ВЕЛИЧИЯ ФРАНЦИИ***В статье раскрыты особенности управленческого характера лидера французской нации – Шарля де Голля; воспроизведен с помощью украинских архивных документов приезд Генерала де Голля в Киев в 1966 г.; проанализированы государственные речи, которые были провозглашены Президентом Французской Республики на украинской земле.***Ключевые слова:** государственное управление, лидер французской нации, речи, украинские архивы.

Будемо правдивими, якщо скажемо, що суттю державного управління для Шарля де Голля були слова Ціцерона: «Управляти – означає передбачувати, а передбачувати – означає багато знати».

Особистість видатного державного діяча ХХ ст., засновника П'ятої Французької Республіки Шарля де Голля досі викликає великий інтерес як на батьківщині, так і далеко за її межами. Головним змістом його політичної програми було відновлення втраченої величі Франції на міжнародній арені. З цією метою він активізував зовнішню політику, прагнучи послабити позиції США і Великобританії. На думку видатного французького історика М. Вайса, велич розумілася Шарлем де Голлем не як даність, а як філософія дій «Франція може дійсно бути сама собою. Тільки коли вона стоїть у першому ряді. Наша країна повинна, під страхом смерті, ставити перед собою високі цілі і не згинатися. Франція не може бути Францією без величі», так почав Шарль де Голль свої «Військові мемуари» [1, с. 66].

Російськими вченими достатньо вивчена тема франко-радянських відносин і особливо про Президента Франції Шарля де Голля, про що свідчать роботи російських вчених Я. Г. Броніна [2], М. М. Молчанова [3], В. І. Анюхіної [4], М. Ц. Арзаканяна [5] та ін. Заслужують на увагу дослідження українського вченого С. В. Віднянського [6], але слід зауважити, що до цих пір існують маловивчені питання, пов'язані з ім'ям Шарля де Голля – офіційний візит в Київ у 1966 р. Приїзд Президента Франції де Голля в Київ в 1966 р. виявився поза увагою українських вчених. Звернення до документів українських архівів (Центральний державний архів вищих органів України, Галуzeвий Державний архів МЗС України) дає можливість просте-

жити передісторію і хід підготовки приїзду Президента Французької Республіки у Київ 1966 р.

➤ Мета статті – розкрити особливості управлінського характеру Шарля де Голля як лідера нації, державного діяча, віднайти особливості у прийнятті рішень у складний для французької держави час, проаналізувати ораторське мистецтво виголошених промов де Голлем в Києві 1966 р.

➤ Шарль де Голль народився у католицькій родині Жанни та Анрі де Голля у Ліллі 22 листопада 1890 р. Своїх дітей батьки виховували у дусі патріотизму, ґрунтовно знайомили з історією і культурою Франції. У 1905 р. Шарль вирішив присвятити себе військовій кар'єрі. У жовтні 1908 р. він вступив до одного з паризьких коледжів, аби підготуватися до навчання у військовому коледжі. В жовтні 1910 р. курсант Шарль де Голль розпочав навчання у престижній військовій школі Сен-Сір, яка готувала командну еліту для французької армії. Цей навчальний він закінчив у вересні 1912 р. з військовим званням молодшого лейтенанта та характеристикою: «володіє великими здібностями, енергією, самостійністю та рішучістю. Може стати чудовим офіцером».

Незабаром він прийняв справді доленосне кар'єрне рішення. У грудні 1914 р. лейтенант де Голль став полковим ад'ютантом. Він дуже хотів відзначитися на війні, але в листопаді 1916 р. поранений де Голль опинився в німецькому полоні, де перебував до червня 1917 р. Вивчав німецьку мову, навчав французькій майбутнього радянського маршала Михайла Тухачевського, багато часу приділяв роздумам про природу війни і влади.

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

За протекції свого колишнього командира Філіппа Петена він отримав посаду помічника професора військової історії в Сен-Сірі. У травні 1922 р. улюблений учень наймогутнішої людини французької армії вступив до Вищої військової школи, яка була кузницею кадрів для Генерального штабу. У липні 1925 р. Філіпп Петен влаштував де Голля у своєму особистому штабі. Слід зазначити, що особисті риси характеру Шарля де Голля перешкоджали його швидкому кар'єрному росту. Тільки в листопаді 1937 р. вже як 47-річний полковник де Голль отримав призначення командувати танковим полком у Меці. Тут він і зустрів початок Другої світової війни.

З вересня 1939 р. до травня 1940 р. на західному фронті тривала так звана «дивна війна». Проте Шарль де Голль навіть за цих обставин намагався організувати оборону Франції. Він пропонував об'єднати британську і французькі бронетанкові дивізії для продовження супротиву нацистській Німеччині. Проте бюрократична машина Парижа та Лондона працювала інерційно і час на прийняття швидких рішень було згаяно. Після капітуляції Франції 18 червня 1940 р. пролунав заклик де Голля продовжити боротьбу і не виконувати наказів окупаційної влади. З огляду на це Шарлю де Голлю вказували, що він «занадто багато бере на себе». Однак сам Шарль де Голль вважав, що «історія у великі хвилини терпить у керма влади лише тих людей, які спроможні виправити перебіг подій».

Варто зазначити, що в червні цього ж року уряд Вінстона Черчилля заявив про визнання Шарля де Голля незалежним лідером та представником руху «Вільна Франція», який незабаром став членом антигітлерівської коаліції. Після нападу нацистів на СРСР 22 червня 1941 р. французький уряд розірвав дипломатичні відносини з Радянським Союзом, який натомість визнав рух «Вільна Франція» та обіцяв сприяти повному відновленню незалежності й величі Франції. Навесні 1942 р. Шарлю де Голлю вдалося об'єднати Рух Опору, який ширився в окупованій Франції. З того часу Шарль де Голль став ще менш зручним для маніпулювання, адже віра генерала в кінцеву перемогу Франції була абсолютна. У свою чергу, потужні позиції генерала в Русі Опору посилювали його політичні позиції у відносинах із союзниками в антигітлерівській коаліції. Наприкінці жовтня 1943 р. Шарль де Голль дав доручення комісарам Тимчасового уряду Франції вивчити проект «західноєвропейської федерації» у складі Франції, Бельгії, Нідерландів та Люксембургу, оскільки вже відчувалась неминучість подій, які мали змінити долю Європи та світу.

Після вторгнення західних союзників у Нормандію (відкриття другого фронту 6 червня 1944 р.) настав вирішальний етап відродження незалежної суверенної Франції. 24 серпня 1944 р. було звільнено Париж. Після цього Шарль де Голль отримав дві американські дивізії для наведення порядку та придушення впливу на подальший перебіг подій французьких комуністів. Французькі комуністи не змогли одночасно вести боротьбу за владу з Шарлем де Голлем та американцями. Через два дні генерал прийняв парад перемоги у звільненій столиці. Він був переконаний, що його доля невіддільна від майбутнього Франції.

Вінстон Черчилль поділяв неприязнь Франкліна Рузвельта до «гордовитого француза», називаючи його людиною, що створила собі ореол рятівника Франції. Недавно були відкриті секретні англійські архіви і виявилось, що британський прем'єр-міністр навіть направив із Вашингтону до Лондона шифрування, в якому він просив своїх колег негайно відповісти з приводу того,

чи зможемо ми, не відкладаючи цього питання, усунути Шарля де Голля як політичну особистість. Як говорилося у шифруванні, Шарль де Голль ненавидить Англію і повсюди сіє за собою цю ненависть. Вінстон Черчилль писав, що Шарль де Голль з особливою симпатією ставиться до СРСР, і Сталін навіть двічі пропонував йому перенесення резиденції із Лондона до Москви.

Британський прем'єр-міністр на ялтинській конференції антигітлерівської коаліції в лютому 1945 р. наголошував на тому, що Франція є невід'ємним компонентом післявоєнного світового устрою та європейської стабільності. Однак Францію фактично усунули від рішень, які приймалися союзниками з антигітлерівської коаліції на конференції у Потсдамі. Розгнівавшись, що його не запросили на конференцію трьох лідерів в Ялті, на запитання, з ким із них він би хотів провести вихідні, відповів: «Безперечно, із Рузвельтом! Або все ж, в крайньому випадку зі Сталіним». Дещо пізніше він сказав Дуйату Ейзенхауєру, що Черчилль вважає, що я приймаю себе за Жанну д'Арк. Але він помиляється. Я приймаю себе тільки за Генерала де Голля.

Це було серйозним ударом по амбіціях французького лідера, і 20 січня 1946 р. Шарль де Голль пішов у відставку. Слід зазначити, що під його керівництвом уряд відновив у Франції демократичні свободи, провів низку соціально-економічних реформ. Проте загалом він відчув свою непридатність до роботи у післявоєнній політичній системі країни, яка виникла на уламках Французької Республіки довоєнного періоду. Шарль де Голль для себе вважав неможливим керувати Францією, розподіленою на різні політичні сили (соціалістів, комуністів, християнських демократів). Особисто він скептично ставився до політичного курсу, обраного новими старими лідерами. «Політична відпустка» продовжувалася 12 років. Пішовши з посту Голови уряду, Шарль де Голль все ж таки продовжував керувати створеною ним партією «Об'єднання французького народу».

7 квітня 1947 р. генерал де Голль виступив у Страсбурзі перед ветеранами війни. Саме тут в Ельзасі було створено голлістське Об'єднання французького народу. Однак у 1948 р. голлісти не змогли домогтися розпуску Національних зборів. На чергових виборах 1951 р. партія де Голля здобула лише 118 мандатів у Національних зборах Четвертої Французької Республіки. Шарль де Голль у цей час дуже обережно ставився до планів створення наднаціональних європейських структур. Зокрема, він не сприйняв ідеї французького прем'єр-міністра Рене Плевена (1901–1993) щодо створення європейської армії як альтернативи варіанту ремілітаризації Німеччини за моделлю відтворення національної армії. Шарль де Голль застерігав, аби Європейське оборонне співтовариство не позбавило переможну Францію права мати власну армію.

Час після своєї відставки де Голль творчо використав для написання своїх «Військових мемуарів», які були завершені в 1957 р. Їх можна вважати своєрідною священною книгою голізму. Зокрема, генерал, зображуючи власний політичний портрет, наголошував, що лідер покликаний служити вищим інтересам Франції, він мусить бути рішучим і надпартійним. Заради досягнення успіху він має бути безпосередньо пов'язаний із тим, ким керує, адже вони є для нього джерелом легітимності. За умов дотримання зазначених імперативів Шарль де Голль ніколи не боявся бути непопулярним, якщо вважав, що його курс служить справжнім інтересам Франції. Опитування громадської думки засвідчували, що його продовжували вважати визволителем

Франції. Цю репутацію не слід було ставити під загрозу новим виходом на нестабільну політичну арену.

У 1958 р. Шарль де Голль був обраний президентом П'ятої республіки. На думку Шарля де Голля, суверенітет належить народу лише тоді, коли він має можливість висловлювати свою волю безпосередньо. Шарль де Голль не міг допустити, щоб цей суверенітет був поділений між політичними партіями, які висловлюють різні інтереси, адже «держава має слухати голос розуму». Отже, 2 червня 1958 р. у солідному віці 68 років Шарль де Голль повернувся до влади та взяв на себе управління Францією, і його зусиллями на референдумі 28 вересня 1958 р. була прийнята Конституція П'ятої республіки.

Зазначимо, що Шарль де Голль був обраний президентом із широким (для Франції того часу) колом повноважень: він міг у випадку надзвичайної ситуації розпустити парламент і призначити нові вибори, а також особисто контролював питання оборони, зовнішньої політики і внутрішньої політики міністерств. Цікавим є той факт, що текст російської конституції, схвалений громадянами на референдумі у 1993 р., багато в чому збігається з конституцією Шарля де Голля.

Зазначимо, що щоб розробити власну атомну зброю, Шарлю де Голлю довелося навіть вивести Францію з військових структур НАТО. А вже 17 травня 1959 р. на засіданні уряду він назвав створення французької атомної бомби абсолютним пріоритетом.

Надзвичайними зусиллями гнучкого маневрування на внутрішньополітичній та міжнародній арені Шарль де Голль вирішив «алжирську кризу», надавши після підписання Євіанських угод (1962) Алжиру незалежність. На одній із прес-конференцій 5 вересня 1960 р. він так би мовити офіційно презентував власну концепцію «Європи вітчизни». Він вважав за потрібне запровадити механізм регулярних консультацій країн Західної Європи в політичній, економічній, військовій і культурній сферах. Передбачалося створити постійний секретаріат із місцем перебування в Парижі.

21 червня 1966 р. де Голль прибув із візитом до СРСР. Він уперше завів мову про потребу розрядки міжнародної напруженості, передусім в Європі. Саме завдяки цьому Європа могла знову належати європейцям без американського втручання. І саме в цей час Шарль де Голль перебував в УРСР, у Києві. Ми зосередимося на промовах де Голля, тому що з часом вони не втрачають своєї актуальності та вражають майстерністю побудови промов.

Програма перебування Президента Франції була складена МЗС СРСР, зокрема 27 червня 1966 р. о 18. 00. планувався відліт з Ленінграда, прибуття в Київ о 20.00. Упершій половині 28 червня передбачався візит до Голови Президії Верховної Ради УРСР Д. С. Коротченка, покладання вінка до могили Невідомого солдата, огляд міста, сніданок від імені Президії Верховної Ради УРСР та Уряду; 14.00. – від'їзд на аеродром і 15.00. – відліт з Києва.

МЗС СРСР (протокольним відділом) склав документ «Побажання по обладнанню резиденції, що відводяться Президенту Франції Генералу де Голлю в Москві та інших містах під час його візиту в СРСР» [7]. Цікавими є деякі з цих побажань. Зокрема, у кабінеті Президента мають бути годинник, що показує місцевий час. На дверях кімнат у резиденції повинні бути етикетки з прізвищем осіб, які займають ці кімнати. Телефон, встановлений у кімнатах Президента, не повинен дзвонити. Паралельний апарат з дзвінком повинен бути встановлений в кімнаті ад'ютанта та ін.

Цікавими є промови Шарля де Голля у Києві під час офіційного візиту в Київ 1966 р. Майстерно складені і у

цих же промовах можна вчитися як виголошувати промови сучасним державним службовцям. Здавалося б, радянські часи, не повинні бути звернення «пані, пан». Все у промовах Шарля де Голля і Д. С. Коротченка було гідно.

Вступивши на українську землю, до Шарля де Голля звернувся з промовою Д. С. Коротченко. Чому Д. С. Коротченко? Здавалося б, повинен Президент Франції звертатися до тодішнього П. Ю. Шелеста – секретаря ЦК КП України. Для де Голля секретар ЦК УП України просто людина, яка очолює партію, хоча на той час комуністична партія керувала державою. Верховну Раду вибирали люди України, і тому Д. С. Коротченко, на думку західних політиків, є влада вибрана від народу.

У Центральному державному кінофотофоноархіві України ім. Г. С. Пшеничної зберігся документальний фільм про офіційний візит Шарля де Голля в Київ, де зафіксовані його промови [8].

З вітальною промовою до Президента Франції звернувся Д. С. Коротченко:

«Шановний пане Президенте! Пані де Голль! Шановні гості! Шановний товаришу Голова Ради Міністрів Союзу РСР Олексій Миколайович Косигін, товариші, друзі.

Дозвольте мені від імені Президії Верховної Ради і Ради Міністрів УРСР, від киян і від себе особисто сердечно вітати Вас, пане Президенте, і всіх французьких гостей з нагоди прибуття в столицю Радянської України – місто-герой Київ.

Український народ, як і всі народи великого Радянського Союзу, з глибокою симпатією і повагою ставиться до героїчного й талановитого народу Франції, з яким нас зв'язують давня традиційна дружба і взаємне співробітництво.

Нам приємно відзначити, що радянсько-французькі відносини набирають нині дедалі більшого розвитку. Це відповідає національним інтересам обох країн.

Ми переконані, пане Президенте, що нинішній Ваш візит до Радянського Союзу, зокрема відвідання України, сприятиме зміцненню радянсько-французької дружби і розширенню співробітництва між нашими країнами в ім'я миру і міжнародної безпеки»[9].

На вітальну промову Д. С. Коротченка Президент Франції звернувся з промовою-відповіддю: «Пане Голово, дозвольте мені насамперед подякувати вам за люб'язні слова привітання, з якими ви звернулися до мене, а також осіб, що супроводжують мене. Я щасливий, що мені була виявлена така честь і що мене приймає Українська Республіка. Вже давно між Україною і Францією існують узи дружби і взаємної поваги. Вони існують уже багато століть. І події воєнного часу, які відбулися, зокрема, тут у вашому місті-герої Києві, лише підтвердили ці почуття з боку Франції.

Я прибув сюди, в Радянський Союз, з візитом-відповіддю від імені Франції, і я щасливий, що перебуваю в Києві разом з паном Косигіним, Головою Ради Міністрів Радянського Союзу. Я певний у тому, що моє перебування тут буде приємним завдяки вам, а ви, в свою чергу, можете бути впевнені, що зустрінете з нашого боку глибокий інтерес, симпатію. Ми, французи, і ви, радянські люди починаємо нове життя, яке об'єднує нас для спільних зусиль в ім'я миру. І останні три фрази Президент Шарль де Голль проголосив російською: «Хай живе Київ! Хай живе Україна!, Хай живе радянський народ!»

Урочиста церемонія зустрічі закінчилась. До під'їзду аеровокзалу подається автомашина. В першу, на якій встановлюється штандарт Президента Франції, прапорці СРСР і УРСР, сідають генерал Шарль де Голль, О. М. Косигін, Д. С. Коротченко і В. В. Щербицький.

Кортеж автомобілів у супроводі ескорту мотоциклістів вирушає до міста. Тисячі киян на вулицях сердечно зустрічають Президента Франції, безперервно лунають оплески, вітальні вигуки.

Зустріч генерала Шарль де Голля у Києві перетворилась у хвилюючу маніфестацію радянсько-французької дружби. Тепло, сердечність і гостинність цієї зустрічі стали переконливим свідченням того, що радянські люди раді візиту Президента Франції в нашу країну [9].

28 червня 1966 р. в Маріїнському палаці був сніданок на честь Президента Французької Республіки генерала Шарля де Голля.

На сніданку разом з главою Французької Республіки та його дружиною були міністр закордонних справ Моріс Кув де Мюрвінь, посол Франції в Радянському Союзі Філіп Боде, посол, генеральний секретар канцелярії Президента республіки Етьєє Бюрен де Розьє, начальник особистого штабу Президента республіки ескадренний віце-адмірал Жан Філіппон, повноважний міністр, завідувач європейського відділу міністерства закордонних справ Франсуа Пюс, повноважний міністр, директор кабінету міністра закордонних справ Бруно де Льосс, повноважний міністр, шеф протоколу Бернар Дюран, капітан 1-го рангу Філіп де Голль інші особи, які прибули з Президентом Франції.

З радянської сторони на сніданку були присутні Голова Ради Міністрів СРСР О. М. Косигін, керівники Української РСР В. І. Дрозденко, Н. Т. Кальченко, Д. С. Коротченко, О. П. Ляшко, О. А. Титаренко, П. Ю. Шелест, В. В. Щербіцький, І. Г. Якубовський, А. Д. Скаба, В. К. Клименко, І. С. Грушецький, заступник Голови Президії Верховної Ради УРСР С. А. Ковпак, заступники Голови Ради Міністрів УРСР С. М. Андріанов, Г. Н. Бутенко, П. Я. Розенко, П. Т. Тронько, Голова Верховної Ради УРСР О. Є. Корнійчук, секретар Президії Верховної Ради УРСР А. Н. Зленко, міністри УРСР Д. З. Білокопос, Р. Б. Бабійчук, А. М. Барановський, М. А. Гаркуша, І. Х. Головченко, Ю. М. Даденко, П. О. Дорошенко, Г. К. Лубенець, Г. В. Сінченко, П. Л. Шупик, О. Ф. Федорів, заступник міністра закордонних справ СРСР В. С. Семенов, посол Радянського Союзу у Франції В. О. Зорін, головний маршал артилерії М. М. Воронов, голови комітетів при Раді Міністрів УРСР М. К. Білогуров та В. Ф. Нікітченко, завідувачі відділів МЗС СРСР А. Г. Ковальов і Ф. Ф. Молочков, керуючий справами Ради Міністрів УРСР К. П. Бойко, перший заступник командуючого військами Київського військового округу генерал-полковник В. П. Чиж, голова Київського облвиконкому І. Й. Стафійчук, голова Київського міськвиконкому М. Й. Бурка, відповідальні співробітники Президії Верховної Ради УРСР, Ради Міністрів УРСР та МЗС УРСР.

Також були присутні Генеральний консул Польської Народної Республіки в Києві Щепан Стец і Генеральний консул Чехословацької Соціалістичної Республіки в Києві Йозеф Горак.

Під час сніданку до гостей з промовою звернувся Голова Президії Верховної Ради УРСР Д. С. Коротченко: «Ми зібралися сьогодні тут на честь нашого високого гостя – Президента Французької Республіки генерала де Голля, який, перебуваючи в Радянському Союзі з офіційним візитом, виявив бажання відвідати столицю нашої республіки – місто Київ.

Користуючись цією приємною нагодою, я б хотів ще раз від імені Президії Верховної Ради та Уряду України сердечно привітати Вас, пане Президенте, і прибулих з Вами французьких гостей.

У нас на Україні, як і в усьому Радянському Союзі, Ваше ім'я, пане Президенте, широко відоме. Ми вітаємо

у Вашій особі великий французький народ, з яким народи Радянського Союзу здавна зв'язані узами добро-сердечної дружби. Ця дружба скріплена кров'ю кращих синів наших народів, пролитою в суворі роки другої світової війни.

Український народ, як і всі народи нашої багатонаціональної країни, віддаючи свої сили мирній творчій праці, не хоче повторення нових страхів війни. Він усім серцем схвалює і одноставно підтримує миролюбну зовнішню політику Радянського уряду, спрямовану на забезпечення миру і зміцнення дружби між народами.

Народ України із задоволенням сприймає прагнення Франції до розширення дружніх зв'язків з Радянським Союзом. Ми вважаємо, що дальший розвиток радянсько-французького співробітництва матиме важливе значення для гарантування європейської і міжнародної безпеки, справи миру й прогресу.

Дозвольте виголосити тост за розвиток і зміцнення радянсько-французької дружби. За Ваше здоров'я, пане Президенте. За здоров'я вашої дружини і всіх французьких гостей. За великий французький народ, за мир і дружбу між народами» [9].

З промовою-відповіддю звернувся Шарль де Голль: «Пане Голова!

По-перше, я хотів би від щирого серця подякувати Вам за дуже люб'язні слова, які Ви адресували мені і французькому народові.

По-друге, я хотів би також від щирого серця подякувати за той чудовий прийом, який нам виявили в Києві – столиці України, і через Вас сердечно подякувати всьому українському народові. Вчора ввечері і сьогодні вранці ми бачили, як він гостинно, люб'язно і дружно приймав нас.

Я можу сказати, що мене і мою дружину, всіх моїх товаришів це справді дуже схвилювало. Ми сповнені великого почуття задоволення від перебування в Києві, на Україні.

Ось уже давно, можна сказати цілі віки, ми знаємо у Франції, що таке Україна. Ми дуже уважно ставимось і по духу і по серцю до України. Ми знаємо, якою була роль, особливо Києва, і всієї України в поступовому створенні великої Русі. Ви знаєте, що для цього зробили ваші князі, спрямовуючи свої зусилля на те, щоб цю прекрасну країну не поневолили в колись загарбники. Ми знаємо також про мужність синів України, виявлену під час багатьох воєн, зокрема, у двох останніх світових війнах, коли Ваша велика держава і Франція справді вирішували свою долю.

Ми знаємо, що зробили в роки другої світової війни всі присутні тут, генерали і військові, який величезний вклад внесли ви у нашу перемогу. Ми про це дуже добре знаємо у Франції і цінуємо це. І я хотів би ще раз про це тут урочисто заявити.

Що ж до наших відносин і зв'язків, то повинен сказати, що між Францією і Україною ці зв'язки дуже давні, дуже старовинні. Я дозволю собі навести тільки два приклади. Перший, найбільш давній: дочка київського князя Ярослава Мудрого Анна була дружиною французького короля Генріха Першого. І останній приклад. Я хотів би згадати про тих французьких солдатів, які в числі інших полонених були привезені ворогом на цю землю. Ось що я хотів сказати з почуттям хвилювання.

А тепер я хотів би сказати з задоволенням від себе особисто і від імені тих, хто мене супроводить, що в Києві ми побачили, як ви розвиваєтесь у наш час, в нашу епоху, як ви зуміли швидко побудувати і відбудувати все,

що було зруйновано, і тепер ідете вперед. Я і особи, які мене супроводять, ніколи цього не забудемо.

Тепер дозвольте сказати про майбутнє. Це майбутнє хороше. Я хотів би з задоволенням заявити – немає ніякої причини, ніякого приводу, які б могли перешкодити радянському і французькому народам іти разом вперед з тим, щоб забезпечити прогрес і розвиток людства, щоб працювати на благо всього світу і миру в усьому світі.

Та подорож, яку я маю честь тепер робити у вашій великій країні на запрошення Радянського уряду (я особливо радий, що поруч зі мною Голова Ради Міністрів СРСР О. М. Косигін), цей візит, це відвідання Києва я особисто вважаю, як і ті, хто мене супроводить, як і багато французів у моїй країні, є новим починанням. Воно об'єднує два великих народи – ваш великий народ і наш великий народ з тим, щоб разом іти вперед для здійснення спільних цілей.

Мені здається, все це достатньо вказує на те, що наші цілі спільні, і що ми повинні разом з вами працювати для того, щоб об'єднати Європу, для того, щоб забезпечити мир на всій землі, для того, щоб плідно розширити зв'язки між нами і вами, – між нашими вченими, художниками, артистами, письменниками, між тими, хто будує, між інженерами і робітниками, всіма тими, хто створює блага для життя людей, – в усіх галузях. Я переконаний у тому, що французький народ і радянський народ мають привід, щоб це добре розуміти і щоб разом працювати пліч-о-пліч.

Пропоную тост за здоров'я Голови Президії Верховної Ради Української РСР Д. С. Коротченка і всієї Президії, за честь і славу України та її столиці Києва, гостем якого я був, за весь радянський народ, за дружбу, за плідне співробітництво між Францією і Радянським Союзом» [9].

Програмою перебування у Києві було заплановано покладання вінків на могилу невідомого солдата.

Президент Французької Республіки генерал Шарль де Голль відвідав парк Вічної слави, де покояться радянські воїни-герої, які загинули в роки Великої Вітчизняної війни в боях проти німецько-фашистських загарбників за честь, свободу і незалежність нашої Вітчизни. В парку є могила Невідомого солдата. Над нею здійснюється 27-метровий гранітний обеліск, біля підніжжя якого палає вічний вогонь.

10 годин 35 хвилин. На площі перед обеліском в почесній варті солдати. Урочисто звучить траурна мелодія. В парк Слави прибувають Президент Франції генерал Шарль де Голль та інші офіційні особи. Разом з ними прибули О. М. Косигін, І. Г. Якубовський, секретар Президії Верховної Ради УРСР А. Н. Зленко, міністр закордонних справ УРСР Д. З. Білокопос, голова Київського міськвиконкому М. Й. Бурка та інші. До підніжжя обеліска Слави покладається вінок від Президента Франції генерала Шарля де Голля. На вінку напис французькою мовою «Генерал де Голль – Президент Французької Республіки». Покладається вінок від Голови Ради Міністрів СРСР О. М. Косигіна. На вінку напис «Голова Ради Міністрів СРСР О. М. Косигін». Звучать державні гімни Франції, Радянського Союзу і Української РСР. Гримлять залпи артилерійського салюту. Віддаючи військні почесні загиблим героям, перед обеліском Слави парадним строєм проходять воїни Київського гарнізону [9].

Коли дивитися ті події, що були зафіксовані плівкою, ми бачимо, що покладав вінок до могили невідомого солдата син Шарля де Голля – Філіп. У вінок, як ми бачимо, були вплетені лілеї – символ Франції.

В Аеропорту «Бориспіль» під час провідів звернувся з промовою до Президента Франції Д. С. Коротченко.

«Нам було дуже приємно прийняти на українській землі Вас, пане Президенте, і прибулих з вами гостей з дружньої Франції. Ми шкодуємо, що Ваше перебування на Україні було таким короткотривалим. Однак ми хотіли б сподіватися, що воно було для Вас приємним. Ваш візит до Радянського Союзу і відвідання нашої республіки зустрінуті українським народом з великим задоволенням. Ми упевнені, що цей візит послужить подальшому зміцненню традиційної дружби між радянським і французьким народами. В момент Вашого від'їзду з Києва дозвольте побажати Вам, пане Президенте, Вашим супутникам доброго здоров'я і щасливої дороги. Дружньому французькому народові бажаємо щастя і процвітання. Хай розвивається і міцніє радянсько-французьке співробітництво в інтересах миру і прогресу» [9].

✎ Таким чином, можна зробити висновок, що візит Президента Французької Республіки до Києва 1966 р. готувався дуже ретельно, грамотно. Погляд у минуле говорить про те, що багато чого доброго треба пам'ятати і застосовувати державним службовцям в сьогоденню дні при зустрічі глав держав.

Слід відзначити, що Шарль де Голль-керівник ніколи не просив – він наказував. Де Голль не просив у британського уряду – він вимагав і добивався свого. У запеклій суперечці з англійським міністром закордонних справ А. Іденом де Голль розійшовшись сказав, що його, як Жанну д'Арк, можна спалити на вогні, але не можна змусити змінити свої погляди.

Шарль де Голль ніколи не давав собі «старіти», для його характеру – це свіжий погляд і новизна. Характерною рисою його методу була інновація. Цікавою рисою, відмінною від інших політиків було те, що Шарль де Голль був таємничий і закритий, мало кого він посвячував у свої плани, уважно вислухавши співбесідника, ніколи не радячись і, на кінець проголошуючи хвалебні промови, умів сказати одночасно все і нічого.

Не будучи добре обізнаним з економікою, він двічі ефективно управляв державою і двічі вивів її з глибокої кризи – виключно дякуючи своєму умінню грамотно організовувати роботу.

Головні постулати Шарля де Голля – це ідея «сильної держави» та «національної держави» і цим заповідям він чесно служив.

Література.

1. Обыкновенная Е. О. Голлистская традиция в современной французской дипломатии // Новая и новейшая история. – М. – 2004. – № 6.
2. Бронин Я. Г. Шарль де Голль. Политическая биография. – М. : 1969 (автореф. канд. дис.); его же. Шарль де Голль как государственный деятель (опыт политической биографии) // Информационный бюллетень Института мировой экономики и международных отношений. – М. : 1972, 2-е изд. – М. : 1980.
3. Молчанов Н. Н. Де Голль. – М. : 1988.
4. Антюхина-Московченко В. И. Шарль де Голль // Новая и новейшая история, 1971. – № 3-6.
5. Антюхина-Московченко В. И. Шарль де Голль и Советский Союз. – М.: 1990.
6. Антюхина-Московченко В. И. Шарль де Голль 1890 – 1970 // Новая и новейшая история. 1971. № 3-6; Советско-французские отношения в 1917-1967 гг. М., 1967.
7. Арзаканян М. Ц. Великий де Голль. «Франция – это Я!». М.: Яуза; Эксмо, 2012, 512 с.
8. Арзаканян М. Ц. Де Голль и голлистское движение во Франции в борьбе за признание и власть (1940-1962

гг.) Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. М., 2000; Генерал де Голль на пути к власти. М., 2001; План «Единой Европы» де Голль и СССР (1958-1962) // История Европейской интеграции 1945-1994. М., 1995; Почему генерал де Голль стал «большим другом СССР»? // Военно-исторический журнал. 1995. № 2; Первый визит де Голль в Москву // Международная жизнь 1995. № 11-12; Самый знаменитый из французов // Эхо планеты. 1990. № 2-3.

9. Віднянський С.В. Об'єднана Європа: від мрії до реальності. Історичні нариси про батьків-засновників Європейського Союзу. – К., 2009.

10. ГДА МЗС України. – Ф. 1, оп. 2, спр. 7162, арк. 1-25

11. ЦД кінофотофоноархів ім. Г.С.Пшеничної. – од. обл. 3576, кіножурнал «Радянська Україна», 1966 р.

12. ЦДАВО України. – Ф. 5111, оп. 1, спр. 517, арк. 221.

Тетяна Духаніна
аспірант НАДУ при Президентіві України

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ЯК ГОЛОВНА ПЕРЕДУМОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ ТА ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Аналізуються проблеми демократизації українського суспільства, розвиток та поглиблення яких розглядається як одна з основних передумов модернізації та інноваційного розвитку державної влади. Узагальнюючи висновки провідних вчених, автор обґрунтовує напрями та ресурси виходу України з системної кризи, зміцнення авторитету влади, підвищення її ефективності в умовах глобалізації та інформаційної революції.

Ключові слова: людина, суспільство, політика, держава, демократія, культура, виховання громадянина.

Tetiana Dukhanina

DEMOCRATIZATION AS THE MAIN PREMISE OF THE MODERNIZATION AND INNOVATIVE DEVELOPMENT OF PUBLIC POWER

Analyses the problem of the democratization of Ukrainian society, development and deepening which is regarded as one of the main preconditions for modernization and innovative development of public power. Summarizing the findings of leading scientists, the author proves the direction and resources out of the system crisis in Ukraine, enhancing its effectiveness in the context of globalization and information revolution.

Keywords: man, society, politics, government, democracy, culture and education of the citizens.

Татьяна Духанина

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ КАК ГЛАВНАЯ ПРЕДПОСЫЛКА МОДЕРНИЗАЦИИ И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Анализируются проблемы демократизации украинского общества, развитие и углубление которых рассматривается как одна из основных предпосылок модернизации и инновационного развития государственной власти. Обобщая выводы ученых, автор обосновывает направления и ресурсы выхода Украины из системного кризиса, укрепления авторитета власти, повышение ее эффективности в условиях глобализации и информационной революции.

Ключевые слова: человек, общество, политика, государство, демократия, культура, воспитание гражданина.

Демократизація є загальною закономірністю розвитку сучасної цивілізації. І хоча у різних країнах вона здійснюється по-різному, сутність демократії як народовладдя залишається незмінною. Реалізується ця закономірність і в Україні. Як підкреслює А. Мельник, демократичний шлях розвитку України – це не чергова модель передвиборчої стратегії й не інтерес однієї частини політичної й духовної еліти країни. Це цивілізаційний процес об'єктивного характеру. Історія світу і Європи після Другої світової війни свідчить: по-перше, демократизація процесів внутрішньополітичного й зовнішньополітичного життя країн, регіонів, усього світу – це глобальна тенденція розвитку людської цивілізації; по-друге, нові країни, особливо ті, які пройшли етап тоталітаризму, досягають найбільших успіхів саме через демократизацію суспільного життя в політиці, економіці, культурі; по-третє, значна частина конфліктів у країні, нерозв'язаних проблем в економіці, політиці та культурі породжена гальмуванням процесів демократизації [9, с. 308–309].

Згідно з точкою зору Ф. Рудича, остаточний вихід з глибокої економічної кризи, в якій і досі перебуває Україна, можливий лише на шляху поглиблення демократії, активного використання матеріального та інтелектуального потенціалу країни. Для цього народ як суверен, від якого виходить вся влада в державі, повинен мати організаційні структури для реалізації своєї владної волі. Відповідно до невідкладних завдань, що постанали перед державною владою в Україні, належить заміна розбалансованої системи державних інститутів досконалою політичною системою,

моделлю чіткого розмежування владних повноважень, забезпечення механізму стримувань і противаг, сучасних форм безпосередньої та представницької демократії, наявності офіційної опозиції [12, с. 8–9].

В свою чергу, О. Дем'янчук модернізацію політичної системи пов'язує зі способами й процедурами ухвалення політико-управлінських рішень стосовно їх відповідності основним принципам теорії демократії: ступінь плюралізму, можливість задовольнити інтереси різних соціальних груп. Адже явно чи неявно, але практично всі публікації на тему реформування політичної системи виходять з засовків демократичної теорії, прямо пов'язуючи модернізацію з демократизацією [7, с. 16].

В. Гапоненко основою модернізації політичних інститутів в Україні вважає поступовість у втіленні демократії (суспільство має бути готовим до введення демократії); формування у членів суспільства високого рівня демократичної політичної культури, поваги до демократичних процедур; поступове усунення державного патерналізму, стимулювання виникнення та розвитку альтернативних видів групової ідентифікації, зокрема неформальних об'єднань громадян, самоврядних територіальних громад [6, с. 75–77].

На жаль, оцінка успіхів та невдач процесу демократизації на шляху модернізаційно-інноваційних змін інституту державної влади в Україні свідчить про перевагу других над першими. Як відзначає С. Бульбенюк, специфіка демократичних транзитів у посткомуністич-

них країнах, які супроводжувалися розгортанням глибоких соціально-економічних криз, різкою соціальною диференціацією населення та зростанням маргіналізації суспільства, спричинила поширення у масовій суспільній свідомості цих держав розчарування у базових демократичних цінностях та орієнтирах. Впродовж 1990-х років навіть поняття «демократизація» значно нівелювалося, втративши ореол суспільно-політичного ідеалу. Політичними та соціокультурними наслідками такої ситуації стали політична апатія громадян, їх вкрай низькі потенції до самоорганізації і прояву політичної активності, а отже й доволі невелика легітимність інституцій влади, неузгодженість між формальними і неформальними політичними практиками за умов домінування останніх [4, с. 64].

Ю. Щербакова звертає увагу на проблему утвердження системи демократичних цінностей в українському суспільстві. Її не розділяє та не підтримує своїми діями більшість громадян, а також вона не має реальної підтримки з боку політичної еліти. З одного боку, досить динамічний, а з іншого – непослідовний, без чітких цілей та механізмів їх досягнення, пострадянський етап функціонування українського суспільства сформував лише підґрунтя для розбудови системи демократії як механізму, що може забезпечувати принципи свободи, правової держави, дієвості конституції, соціальної рівності, справедливості, зменшувати ризики помилок у виборі лідерів, забезпечувати взаємодію тріади «державна влада». Сама система механізмів демократії перебуває в стані початкової розбудови та незабезпеченої легітимності [13, с. 134].

У пошуку відповідей на питання, чому гальмуються процеси демократизації в Україні, чимало дослідників виокремлюють фактори, що перешкоджають утвердженню демократичних інститутів. Так, М. Бойчук звертає увагу на низку структурних факторів, що створюють політичні загрози для демократичного розвитку України [3, с. 225–227]. Серед них вчений аналізує:

1) незавершеність адміністративної реформи. У нас залишаються не до кінця розв'язаними принципові питання, що стосуються відособлення політики як самостійної професійної діяльності, формування адміністративного апарату, нової бюрократії, менеджерів державного управління, які володіють сучасними принципами керівництва складними соціально-політичними процесами;

2) відсутність дієздатної системи розподілу трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), наявність утверджених ефективних протитяг в їхній діяльності. Це питання виявилось одним із найскладніших у державотворчому процесі. Особливо відчутними є відсутність у нашій державі, як і в інших країнах пострадянського світу, досвіду та традицій розподілу влади;

3) внутрішня суперечливість існуючого законодавчого поля. У цьому ж контексті слід розглядати неформованість у населення правової культури, поваги до закону;

4) відсутність потужного середнього класу, що є основним соціальним носієм демократичної культури. В умовах відсутності середнього класу демократія реалізується у спотворених формах. У цьому випадку парламент, партії та преса стають не механізмами демократії, а інструментами популізму, реалізації олігархічних (номенклатурних) та бюрократичних інтересів;

5) низький рівень розвитку економіки, відсутність повноцінної приватної власності, яка є основним гарантом особистої свободи людини, а також умовою реалізації демократії;

6) неформованість в Україні основних інститутів громадянського суспільства. Як доведено світовим досвідом, лише громадянське суспільство спроможне наповнити інститути демократії сучасним цивілізованим змістом. Без дієздатних інститутів громадянського суспільства завжди існує загроза підпорядкування насамперед представницьких інститутів влади, як і влади загалом, узурпованим інтересам;

7) відсутність сформованої політичної нації, наявність якої дає можливість реалізувати явище національної єдності; наявність тенденції до формування одразу декількох систем ідентичностей, що пов'язано з наявністю неоднорідного суспільства, різних національних традицій та орієнтирів.

Серед факторів, які заважають утвердженню демократичних цінностей в Україні, А. Мельник виокремлює наступне: бюрократизованість апаратів і управлінських процедур у державній владі й самоуправлінні на тлі ще низької політичної й управлінської культури чиновництва; низька законослухняність усіх рівнів влади, навіть на вищих щаблях політичного управління. Через це все більше громадян України, не знаходячи захисту в Україні, звертаються до Європейського суду; корупція не тільки у верхніх ешелонах влади, але й на низовому рівні, коли так звана «побутова» корупція стає звичним стилем повсяденного життя; на жаль, недостатньо розвинена політична й правова культура населення, яке не може внаслідок цього відстояти свої права й свободи, потрапляє в неправову залежність від чиновника, правоохоронця, підприємця й просто нахабного правопорушника [9, с. 309].

В. Пащенко звертає увагу на роль відповідної політичної культури у розвитку демократії в Україні. На його думку, уявлення про демократичні інститути в країні було дуже примітивним, демократія розумілася як шлях до свободи та, насамперед, добробуту. Ніхто не думав, що демократичне урядування потребує чогось від громадян. Люди знали про демократичні права, але нічого не знали про демократичні обов'язки. Демократичні інститути вимагають демократичних громадян, інакше вони виявляються неефективними, «повисають в повітрі» [11, с. 150].

Наступне питання стосується шляхів демократизації, які створюють підґрунтя для модернізації інститутів державної влади в сучасній Україні.

Демократизацію політичної системи в Україні вчені пов'язують з вирішенням широкого кола проблемних питань. Суттєвою є необхідність удосконалення виборчого процесу, усвідомлення політичною елітою та населенням переваг демократичних процедур і практик, незважаючи на певні внутрішні суперечності демократії. Політична модернізація в Україні повинна відбуватися в рамках «реалістично-ідеалістичного» підходу. Йдеться про подолання основних недоліків вітчизняної представницької системи при одночасному впровадженні нових форм політичної участі поза електоральними процедурами. Такий підхід дозволить Україні не лише удосконалювати «мінімальні» атрибути демократії, але й рухатися паралельно з більш розвиненими країнами у напрямку ідеалу учасницької демократії [1, с. 56].

Н. Кирилюк, розуміючи демократизацію в Україні як всезагальний політичний процес переходу від системи олігархічно-централізованого управління суспільством до правової соціальної держави, яка спирається переважно на механізми конституційної законності і самоорганізації громадянського суспільства, виокремлює такі її напрями: політична реформа органів державної

влади, що полягає у самообмеженні держави через нормативні акти, які сприяють зростанню ваги і значущості горизонтальних соціальних взаємодій між різними суб'єктами у різних сферах суспільного життя, не регламентованих державними нормативними актами; активізація діяльності різноманітних політичних партій та громадських організацій (як в електоральних процесах, так і поза ними), що здійснюють артикулювання проблем різних груп населення; посилення різних ініціатив щодо раціоналізації політики шляхом формування ринку влади як інституту селекції еліт, які розгортаються і відтворюються завдяки підприємницькому класу; еволюція політичної культури населення від патріархальної і підданської до активістської, в якій одне з провідних місць займає постійний моніторинг державної влади та інших інституцій політичної надбудови; зростання ролі ЗМІ в здійсненні громадського контролю інституцій політики, що полягає в забезпеченні ними інтерактивного діалогу між структурами політики та відповідними елементами громадянського суспільства та сприяння розвитку інфодемократії; вивільнення судової влади з-під опіки адміністративних органів як самостійного арбітра в розв'язанні юридичних конфліктів між державою і недержавними суб'єктами політики [8, с. 119-120].

Враховуючи динамічний конструкт процесу демократичного транзиту інституційної системи, згідно з Л. Бунецьким, можна виділити такі суттєві характеристики: якісна системна реструктуризація всього політичного простору, демократизація способів та технологій його взаємозв'язку із соціальним середовищем; структурна трансформація політичних утворень системи, їхня внутрішня диференціація на основі принципів самоорганізації, ефективності та соціальної цілеспрямованості; зміна способів взаємодії між усіма політичними утвореннями в рамках однієї системи, при збереженні її якісних функціональних характеристик; подолання цивілізованими демократичними методами розколу та налагодження консенсусу між державними та громадянськими політичними інститутами в поглядах на процес здійснення демократичного транзиту; трансформація інституційної системи державної влади, політичного управління, перерозподіл владних повноважень між виконавчими та законодавчими, центральними і регіональними (місцевими) інститутами влади та інститутами громадянського суспільства, реформа партійної, виборчої і законодавчої систем; підвищення потенційних можливостей, рівня й статусу політичних інститутів як головних суб'єктів демократичного транзиту; засвоєння усіма інститутами та іншими структурами політичної системи суспільства сутнісних цінностей та норм демократичного транзитивного процесу [5, с. 122-123].

У межах розвитку шляху в напрямі вдосконалення демократичних процесів Ф. Барановський виокремлює консолідацію самої суті демократії. Інститути громадянського суспільства, зокрема засоби масової інформації, повинні ефективніше використовувати функцію комунікації між суспільством і державою, внаслідок чого зміцнюються їх демократичні основи; орієнтація на більшу відкритість суспільних організацій. Великі суспільні й політичні об'єднання все ще не відіграють своєї історичної ролі. Принципи громадянської ангажованості мають бути більш прозорими й демократичними, жорстко фіксоване членство може поєднуватися з участю в діяльності та заходах цих організацій; кристалізація національної ідеї, побудованої на цінностях демократичної, соціальної, правової держави. Наразі очевидно, що, незважаючи на індивідуалізацію, плюралізацію

способу життя громадян, загальні соціальні ознаки і відчуття спільної долі не були втрачені. Неможливо досягти успіху в здійсненні політичної модернізації без належної уваги до комунікативного компонента політичної системи. На сьогодні немає сталих комунікацій між державною владою і населенням. Йдеться про розвиток так званої електронної демократії та функціонування електронного уряду [2, с. 59].

➤ Посилення демократичних тенденцій вчені покладають на процеси, пов'язані з інформатизацією суспільного життя. В теорії, за концепцією так званої «електронної демократії», вплив інформатизації на демократичні процеси видається оптимістичним. Передбачається, що завдяки поширенню інформаційних технологій, доступу до Інтернету громадяни матимуть ширше коло спілкування, полегшиться утворення суспільних груп за інтересами. Зміняться процедури прийняття політичних рішень. Завдяки новим комунікаційним технологіям люди зможуть брати безпосередню участь у виробленні державної політики. Виникне зворотний зв'язок від громадян до влади через новітні засоби комунікації (традиційні засоби масової інформації – це одностороннє надання інформації). Внаслідок цього підвищиться прозорість політичного процесу та підзвітність дій влади. Можливо, демократія стане менш «представницькою» та більш «прямою», «партиципаторною», наближеною до «афінської» своєї форми. Зрештою, більша відповідність дій політиків волі народу означатиме більшу політичну легітимність самої влади.

Література.

1. Андрійчук Т. Сучасна демократія: проблеми та перспективи розвитку / Т. Андрійчук // Політичний менеджмент. – 2012. – № 4-5. – С. 50-57.
2. Барановський Ф. Спільність внутрішніх та євроінтеграційних потреб вдосконалення політичної системи України / Ф. Барановський // Політичний менеджмент. – 2008. – № 5. – С. 57-65.
3. Бойчук М. А. Політичні і соціальні загрози демократичному розвитку України / М. А. Бойчук // Нова парадигма : [журнал наукових праць]. – Вип. 100. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – С. 225-231.
4. Бульбенюк С. Проблеми демократизації України: теоретичний і прикладний аспекти / С. Бульбенюк // Політичний менеджмент. – 2008. – № 3. – С. 62-70.
5. Бунецький Л. Л. Інституційний дизайн сучасної української політики: криза ідентичності та конфлікт інтересів / Л. Л. Бунецький // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип. 19. – С. 120-136.
6. Гапоненко В. А. Інституційна складова модернізації політичної системи в Україні / В. А. Гапоненко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2011. – № 6. – С. 69-78.
7. Дем'янчук О. П. SWOT – аналіз політичної системи України в модернізаційній парадигмі / О. П. Дем'янчук // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2011. – № 6. – С. 12-25.
8. Кирилюк Н. А. Політична система українського суспільства в умовах демократизації / Н. А. Кирилюк // Нова парадигма : [журнал наукових праць]. – Вип. 83. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2009. – С. 118-135.
9. Мельник А. І. Модернізація України: єдність теорії і практики / А. І. Мельник // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 36 – К., 2010. – С. 303-310.

10. Ніколаєв Є. Постіндустріальний процес як виклик для інституту держави / Є. Ніколаєв // Політичний менеджмент. – 2008. – № 2. – С. 144–155.

11. Пащенко В. І. Від демократичної держави до демократичного суспільства / В. І. Пащенко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2007. – Вип. 36. – С. 144–151.

12. Рудич Ф. М. Сучасні виклики, що постали перед владою: спроба політологічного аналізу / Ф. М. Рудич // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2012. – № 1. – С. 6–20.

13. Щербакова Ю. Е. Основні напрями практичного втілення демократичного ідеалу в Україні / Ю. Е. Щербакова // Нова парадигма : [журнал наукових праць]. – Вип. 96. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – С. 125–135.

Зіновій Ковальстарший викладач кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.**ПРОБЛЕМАТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
З УРАХУВАННЯМ ПСИХОЛОГІЧНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІЇ**

Публікація присвячена проблематиці організації ефективного державного управління з урахуванням психологічних особливостей української нації з метою досягнення інформаційно-психологічної стійкості та захищеності. Розглядаються концептуальні підходи до усвідомлення основних психологічних особливостей української нації та їх використання у досягненні Україною інформаційно-психологічної стійкості та захищеності.

Ключові слова: психологічні особливості української нації, інформаційно-психологічна стійкість, індивідуалізм, управлінська модель соціальної взаємодії.

Zinoviy Koval**THE PROBLEM OF ORGANIZING THE EFFECTIVE STATE ADMINISTRATION
TAKEN INTO ACCOUNT THE PSYCHOLOGICAL PECULIARITIES
OF THE UKRAINIAN NATION**

The article is dedicated to the problem of organizing the effective state administration taken into account the psychological peculiarities of the Ukrainian nation, with the aim to achieve information-psychological firmness and protection. The conceptual approaches of understanding the main psychological peculiarities of the Ukrainian nation and their implementation with the aim to achieve the information-psychological firmness and protection of Ukraine are highlighted.

Keywords: psychological peculiarities of the Ukrainian nation, information-psychological firmness, individualism, the administrative model of social interaction

Зіновій Коваль**ПРОБЛЕМАТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
С УЧЕТОМ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ УКРАИНСКОЙ НАЦИИ**

Публикация посвящена проблематике организации эффективного государственного управления с учетом психологических особенностей украинской нации с целью приобретения информационно-психологической стойкости и защищенности. Рассматриваются концептуальные подходы к осознанию основных психологических особенностей украинской нации и их использование в достижении Украиной информационно-психологической стойкости и защищенности.

Ключевые слова: психологические особенности украинской нации, информационно-психологическая стойкость, индивидуализм, управленческая модель социального взаимодействия.

Постановка проблеми

Ефективність державного управління залежить від багатьох чинників, але чинник психологічних особливостей нації є одним із визначальних, особливо у розпочатому в Україні процесі досягнення інформаційно-психологічної стійкості та захищеності. В теорії державного управління конкретно не розглядаються концептуальні підходи до вирішення цієї проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дана проблематика обговорюється, як правило, в друкованих виданнях та в мережі Інтернет. В наукових публікаціях концептуально цієї теми торкались українські науковці професори Т. Паладіна, В. Войтенко, В. Кушерець, В. Малайченко, відомий юрист та громадський діяч Т. Монтян, видатний український археолог Ю. Шилів, відомі французькі психоаналітики професори клінічної психопатології Університету Ніцци Серж Лесур, Клод Есканд та Страсбурзького університету Клод Шодер, російський дослідник Е. Руденко та інші.

Концептуальні підходи до вирішення проблеми організації ефективного державного управління з урахуванням психологічних особливостей української нації з метою досягнення інформаційно-психологічної стійкості та захищеності не розгорнуті, бачення їх різнопланові та неузгоджені, єдиного підходу до розуміння цих процесів немає. Більше того, панують міфологічні

стереотипи щодо патологічного бажання кожного українця бути гетьманом та нездатності української нації до єдності й стійкості.

Мета даної публікації – проаналізувати та узагальнити деякі наукові концептуальні підходи до вирішення проблеми організації ефективного державного управління з урахуванням психологічних особливостей української нації, особливо у розпочатому процесі досягнення інформаційно-психологічної стійкості.

Психологічні особливості української нації – тема, що потребує свого всебічного дослідження, особливо через призму проблематики організації державного управління з урахуванням цих особливостей у розпочатому процесі досягнення інформаційно-психологічної стійкості та захищеності. Тема актуальна, особливо якщо врахувати кращі прояви психології української нації в умовах внутрішньополітичної кризи 2013–2014 років та російської зовнішньої агресії.

Конституція України ставить у статті 11 перед українською державою завдання сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а стаття 17 визначає, що інформаційна безпека є найважливішою функцією держави, справою усього українського народу [4].

Мета

Виклад основного матеріалу

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Українська ментальність – це специфічне світобачення нашого народу, яке значною мірою впливає на його вибір власної історичної долі. Про непоборний індивідуалізм української ментальності написано чимало, але ця проблематика майже завжди розглядається дещо відірвано від реалій державного управління. Доктор біологічних наук, професор Т. Паладіна вказує на те, що за оптимального прояву риса українського індивідуалізму є позитивною, зумовлюючи здатність людини до самостійного мислення та творчості. Проте в гіпертрофованому вигляді вона стає скафандром, який відокремлює від оточення, перетворюючись в егоїзм, що перешкоджає існуванню суспільства. Головна відміна українського індивідуалізму від західного, який створює культуру вільної індивідуальності, полягає в тому, що він легко переступає цю межу. Наші індивідуалізм та самостійність вплинули й на спосіб нашого життя. За Т. Паладіною, наша звичка легко відділятися від загалу зумовила появу козаків, української діаспори. Іншою особливістю українського способу життя є велика енергійність жіноцтва, яке відіграє провідну роль у родині, тоді як чоловіки вперто намагаються не допустити жінок до керівництва в суспільстві. Надзвичайна волелюбність не дає нам визнавати над собою чиюсь владу, заважаючи надовго об'єднуватися, що перешкоджало створенню власної сильної держави. А наша еліта замість того, щоб очолювати опір загарбникам, приєднувалася до їхніх провідних верств. В більшості країн зрада покладає край політичній кар'єрі, але в Україні вона вважається вдалим тактичним ходом. І так не раз було в історії, коли українці самі себе поборювали [8].

Тобто, ми проявляємо свій індивідуалізм за явної недостатності яскравих індивідуальностей, здатних боротись, вести за собою до перемоги. Наш індивідуалізм – це часто втеча від реалій, бажання перечекати доки все саме собою не перетреться. Наш індивідуалізм призвів до того, що за результатами минулорічного опитування Інституту соціології НАН України, дві третини громадян не відчували особистої відповідальності за стан справ в країні і навіть у своєму населеному пункті. Картина різко змінилась з початком анексії Криму, агресії Росії проти України. Кращі риси українців, що наче спали, прокинулись, і світ побачив іншу Україну, здатну йти на смерть заради свого щасливого майбутнього. Та все ж роз'єднаність індивідів, здатність еліти до зради у нас ще не подолані. Так, відомий юрист та громадський діяч Тетяна Монтян вважає, що наше суспільство складається із розрізнених індивідів, які ще недостатньо взаємодіють один з одним, тому українці не мають навиків створення структур для управління своїм суспільним майном – від багатоквартирних будинків до територіальних громад міст і сіл. Отримати ці навички заважає все ще високий рівень недовіри один до одного, який фіксують з початку 90-х років.

Доктор юридичних наук, професор В. Маляренко нагадує оцінку візантійського імператора VI століття Маврікія, що наведена в книзі під назвою «Тактика і стратегія», де мовиться про те, як воювати з окремими народами, та згадується про наших прямих предків: скіфів, антів, слов'ян. Маврікій багато хорошего говорить про ці народи, їх кмітливість, витривалість, нетрадиційне вміння воювати тощо. Але разом з тим він вказує і на такі негативні якості наших предків, як зрадливість, небажання слухати одне одного, недовіра один одному, постійні суперечки та конфлікти. Минуло півтора тисячоліття, й усе, на що звертав увагу Маврікій, окремими ознаками повторюється і сьогодні. Багато в чому рівень

нашої управлінської культури можна оцінювати звалищами сміття, забрудненістю повітря, річок, озер, лісів, придорожніх смуг – вважає професор [6].

Доктор медичних наук, професор В. Войтенко підкреслює, що, за результатами анкетування, українці, білоруси й росіяни утворюють блок найвищої взаємної толерантності, а відмінності між народами набагато менші, ніж відмінності між людьми, що належать до одного народу. Ще Володимир Платонович, узагальнивши думки німецького філософа Й. Гердера, російського письменника М. Лескова, російського антрополога Д. Анучіна, дійшов висновку, що українському характеру властиві такі риси, як інтелектуальність, деякий брак раціоналізму, непрактичність, індивідуалізм, емоційність, романтичність, іронічність та самоіронічність, цнотливість стосунків між статями, нерішучість у ситуаціях вибору та водночас твердість у досягненні мети [1].

Український дослідник В. Кульчицький виокремив три чинники, які кардинально вплинули на формування української душі: геопсихологічний, історичний, культуроморфічний. Геопсихологічний чинник полягає в тому, що родючість землі, чарівна м'якість краєвиду не сприяють розвитку активно-агресивних настанов на боротьбу з природою, а лише підсилюють споглядальний потяг, почуття любові до безконечного, милування природою, мрійливість, сентименталізм, бажання малювати й співати. Історичний чинник руками недобрих сусідів та своїх «революціонерів» через насильницькі колективізації, голодомори, політичні репресії, століттями проводив селекцію тих, хто здатен захищати свій «маленький рай», залишивши жити тільки слухняних та покірливих з комплексом меншовартості й кривди. Культуроморфічний чинник – колективне несвідоме або «архетип» за К. Юнгом. Це найхарактерніший архетип українського колективного несвідомого, що є типом ласкавої, плідної матері-Землі. Звідси – й архетип Богині-Матері. Осередком цього культу була родина, де роль матері не була нижчою від батька, а в деякі періоди й вищою. Щасливе родинне життя сприяє формуванню таких рис характеру, як доброта, лагідність, м'якість, сердечність, ніжність, мрійливість. Все це позбавляє світосприймальні настанови українця наступальної та агресивної активності. В таких позитивних природних та соціальних умовах активно-рефлексивна настанова українця значною мірою спрямована на насолоду життям. Сила емоційного мрійництва зменшує роль раціонально-вольового компоненту психіки [10].

З позицій віри у свою націю виступає професор, доктор філософських наук, голова правління Товариства «Знання» України В. Кушерець. Він вказує на те, що у таких високорозвинених країнах, як США, Канада та інші, українці, де їх до 30 мільйонів – на висоті! Сила наша в характері й емоційному складі. Ми – сангвіністична нація (сильний психічний тип). Пісенний склад душі, краща у світі народна пісня, конструктивна впертість, працелюбність, здоровий глузд – у цьому наша сила, і ми повинні на це опиратися. Хіба це відсталый народ створив першу у східній Європі Києво-Могилянську академію, допомагав Росії створювати її навчальні заклади, створив демократичну Конституцію Пилипа Орлика? Хіба не українець Юрій Дрогобич був одним з перших ректорів одного з найстаріших у Європі університетів – Болонського, а в Кракові навчав навіть Миколая Коперника? Труднощі й невдачі бувають не тільки у людей, а й у народів та держав. В. Кушерець вважає, що нам потрібен цілеспрямований «психологічний вибух», сплеск патріотизму, здорового націоналізму, розумних

голів, щирих душ, пробудження внутрішньої енергії на роду [5]. І такий привід, завдяки агресивній політиці російського президента В. Путіна, ми отримали. Як колись шведи були на полі бою вчителями Петра, так В. Путін став нашим злим об'єднувачем і безжалюбним вчителем.

Отже, слабкість в українців інстинкту громадськості та національної єдності, анархічний псевдоіндивідуалізм, інертність – це ті психологічні риси, які нам дорого коштують. І знову стає одвічне наше питання: що робити, як управляти? Відповідь: берегти цілісність країни і нації, подолати кричущу бідність, розвивати громадянське суспільство, формувати потужний середній клас. Необхідно напрацювати результативні правові механізми відкликання мандата депутата будь-якого рівня, який не виконує передвиборні обіцянки, та припинення повноважень будь-якого державного чиновника, який не відповідає (на переконання громади) своїй посаді. А принципи цих дієвих механізмів – закласти в Конституцію України. Саме запланована децентралізація влади і відповідні зміни до Конституції України повинні переломити негативні глибинні психологічні процеси, надати можливість громадам відчувати себе господарями свого життя, посилити свою стійкість до негативних інформаційно-психологічних впливів.

Психологічно людина завжди тягнеться до сильного, опосередковано шукаючи у нього захисту. Особливо ця психологічна риса виражена у росіян, де біля сильного гуртуються, колективно нарощуючи силу і видимість психологічного комфорту. Українці ж, навпаки, більш індивідуалісти, що розраховують самі на себе. Але український психотип не позбавлений і колективістських рис, про що свідчать майдани. Історично саме на майданах українець відчуває себе повною мірою бажаним лідером, але лідером не тоталітарним, а демократичним, що завжди зважає на думку загалу. Росіянин же в колективі підсвідомо прагне до підпорядкування сильному, харизматичному лідеру, і в такому трасовому колективному стані може підпадати під деструктивний вплив. Хоча й росіянин, за певних обставин, може проявити свою необмежену буйність, тоді настає всім відомий російський бунт.

Висока інтуїція та чуттєвість українців обумовлюють їх здатність особисто приймати правильні якісні рішення. При цьому українці переважно керуються більше серцем, ніж розумом. Тому цілком природно для українців в громадських організаціях рішення приймати особисто всім членам, а не принципом делегування повноважень керівництву організації. Тим самим у пересічного громадянина України зміцніє переконання, що від його позиції та голосу щось залежить.

Видатний український археолог Ю. Шілов, аналізуючи багатостраждальну українську історію, психотипи наших пращурів, дійшов висновку про чотири кути Українського Хресного шляху: нас завжди розглядали та продовжують розглядати як ресурс – людський, матеріальний, політичний, який успішно можна використовувати у протистоянні із зовнішнім ворогом; українська земля була і є однією із головних арен світових війн; українці, завдяки рисам свого характеру, часто демонструють мовчазну готовність до величезних людських втрат; українські регіони роз'єднані штучно [12].

Схильність до творчості та образність українців обумовлюють потребу у їх використанні під час організації колективної роботи. Треба враховувати природну здатність українців найефективніше працювати у складі малих груп до 5–9 осіб. Це – український вияв ефективної командної роботи. В таких малих групах, як правило,

присутня невелика можливість формування виражених альтернативних лідерів, класичних вигнанців чи мікрогруп негативного впливу. Саме тому українські будівельники-заробітчани їздять за кордон та ефективно працюють у кількісному складі таких груп. Така мала група (команда) саме дає можливість для самореалізації кожного шляхом його впливу на прийняття колективного рішення. Тому для українців з метою сприяння утворенню максимальної кількості сталих горизонтальних зв'язків між усіма учасниками організацій, у її конструкцію слід закласти умову участі кожного учасника як мінімум у трьох різнотипних функціональних групах – профільних, перехресних та виконавчих командах, а пленарні засідання звести до мінімуму. Діяльність кожного учасника у складі трьох груп обумовлює потребу динамічної реструктуризації мережі в реальному часі у задані типи команд для об'єктивного реагування на зовнішні виклики різної природи. Такі групи, як правило, проявляють велику інформаційно-психологічну стійкість та відчують себе більш захищеними, ніж великі групи.

Наша негативно міфологізована нібито «схильність до гетьманства» може бути нейтралізована прикладами чіткого підпорядкування в надзвичайних умовах. Найбільш ефективним рішенням є горизонтальне структурування українців в мережеву організацію, де кожен учасник володіє однаковою по величині часткою владних повноважень для прийняття всіх рішень особисто. Багато наших негативних рис долається участю українців саме в такій організації, де правила та алгоритм внутрішньої життєдіяльності перетворюють участь в ній на захоплюючу гру, бути учасником якої легко, цікаво, престижно, де підтримується оптимальний баланс між учасником як одиницею та організацією як цілим. Доречно відзначити, що для всіх людей, незважаючи на притаманну національну схильність до індивідуалізму чи колективізму, участь у загальній справі є їх базовою фундаментальною соціальною потребою.

Психологами давно встановлено взаємозв'язок між «установкою» та «поведінкою». Адже люди не лише діють відповідно до своїх думок, але й починають думати відповідно до своїх вчинків. Установки виконавців різних соціальних ролей формуються під впливом вчинків, породжених цими ролями. Люди не тільки відстоюють те, в що вірять, але й починають вірити у те, що відстоюють. Тому таку надзвичайно важливу роль відіграють прийняті правила гри та ролі у громадських організаціях і партіях, які запропоновано їх учасникам в статутах. Тобто мова йде про конструювання будови, ролей та правил поведінки (гри) учасників громадських об'єднань, партій, які б приводили до стійкого психологічного результату. Цей стійкий інформаційно-психологічний результат буде початком щодо прийняття нової шкали цінностей, за якої на вершину виконавчих управлінських ієрархій потраплятимуть ті, хто має найвищу кваліфікацію, інтелект, відповідні морально-етичні якості й зорієнтований служити своїм співвітчизникам. Локалізація «статусних ігор» в межах малих груп створює ефективні запобіжники від гіпнотичного інформаційно-психологічного впливу харизматичних лідерів на всю організацію в цілому внаслідок перетворення її у натовп.

Головне – необхідно діяти, бути активним, а не пасивно мрійливим. Мріяти пасивно, не борючись за реалізацію своєї мрії, як стверджують психологи, – шкідливо. Та люди у своїй масі бажать більше мріяти, ніж робити. Часто ми просто боїмося того, яким буде результат. Гальмує реалізацію мрії й можлива громадська точка зору. Нереалізована мрія веде до психологічної

депресії, занижує самооцінку, сприяє неадекватному сприйняттю реальності [11].

В українській суспільній традиції вкоренилась технологія формування натовпів з метою управління ними для вирішення актуальних соціальних проблем (чорні ради, проплачені мітинги та зібрання, з'їзди) з прийняттям наперед заготовлених рішень. Сучасний стан українського суспільства обумовлює неефективність застосування такої соціально-психологічної технології. Спостерігається мала ефективність дій колись гіпно-тичного впливу харизматичних лідерів на колективне підсвідоме суспільства та легку можливість його «пере-програмування» за допомогою маніпулятивних психотехнологій, особливо в умовах тотального розчарування та зневіри. Сьогодні суспільство, навчене гіркою зрадою лідерами його сподівань, старастся нікому не вірити. [9] Тобто, останнім часом українці демонструють високу набуту під тиском негативних обставин, інформаційно-психологічну стійкість та самоорганізованість з метою захисту.

Українське суспільство виводиться із стану зневіри через усвідомлення значною частиною активних, патріотично налаштованих громадян природи суспільних процесів і причинно-наслідкових зв'язків між явищами в інформаційно-психологічному та фізичному просторах та віри у необхідність і безальтернативність демократичних перетворень в Україні. Вирішальна роль у цьому процесі належить саме інтелігенції. Сьогоднішня українська інтелігенція – це особистості європейської освіти, що незалежно мислять та виступають посередниками між народом і владою. Вони – комунікатори, що пояснюють владі, чого хоче народ, а народу – чого хоче влада. Їх ще не так багато, як потрібно для України європейського зразка, але вони вже є.

За роки незалежності під тиском зовнішніх обставин відбувалися процеси дезінтеграції українського села. Століттями саме українське село було джерелом народності, формування кращих психологічних рис нації, кристалізатором української народної еліти. Економічне життя села завжди було стрижнем української економіки. Тому в сьогоднішньому сільському господарстві з метою реалізації кращих ментальних національних рис доречно для об'єднання фермерів за допомогою держави розвивати мережу сільськогосподарських кооперативів з переробки та продажу продукції, оминаючи спекулятивних посередників. Такі заходи підвищать не тільки економічну стійкість села, а й психологічну. Там, де уже складалась така позитивна практика, доцільно використовувати великі агрофірми, але за умов, що місцеві мешканці, які обробляють цю землю, є членами відповідного акціонерного товариства. Це дасть можливість створити на селі такі необхідні робочі місця, посилить психологічне почуття укорінення та господаря своєї долі, на своїй землі. Щоб земля не перейшла, за допомогою маніпулятивних корупційних схем, до рук великих землевласників, необхідно обмежити наділи землі оптимальною кількістю гектарів; законодавчо обмежити наділи тих, хто встиг, обходячи закони, зконцентрувати у своїй руках сотні тисяч гектарів сільськогосподарських угідь; заборонити продаж сільськогосподарської землі іноземцям.

Необхідно пам'ятати, що крупнотоварне виробництво – не панацея від вирішення всіх проблем. Наприклад, агрохолдинг, обробляючи 500 тисяч га ріллі, дає заробіток щонайбільше одній тисячі громадян. У той самий час 2 га сільськогосподарських угідь можуть при вмілому господарюванні забезпечити стійкий добробут,

а значить – психологічний комфорт – родині з двадцяти осіб. Ефективність залежить від поставленої мети, вірної стратегії та тактики. Якщо додати до цього ефективне самоврядування, відновлення втраченої інфраструктури, тоді свідомо відродиться занедбане українське село [3] Тобто, в сільському господарстві українець здатен ефективно працювати як у великих агрофірмах, так і на власних наділах. Головне, щоб йому не заважали, щоб були справедливі правила для всіх, і щоб була державна підтримка.

Колись, на зорі приватизації промисловості, нас переконували, що форма акціонерного підприємства вперше дасть працівникам цього підприємства психологічну впевненість у тому, що це його підприємство, його власність, а значить працювати вони будуть значно краще. Та знову ж таки, акції маніпулятивними способами, користуючись недосконалістю законодавства, за копійки перейшли до рук нових власників, мета яких – надприбутки, навіть ціною здачі підприємства на металобрухт, не збігалась із метою простих працівників мати роботу та гідну зарплату. Держава в цій ситуації виявилась у черговий раз на боці багатих та хижих, адже на той час вона й сама стала майже вся ними приватизована. Так було упущено шанс, використовуючи психологічні особливості пересічного українця, стати ефективним господарем у своїй країні, а не рабом.

Складається враження, що проблематику врахування психологічних особливостей української нації успішно використовують європейські країни, де успішно працюють українські мігранти (2,5–4,5 млн осіб). Там середньомісячний заробіток трудового мігранта становить 930 доларів, що є практично втричі більшим за середню зарплату в Україні. У 2012 році заробітчани переказали на Батьківщину 7,5 мільярда доларів США. Не маючи відповідної підтримки від України, наші трудові мігранти досить швидко самоорганізувалися в країнах проживання. Вони успішно відстоюють свої інтереси, пропагують Україну, її культуру, звичаї. Поживши за кордоном, українські трудові мігранти втрачають комплекс «гомосоветікус», серед них 70 % мають намір повернутися в Україну. Якщо ми хочемо успішно будувати незалежну керовану Україну, треба домогтися, щоб вони повернулися й слугували прикладом для оточення, ставали центрами кристалізації українського конкурентоздатного суспільства, і тоді негативні риси нашої ментальності зміняться на кращі.

Український психотип, під тиском сьогоднішніх запрограмованих для нас негараздів, страждає на надвисоку засміченість негативною інформацією, що призводить до хронічних стресів та психічних захворювань. У якості протидії цьому вкрай негативному комплексу доречно використовувати психотехнології Національного наукового центру бджільництва, що ґрунтуються на лікуванні людей за допомогою бджолиних будиночків [2].

Відомі французькі психоаналітики, професори клінічної психопатології Університету Ніцци Серж Лесур, Клод Есканд та Страсбурзького університету Клод Шодер у ході традиційного обміну досвідом у Київському Міжнародному інституті глибинної психології радили українцям проговорити всі свої історичні травми і в жодному разі не вважати себе жертвами агресії, правильно обирати символи й мати волю до примирення [7].

Вчені проаналізували, чим відрізняються щасливі та багаті країни від бідних й нещасливих, і дійшли висновку, що дев'ятьма основними відмінностями: мораллю як базовим принципом; чесністю; відповідальністю; повагою до законів і правил; повагою до прав інших;

любов'ю до праці; прагненням робити заощадження й інвестувати; прагненням працювати більше й краще; пунктуальністю.

Проаналізувавши та узагальнивши деякі наукові концептуальні підходи до вирішення проблеми організації ефективного державного управління з урахуванням психологічних особливостей української нації, особливо у розпочатому процесі досягнення інформаційно-психологічної стійкості, необхідно констатувати, що ця проблематика розглядається дещо відірвано від реальності та ролі державного управління.

Деякі дослідники вважають, наше суспільство все ще складається із розрізнених індивідів, які нездатні на рівних взаємодіяти один з одним. Українці не мають достатніх навичок створення структур для управління своїм суспільним майном – від багатоквартирних будинків до територіальних громад міст і сіл. Саме запланована децентралізація влади і відповідні зміни до Конституції України повинні переломити негативні процеси, надати можливість громадам психологічно відчувати себе господарями свого життя, посилити свою стійкість до негативних інформаційно-психологічних впливів.

За оптимального, не гіпертрофованого, прояву риса українського індивідуалізму є позитивною, зумовлюючи здатність людини до самостійного мислення та творчості. Сила наша – в характері й емоційному складі. Ми – сангвіністична нація з великою та стійкою енергійністю жіноцтва, яке відіграє провідну роль як у родині, так і в суспільному житті.

Уже зараз ми спостерігаємо малу ефективність дій колись гіпнотичного впливу харизматичних лідерів на колективне підсвідоме суспільства та легку можливість його «перепрограмування» за допомогою маніпулятивних психотехнологій. Сьогодні суспільство, навче не гіркою зрадою лідерами його сподівань, прагне без крайньої потреби особливо нікому не вірити, зміцнює свою інформаційно-психологічну стійкість та формує інститути громадської захищеності. Нам був потрібен цілеспрямований «психологічний вибух», сплеск патріотизму, здорового націоналізму, пробудження внутрішньої енергії народу, що ми й отримали завдяки політичній кризі та загрозі зовнішньої агресії.

Схильність до творчості та образність українців обумовлюють потребу в їх використанні під час організації колективної роботи, щоб забезпечити можливість творчої самореалізації, самовдосконалення та самоосвіти. Практика довела, що українці найефективніше працюють у складі малих груп до 5–9 осіб, а у сільському господарстві українець здатен ефективно працювати як у великих агрофірмах, так і на власних наділах. Головне, щоб йому не заважали і щоб він відчував державну підтримку. Тут є великі перспективи за умов вдалого опосередкованого державного управління. Проблематику врахування психологічних особливостей української нації використовують європейські країни, де успішно працюють українські мігранти, які швидко інтегруються у нові для них спільноти і щорічно переказують на Батьківщину мільярди зароблених чесною працею доларів.

Наша негативно міфологізована нібито «схильність до гетьманства» може бути нейтралізована прикладами чіткого підпорядкування в надзвичайних умовах. Оптимальною для українців управлінською моделлю соціальної взаємодії, дієвий механізм якої визначають характерні риси національної ментальності, є організація мережевого типу, яка функціонує у режимі активної гри з певним набором правил і алгоритмів, наповнена живою ідеологією та структурована у малі групи для

створення умов творчої реалізації учасників, кожен з яких має можливість приймати всі рішення особисто без делегування владних повноважень. Багато наших негативних рис долається участю українців саме в такій організації, де правила та алгоритм внутрішньої життєдіяльності перетворюють участь в ній на захоплюючу гру, бути учасником якої легко, цікаво, престижно, де підтримується оптимальний баланс між учасником як одиницею та організацією як цілим.

Література.

1. Войтенко В. «Усі ми діти своїх батьків» // Урядовий кур'єр. – № 244–245. – 29.12.2000. – С. 5.
2. Галатюк В. «Біополе бджоли стирає негативну інформацію» // Урядовий кур'єр. – № 150. – 20.08.2013. – С. 18.
3. Зворотний зв'язок. Відгуки на статтю «Міф про Україну як житницю світу» // Український тиждень. – № 35 (303). – 30.08.–5.09.2013. – С. 50.
4. Конституція України // Харків «Одісей». – 2011.
5. Кушерець В. Україні – жити і процвітати! // Голос України. – № 204. – 30.10.2010. – С. 14–15.
6. Малярєнко В. Чому Україна відстала країна? // «Голос України». – № 179. – 25.09.2010. – С. 14–15.
7. Миколук М. «Симптоми» непрожитої історії // «День». – № 111–112. – 20–21.06.2014. – С. 10.
8. Паладіна Т. «Не бійтеся!» // «День». – № 61–62. – 6–7. 04. 2012. – С. 10 – 11.
9. Плахтій Т. Оптимальна модель суспільної взаємодії // «Персонал Плюс». – №23. – 09–15.06.2010. – С. 7.
10. Пясецька Л. «Якось воно буде»? // «Персонал Плюс». – № 34. – 26.08.–01.09.2010. – С. 11.
11. Руденко Е. Мечтайте без оглядки // Аргументы и факты в Украине. – № 36. – 2013. – С. 24.
12. Шилов Ю. Від «Прародины» до «Прабатьківщини» // «Персонал плюс». – № 41. – 14–20.10.2009. – С.7.

Сергій Корнієвський

аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ при Президентові України.

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

У статті визначено системний підхід найбільш змістовним методом у дослідженні процесів регіонального розвитку. Наведено визначення поняття «регіон» як системного утворення. Подано класифікацію системних ознак регіону. Відображено розвиток регіональної системи як перехід всіх соціально-економічних відносин до якісно нового рівня під впливом управлінської діяльності суб'єктів регіонального управління.

Ключові слова: система, системний підхід, підсистема, компоненти, елементи, регіональне системне утворення, сталий розвиток, політика комплексного регіонального розвитку.

Sergii Korniiievskiy

SYSTEMIC APPROACH TO FORMATION OF COMPLEX REGIONAL'S DEVELOPMENT POLICY

The article considers a systematic approach as most informative method to study the processes of regional development. The author considers the definition of «region» as a regional systems formation. The emphasis has been placed on classification of systemic features of the region. The article deals with development of the regional system as the transfer of all socio-economic relations to a new level under the influence of management activities of regional authorities.

Keywords: system, system approach, subsystem, components, elements, regional systems formation, sustainable development, integrated regional development policy

Сергей Корниевский

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ ПОЛИТИКИ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

В статье системный подход определен как наиболее содержательный метод в исследовании процессов регионального развития. Дается определение понятия «регион» как системного образования. Представлена классификация системных признаков региона. Отражено развитие региональной системы как переход всех социально-экономических отношений на качественно новый уровень под влиянием управленческой деятельности субъектов регионального управления.

Ключевые слова: система, системный подход, подсистема, компоненты, элементы, региональное системное образование, устойчивое развитие, политика комплексного регионального развития.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

У зв'язку з тим що теорія систем і розвинуті на її основі прикладні напрямки – відносно нові наукові галузі, наявні дослідження з цієї тематики потребують розширення та удосконалення. Тому особливості застосування в даний час теорія систем і системний аналіз набувають при управлінні складними соціально-економічними об'єктами. Одним із таких об'єктів є таке системне утворення, як регіон. Зростаюча роль регіонів у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави вимагає нових підходів до формування та реалізації комплексної політики регіонального розвитку. Саме системний підхід найбільш змістовно віддзеркалює групу методів, за допомогою яких можна дослідити регіональну соціально-економічну систему як сукупність взаємодіючих компонентів.

Значний вклад у розвиток теорії систем внесли такі відомі вчені, як В. Г. Афанасьєв, В. М. Глушков, В. П. Кузьмін, Ю. Г. Марков, І. Б. Новік, Л. О. Петрушенко, В. М. Садовський, М. І. Сєтров, В. Н. Спіцнадель, В. С. Тютін, А. І. Уємов, Е. Г. Юдін. Системний підхід в управлінні досліджували В. М. Волкова [1], І. М. Дудник [2], Ю. В. Кришук [3], О. В. Матрякова [4], Ю. П. Сурмін [5] та інші.

Вченими обґрунтовано необхідність системного підходу до досліджень процесів економічного розвитку, але зазначений підхід до аналізу комплексного регіонального розвитку використовується не-

достатньо, і тому дослідження у даному напрямку є необхідними.

Метою статті є класифікація регіональної соціально-економічної системи та формулювання принципів її сталого розвитку з позицій державно-управлінських чинників впливу.

Засновником загальної теорії систем вважається Л. Берталанфі. Біля витоків теорії систем також були американські вчені Р. Калман, М. Месарович та радянські – А. М. Колмогоров, В. М. Глушков, М. М. Мойсєєв. За час розвитку теорії вченими сформульовано суттєву кількість термінологічних визначень категорії «система»:

- система – цілісна взаємозалежна безліч об'єктів;
- система – цілісна безліч об'єктів (елементів), пов'язаних між собою взаємними відносинами;
- система – порядок (план, класифікація), згідно з яким розташовується група понять для утворення єдиного цілого;
- система – сукупність взаємозалежних, певним чином організованих і взаємодіючих елементів;
- система – організована безліч структурних елементів, що взаємопов'язані й виконують певні функції;

Мета

Виклад основного матеріалу

- система – комплекс вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія і взаємини набувають характеру взаємоспрямовання компонентів на одержання фіксованого корисного результату;
- система – сукупність взаємозалежних елементів, що відокремлена від середовища і взаємодіє з ним як ціле.

Аналіз таких підходів до визначення системи вказує на принаймні дві суттєві їх риси. По-перше, прагнення дати визначення в найбільш узагальненому, теоретично-абстрагованому рівні. По-друге, відобразити спрямованість системи на вирішення практичного (технічного, виробничого, управлінського) завдання, її певну цілісність та впорядкованість.

Друга особливість вказує на цілеспрямованість системи, наявність мети, яка поєднує частини в цілісність, що певним чином підпорядкована досягненню мети. Головною властивістю цілісної системи, що відрізняє її від сумативної системи, є наявність інтегративних властивостей.

Загалом же систему можна визначити як цілісну відмежовану сукупність взаємозв'язаних елементів, якій притаманні нові інтегративні властивості, що є якісно вищими від суми властивостей окремих частин [2, с. 15–16].

Згідно з аналізом соціально-економічних систем, проведеним Ю. В. Крищуком, доцільно використовувати в регіональних дослідженнях категорію «соціоекономічна система регіону». Цю систему формує сукупність взаємопов'язаних компонентів, зокрема інституціональної, економічної, соціальної та природної складових. Усі вони перебувають у постійній взаємодії, здатні саморозвиватись, відтворюватись та продукувати додану вартість, необхідну для пропорційного розвитку всієї системи. Такий підхід дозволяє розглянути сутність регіону як багатокомпонентного утворення у світлі сучасної парадигми сталого розвитку [3].

На наш погляд, зазначений підхід потребує певного уточнення. Для вирішення цього завдання необхідно дослідити поняття, які характеризують устрій та функціонування систем.

Поняття, що входять у визначення системи, тісно пов'язані між собою і не можуть бути визначені незалежно, а визначаються, як правило, одне через інше, уточнюючи один одного.

Елемент – найпростіша, неподільна частина системи. Елемент – це межа членування системи з точки зору аспекту розгляду, вирішення конкретного завдання, поставленої мети. Визначити межу членування системи не завжди легко. Систему можна розчленовувати на елементи різними способами залежно від формулювання завдання, цілі та її уточнення в процесі проведення системного дослідження. За необхідності можна змінювати принцип розчленування, виділяти інші елементи і отримувати більш адекватну уяву про об'єкт, що аналізується.

Компоненти і підсистеми. Іноді термін елемент використовують в більш широкому сенсі, навіть у тих випадках, коли система не може бути відразу розділена на складові, які є межею її членування. Однак при багаторівневному розчленуванні системи краще використовувати інші терміни, передбачені в теорії систем: складні системи прийнято спочатку ділити на підсистеми або на компоненти. Поняття підсистеми зумовлює, що виділяється відносно незалежна частина системи, що має властивості системи і, зокрема, що має підціль, на досягнення якої орієнтована підсистема, а також інші властивості – властивість цілісності, комунікативності тощо,

що визначаються закономірностями систем. Якщо ж частини системи не володіють такими властивостями, а являють собою просто сукупності однорідних елементів, то такі частини прийнято називати компонентами. Розчленовуючи систему на підсистеми, слід мати на увазі, що так само, як і при розчленуванні на елементи, виділення підсистем залежить від мети і може змінюватися в міру її уточнення та розвитку уявлень дослідника про аналізований об'єкт, що аналізується.

Зв'язок – поняття, що входить в будь-яке визначення системи і забезпечує виникнення і збереження її цілісних властивостей. Це поняття одночасно характеризує і будову (статичу), і функціонування (динаміку) системи. Зв'язок визначають як обмеження ступеня свободи елементів. Дійсно, елементи, вступаючи у взаємодію (зв'язок) між собою, втрачають частину своїх властивостей, якими вони потенційно володіли у вільному стані. У визначеннях системи терміни «зв'язок» і «відношення» зазвичай використовуються як синоніми. Зв'язки в конкретних системах можуть бути одночасно охарактеризовані декількома ознаками: напрямом, силою, характером (або видом). Важливу роль у моделюванні систем відіграє поняття зворотний зв'язок. Зворотний зв'язок є основою саморегулювання, розвитку систем, пристосування їх до мінливих умов існування. Пропонувалися багатоконтурні моделі управління економічними системами. При розробці моделей функціонування складних саморегульованих систем, що самоорганізуються, як правило, одночасно присутні і негативні, і позитивні зворотні зв'язки.

Мета і пов'язані з нею поняття доцільності, цілеспрямованості лежать в основі розвитку системи. Процес цілеутворення і відповідний йому процес обґрунтування цілей в організаційних системах досить складний. Аналіз визначень цілі та пов'язаних з нею понять показує, що залежно від стадії пізнання об'єкта, етапу системного аналізу в поняття «мета» вкладають різні відтінки – від ідеальних прагнень до конкретних цілей – кінцевих результатів, досяжних в межах деякого інтервалу часу і сформульованих іноді в термінах кінцевого продукту діяльності. При формулюванні цілей потрібно враховувати закономірності цілеутворення і застосовувати методику структуризації цілей та функцій.

Структура (від латинського «structure» – будова, розташування, порядок) відображає певні взаємозв'язки, взаєморозташування складових частин системи, її устрій (будову). При цьому в складних системах структура включає не всі елементи і зв'язки між ними, а лише найбільш істотні компоненти та зв'язки, які мало змінюються при поточному функціонуванні системи і забезпечують її існування і основні властивості. Структури, особливо ієрархічні, можуть допомогти в розкритті невизначеності складних систем. Іншими словами, структурні представлення систем можуть бути засобом їх дослідження.

Розрізняють такі основні види структур: мережева структура, або мережа, являє собою декомпозицію системи в часі, ієрархічні структури являють собою декомпозицію системи в просторі; вони бувають деревовидними, структурами типу «дерева» (або з «силовими» зв'язками) і зі «слабкими» зв'язками; матричні структури, багаторівневі ієрархічні структури; змішані ієрархічні структури з вертикальними і горизонтальними зв'язками, структури з довільними зв'язками можуть мати будь-яку форму, об'єднувати принципи різних видів структур і порушувати їх [1, с. 19–24].

Згідно з методикою сутнісної класифікації систем, запропонованою Ю. П. Сурміним, будь-яка система характеризується чотирма основними параметрами:

субстанцією, будовою, функціонуванням і розвитком. При цьому під субстанцією розуміється сутнісна властивість предмета як цілісності, основу і центр всіх його змін, активну їх причину і джерело функціонування. Під будовою системи мається на увазі наявність в системі елементів, зв'язків і організації. Функціонування розглядається як процес реалізації системою своїх функцій, а розвиток – як процес якісних змін системи. Тоді система – це структурно-функціональна субстанціональна цілісність, що розвивається [5, с. 81].

Використовуючи цей концептуальний підхід, можна визначити класифікацію такої системи, як регіон.

Таблиця 1

Класифікація системи «регіон»

Підстава класифікації	Вид
Субстаціональний рівень системи	
Природа системи	Соціальна
Спосіб існування системи	Матеріальна
Характер детермінації	Детермінована
Походження системи	Штучна
Масштаби системи	Макромасштабна
Рівень будови системи	
Кількість елементів	Багатоелементна
Ступінь відкритості	Відкрита
Характер взаємозв'язку елементів	Координаційно-ієрархічна
Ступінь організованості	Організована
Ступінь складності	Складна
Тип структури	Змішана
Наявність інформації про устрій системи	«Сіра скриня»
Рівень функціонування системи	
Характер відтворювання	Відтворювана оточуючим середовищем
Кількість функцій	Поліфункціональна
Характер розміщення	Многомірна
Рівновага	Нерівноважна
Ціль	Многоцільова
Ефективність	Ефективна
Результат	Результативна
Рівень розвитку системи	
Здатність до пристосування	Адаптивна
Здатність до руху (швидкість)	Динамічна
Вектор розвитку	Висхідного розвитку
Етап розвитку	Перехідна
Траєкторія розвитку	Нелінійна

Складено автором на основі джерел [5].

Розвиток соціальної системи можна визначити як незворотно, спрямовану і закономірну її зміну, в основному на основі реалізації внутрішньо властивих їй механізмів самоорганізації, які і забезпечують її стійкість. З іншого боку, поняття «сталий розвиток системи» передбачає постійну наявність елементів саморозвитку, тобто трансформації системи як результату вирішення внутрішніх протиріч.

Таким чином, поняттю «сталий розвиток» властива діалектична подвійність між змістом «стійкість системи»

і «розвиток системи», так як здатність системи зберігати стійкість забезпечує реалізацію принципів незворотності та спрямованості, а сталий розвиток пов'язаний із можливістю системи до трансформацій, тобто закономірною її зміною. Двоїстий характер категорії «стійкий розвиток системи» визначається співвідношенням дійсності і можливості, при цьому дійсність виступає основою осмислення статичних, а можливість, відповідно, динамічних аспектів реальності. Сталий розвиток соціально-економічної системи характеризується певними параметрами стійкості, які забезпечували б життєдіяльність людей, суспільства протягом тривалого часу як єдиної системи, а не тільки її окремих складових. Вона розглядається як динамічне поняття, яке характеризує прогресивне застосування як в кількісному, так і в якісному аспектах, і досягається в процесі еволюції економіки, суспільства і природи.

Стійкість системи визначається її прагненням до стану рівноваги. У свою чергу, рівновага повинна забезпечувати таке функціонування елементів системи, при якому могла б реалізуватися найвища ефективність руху. У даному контексті стійка система повинна знаходитися в стані динамічної рівноваги, яка і виступає як рушійна сила еволюції чи розвитку системи. Динамічна рівновага являє собою безперервні коливання щодо положення рівноваги і є основною умовою виникнення протиріч як рушійної сили розвитку системи [4, с. 437–439].

Використовуючи наведені теоретико-методологічні засади системного підходу, можна дати визначення поняття «регіон» як системного утворення, що поєднує управлінську, економічну, соціальну та екологічну підсистеми та характеризується як зовнішнім впливом на її елементи у вигляді державної регіональної політики, так і внутрішнім впливом у вигляді рішень місцевих органів влади.

Отже, розвиток регіональної системи передбачає такі зміни, які характеризуються переходом всіх соціально-економічних відносин до якісно нового рівня, що являє собою наслідок взаємодії великої сукупності процесів на основі цілеспрямованої діяльності суб'єктів цих процесів. Сталий розвиток всіх підсистем регіону передбачає внесення в контекст змісту «розвиток» здатність системи підтримувати певні (стійкі) темпи руху в забезпеченні більш високого рівня добробуту, економічної активності громадян, здоров'я, соціокультурного розвитку для нинішніх і майбутніх поколінь. Цілеспрямована діяльність суб'єктів реалізації процесів сталого соціально-економічного розвитку регіону повинна визначатись науково-обґрунтованою політикою комплексного регіонального розвитку.

Література.

1. Волкова В. Н. Теория систем и системный анализ в управлении организациями : справочник: Учеб. пособие / Под ред. В. Н. Волковой и А. А. Емельянова. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 848 с.
2. Дудник І. М. Вступ до загальної теорії систем : навч. посіб. / І. М. Дуднік. – К. : Кондор, 2009. – 206 с.
3. Кришук Ю. В. Системний підхід до стимулювання соціально – економічного розвитку регіонів / Ю. В. Кришук // Економічні науки. – Серія «Регіональна економіка». Зб. наук. пр. Луцький національний технічний університет. – 2011. – № 8(31). – С. 18–29.
4. Механізми управління розвитком соціально – економічних систем : моногр. / за заг. ред. О. В. Мартякової. – Донецьк: ДВНЗ «ДонНТУ», 2010. – 688 с.
5. Сурмін Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособ. / Ю. П. Сурмін – К. : МАУП, 2003. – 368 с.

Мілена Кравченко

доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз механізмів модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення України: організаційно-функціональний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, інформаційний, кадровий. Запропоновано шляхи вдосконалення зазначених механізмів, що передбачає сукупність управлінських рішень. Зокрема основними є: оптимізація соціальних і державних інститутів; диференційований підхід до різних категорій осіб; децентралізація деяких засад реалізації державної політики у сфері соціального захисту; створення єдиної системи соціального права; вироблення єдиних стандартів якості та доступності соціальних послуг; здійснення ефективних і раціональних фінансово-економічних заходів; реалізація технологічних та інноваційних проектів; поєднання державних і приватних форм соціального захисту; моніторинг заходів модернізації.

Ключові слова: механізми модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення України; шляхи вдосконалення.

Milena Kravchenko

THE WAYS OF THE IMPROVEMENT OF THE MECHANISMS FOR THE MODERNIZATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION OF UKRAINE

The analysis of the mechanisms of modernization of the state policy in the sphere of social protection of population Ukraine, which are: organizational and functional, regulatory, financial, economic, informational, and staffing, has been performed. The ways of improving these mechanisms, which provide a set of management decisions have been suggested. In particular, the main ones are: the optimization of social and state institutions; the differentiated approach to different categories of people; the decentralization of certain principles of state policy in the sphere of social protection; the creation of a unified system of social rights; the development of the common standards of quality and accessibility of public services; the implementation of the effective and rational financial and economic measures; the implementation of technological and innovative projects; the combination of public and private forms of social protection; the monitoring of the modernization measures.

Keywords: the mechanisms of the modernization of the state policy in the sphere of social protection of the population of Ukraine; the ways of improvement.

Мілена Кравченко

ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Проанализированы механизмы модернизации государственной политики в сфере социальной защиты населения Украины: организационно-функциональный, нормативно-правовой, финансово-экономический, информационный, кадровый. Предложены пути усовершенствования названных механизмов, что предусматривает совокупность управленческих решений. В частности, основными решениями являются: оптимизация социальных и государственных институтов; дифференцированный подход к разным категориям лиц; децентрализация государственной политики в сфере социальной защиты; создание единой системы социального права; разработка единых стандартов качества и доступности социальных услуг; реализация эффективных и рациональных финансово-экономических решений; реализация технологических и инновационных проектов; объединение государственных и частных форм социальной защиты; мониторинг основных мероприятий модернизации.

Ключевые слова: механизмы государственной политики в сфере социальной защиты населения Украины; пути усовершенствования.

З огляду на характер і глибину змін, які відбулися в українському суспільстві, та з урахуванням незадовільного стану і тенденцій погіршення соціального розвитку, обґрунтування, розроблення та здійснення продуманої й узгодженої з логікою реформ модернізації державної політики у сфері соціального захисту набуває особливої актуальності. Загальна схема процесу модернізації системи соціального захисту населення включає наступне: теоретико-методологічний рівень, який дає загальні уявлення про систему соціального захисту, її основні елементи, зумовлює магістральні напрями шляхів підвищення її

ефективності; методико-управлінський рівень, що конкретизує зміст складових системи соціального захисту і шляхи її модернізації в розрізі видів і напрямів, об'єктів і суб'єктів, механізмів реформування; практичний рівень, який деталізує систему соціального захисту та відрізняється різноманітністю і всеосяжністю конкретних методів та механізмів модернізації. У частині формування цілей та пріоритетів розвитку винятково важливим є надання їм реальності та конкретності результатів, узгодженості з напрямками розвитку інших галузей і доступними ре-

сурсами, як фінансовими, так і людськими. Необхідне розуміння сутності кожного пріоритету, а також розробка системи критеріїв та індикаторів досягнення визначених цілей. На нашу думку, цілісний модернізаційний процес забезпечить організаційно-функціональний, нормативно-правовий і фінансово-економічний, інформаційний та кадровий механізми.

Серед зарубіжних дослідників загальнови-знаними авторитетами з теоретико-методологічних і прикладних питань соціального захисту населення є, передусім, В. Антропов, Н. Волгін, Т. Ганслі, Є. Гонтмахер, Б. Дікон, Г. Еспін-Андерсен, С. Кадомцева, Х. Ламперт, П. Спікер, Д. Ролз. В українській науковій та експертно-фаховій спільноті проблематику соціальної сфери плідно розробляють Н. Борецька, В. Бульба, В. Гошовська, І. Гнибіденко, Т. Заяць, А. Колот, В. Куценко, Е. Лібанова, Б. Надточій, А. Нечай, В. Новіков, О. Новікова, О. Пищуліна, В. Скуратівський, П. Шевчук, В. Яценко та ін. Попри численні розвідки вітчизняних науковців, потребують додаткових досліджень шляхи та механізми модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення в умовах сучасних викликів, а також з урахуванням європейського вибору України.

Мета статті – здійснити аналіз механізмів модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення України та запропонувати напрями їх удосконалення.

Механізми державного управління сферою соціального захисту населення розглядаємо як способи розв'язання суперечностей у зазначеній сфері, як комплекс послідовної реалізації дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням форм і методів управління [1].

Систематизація проблем, які накопилися у системі соціального захисту, дозволила запропонувати механізми модернізації державної політики – організаційно-функціональний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, інформаційний, кадровий, а також напрями їх удосконалення, що передбачає сукупність управлінських рішень [2; 3].

До основних пріоритетів удосконалення організаційно-функціонального механізму пропонуємо низку заходів.

Зокрема, здійснення оптимізації мережі відповідних закладів системи соціального захисту та витрат на їх утримання з одночасним підвищенням якості надання соціальних послуг; перепрофілювання дитячих будинків у будинки сімейного типу; перетворення стаціонарних установ на допоміжні служби, які дозволять неповносправним жити без відриву від соціуму та отримувати реабілітаційні послуги за місцем проживання або у центрах денного перебування; модернізація роботи соціальних служб за принципом «єдиного вікна» та «мобільного офісу».

Створення єдиної інформаційно-аналітичної системи та єдиної електронної бази даних отримувачів різних видів соціальної допомоги, пільг, соціальних послуг, якою могли б користуватися всі суб'єкти процесу, сприятиме подоланню значного дублювання в діях та у функціональних обов'язках структурних підрозділів сфери соціального захисту, підвищуватиме якість та оперативність управлінських рішень, оптимізуватиме витрати та вивільнить значну суму коштів з державного бюджету. Доцільно створити уніфіковане програмне забезпечення щодо обліку одержувачів пільг, обсягів спожитих послуг, а також алгоритмів автоматизованих розрахунків

вартості пільг, адресних розрахунків з організаціями-постачальниками за фактично надані послуги, що дозволить запроваджувати моніторинг ефективності діючої системи пільг з оплати спожитих послуг.

З метою забезпечення в українському суспільстві соціальної справедливості необхідним є упорядкування класифікації соціальних пільг за фінансовим і майновим станом отримувачів пільг, ступенем дієздатності, способом і формою надання пільг, видами та джерелами фінансування тощо. Важливим є запровадження точного обліку фактично наданих і спожитих послуг, що потребує розробки та затвердження єдиних соціально та економічно обґрунтованих розрахунків норм споживання послуг за видами пільг на одну особу. Принциповим заходом є введення мораторію на встановлення нових пільг і нових категорій пільговиків.

Державні соціальні програми необхідно переглянути, що дозволить зменшити їх кількість і дасть змогу посилити їх цільове фінансування та підвищити їх ефективність. Потребує перегляду і методика розрахунку розміру прожиткового мінімуму та показників бідності з урахуванням регіональних особливостей рівня та глибини бідності; вдосконалення методики розрахунку межі бідності окремо для великих і малих міст та сільської місцевості, оскільки має місце значна диференціація витрат населення тощо.

Модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення України потребує розширення суб'єктів процесу модернізації, а саме залучення недержавного сектору та інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері, залучення соціальних або професійних груп до процесів вироблення та реалізації політики з метою врахування їх інтересів, розширення державно-приватного партнерства, у тому числі надання та визначення нормативів, стандартів соціальних послуг недержавними організаціями, розвиток волонтерства (зокрема, застосування для волонтерів податкової соціальної пільги, яка б стосувалася найма житла, транспортних витрат або включення волонтерської праці до загального трудового стажу), розвиток благодійництва, налагодження взаємозв'язку з отримувачами послуг.

З метою зниження нерівності доступу до соціальних благ і послуг між дітьми в сім'ях з різним рівнем добробуту, між дітьми, які проживають у сільській місцевості і містах, між дітьми, які проживають з батьками та в закладах системи соціального захисту, доцільно здійснити розробку та впровадження національних стандартів виховання, освіти, медичного та соціального захисту дітей. Потребує розширення та оновлення мережа дошкільних навчальних закладів. Важливим є посилення державних гарантій щодо надання цільових довгострокових кредитів на купівлю або будівництво житла для молодих сімей, а також підвищення ефективності механізму пільгового кредитування житла залежно від кількості дітей у сім'ї. Актуально залишається реалізація комплексу інформаційно-пропагандистських та адміністративних заходів щодо запобігання соціальному сирітству, безпритульності та бездоглядності дітей, створення у суспільстві позитивного іміджу багатодітних сімей і забезпечення пріоритету сімейних форм улаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Задля інтеграції людей з обмеженням життєдіяльності, подолання їх соціального виключення, необхідно сприяти запровадженню на всій території України інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закла-

дах; варто більш широко використовувати можливості дистанційної освіти та роботи; посилювати державний нагляд за дотриманням роботодавцями квоти на працевлаштування осіб з інвалідністю та забезпечувати їм належні умови праці, доцільно здійснити належну перевірку щодо дотримання нормативів і стандартів у створенні безбар'єрного середовища; контролювати забудовників щодо виділення відповідної частки квартир для цієї категорії громадян тощо.

З метою подолання соціального виключення та соціального відторгнення названих категорій осіб необхідно створити мотиваційний механізм щодо спрямування коштів громадськими, некомерційними та підприємницькими організаціями на благодійну діяльність, передбачити податкові пільги при запровадженні соціальних проєктів і програм.

Нормативно-правове забезпечення модернізації державної політики у сфері соціального захисту потребує створення єдиної системи соціального права, що дозволить уникнути дублювань і розбіжностей у законах з одного й того ж питання, а також створити внутрішню несуперечливу систему законодавчих актів. З нашої точки зору, нагальним питанням є розробка та прийняття закону, який визначав би єдиний порядок надання пільг, включав дієві механізми їх реалізації та фінансування, враховував доходи і матеріальний добробут пільговика та його сім'ї, що дозволить впорядкувати систему пільг та забезпечити соціальну справедливість. Посилить соціальний захист працюючих осіб прийняття законів про загальнообов'язкове медичне страхування та про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, вдосконалення законодавства в частині повноважень здійснення державного нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення.

Для створення універсальної, прозорої, справедливої та зрозумілої для громадян законодавчої бази пенсійної системи необхідно її уніфікувати за однорідними групами правовідносин, скасувавши практику врегулювання умов пенсійного забезпечення деяких категорій громадян окремими законодавчими актами. Враховуючи реалії вітчизняної практики, доцільно у пенсійному законодавстві встановити умови відшкодування матеріальної та моральної шкоди у разі неправильного або несвоєчасного призначення пенсії, внесення у документи неправильних відомостей щодо стажу, заробітку, величини страхових внесків, несвоєчасної виплати пенсій, незаконної відмови у призначенні пенсії тощо. Також актуальним залишається вирішення питання легального працевлаштування українських трудових мігрантів за кордоном та заохочування їх до добровільної сплати страхових внесків.

До основних шляхів фінансово-економічного механізму відносимо: оптимізацію видатків на соціальні цілі та їх раціональне використання (запровадження непрямої оцінки доходів осіб, які претендують на допомогу держави, призначення соціальної допомоги за видатками споживання, а не за задекларованими доходами, обмеження тривалості терміну її виплати; переведення професійних пільг на бюджет підприємств); посилення контролюючих функцій за цільовим витрачанням бюджетних і страхових коштів, у тому числі з боку громадськості.

Зменшенню рівня майнового розшарування громадян та обмеженню диференціації за доходами сприятиме запровадження прогресивної шкали оподаткування всіх доходів, введення податку на нерухомість, предмету розкоші тощо.

В умовах обмеженості коштів для соціального розвитку доцільним вбачається диференціація джерел фінансування системи соціального захисту, підвищення ролі позабюджетних джерел (недержавних пенсійних фондів, страхових фондів, коштів благодійних організацій, спонсорство, меценатство), посилення мотивації роботодавців до забезпечення легальної зайнятості та детінізації доходів, сплата в повному обсязі податків та єдиного соціального внеску, що, в свою чергу, потребує зниження податкового тиску, вирівнювання співвідношення страхових внесків між роботодавцем і працівником тощо.

Для економічно активного населення також актуальною залишається державна політика щодо формування цивілізованих соціально-трудових відносин, а саме – забезпечення перманентного збільшення обсягів інвестицій в людський капітал; підвищення уваги до безпеки та охорони праці; подолання дисбалансу попиту та пропозиції робочої сили, стимулювання розвитку нових якісних робочих місць згідно з потребами конкретного регіону; посилення мотивації роботодавців до забезпечення легальної зайнятості та детінізації доходів.

Головними заходами інформаційного механізму пропонуємо: проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення щодо конкретних заходів модернізації державної політики у сфері соціального захисту. Ці заходи стосуються в тому числі потенційних клієнтів і зацікавлених осіб щодо переліку соціальних послуг, а також переліку державних і недержавних установ, які їх надають у конкретній місцевості. Заходи інформаційного механізму включають також створення у суспільстві позитивного іміджу багатодітних сімей і забезпечення пріоритету сімейних форм улаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; розробки дієвих заходів запобігання соціальному сирітству, безпритульності та бездоглядності дітей. Актуальним залишається підвищення поінформованості громадян про зміст соціальних реформ, а також компенсаторських механізмів щодо їх негативних наслідків.

Успішне проведення модернізації державної політики у сфері соціального захисту неможливо без застосування кадрового механізму. Впровадження сучасних підходів до підтримки соціально-вразливих верств населення та демографічні зміни потребують відповідних фахівців, здатних працювати за загальносвітовими стандартами та мати відповідну професійну компетентність. Актуальним вбачається створення сучасної системи підготовки та перепідготовки фахівців соціальної сфери, соціальних працівників, фахівців з соціальної роботи, з системи соціальних послуг, у тому числі з управління соціальними послугами у громаді, потребує збільшення державного замовлення на підготовку фахівців із соціальної роботи, адже потреба у таких спеціалістах постійно зростає.

✎ Таким чином, модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення України неможлива без застосування системного підходу. Без системного, стратегічного мислення неможливо здійснювати комплексні реформи, важко координувати взаємообумовлюючі складові державної політики, формувати перспективи суспільного розвитку. Відсутність системного підходу до реалізації соціальної політики держави нівелює зусилля органів влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування, гальмує суспільний поступ, призводить до зниження довіри населення до влади.

До механізмів модернізації державної політики належнюємо п'ять механізмів – організаційно-функці-

ональний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, кадровий, інформаційний. Реалізація зазначених механізмів потребує реалізації управлінських рішень, на що мають бути спрямовані перспективи подальших розвідок, зокрема:

- оптимізація соціальних і державних інститутів (структурно-функціональна обумовленість міністерств, відомств, відповідних управлінь у місцевих органах влади, соціальних служб тощо);
- диференційований підхід до різних категорій осіб;
- зміна функцій міністерств і відомств щодо установ, які належать до сфери їх відповідальності, тобто від опікування та контролю за повсякденною діяльністю необхідно перейти до визначення її стратегічних напрямів і контролю за результатами роботи, від розподілу матеріальних ресурсів – до розподілу коштів;
- децентралізація деяких засад реалізації державної політики у сфері соціального захисту населення на місцевому рівні та розширення функцій міністерств і відомств щодо установ, які належать до сфери їх відповідальності, що передбачає надання органам виконавчої влади більшої самостійності при прийнятті відповідних рішень;
- створення єдиної системи соціального права;
- вироблення центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування єдиних стандартів якості та доступності послуг соціальної сфери та здійснення контролю за їх дотриманням;
- здійснення ефективних і раціональних фінансово-економічних заходів, пошук і залучення позабюджетних джерел фінансування;
- реалізація технологічних та інноваційних проєктів (створення єдиної електронної бази реципієнтів соціальної допомоги, пільг, соціальних послуг; комп'ютеризація багатьох функцій тощо);
- поєднання державних і приватних форм соціального захисту;
- налагодження взаємозв'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами - отримувачами послуг;
- підготовка кваліфікованих кадрів соціальної сфери відповідного рівня компетентності та професіоналізму;
- розробка системи критеріїв та індикаторів досягнення цілей, моніторинг основних заходів модернізації.

Література.

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна, К. : НАДУ, 2010. – 820 с. – С. 421.
2. Кравченко М. В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія / М. В. Кравченко. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. – 451 с.
3. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : монографія / [авт. кол. В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.]; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 368 с.

Тетяна Лукіна

професор кафедри управління освітою
НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор

Ангеліна Шошова

аспірант НАДУ при Президентіві України

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДІТЕЙ З ОСОБЛИВИМИ ОСВІТНИМИ ПОТРЕБАМИ: ЗАРУБІЖНІ ПІДХОДИ

Метою статті є порівняльний аналіз моделей реалізації державної освітньої політики щодо запровадження інклюзивної освіти у країнах Європи. Проаналізовано процеси формування сучасних уявлень про сутність та призначення інклюзивної освіти як способу реалізації принципу рівності прав і можливостей усіх громадян щодо здобуття освіти. Розкрито поняття «діти з особливими освітніми потребами» у вітчизняній та зарубіжній практиці інклюзивної освіти. Досліджено зарубіжний досвід та розкрито шляхи впровадження моделей реалізації державної освітньої політики щодо дітей з особливими освітніми потребами в Україні. Проаналізовано сучасний стан запровадження інклюзивної освіти в Україні за результатами моніторингового дослідження, проведеного упродовж 2010-2012 років відділенням моніторингових досліджень освітньої галузі Інституту інноваційних технологій і змісту освіти за наказом МОН України. Проблема запровадження інклюзивної освіти в Україні розглядається як складна й багатогранна, вона потребує розгляду з позицій соціальної політики загалом та освітньої зокрема, а також державного управління освітою, педагогіки і психології.

Ключові слова: державна освітня політика, діти з особливими освітніми потребами, управління інклюзивною освітою, інтеграція.

Tetyana Lukina, Angelina Shoshova

IMPLEMENTATION OF PUBLIC EDUCATIONAL POLICY FOR CHILDREN WITH SPECIAL EDUCATIONAL NEED: GLOBAL APPROACHES

The aim of the article is a comparative analysis of models of realization of the state educational policy on introduction of inclusive education in Europe. Analyzes the process of formation of modern ideas about the essence and purpose of inclusive education as a way of implementing the principle of equal rights and opportunities for all citizens to receive education. Discloses the concept of «children with special educational needs» in domestic and foreign practice of inclusive education.

Studied foreign experience and discovered ways of introducing models of implementation the public education policy for children with special educational needs in Ukraine. The current state of implementation of inclusive education in Ukraine on the results of monitoring research, which is conducted during 2010-2012 of the Department of monitoring researches in the education of the Institute of innovative technologies and content of education by the order of Ministry of education and science of Ukraine characterized. Inclusive education in Ukraine is presented as a complex, multifaceted problem that requires consideration from the standpoint of social policy in general and education in particular, as well as public administration of education, pedagogy and psychology.

Keywords: public educational policy, children with special educational needs, management of inclusive education, integration.

Татьяна Лукина, Ангелина Шошова

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ С ОСОБЫМИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ПОТРЕБНОСТЯМИ: ЗАРУБЕЖНЫЕ ПОДХОДЫ

Целью статьи является сравнительный анализ моделей реализации государственной образовательной политики по внедрению инклюзивного образования в странах Европы. Проанализированы процессы формирования современных представлений о сущности и назначении инклюзивного образования как способа реализации принципа равенства прав и возможностей всех граждан в получении образования. Раскрыто понятие «дети с особыми образовательными потребностями» в отечественной и зарубежной практике инклюзивного образования. Исследован зарубежный опыт и раскрыты пути внедрения моделей реализации государственной образовательной политики в отношении детей с особыми образовательными потребностями в Украине. Проанализировано современное состояние внедрения инклюзивного образования в Украине по результатам мониторингового исследования, проведенного на протяжении 2010-2012 годов отделением мониторинговых исследований образовательной отрасли Института инновационных технологий и содержания образования. Внедрение инклюзивного образования в Украине представлена как сложная, многогранная проблема, которая требует рассмотрения с позиций социальной политики в целом и образовательной в частности, а также государственного управления образованием, педагогики и психологии.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, дети с особыми образовательными потребностями, управление инклюзивным образованием, интеграция.

Упродовж останнього століття у світі визначилася тенденція до збільшення кількості дітей з вадами фізичного і психічного розвитку, інакше кажучи, з особливими потребами. Так, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, лише 20 % народжених дітей умовно вважається здоровими, інші – або страждають порушеннями психофізичного розвитку, або перебувають у стані між здоров'ям і хворобою [1]. Аналогічна ситуація є характерною й для України: за інформацією Центральної психолого-медико-педагогічної консультації, за підсумками 2011 року, в нашій країні виявлено майже 865 тисяч дітей з порушеннями психофізичного розвитку, що становить близько 11 % від загальної кількості дітей в Україні [2], причому спостерігається стійка тенденція до збільшення таких дітей на 5–6 тисяч осіб щорічно. Постійне зростання кількості людей з особливими потребами посилює навантаження на сферу соціального захисту, покладає додаткові завдання на систему освіти, заклади охорони здоров'я, органи місцевої влади тощо, що, у свою чергу, потребує вироблення адекватної державної політики та відповідного державного управління, зокрема у сфері освіти. Наявні проблеми соціальної адаптації дітей з особливими потребами значною мірою викликані невідповідністю механізмів державного управління освітою таких дітей їхнім потребам та потребам соціуму, застарілістю та неефективністю методів управління і способів організації цього навчання. Серед багатьох завдань державного управління має стати розвиток інклюзивної освіти, що передбачає створення умов для проведення соціальної адаптації дітей з особливими потребами, навчання і виховання інших членів соціуму в дусі гуманістичності та толерантного сприйняття таких категорій громадян. За таких умов, завдання організації та управління соціальною адаптацією дітей з особливими потребами в Україні виступає багатогранною проблемою соціального управління, одне з центральних місць у якому займає державне управління освітою, зокрема державне управління спеціальними закладами освіти та державне управління інклюзивною освітою.

Проведений аналіз наукової літератури з даної проблематики свідчить, що процеси формування сучасних уявлень про сутність та призначення інклюзивної освіти та зміст освітньої політики у цій сфері в передових країнах світу пройшли доволі складну еволюцію свого розвитку. У різні історичні періоди в різних країнах використовувалися різні підходи і моделі організації інклюзивної освіти та управління нею. Дослідженню сутності інклюзії та особливостей управління інклюзивною освітою значну увагу приділяли зарубіжні вчені, зокрема, Б. Бенети [3], Т. Бут [4].

Окремі питання організації навчального процесу дітей з особливими потребами та управління інклюзивною освітою вивчали вітчизняні дослідники: Н. З. Софій, Ю. М. Найда [3], С. М. Семак [5]. Зарубіжний досвід організації систем управління освітою дітей з особливими потребами у деяких країнах був предметом наукових досліджень таких вчених, як А. А. Колупаєва [4; 6], С. М. Єфімова [7].

Світова практика реалізації освіти дітей з особливими потребами орієнтується на навчання досить широкого кола категорій дітей, які мають певні особливості розвитку, і базується на визнанні рівності їхніх прав та недопустимості будь-якої дискримінації, гуманістичності, створенні інклюзивного середовища, високої громадської свідомості. Організація державного управління освітою дітей з особливими потребами

в Україні має низку суттєвих відмінностей, пов'язаних з проблемами термінологічного, правового, соціального характеру, що, у свою чергу, призводить до неможливості застосування ефективних зарубіжних моделей і механізмів управління інклюзивною освітою.

Незважаючи на ґрунтовні праці вітчизняних дослідників, реалізація інклюзивної освіти в Україні знаходиться на сьогодні у стадії експериментального впровадження. Потребують науково-теоретичного обґрунтування проблеми вироблення та реалізації послідовної й дієвої державної політики щодо дітей з особливими потребами, розробки ефективних моделей державного управління процесами організації інклюзивного навчання, створення системи підготовки педагогічних і управлінських кадрів для роботи у нових для них умовах.

Надзвичайно важливим і актуальним є, на наш погляд, визначення, узгодження з європейським законодавством основних дефініцій, аналіз зарубіжних підходів до вироблення освітньої політики щодо організації та управління інклюзивною освітою на предмет доцільності й можливості застосування найбільш ефективних її моделей у вітчизняній практиці як основної складової системи соціальної адаптації дітей з особливими потребами, їх інтеграції в суспільство.

З огляду на зазначене, метою статті є порівняльний аналіз моделей реалізації державної освітньої політики щодо запровадження інклюзивної освіти у країнах Європи.

Як відомо, сучасна передова суспільна думка виходить з розуміння того, що розбудова суспільства має базуватися на реалізації принципу рівності прав і можливостей усіх громадян. Цей принцип задекларований Організацією Об'єднаних Націй [8], прописаний у законодавстві демократичних країн світу, визначений також і Конституцією України [9] та низкою законів України, зокрема, Законом України «Про освіту» [10].

У Національній доктрині розвитку освіти в Україні (2002 р.) зазначалося, що держава повинна забезпечувати підтримку дітей та молоді з особливостями психічного і фізичного розвитку [11]. Це завдання закріплено також і у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, в якій одним з пріоритетних стратегічних напрямів розвитку освіти визначено забезпечення функціонування ефективної системи інклюзивної освіти [12].

Таким чином, вирішення цієї актуальної проблеми державного управління освітою має базуватися на визнанні та дотриманні прав дитини з особливими потребами, захисті її інтересів, наданні допомоги у процесі соціалізації та вибору професійної діяльності, що є дуже важливим на сучасному етапі розвитку вітчизняної освіти.

Загалом поняття «діти з особливими освітніми потребами» охоплює всіх дітей (вихованців, учнів), чий освітні потреби виходять за межі загальноприйнятої норми. Загальноприйняте тлумачення терміну «діти з особливими освітніми потребами» робить наголос на необхідності забезпечення додаткової підтримки в навчанні дітей, які мають певні особливості розвитку [13]. У Міжнародній класифікації стандартів це поняття охоплює обдарованих дітей, безпритульних, сиріт, дітей етнічних і мовних меншин; населення, що мешкає в сільській місцевості; дітей із малозабезпечених сімей, сімей мігрантів, біженців; дітей з обмеженими можливостями, в тому числі дітей-інвалідів, та інших уразливих шарів суспільства [14].

У передових країнах Західної Європи, починаючи з 70-х років XX ст., відбувалася перебудова системи

спеціальної освіти та державного управління нею. Основним напрямом як політики у цілому, так і реалізації освітнього процесу, стала інклюзія та засадах інтегрованого навчання, які розглядалися як основна форма здобуття освіти дітьми з особливостями розвитку [3].

Інклюзивна освіта – це система освітніх послуг, що ґрунтується на принципі забезпечення основного права дітей на освіту та права здобувати освіту за місцем проживання, що передбачає навчання дитини з особливими освітніми потребами, зокрема дитини з особливостями психофізичного розвитку в умовах загальноосвітнього закладу [3].

Основою інклюзивної освіти є ідеологія, що виключає будь-яку дискримінацію дітей, припускає створення спеціальних умов для дітей, що мають особливі освітні потреби.

У Швеції в 1970–х роках в освітній політиці з'явилося поняття «нормалізація», що й стало основою відповідної концепції організації навчання дітей, що потребують особливої уваги. Концепція нормалізації базується на таких ключових положеннях про забезпечення рівності прав щодо здобуття освіти дітьми з особливостями розвитку, а саме на визнанні того, що така дитина:

- має однакові для всіх дітей потреби, головна з яких – потреба в любові та обстановці, яка стимулює її розвиток;
- насамперед дитина, і тому повинна вести життя, найбільшою мірою наближене до нормального;
- має проживати у рідному домі й обов'язком місцевої влади створювати необхідні умови для того, щоб ця дитина мала змогу виховуватися в сім'ї;
- мала можливість вчитися як і всі діти, й здобути освіту, якими б важкими не були порушення її розвитку [15].

Ця концепція була схвалена й зазнала розвитку в США і Канаді. Вона й визначила освітню політику щодо дітей з особливостями розвитку в наступні 15–20 років.

А. А. Колупаєва, досліджуючи світовий досвід організації та управління інклюзивною освітою, відмічає початок мейнстрімінга в освітній політиці у США як течії, що стала стратегією впровадження інклюзії як основного напрямку, загальноприйнятої соціальної моделі – нормалізації. Під впливом громадянських рухів у США кінця 60–х – початку 70–х рр. XX ст., які відстоювали рівні освітні права всіх дітей, у тому числі й дітей з особливими проблемами, було прийнято закон, названий згодом «Актом про освіту осіб з особливими проблемами» (Individuals with disabilities education act, 1975) [3].

Цей закон і ряд подальших послужили юридичною базою мейнстрімінга в освіті США. Аналогічні закони ухвалили парламенти багатьох європейських країн, Австралії та інших держав. Мейнстрімінг, як напрям в освітній політиці, був підтриманий світовою громадськістю та оцінений особами з особливостями в розвитку, батьками «особливих» дітей як акт звільнення від освітньої сегрегації.

Модель «нормалізації» припускала, що дитина має бути готовою для прийняття її школою і суспільством. Поряд із цим, як підкреслюють деякі дослідники, нормалізація не враховувала широкого спектру індивідуальних відмінностей, що неминуче викликало питання про визначення норми [15].

У Голландії у 80–х роках з метою реалізації політики нормалізації в масовій школі м. Амстердама було проведено експеримент із залучення дітей з порушеннями розвитку до навчання. В обраній для експерименту школі окрім здорових дітей 35 % контингенту закладу

складали учні з особливими потребами, які направлялися упродовж року з інших шкіл міста. Цю школу визначили як альтернативу спеціальному закладу. Школа мала 12 класів по 40 учнів у кожному і не отримувала ніякої додаткової (фінансової, навчально-методичної чи кадрової) підтримки. Проведене через певний час оцінювання навчальних знань, умінь і навичок продемонструвало невідповідність одержаних результатів навчання потенційним можливостям, причому не лише учнів з особливостями психофізичного розвитку, а й здорових школярів. Даний експеримент, з точки зору досягнень сучасних моделей реалізації освітньої політики для осіб з особливими потребами, є класичним прикладом так званої механічної інтеграції, коли де-юре реалізовується право на здобуття освіти, а де-факто – воно порушується [3].

Результати цього невдалого експерименту спонукали науковців і політиків до розробки нових принципів формування освітньої політики та віднайдення більш ефективних моделей організації освіти дітей з особливими потребами. Нею стала так звана «соціальна модель», яка не передбачає обов'язкової готовності людини до участі в житті сім'ї, навчання у школі та подальшій роботі. В основу цієї моделі була покладена ідея необхідності адаптації середовища до можливостей людини, створення системи соціальних зв'язків і розвитку тих здібностей учня, які можуть бути затребувані там, де вона проживає, навчається і / або працює (функціональний підхід до навчання). За свідченням відомого австрійського вченого, у цій галузі Х. Волкера до 1980–х років така система освіти ставала дедалі більш диференційованою та сегрегаційною (від лат. segregatio – відділення), поділ людей в суспільстві на категорії, зокрема і в системі міжособистісних відносин, за ознакою соціальних відмінностей [16]).

Дослідження голландських вчених свідчать, що до 60-х років XX ст. освітня політика країни була спрямована на підтримку дітей з особливостями психофізичного розвитку лише у спеціальних школах. Ця одностороння орієнтація підтримувала розподіл освітньої системи на масові школи з відсутністю адекватної допомоги дітям з особливостями психофізичного розвитку, з одного боку, та спеціальні окремі школи для цих дітей – з іншого. Таким чином, реалізована у такий спосіб політика згодом призвела до виникнення низки негативних явищ і процесів у розвитку системи як загальної середньої, так і спеціальної освіти, що є наслідками наступних обставин:

- посилення ізоляваності обох освітніх систем, обмеження взаємодії, скорочення процесів обміну спеціальною професійною інформацією (методиками, технологіями, результатами наукових досліджень тощо) між ними, що погіршувало ефективність роботи обох освітніх систем, позбавляло дітей, як здорових, так і «особливих», необхідної допомоги (психологічної, соціальної);
- намагання уникнути відповідальності представниками масової школи за дітей з особливими освітніми потребами шляхом переведення їх у спеціальні заклади освіти;
- фінансування додаткових витрат, що потребує навчання учнів з проблемами в розвитку лише в системі спеціальної освіти;
- формування суспільного несприйняття самої можливості соціальної інтеграції дітей з проблемами в розвитку, поява негативної тенденції у суспільстві щодо необхідності ізоляції осіб з девіантною поведінкою в спеціальних закладах;

- функціонування закладів сегрегативного типу порушувало принцип рівноправ'я, не давало можливості повною мірою забезпечити рівність прав людей;
- можливість поступового перетворення спеціальної освіти в інструмент, що сприяє сегрегативним суспільним установкам [3].

У європейській практиці існує кілька моделей реалізації освітньої політики навчання дітей з особливими потребами, які спрямовані на подолання зазначених загроз. Результати аналізу досвіду впровадження інклюзивної освіти в розвинутих країнах Європи дають можливість стверджувати, що у європейських країнах спеціальні заклади освіти функціонують і надають допомогу дітям з обмеженими можливостями здоров'я, однак вони не є сегрегативними осередками. «Кордони» між спеціальною та загальною освітою прозорі, неявні, країни з демократичним устроєм пропагують цінності громадянського суспільства, ідеї рівноправ'я, толерантності та інклюзії. Освітнє законодавство європейських країн визнає право батьків на вибір навчального закладу для своєї дитини, регламентує функціонування спеціальних та інклюзивних закладів. На сьогодні у Європі відбувається різке скорочення спеціальних закладів як за кількістю, так і за видами спеціалізації, спостерігається тенденція до повного переходу на навчання дітей з особливостями розвитку в інклюзивних закладах.

Серед європейських країн Італія посідає чільне місце у впровадженні освітньої політики щодо задоволення освітніх потреб дітей з особливими потребами шляхом реалізації інтегрованого та інклюзивного навчання, тому що однією з перших визнала цю модель організації спеціальної освіти найприйнятнішою формою здобуття освіти для дітей з особливостями. Правовими нормами в Італії були закріплені наступні положення: навчання дітей з особливостями розвитку має здійснюватися до найближчих до їх місця проживання звичайних школах; наповнюваність класів не може перевищувати 20 осіб; у такому класі може навчатися не більше 2 дітей з порушеннями; школярі з особливими освітніми потребами повинні бути забезпечені кваліфікованою підтримкою з боку педагогів і різнопрофільних фахівців, які працюватимуть з ними за узгодженими програмами; у класах із сумісним навчанням дітей передбачається спільна робота спеціальних педагогів і учителів; має бути налагоджена взаємодія шкіл з установами різного підпорядкування з метою надання всебічної допомоги школярам з особливими освітніми потребами; залучення батьків до процесу навчання дітей з особливостями розвитку тощо. Дані, які наводить відомий італійський дослідник Б. Бенети, свідчать, що нині в країні понад 90 % дітей з особливостями психофізичного розвитку здобувають освіту в закладах загального типу [3]. Італійська модель часто береться за основу іншими країнами при виробленні моделей освітньої політики щодо навчання дітей з особливостями розвитку.

В Австрії за підтримкою Австрійського Центру експериментальної освіти та шкільного розвитку було проведено апробацію кількох принципово різних моделей реалізації державної освітньої політики організації навчання дітей з особливими освітніми потребами. Експертне оцінювання ефективності цих моделей, проведене у 1991 році, показало, що найбільш дієвою моделлю стали інтегровані класи; модель із залученням шкільних консультантів найкраще зарекомендувала себе у сільській місцевості. Не підтвердила очікувань модель взаємодіючих та малокомплектних класів, від організації яких згодом взагалі відмовилися.

У деяких країнах в освітніх політиках робиться акцент на запровадженні різних форм взаємодії освітніх закладів з психолого-медико-соціальними центрами (досвід Бельгії) і пропонується варіативність психолого-педагогічного супроводу (досвід Німеччини).

Інклюзія як політика і процес, що дає всім дітям, незалежно від їх індивідуальних особливостей, психічних та фізичних можливостей, рівний доступ до здобуття освіти в загальноосвітньому закладі за місцем проживання та створює необхідні умови для успішного навчання [5], є відносно новим явищем у вітчизняній освіті. Інклюзивна освіта дослідниками розглядається як щабель до побудови інклюзивного суспільства.

Український дослідник Г. Лефранко наголошує, що у світовій практиці поняття «особливі потреби використується стосовно осіб, соціальна, фізична або емоційна особливість яких потребує спеціальної уваги і послуг, що надають їй можливість розширити свій потенціал» [10]. Інакше кажучи, до цієї категорії потрапляє дуже широке коло осіб, проте в Україні поняття «діти з особливими освітніми потребами» тлумачиться у дещо іншому контексті, надто звужено й стосується лише дітей з особливостями психофізичного розвитку [17], тобто тих, хто має певні вади.

Така ситуація властива не лише Україні, а й усьому пострадянському простору. Наприклад, у російській науковій літературі та в правових документах, що стосуються навчання дітей з особливими потребами, йдеться про дітей з «обмеженими можливостями», «вадами», «затримкою або порушенням психофізичного розвитку». З цих позицій кардинально іншими є підходи до формування освітньої політики щодо навчання осіб з особливими потребами у розвинених країнах, де пропагується рівне ставлення до всіх дітей. Як наслідок, у термінології робиться наголос не на вадах, а на особливостях цих дітей – «особливі», «з особливостями психофізичного розвитку», «з особливими потребами».

Освітня політика щодо навчання дітей з особливими потребами на засадах інклюзії, що запроваджується широко у європейських країнах та США, має незаперечні переваги, зокрема забезпечення значно більших можливостей для адаптації дитини в соціумі, в якому вона живе і буде жити далі, а значить, і зменшення фінансового навантаження на соціальну сферу, розвиток моральності суспільства. Поряд з цим, реалізація основних завдань цієї політики потребує високої відповідальності від усіх учасників управлінського та освітнього процесів, тому що порушення тих чи інших умов, навіть використання некоректної термінології, що принижує гідність «особливої» дитини, може нанести їй психологічну травму.

Світовий досвід формування й розвитку освітньої політики щодо впровадження інклюзивної освіти свідчить про необхідність так званого «дозрівання» до неї соціуму і становлення громадянського суспільства. Саме громадська ініціатива стала основним рушієм змін в ставленні традиційної освіти до дітей з особливостями психофізичного розвитку й подолання сегрегації освіти в європейських країнах. Так, наприклад, під тиском громадськості у 1971 році в Італії був ухвалений новий «Закон про освіту», який законодавчо закріпив право батьків на вибір навчального закладу, визначив статус масових шкіл, де навчаються всі діти з проблемами в розвитку, забезпечив державну підтримку щодо здобуття освіти дітям з особливостями психофізичного розвитку. Як зазначає Б. Бенети, «... закон затвердив зміни, що наступили у житті, оскільки цього вимагав час» [3].

У деяких європейських країнах, наприклад, в Австрії, стихійно організовані громадські співтовариства об'єдналися в єдину спільноту і звернулися до Міністерства освіти з пропозиціями щодо проведення експерименту з інтегрованого навчання дітей з особливостями психофізичного розвитку, за яким послідувало реформування системи освіти.

Аналіз європейських моделей інклюзивної освіти доводить наявність великого позитивного досвіду, який потрібно адаптувати для впровадження в Україні. Дослідники називають такі завдання, що потребують впливу з боку системи державного управління освітою щодо організації навчання дітей з особливими потребами:

- нормативно-правове регулювання процесу запровадження інклюзивної форми навчання;
- оновлення вимог щодо матеріально-технічного забезпечення загальноосвітнього навчального закладу, де реалізується інклюзивне навчання;
- пристосування навчально-виховного процесу до потреб дітей, у тому числі й з особливостями розвитку;
- налагодження специфічного психолого-медико-педагогічного супроводу дітей з особливими освітніми потребами, які навчаються у загальноосвітніх навчальних закладах;
- особливості співпраці з батьками, які виховують дітей з особливостями психофізичного розвитку [18].

Особливе місце у процесі соціальної інтеграції дитини з порушеннями психофізичного розвитку відводиться сім'ї, яка в ідеалі виступає одним із основних факторів її залучення в систему суспільних відносин. Особливості сім'ї, її активності у процесі розвитку і освіти дитини визначає її психофізичний і соціокультурний статус в майбутньому, рівень реабілітаційного і соціально-інтеграційного потенціалу, ступінь готовності до інтеграції в загальноосвітньому навчальному закладі. Сучасна сім'я дитини з обмеженими можливостями поряд з традиційними функціями має виконувати і низку специфічних, у зв'язку з наявністю у дитини психічного та (або) фізичного порушення розвитку [4].

Також гостро постають питання інформаційної роботи в суспільстві щодо запровадження інклюзивної освіти з метою організації ефективної взаємодії всіх учасників процесу.

Інститутом інноваційних технологій і змісту освіти (безпосередньо відділенням моніторингових досліджень освітньої галузі) за наказом МОН України упродовж 2010–2012 років було проведено моніторингове дослідження стану запровадження інклюзивної освіти в Україні [18]. Мета зазначеного вище моніторингового дослідження полягала в оцінюванні наявності та ступеня розгортання інтеграційних процесів в Україні в контексті трансформації масової освіти як системи для забезпечення освітніх потреб всіх дітей.

За даними Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України в опитуванні взяли участь 24 535 респондентів з 15 областей України. Серед опитуваних – як безпосередні учасники інклюзивного процесу у загальноосвітніх, дошкільних навчальних закладах, так і координатори впровадження інклюзивного навчання в регіонах: методисти ІППО та управлінь освіти. Для вивчення суспільної думки щодо навчання дітей з особливими освітніми потребами в загальноосвітніх навчальних закладах були залучені вчителі та батьки різних класів ЗНЗ. Окрему категорію респондентів склали завідувачі районних та обласних психолого-медико-педагогічних консультацій [19].

Серед переваг інтеграційної системи для навчання дітей з ООП та без ООП респонденти виділили наступне: розвиток толерантності, вміння виявляти співчуття та гуманність – 82 %, виключення соціальної ізоляції дітей з ППР – 80 %, збагачення соціального (комунікативного та морального) досвіду – 74 %.

Аналізуючи відповіді батьків дітей з особливими освітніми потребами на всіх трьох етапах опитування бачимо, що з кожним роком все більше респондентів задоволені тим, що їхня дитина навчається у загальноосвітній школі (I етап – 72 %, II етап – 80 %, а на III етапі вже 85 % опитаних). Разом із тим, спостерігається зменшення кількості задоволених батьків здорових школярів, що навчаються в інклюзивному класі – з 67 % на I етапі до 55 % на II етапі опитування [19].

Інклюзія потребує змін на всіх рівнях освіти, оскільки це – особлива система навчання, яка охоплює весь різноманітний контингент учнів та диференціює освітній простір, відповідаючи на потреби учнів усіх груп і категорій. Цікавою є думка батьків дітей з ООП щодо вибору форм організації навчання дітей. Більшість із них, а саме 68 %, обрали б для своєї дитини як форму організації навчання інклюзивні класи в структурі ЗНЗ, 15 % бажали б, щоб їх дитина навчалася в спеціальних класах в структурі ЗНЗ, 9 % погодилися на навчання в спеціальних загальноосвітніх закладах, а 8 % згодні на «стихийну» інклюзію (навчання дітей з особливими освітніми потребами в ЗНЗ без створення особливих умов) [19]. Отримані результати моніторингу свідчать про необхідність проведення виаженої освітньої політики у цих питаннях, врахуванні комплексу соціально-психологічних аспектів у реалізації завдань забезпечення рівних прав і можливостей здобуття освіти дітьми з особливими освітніми потребами. Потребують серйозного опрацювання питання вироблення різноманітних ефективних моделей державного управління спеціальною освітою та реалізації інклюзивного навчання дітей.

Результати даного моніторингового дослідження можуть допомогти суб'єктам управління освітою у розв'язанні структурних проблем в процесі навчання дітей з психофізичними порушеннями в навчальних закладах, в розробленні єдиних стандартів організації навчального та реабілітаційного процесів, а також механізмів їх фінансового, матеріально-технічного, соціального, психолого-педагогічного, кадрового та реабілітаційного супроводу [20; 21]. Проте, набагато важливішим є те, що отримана інформація дає можливість своєчасно визначати проблеми організаційного та змістового характеру в реалізації різних моделей державного управління спеціальними закладами освіти та забезпеченням доступу до освіти всіх категорій осіб з особливими освітніми потребами.

✎ Проведене аналітичне дослідження різних моделей реалізації інклюзивної освіти в розвинутих країнах Європи підтвердило дієвість та ефективність цих моделей щодо забезпечення соціальної адаптації та толерантного виховання молоді. Цей досвід потребує подальшого вивчення й розробки шляхів адаптації його до української реальності.

До того потрібно відходити від вузького тлумачення поняття «діти з особливими потребами», яке в Україні стосується лише дітей та молоді з особливостями психічного і фізичного розвитку, до прийнятого у Міжнародній класифікації стандартів, що охоплює широке перелік категорій осіб, зокрема обдарованих дітей, безпритульних, сиріт, дітей етнічних і мовних меншин; населення, що мешкає в сільській місцевості; дітей із малозабез-

печених сімей, сімей мігрантів, біженців; дітей з обмеженими можливостями, в тому числі дітей-інвалідів, та інших уразливих шарів суспільства.

Проблема запровадження організації інклюзивної освіти – складна й багатогранна, потребує розгляду з позицій державної освітньої та загалом соціальної політики, державного управління освітою, педагогіки й психології. Ключовими є завдання розробки нормативно-правових, психолого-педагогічних, організаційних, програмно-змістових, соціально-психологічних, інституціональних засад. Не менш важливим є запровадження інформаційного супроводу всіх процесів, широке обговорення моделей організації навчання осіб з особливими освітніми потребами для розуміння громадськістю сутності інклюзії та принципів рівності, що може стати напрямком подальших розвідок.

Література.

1. Росолік О. Інклюзивне навчання / Ольга Росолік [21 квітня 2013, 19:33] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.bershad.ua/news/culture/teach/32695.html>.
2. 11 % українських дітей мають порушення психофізичного розвитку [Електронний ресурс] Освіта.ua. – Режим доступу: <http://osvita.ua/school/news/34672>.
3. Інклюзивна школа: особливості організації та управління [Текст] : навч.-метод. посіб. / [Колупаєва А. А., Софій Н. З., Найда Ю. М. та ін.] ; за заг. ред. Л. І. Даниленко. – К. : 2007. – 128 с.
4. Колупаєва А. А. Інклюзивна освіта: реалії та перспективи / А. А. Колупаєва // Інклюзивна освіта: реалії та перспективи : монограф. – К. : Самміт–Книга, 2009. – 272 с.
5. Семак С. М. Інклюзивна освіта: сутність, поняття, термінологія / С. М. Семак [20.03.2012] [Електронний ресурс] Корекційна освіта. – Режим доступу: <http://doshkilla.blogspot.com/2012/03/blog-post.html>.
6. Колупаєва А. А. Досвід реалізації інклюзивної освіти в країнах Європи / А. А. Колупаєва // Педагогічні основи інтегрування школярів з особливостями психофізичного розвитку в загальноосвітні навчальні заклади : монограф. – К. : Педагогічна думка, 2007. – 458 с.
7. Колупаєва А. А. Вступ до інклюзивної освіти / А. А. Колупаєва, С. М. Єфімова. – К. : Самміт–Книга 2010. – 17 с.
8. Декларация социального прогресса и развития: резолюция 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 11.12.1969 г. [Електронний ресурс] Организация Объединенных Наций (ООН). – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
10. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060–XII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
11. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
12. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
13. Ребенок с особыми образовательными потребностями: методичні рекомендації / под ред. В. А. Дзоз. – Симферополь : Вид-во МОН АРК, 2012. – 17 с.
14. Инклюзивное образование: вопросы и ответы / подб. Л. А. Поповой // Открытая школа. – № 8 (129), октябрь 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://www.open-school.kz/glavstr/inclusiv_obraz/inclusiv_obraz_129_1.htm.
15. Daniels H. and Porter J. Bath, UK Special educational needs and inclusion in a broader context. Learning Needs and Difficulties Among Children of Primary School age: definition, identification, provision and issues // Инклюзивное образование: практика, исследования, методология: Сб. материалов II Международной научно-практической конференции / Отв. ред. АLEXINA С. В. – М.: МГППУ, 2013. – [Электронный ресурс] Информационно-методический портал по инклюзивному и специальному образованию Департамента образования города Москвы. – Режим доступу: <http://edu-open.ru/Default.aspx?tabid=221>.
16. Конюхов Н. И. Прикладные аспекты современной психологии: термины, законы, концепции, методы / Н. И. Конюхов // Прикладные аспекты современной психологии: термины, законы, концепции, методы. – М : Академ. проект, 1992. – 100 с. – С. 74.
17. Віртосу І. Експеримент з дітьми / І. Віртосу [02.03.2012] [Електронний ресурс] Українська правда. Життя. – URL : <http://life.pravda.com.ua/society/2012/03/2/97161>.
18. Коць В. В. Обласний семінар-нарада-практикум: «Інклюзивна школа: особливості організації та управління» / В. В. Коць [Електронний ресурс] Волинський інститут післядипломної педагогічної освіти. – Режим доступу: http://vippp.org.ua/view_news.php?id=821.
19. Стан запровадження інклюзивної освіти в Україні: аналітичний звіт за результатами моніторингового дослідження. – К. : Ін-т іннов. технологій і змісту освіти МОН України, 2014. – 115 с.
20. Родненко М. Інклюзивна освіта: за результатами моніторингу / Марина Родненко // Управління освітою. – К. : Шкільний світ. – 2012. – № 16 (292). – С. 12–17.
21. Родненко М. Інклюзивна освіта: за результатами моніторингу / Марина Родненко // Управління освітою. – К. : Шкільний світ. – 2012. – № 18 (294). – С. 11–18.

Тетяна Мазур

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД У МІСЦЕВОМУ БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті розглянуто тлумачення різних науковців поняття «бюджетний процес». Проаналізовано різні точки зору на визначення сутності програмно-цільового методу, визначено основні його елементи, досліджено його переваги та недоліки.

Ключові слова: бюджетний процес, програмно-цільовий метод, бюджетування, бюджет, бюджетна програма.

Tetyana Mazur

PROGRAM BUDGETING IN THE LOCAL BUDGET PROCESS

The article deals with different scholar's interpretation of term "budgeting." Different perspectives on defining the essence of program budgeting are analysed. The basic elements of program budgeting are defined. The advantages and disadvantages of program budgeting are investigated.

Keywords: Budgeting, target-oriented method of budgeting, budget, budget program.

Татьяна Мазур

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В МЕСТНОМ БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассмотрены толкования различных ученых понятия «бюджетный процесс». Проанализированы различные точки зрения на определение сущности программно-целевого метода, определены основные его элементы, исследованы его преимущества и недостатки.

Ключевые слова: бюджет, программно-целевой метод, бюджетирование, бюджет, бюджетная программа.

Постановка проблеми

На даний час в Україні проведено економічне реформування, що дає можливість для розвитку подальших реформ як на місцевому, так і на державному рівнях. В Україні проблематика ефективності управління ресурсами бюджету є достатньо актуальною. Тому доцільним є впровадження альтернативного методу бюджетного процесу, а саме програмно-цільового методу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Програмно-цільовий метод досліджували такі дослідники: О. Бабій [1], Л. Воронова [4], Д. Гладких [5], Н. Гринчук [6], О. Зла [7], А. Іляшенко [8], О. Квачан [9], М. Ливдар [10], Л. Міронова [11], Ц. Огонь [12], А. Повстяна [13], Н. Просяник [23], Л. Радул [24], В. Сутягин [25], Н. Химичева [26], В. Федосов [2], У. Фолюш [27], С. Юрійчук [28] та ін.

Виклад основного матеріалу

Мета статті – навести особливості застосування програмно-цільового методу органами виконавчої влади у місцевому бюджетному процесі та розробити модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом.

Бюджетний процес як фінансове явище є виразом імплементації концептуальних засад державної політики з приводу формування бюджету як фонду фінансових ресурсів для забезпечення вирішення завдань і функцій органами державної влади та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. При чому, при розгляді бюджетного процесу як фінансової категорії, слід відзначити, що реалізація бюджетного процесу базується на його фінансовому механізмі, який включає дві підсистеми методів фінансового впливу: фінансове забезпечення та фінансове регулювання. Ефективний фінансовий механізм бюджетного процесу забезпечує реалізацію цілей і завдань держави, визначених бюджетною політикою в задоволенні потреб суспільства [11].

Бюджетний процес, на думку Л. Воронової, є формою або засобом здійснення матеріальних бюджетних

прав, якими наділяє учасників бюджетного процесу законодавство, та визначає його як регламентовану правовими нормами діяльність державних органів зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [4, с. 169].

Бюджетний процес, на думку Н. Хімичової, це регламентована нормами процесуального бюджетного права діяльність держави та муніципальних утворень щодо складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання, а також складання і затвердження звіту про його виконання [26, с. 165].

З середини 1970-х до початку 1990-х років більшість демократичних країн запровадили основні риси програмно-цільового бюджету, а саме: планування бюджету на 3–5 років; класифікацію витрат за програмами; встановлення вимірюваних завдань для таких програм; вимірювання та оцінка виконання цих завдань за допомогою відповідних індикаторів [6].

Уже десять років в Україні впроваджується програмно-цільовий метод складання бюджету, який передбачає формування і виконання бюджету в розрізі бюджетних програм. Станом на сьогоднішній день цей метод успішно реалізовується лише на державному рівні, а саме при складанні державного бюджету на наступний рік. Що стосується місцевих бюджетів, то з 2008 року триває експеримент із запровадження програмно-цільового методу на міському рівні, в якому взяли участь чимало міст та регіонів України, а повний перехід місцевих бюджетів на даний метод бюджетування має відбутися у 2014 році [23].

Застосування програмно-цільового методу регламентують такі нормативно-правові акти: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [2, с. 572];

Розпорядження КМУ від 14.09.2002 р. № 538р «Про схвалення Концепції застосування Програмно-цільового методу в бюджетному процесі» [22, с. 241]; Постанова КМУ від 28.02.2002р. № 228 «Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [19, с. 76]; Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» № 574 від 14.12.2001р [17]; Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002р. № 1098 «Про паспорти бюджетних програм» [21]; Наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 р. № 621 « Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» [16]; Наказ Міністерства економіки України від 4.12.2006 року № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» [18].

Ст. 20, (не на початку) Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI визначає програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [2, с. 575].

Існують різні точки зору на визначення сутності програмно-цільового підходу. Прихильники одного з напрямів звертають увагу на ознаки взаємоузгодження цілей (завдань) і оптимізації витрат часу та ресурсів. Головна особливість програмно-цільового підходу в даному випадку – раціональність розподілу ресурсів для максимально швидкого досягнення комплексу взаємопов'язаних цілей, тобто основою виступає наявність цілі. Інша точка зору полягає у взаємоузгодженості програмно-цільового підходу з комплексом локалізованих у часі й просторі, несуперечливих конкретних заходів у сфері соціальної, структурно-інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, бюджетної, цінової, зовнішньоекономічної, аграрної, науково-технічної, інституціональної політики, орієнтованих на досягнення як якісно, так і кількісно визначених цілей соціально-економічного розвитку [25, с. 7].

Програмно-цільовий метод – це метод планування, програмування та ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення цілей. Він передбачає послідовний перехід від виявлення проблем, потреб і цілей до визначення процесу їх реалізації, його технологічної наочності та, відповідно, ресурсних запитів. Найбільший ефект він забезпечує у рамках стратегічного планування – за наявності комплексних, взаємопов'язаних цілей і процесів, жорстких ресурсних обмежень, коли традиційні планово-координаційні методи не спрацьовують. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами у середньостроковій перспективі, орієнтована на взаємозв'язок між рівнем фінансування кожної окремої програми та очікуваними результатами від її реалізації [1].

Програмно-цільовий метод бюджетування – це управління бюджетом з орієнтацією на те, щоб витрачання бюджетних коштів вело до досягнення соціально значущих результатів. Ключовим важелем цього методу є здійснення контролю за результатами економічної та соціальної ефективності діяльності розпорядників бюджетних коштів [27].

Застосування програмно-цільового бюджетування в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є основою для принципово нової організації бюджетного

процесу, впровадження сучасних принципів і методів бюджетування, підвищення самостійності і відповідальності органів влади, а також підвищення ефективності державного управління. Управління соціально-економічним розвитком регіонів із застосуванням механізму програмно-цільового бюджетування допоможе забезпечити єдність бюджетної й соціально-економічної політики, а отже, якісно новий ступінь розвитку соціально-економічної системи регіону [9].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі зазвичай трактується як система управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі для розробки й виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Його застосування дає змогу оптимально розподілити й зосередити бюджетні кошти на пріоритетних напрямках реалізації бюджетної політики, а також сприяє результативності виконання бюджетних програм у процесі використання державних коштів [12, с. 21].

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами в середньотерміновій перспективі, спрямована на розроблення та виконання бюджетних програм та підпрограм, орієнтованих на кінцевий результат [13].

Світова практика виділяє такі головні елементи програмно-цільового бюджетування, як: фінансове стратегічне планування як складова стратегічного планування діяльності органів державної влади (перший етап циклу бюджетування); середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фінансові рамки для оптимального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування); система моніторингу й оцінки бюджетних програм і результатів діяльності їх виконавців (основою для останньої є стратегічні плани) [5, с. 7].

Елементи програмно-цільового методу в бюджетному процесі наведено на рис. 1.

Головний компонент програмно-цільового методу – це бюджетна програма, яка складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення однієї цілі або низки середньострокових чи довгострокових цілей. Кожна програма формується з дотриманням визначених вимог і повинна містити назву, мету, завдання, напрямки та результативні показники виконання (затрати, продукт, якість та ефективність) [23].

Сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. Отже, програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає дещо інший підхід до формування бюджетних показників. Цей процес починається із зосередження уваги спочатку на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси потрібно найефективніше використати для досягнення намічених результатів і в який спосіб [3, с. 169].

Технічними інструментами програмно-цільового бюджетування є:

- 1) стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів;
- 2) середньострокові фінансові рамки (обсяги доходів, видатків і джерел фінансування дефіциту на середньострокову перспективу);
- 3) бюджетна програма, що є інструментом реалізації бюджетування, який систематизує цілі та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів;

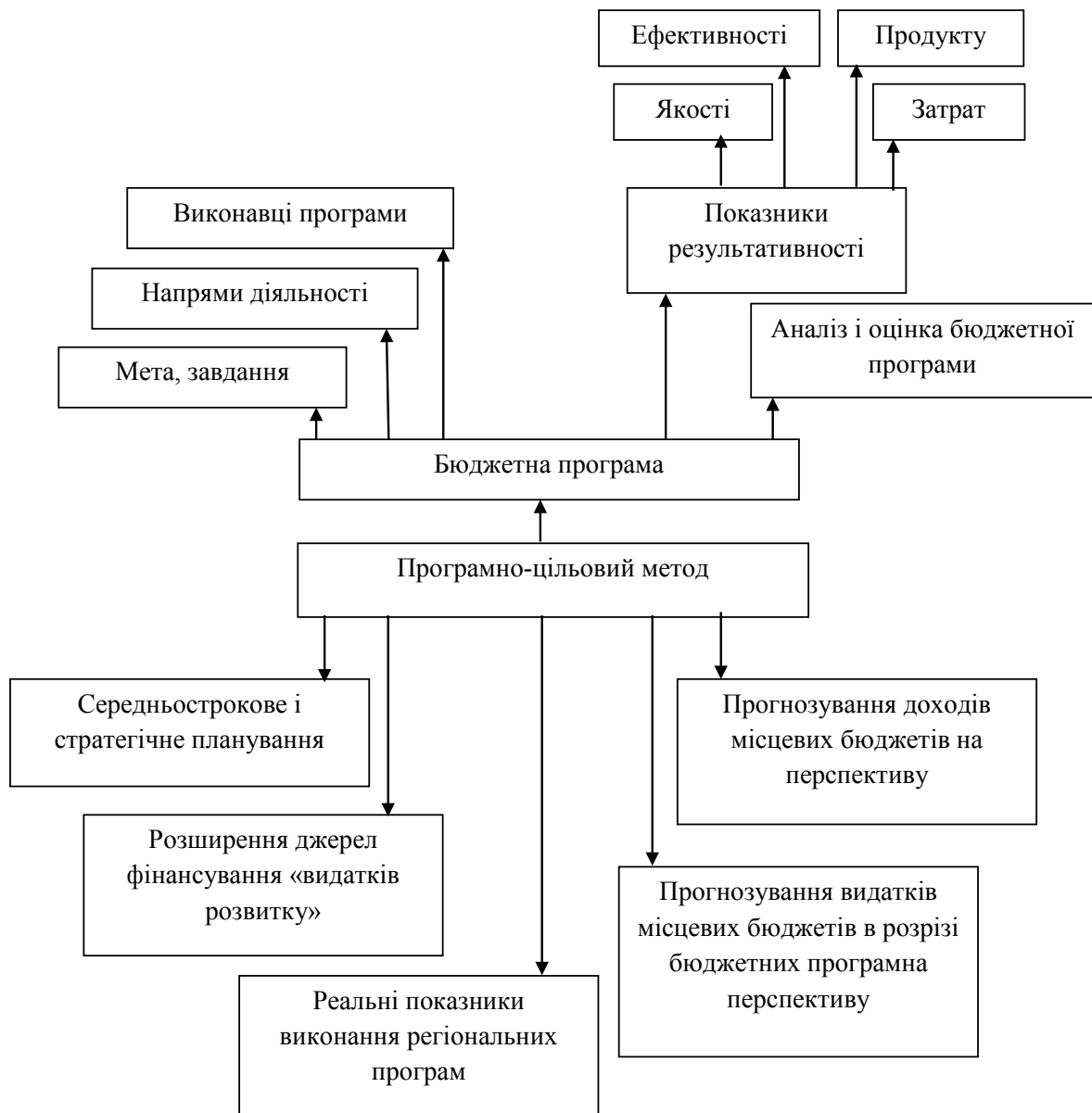


Рис. 1. Елементи програмно-цільового методу у бюджетному процесі *

* власна розробка автора

4) показники виконання, що віддзеркалюють безпосередні результати (від реалізації програми) та кінцеві результати діяльності органів державної влади (показники реалізації стратегії) [7].

Відповідно до частини другої ст. 20 Бюджетного кодексу України, порядок використання бюджетних коштів має містити: цілі та напрями використання бюджетних коштів; відповідального виконавця бюджетної програми, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до виконання бюджетної програми; завдання головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів); конкурсні вимоги до інвестиційних програм (проектів), включаючи порядок та критерії їх відбору, а також критерії та умови визначення виконавців таких програм (проектів); критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки; інші положення щодо особливостей бюджетної програми [2, с. 269].

Програмно-цільовий метод можна порівняти з бізнес-планом, підготовка якого є обов'язковим кроком для залучення інвестицій, а саме бюджетних коштів. Аналізуючи переваги програмно-цільового методу планування фінансових ресурсів місцевих органів влади, не можна не відзначити й складності – це недостатність спеціально підготовленого персоналу, особливо на рівні районів, сіл, селищ, недооцінка поставлених завдань, а також відсутність підтримуючих інформаційних систем [13].

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного постатейного або економічного бюджетів, а саме – здійснюється фінансування програм, а не адміністративних одиниць та штатних посад. Основними компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів і видатків, середньострокове та стратегічне планування доходів і видатків, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість і участь громадськості у бюджетно-

му процесі та стратегічне планування. Найважливіше, що отримує Україна із впровадженням програмно-цільового методу, – це можливість більш продуктивного використання обмежених фінансових ресурсів та підвищення рівня відповідальності посадових осіб [10].

При формуванні та виконанні бюджету на основі програмно-цільового методу акцент зміщується з планування бюджетних витрат на планування конкретних су-

спільних результатів – як поточних, так і перспективних. По суті, будь-який метод планування направлений на досягнення конкретної цілі, але в цьому випадку в основу самого процесу планування закладено визначення і постановку цілей, і лише потім підбираються шляхи їх досягнення. Таким чином, програмно-цільовий метод планування побудовано за логічною схемою: «цілі – шляхи – способи – засоби» [28, с. 72].

Таблиця 1

Переваги та недоліки застосування програмно-цільового методу

Переваги	Недоліки
Забезпечує прозорість бюджетного процесу, який розкриває мету і завдання, а також підвищує рівень контролю за реалізацією бюджетної програми	Аналіз впливу нової цільової програми не здійснюється відповідним чином, що спричинено недостатнім рівнем потрібних знань осіб, які їх розробляти
Забезпечує оцінювання роботи учасників бюджетного процесу стосовно досягнення поставленої мети і реалізацію завдання, а також аналіз причини неефективності бюджетної програми	Цільова програма не погоджується з коштами бюджету
Упорядковує організацію роботи основного розпорядника бюджетними коштами стосовно складання і реалізації бюджетної програми за допомогою виразного поділу відповідальності за її виконання	Нерозвинене середньострокове бюджетування унеможливорює врахування поступової реалізації цільової програми впродовж декількох років, що спричиняє часткове їх фінансування
Підвищує якість розробки бюджетної політики	

При програмно-цільовому бюджетуванні визначення суми витрат здійснюється на наступний фінансовий рік, відбувається перехід до середньострокового планування та здійснюється послідовне корегування майбутніх періодів. Модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом наведена на рис. 3.

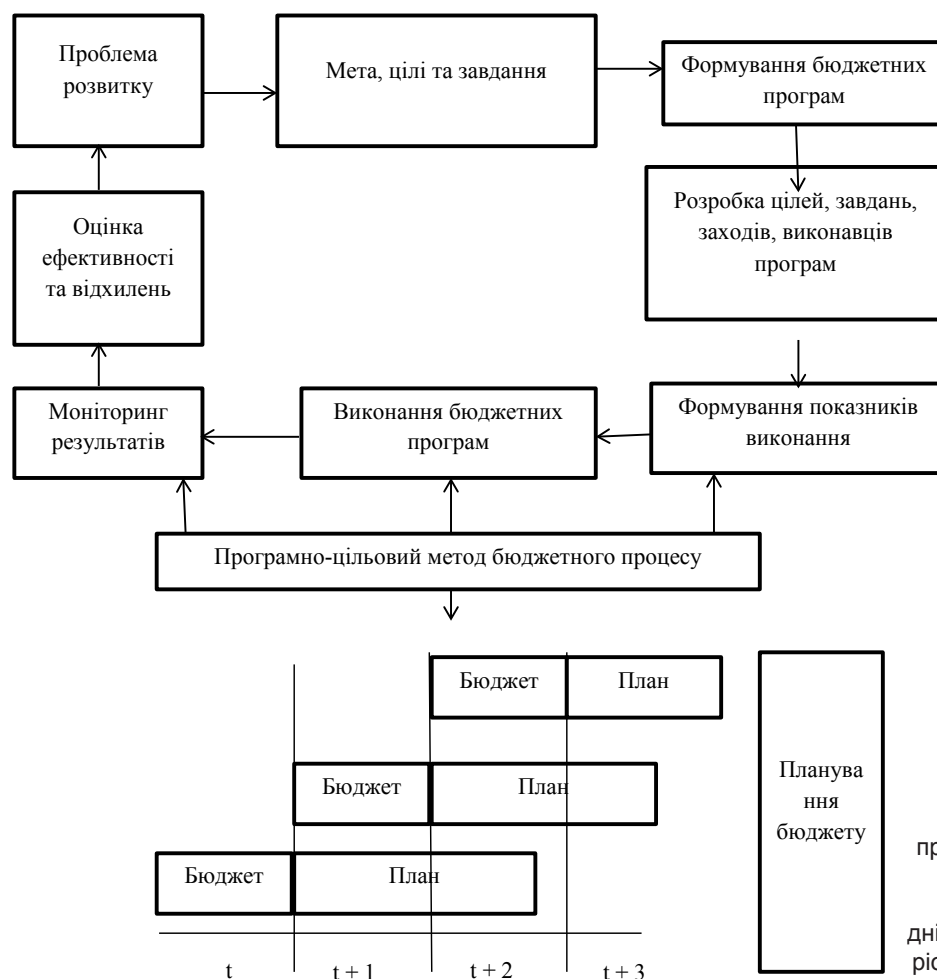


Рис. 3. Модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом *

Примітки : t – часовий період, дні; $t + 1$ – наступний часовий період після t , дні; $t + 2$ – наступний часовий період після $t + 1$, дні

Спочатку відбувається формування проблеми, яка потребує втручання, потім визначається мета, цілі та завдання, далі здійснюється формування бюджетних програм, розробка цілей, завдань, заходів, виконавців програм, формування показників виконання, виконання бюджетних програм, моніторинг результатів та на останньому етапі здійснюється оцінка ефективності та відхилень.

Процес удосконалення використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі України здійснюється в умовах застосування механізмів перспективного бюджетного планування, що потребує впровадження елементів стратегічного планування в діяльність головних розпорядників бюджетних коштів [8].

Практичне використання програмно-цільового методу дасть змогу підвищити ефективність та продуктивність витрачання бюджетних коштів. За таких обставин необхідне подальше удосконалення теорії, методології та практики виконання бюджетних програм. Зокрема, доцільно поглибити науково-методологічне забезпечення розробки та виконання бюджетних програм, у тому числі розробити доступні для застосування методики оцінювання бюджетних витрат за окремими заходами на різну перспективу, прогнозування очікуваних результатів, розрахунку окремих показників економічної ефективності програми. Необхідно вжити заходів щодо упорядкування політики у сфері реалізації бюджетних програм шляхом уточнення (визначення) центрів ухвалення відповідних рішень, зменшення загальної кількості бюджетних програм, їхньої конкретизації (усунення «розмитості» та дублювання). Слід підвищити рівень компетентності та відповідальності розпорядників бюджетних коштів за чітку реалізацію затверджених бюджетних програм [24].

Для застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі в Україні необхідно поширити існуючу структуру бюджетної програми на процес бюджетного планування. Для цього потрібно вдосконалити щільні взаємозв'язки «бюджетування – планування – виконання» бюджету; переглянути та вдосконалити існуючу структуру програми з метою уникнення будь-якого обмеження, яке заважає керівникам організацій виконувати свою роботу, поліпшити практику обчислення бюджетних видатків. Її можна вдосконалити за допомогою методу аналізу видатків, запровадити нову систему звітності. Реалізація таких завдань здається важкою, але вони визначатимуть ефективність бюджетних реформ в Україні та перспективу застосування програмно-цільового методу.

Література.

1. Бабій О. В. Програмно-цільовий метод у процесі стратегічного планування розвитку територій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/babij-ov-tvorcha-robotu-programno-tsiloviy-metod-u-protsesi-strategichnogo-planuvannya-rozvitku>.
2. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.
3. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / В. Федосов, С. Кондратюк, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. проф. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2005. – 420 с.
4. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Воронова Л. К. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
5. Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету / Д. Гладких // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8.
6. Гринчук Н. М. Програмно-цільовий метод формування та виконання місцевого бюджету: загальні засади [Електронний ресурс] – Режим доступу http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcpk.org.ua%2Ffiles%2Fprogram_silov_metod2.ppt&ei=8fAqUprkE KTK4ATD8YCACQ&usq=AFQjCNF6y-C9Wyt-_6nfhmV3S vLityYJOA&bvm=bv.51773540,d.bGE.
7. Зла О., Сидоренко А. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі та особливості його застосування в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://intkonf.org/zla-o-sidorenko-a-programnotsiloviy-metod-v-byudzhethnomu-protsesi-ta-osoblivosti-yogo-zastosuvannya-v-ukrayini/>.
8. Іляшенко А. Х. Щодо проблем розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/EFP/2012_9/3.pdf.
9. Квачан О. С. Удосконалення програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=904>.
10. Ливдар М. Програмно-цільовий метод складання бюджету [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/305/2/GEb_2009_No2-M_Lyvdar-Program_and_the_method_of_budgeting_109.pdf.
11. Міронова Л. О. Бюджетний процес: сутність, стадії здійснення та методи управління [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vddfa/2012_2/Myron.pdf.
12. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм // Фінанси України. – 2009. – № 7 – с. 20–29.
13. Повстяна А. С. Використання програмно-цільового методу планування фінансових ресурсів місцевих органів влади [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/16676/1/373-641-642.pdf>.
14. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України № 1602-III від 23.03. 2000 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – С. 195.
15. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.
16. Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» Наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 р. № 621 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0621201-02>.
17. Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : Наказ Міністерства фінансів України № 574 від 14.12.2001р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0003-0>.
18. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання Наказ Міністерства економіки України від 4.12.2006 року № 367 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0367665-06>.
19. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. [чинний] // Офіційний вісник України. [Текст]. – 2007. – № 8. – С. 76.

20. Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ Постанова КМУ № 228 від 28.02.2002 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-p>.

21. Про паспорти бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002р. №1098 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>

22. Про схвалення Концепції застосування Програмно-цільового методу в бюджетному процесі Розпорядження КМУ №538р від 14.09.2002 р. [чинний] // Офіційний вісник України. [Текст]. – 2002. – № 38. – С. 241.

23. Просяник Н. В. Реалізація програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22\(2\)_ekon/stat_20_1/55.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22(2)_ekon/stat_20_1/55.pdf).

24. Радул Л. І. Сутність та проблематика бюджетування в Україні / Л. І. Радул // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://intkonf.org/radul-li-sutnist-ta-problematika-byudzhetyvannya-v-ukrayini>.

25. Сутягин В. Соотношения научных прогнозов и государственных программ социально-экономического развития. / В. Сутягин // Проблемы прогнозирования. – 1998. – № 1. – С. 5–9

26. Финансовое право : учебник / [отв. ред. Н. И. Химичева]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 749 с.

27. Фолюш У. В. Переваги програмно-цільового методу складання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://libfor.com/index.php?newsid=127>.

28. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України / С.М. Юрійчук // Економіка та держава. – 2010. – С. 72–73.

Артем Михайлов

помічник-консультант народного депутата України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті виділені та проаналізовані проблемні питання розвитку взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління, які систематизовані за його основними складовими, а саме за процесами: цілепокладання; формування та реалізації механізмів державного управління; моніторингу стану об'єкта державного управління; аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу; оцінювання ситуації в об'єкті державного управління тощо.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, функції держави.

Artem Mikhailov

PROBLEMS OF RELATIONSHIP OF STATE FUNCTIONS AND MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The paper identified and analyzed issues of causal relationship of the state and public administration mechanisms that systematized by its main components, namely the processes: goal-setting, formulation and implementation of mechanisms of governance, monitoring the object of government; analysis of the results of state-managerial influence; assessment of the situation in the object of public administration.

Keywords: public administration, mechanisms of public administration, functions of the state.

Артем Михайлов

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОСВЯЗИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА И МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье выделены и проанализированы проблемные вопросы развития взаимосвязи функций государства и механизмов государственного управления, которые систематизированы по его основным составляющим, а именно за процессами: целеполагания; формирования и реализации механизмов государственного управления; мониторинга состояния объекта государственного управления; анализа полученных результатов государственно-управленческого воздействия; оценки ситуации в объекте государственного управления и т.п.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, функции государства.

Постановка проблеми

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Поглиблення процесів демократизації суспільних відносин, глобалізаційні виклики актуалізують дослідження і коректне використання закономірностей, принципів і моделей формування зв'язку між функціями держави та механізмами державного управління.

У межах науки державного управління й суміжних наук накопичено значний потенціал для міждисциплінарного дослідження проблеми формування зв'язку між функціями держави і механізмами державного управління. Однак, як засвідчив аналіз, складність вивчення цієї проблеми обумовлюється: наявністю теоретичних суперечностей (недостатністю розробки понять та категорій); відсутністю системного погляду в цілому на проблему формування механізмів державного управління як практичного, організуючого і регулюючого впливу держави на суспільні процеси; невивіршеністю проблеми оцінювання соціально-практичної значущості управлінського впливу тощо.

Важливими для теоретичного осмислення підходів до аналізу та розуміння сутності зв'язків між функціями держави та механізмами державного були дослідження Г. А. Атаманчука [1], В. Д. Бакуменка [2], Н. Л. Виноградова [3], М. Говлета [4], В. Б. Дзюнзюка [5], С. О. Телешуна [6] та багатьох інших.

Метою дослідження, результати якого викладено в цій статті, є виявлення та аналіз проблемних питань розвитку взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

Мета

У першу чергу визначимося, що ми маємо на увазі під проблемними питаннями детермінації функцій держави та механізмів державного управління.

У Вікіпедії надано визначення поняття «проблеми» у широкому сенсі як складного теоретичного чи практичного питання, яке вимагає вивчення, дозволу, а у науковому сенсі – як суперечливої ситуації, що виступає у вигляді протилежних позицій у поясненні будь-яких явищ, об'єктів, процесів і вимагає адекватної теорії та методології для її вирішення [7].

З урахуванням наданого вище визначення, під проблемними питаннями розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління будемо надалі розглядати складні теоретичні та практичні питання необоротної, спрямованої, закономірної зміни механізмів державного управління внаслідок переорієнтації функцій держави на нові цілі та завдання відповідно до зміни суспільної ситуації, що або вимагають вивчення, або висвітлюють суперечливі ситуації, які виступають у вигляді протилежних позицій у поясненні відповідних явищ, об'єктів, процесів і вимагають адекватної теорії та методології для її вирішення.

Для систематизації проблемних питань розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління будемо виходити з виділеної нами моделі, зокрема складових елементів прямого та зворотного ланцюгів такого взаємозв'язку. Тоді можна говорити про проблемні питання такого роз-

виту за такими напрямками: процеси цілепокладання; формування механізмів державного управління (способів, засобів державно-управлінського впливу); реалізація механізмів державного управління (способів, засобів державно-управлінського впливу); моніторинг стану об'єкта державного управління; аналіз отриманих результатів державно-управлінського впливу; оцінювання ситуації (умов, причин, процесів) в об'єкті державного управління (міждержавні відносини, різні сфери суспільства, різні галузі, різні регіони, певні території тощо).

Для аналізу зазначених напрямів на предмет проблемних питань обрано схему «загальні проблемні питання державного рівня – розкриття їх сутності – пропозиція можливих шляхів вирішення». Обмеженість аналізу загальними проблемами викликана великою кількістю навіть їх, не говорячи вже про масовий харак-

тер проблем специфічних. До того ж, аналіз останніх має бути при вирішенні конкретних завдань державного управління, а ми в даній роботі зорієнтувалися на загальний модель-підхід до встановлення причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

Загальні проблемні питання державного (міждержавного, національного, міжрегіонального, міжгалузевого, регіонального, галузевого, територіального) рівня в процесах цілепокладання наведені у табл. 1. Сутність таких проблем, насамперед, у необхідності вирішення протиріччя між бажаними цілями та можливостями їх досягнення у певній ситуації з певними наявними ресурсами [8; 11].

Таблиця 1.

Загальні проблемні питання в процесах цілепокладання

Проблемні питання	Сутність	Можливі шляхи вирішення
Складність, невизначеність середовища.	Складність постановки цілей в умовах невизначеності середовища	Аналітичне прогнозування із використанням методу SWOT – аналізу та визначенням можливостей впливу середовища
Заниження або завищення реальної перспективи держави (галузі, регіону тощо)	Заниження або завищення досяжних цілей держави. Невикористання наявних ресурсних та інших можливостей розвитку.	Здійснення випереджального науково обґрунтованого державного управління
Невідповідність цілей запитам суспільства	Постановка цілей державного рівня без урахування суспільних потреб	Реалізація всього спектру методів урахування громадської думки на засадах принципів прозорості та участі
Невизначеність призначення організації	Створення органів та організацій без обґрунтування їх призначення	Проведення організаційного проектування за принципом А. Чандлера «стратегія визначає структуру»
Нечіткість стратегічної, оперативної, тактичної мети (цілей)	Можливість різного трактування визначеної місії та поставлених цілей	Залучення до визначення місії та цілей організації експертів. Проведення колективної експертизи. Попереднє обговорення з виконавцями.
Незкоординованість цілей за напрямками, рівнями, територіями	Відсутність управління цілепокладанням	Налагодження управління цілепокладанням та проведення координаційних заходів
Розупорядкування управління за різними цілями	Наявність численних виконавців (органів, організацій)	Постійна координація управлінської діяльності виконавців
Складність структурування цілей	Складність побудови дерева цілей та визначення їх пріоритетності	Залучення до структурування цілей фахівців із здібностями до аналітичної роботи
Постановка цілей без урахування показників організаційної ефективності	Неврахування можливостей досягнення високої організаційної ефективності	Цілепокладання з урахуванням показників організаційної ефективності на всіх передбачених рівнях управління
Постановка цілей без урахування ризиків	Отримання непередбачених результатів внаслідок неврахування імовірності досягнення цілей	Застосування при цілепокладанні та ціле-реалізації методів ризик-менеджменту
Низька кваліфікація керівників і персоналу планових служб	Відсутність необхідних знань, навичок, досвіду	Систематичне підвищення кваліфікації керівників і персоналу планових служб. Їх підготовка до вирішення нових завдань

Загальні проблемні питання в процесах формування та реалізації механізмів державного управління (способів, засобів державно-управлінського впливу) наведені у табл. 2. Сутність таких проблем, – насамперед, у необхідності вирішення протиріччя між наявними механізмами та їх відповідністю досягненню поставлених цілей державного управління [8-11].

Таблиця 2.

Загальні проблемні питання в процесах формування та реалізації механізмів державного управління

Проблемні питання	Сутність	Можливі шляхи вирішення
Порушення системи пріоритетності цілей	Неправильне планування послідовності та ресурсного забезпечення досягнення цілей	Правильне планування системи заходів (стратегічне, оперативне, тактичне)
Недостатнє правове забезпечення	Наявність прогалин у правовому забезпеченні	Виявлення прогалин та розроблення необхідних правових дій
Невідповідність правового забезпечення практиці відповідної діяльності	Наявність застарілого правового забезпечення	Приведення правового забезпечення відповідно до практики відповідної діяльності
Незгармонізованість правового забезпечення з чинним законодавством та з міжнародними нормами	Порушення принципу гармонізації правового забезпечення	Приведення правового забезпечення відповідно до чинного вітчизняного законодавства та міжнародних норм
Невідповідність організаційних структур новим завданням управління	Порушення принципу А. Чандлера «стратегія визначає структуру»	Проведення адміністративної реформи, зміни складу, функцій та повноважень організаційних структур
Неефективність функціонування організаційних структур	Зниження функціональної ефективності організаційних структур	Виявлення причин (адміністративної, організаційної, функціональної, ресурсної, комунікативної, мотиваційної тощо) та виправлення ситуації, що склалася
Невисока результативність заходів сучасного вітчизняного державного управління	Здійснення державного управління за принципом «від досягнутого»	Перехід до принципу «управління за цілями», підходу «нового державного управління», застосування світових стандартів якості
Низький інноваційний рівень сучасного вітчизняного державного управління	Планування з використанням наявних і доступних технологій та ресурсів	Інноватизація завдань та механізмів державного управління, починаючи з етапу планування
Невикористання можливостей стратегічного управління у повному обсязі	Відсутність сучасної затвердженної стратегії розвитку держави на певну перспективу	Прийняття сучасної стратегії державного розвитку. Формування у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стратегічного мислення
Планування бюджету із заниженням прибуткової частини	Можливість використання перевищення прибуткової частини у ручному режимі	Планування бездефіцитного бюджету
Значна кількість бюджетних програм і проектів	Забагато пріоритетів держави в умовах низького прожиткового рівня та соціального забезпечення населення	Зменшення кількості та посилення обґрунтування бюджетних програм як основних джерел витрат бюджету
Недостатнє забезпечення завдань ресурсами	Невиконання поставлених завдань у необхідному обсязі	Планування завдань відповідно до можливостей їх ресурсного (фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, документального, часового) забезпечення
Недосконала державна кадрова політика	Прийнята Стратегія державної кадрової політики, але вона носить декларативний характер, оскільки важко її реалізувати	Перевести реалізацію Стратегії на рівень Національного проекту
Високі витрати на утримання державного апарату	Зростання різниці між рівнем життя населення та управлінської еліти	Обґрунтоване скорочення витрат державного апарату, насамперед, у вищих органах державної влади
Велика плінність кадрів у системі державного управління	Зменшення професіоналізму кадрів, збільшення витрат на їх професійну підготовку	Відмовитися від практики залежності складу державного апарату від змін політичної влади
Відсутність системи функціонального аудиту	Не контролюються сутнісна та професійна складові діяльності державного апарату	Запровадження системи функціонального аудиту в системі державного управління
Повільне введення систем «електронного уряду» та «одного вікна»	Маємо суттєве відставання навіть від Російської Федерації	Прискорення введення систем «електронного уряду» та «одного вікна» на всіх рівнях державного управління

Загальні проблемні питання в процесах моніторингу стану об'єкта державного управління наведені у табл. 3 [8].

Таблиця 3.

Загальні проблемні питання в процесах моніторингу стану об'єкта державного управління

Проблемні питання	Сутність	Можливі шляхи вирішення
Складність отримання достовірної релевантної інформації	Отримання частки інформації, яка не відповідає дійсному стану справ або є непотрібною	Фільтрування нерелевантної та недостовірної інформації. Використання перевірених джерел інформації.
Недостатнє використання моніторингових соціологічних досліджень у системі державного управління	Неповне використання можливостей моніторингових соціологічних досліджень у системі державного управління	Поширення використання моніторингових соціологічних досліджень у системі державного управління
Технологічна недосконалість систем моніторингу	Швидке технологічне старіння систем моніторингу	Необхідність підтримання сучасного технологічного рівня моніторингу
Недостатня професійна підготовка персоналу	Залучення до моніторингу недостатньо підготовленого персоналу	Підвищення кваліфікації персоналу на предмет проведення моніторингових досліджень
Невисокий рівень наукової забезпеченості моніторингових досліджень	Порівняно мало досліджень щодо розвитку моніторингових досліджень у системі державного управління	Збільшення уваги дослідників до проблемних питань моніторингових досліджень у системі державного управління
Невключення моніторингу до системи державного управління	Моніторинг використовується незалежно від системи державного управління. Його рекомендації та данні можуть не доходити до відповідних органів цієї системи.	Включення моніторингу до системи державного управління

Загальні проблемні питання в процесах аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу наведені у табл. 4 [8; 12].

Таблиця 4.

Загальні проблемні питання в процесах аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу

Проблемні питання	Сутність	Можливі шляхи вирішення
Недооцінка значущості аналітичної роботи у системі державного управління	Мало уваги в роботі апарату приділяється аналітичній та прогнозно-аналітичній роботі	Збільшення уваги до аналітичної та прогнозно-аналітичної роботи. Відбір до роботи в апараті не тільки «пожежників», а й «аналітиків». Підготовка персоналу до застосування аналітичних методів у своїй роботі
Відсутність у більшості працівників апарату навичок структурування проблем	Неготовність персоналу до системної роботи	Підготовка персоналу до системної роботи, зокрема вміння структурувати проблеми, організовувати свою роботу
Недостатня увага плануванню у всьому його різноманітті	Достатньо низький рівень планів, зокрема обґрунтування отримання очікуваних результатів	Підвищення рівня роботи з планування, відповідна підготовка персоналу
Недостатнє використання підходу аналізу державної політики	Сучасне науково обґрунтоване державне управління неможливе без застосування підходу аналізу державної політики	Забезпечення широкого використання підходу аналізу державної політики

Загальні проблемні питання в процесах оцінювання ситуації (умов, причин, процесів) в об'єкті державного управління наведені у табл. 5 [8; 12].

Загальні проблемні питання в процесах оцінювання ситуації в об'єкті державного управління

Проблемні питання	Сутність	Можливі шляхи вирішення
Невизначеність критеріїв та обмежень при постановці завдань	Невизначеність критеріїв та обмежень, за якими необхідно оцінювати отримані результати	Передбачення критеріїв та обмежень, що необхідні для оцінювання отриманих результатів
Недостатня увага оцінці ефективності	Оцінювання витрат у порівнянні з отриманими результатами	Обов'язкове оцінювання ефективності управлінських впливів
Недостатня увага оцінці результативності	Оцінювання результативності у вирішенні проблемних питань	Обов'язкове оцінювання результативності управлінських впливів (політичної, адміністративної, технологічної здійсненості)
Недостатня увага оцінці справедливості	Оцінювання пропорційності державно-управлінського впливу на різні регіони та групи населення	Обов'язкове оцінювання справедливості управлінських впливів
Невикористання спеціальних критеріїв	Оцінювання результатів проблемно-орієнтованих державно-управлінських впливів лише за загальними критеріями	Необхідність застосування спеціальних критеріїв, визначених на стадії планування з урахуванням характеру та призначення проблемно-орієнтованих впливів
Порушення вимог початку оцінювання	Відсутність порядку і стабільності; згоди стосовно цілей; встановлення замовником жорстких рамок та обмежень; браку коштів та підготовленого персоналу для оцінювання	Забезпечення зазначених вимог початку оцінювання
Нераціональні причини проведення оцінювання	Якщо замовник бажає: відстрочки ухвалення рішення; уникнення відповідальності; надання легітимності рішенням; самореклами	Відмова від оцінювання

Безумовно, виявлені проблемні питання, наведені у таблицях 1–5, не є вичерпними. Але вони дають певне уявлення щодо загального поля проблемних питань такого взаємозв'язку, яке завжди є відкритим для поповнення іншими проблемними питаннями, що виникатимуть у зв'язку з об'єктивними змінами державного управління відповідно до суспільних змін та впливів глобалізаційних процесів.

У статті виділені та проаналізовані проблемні питання розвитку детермінаційного взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління, які систематизовані за його основними складовими, а саме за процесами: цілепокладання; формування та реалізації механізмів державного управління (способів, засобів державно-управлінського впливу); моніторингу стану об'єкта державного управління; аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу; оцінювання ситуації (умов, причин, процесів) в об'єкті державного управління (міждержавні відносини, різні сфери суспільства, різні галузі, різні регіони, певні території тощо). Перспективи подальших наукових досліджень полягають в аналізі та відображенні взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління в нормативно-правовій базі України.

Література.

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – [изд. 4-е, стер.]. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики :

[монографія] / В. Д.Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

3. Виноградова Н. Л. Взаємообумовленість принципів і закономірностей державного управління: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. дер. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н. Л. Виноградова. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

4. Говлет М. Дослідження державної політики:цикл та підсистеми політики / М. Говлет, М. Ралиш; Перекл з англ. О. Рябов. – Львів : Кальварія, 2004. – 262 с.

5. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління. / В.Д зюндзюк, Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2006. – 40 с.

6. Телешун С. О. Державний устрій України. Проблеми політики, теорії і практики : монографія / С. О. Телешун. – Івано-Франківськ : Лілея, 2000. – 344 с.

7. Проблема. Википедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B0>.

8. Селюков М. В. Стратегическое целеполагание в регионе : процесс согласования целей / М. В. Селюков, Р. А. Скачков // Электронный журнал «Современные проблемы науки и образования». – № 6, 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/100-5002>.

9. Целеполагание, цели и задачи / Школа практического менеджмента. Обучение руководителей. [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://www.spm.avlc.ru/courses/plan/modul_07.

10. Бандрівська І. М. Проблеми стратегічного планування на підприємствах України та шляхи їх подолання / І. М. Бандрівська // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libfor.com/index.php?newsid=22>.

11. Гбур Зоряна Володимирівна. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління : дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Львівський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентіві України. – Львів, 2007. – 182 с.

12. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал // Пер. з англ. – К. : Основи, 1999. – 422 с.

Юрій Овчаренко

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.психол.н., доцент

Георгій Арабаджі

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.е.н.

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНЕ ЖИТТЯ ТА СЕКТОР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті розглядаються особливості розвитку України в умовах глобалізації. Визначені геополітичні виклики для Півдня України. Проаналізовані загрози для сектору національної безпеки держави.

Ключові слова: геополітика, глобалізація, інтеграційні процеси, національна безпека.

Yuriy Ovcharenko, Heorhiy Arabadzhly

FEATURES OF DEVELOPMENT OF INDEPENDENT UKRAINE IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION AND THEIR INFLUENCE ARE ON SOCIAL AND POLITICAL LIFE AND SECTOR OF NATIONAL SAFETY OF THE STATE

In the article the features of development of Ukraine are examined in the conditions of globalization. Certain geopolitical calls are for South of Ukraine. Analysed threats for to the sector of national safety of the state.

Keywords: geopolitics, globalization, integration processes, nationalsafety.

Юрій Овчаренко, Георгій Арабаджі

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ НЕЗАВИСИМОЙ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ ЖИЗНЬ И СЕКТОР НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются особенности развития Украины в условиях глобализации. Определены геополитические вызовы для Юга Украины. Проанализированы угрозы для сектора национальной безопасности государства.

Ключевые слова: геополитика, глобализация, интеграционные процессы, национальная безопасность.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Наприкінці 1990-х років з усією очевидністю проявився той факт, що завершення «холодної війни» та біполярного протистояння на світовій арені надало потужного імпульсу розвитку процесів глобалізації, особливо їх політичній та економічній основі. Із завершенням протиборства двох соціально-політичних та економічних систем – капіталізму і соціалізму – глобалізація перетворилася на домінуючу тенденцію світового розвитку.

Проблеми геополітичного становища держави та їх впливу на суспільно-політичне життя та сектор Національної безпеки України розглядали у своїх працях такі вчені, як О. Белорус, В. Богданович, В. Горбулін, Г. Костенко, О. Кузьмук, В. Мунтіян, О. Маначинський, А. Семенченко, Г. Ситник.

Метою статті є дослідження особливостей розвитку України в умовах глобалізації та їх вплив на суспільно-політичне життя та сектор Національної безпеки держави.

Останнє десятиліття ХХ ст. ввійде в історію суттєвими геополітичними змінами. Передумовами глобальних зрушень на континенті були: подолання воєнно-політичного протиборства Схід-Захід та переорієнтація низки держав на засади цінностей західної демократії. Унаслідок цих подій світ із двополярного, чітко розмежованого поступово набирає обрисів багатополісного, взаємозалежного, зроста-

ють взаємовпливи держав і народів. Тісно пов'язані між собою процеси подолання розколу Європи й Німеччини, ослаблення полюса сили з боку СРСР та США і самовизначення народів східноєвропейських держав і національно-державного волевиявлення народів колишнього Радянського Союзу.

На Сході припинили існування воєнно-політичний блок країн Варшавського договору, Рада Економічної взаємодопомоги та СРСР як світова наддержава.

Геополітичне значення виникнення в Європі нової держави – України – важко переоцінити. Проголошена нею мета – стати незалежною, демократичною, без'ядерною державою – не тільки не суперечить принципам побудови нової Європи, а навпаки, з огляду на її геополітичні характеристики, найкраще відповідає їм.

Положення України (та її регіонів) на межі двох великих цивілізаційних просторів – європейського та євразійського – було і залишається одним з визначальних чинників її історичної та політичної долі. Географічно Україна завжди була і залишається центральноєвропейською державою, історично ж і політично тривалий час більша частина України перебувала під впливом євразійської культури, у складі Російської імперії, а потім Радянського Союзу. Національна свідомість виявилась розщепленою, відповідно, не було єдиних геополітич-

них пріоритетів, національних інтересів, єдиної національної стратегії. Усе це зумовило невдачу побудови національної держави на початку ХХ ст., а також сучасні труднощі становлення української держави.

З точки зору глобалізації та державно-політичних цілей, географічне розташування України та геополітичне становище, що з нього випливає, має як переваги, так і недоліки. До переваг належить те, що країна розташована на перехресті впливів – між Сходом і Заходом, має відкриті торговельні шляхи з державами Півночі і Півдня.

Доступ України (через Чорне море) до басейну Середземного моря визначає її наближеність до регіону Близького Сходу.

Недоліками геополітичного становища України є відсутність природних кордонів, за винятком Півдня, де Україна омивається Чорним морем, близькість держав, для яких у минулому Україна була територією експансії. З погляду геополітики, для збереження своєї впливовості Україна повинна розвивати добросусідські відносини з усіма прикордонними державами (окреме велике питання відносин із Російською Федерацією після подій в Криму), іти на розвиток відносин з країнами Європи, мати партнерів на Заході, Сході, Півдні та Півночі, не допускати якогось одного вектору геополітичних орієнтацій. Вона повинна відстояти суверенітет південних регіонів та ввести в юридичну законну площину питання анексії Росією Криму [2, с. 86].

Очевидно, що стояти осторонь інтеграційних процесів, які нині охоплюють усю планету, ще не вдалося жодній країні. Але крім внутрішньополітичних ритмів, наше життя все більше підпорядковується глобалізаційним ритмам, хвилям інтернаціоналізації та інтеграції. У цьому процесі Україна прагне до створення системи міжнародної співпраці, здатної забезпечити її політичну та економічну безпеку. Це прагнення не тільки стимулює інтеграцію України до світового співтовариства, а й сприяє зростанню її впливу в різних регіонах.

Для повноцінної інтеграції України у світовий політичний та економічний простір необхідна, насамперед, демократична громадянсько-правова держава, у якій забезпечуються політичні, економічні й соціальні права всіх її членів. Існування України як суверенної держави вимагає надійного захисту власних інтересів, гарантованого самозабезпечення і прогресивного розвитку в сприятливому зовнішньому середовищі.

Здатність синхронізувати себе з процесами, які пов'язані з глобальними і регіональними вимірами, уміння «вбудовувати» свої внутрішньополітичні плани і проекти в глобальні геостратегічні контексти визначає не тільки конкурентоздатність економіки країни, але й створює умови для підтримання внутрішньополітичного консенсусу та збереження власної національної ідентичності [3, с. 65].

Зазначенні питання є актуальними нині для України як ніколи. Адже ні держава, ні бізнес, ні саме українське суспільство ще не готові до того, щоб продемонструвати сеанс «одночасної гри» на майданчиках, де діють принципово різні правила: на традиційних театрах геополітичної гри, у багатовимірному просторі геоекономіки, у сфері геокультури.

Для Півдня України суттєвими геополітичними викликами є:

- наявність «тілючого» конфлікту між Україною і Росією з приводу анексії Криму та ситуації на Сході держави;
- наявність спільного кордону між Україною та невизнаною Придністровською Молдавською Республікою;

- сепаратистські рухи правого та лівого напрямку, які діють всередині регіону.

Які ж для України негативи глобалізму та його загрози?

По-перше, це вже згадане збільшення розриву в рівнях економічного та соціального розвитку між Україною та країнами «золотого мільярду».

По-друге, зростання безробіття, бідності, безпритульності, а також техногенне перевантаження і деградація довкілля.

По-третє, економічне та політичне послаблення України, пригнічення внутрішньонаціонального ринку, національної економіки, що призведе до практичного усунення України з конкурентного середовища.

По-четверте, зростання рівня тіньової економіки, її зростання до рівня глобально-світової і її вихід з-під контролю України як держави. Також загальна криміналізація економічної діяльності, зростання корупції [1, с. 65].

По-п'яте, конфлікт між вимогами глобалізації та соціально-культурними та економічними традиціями держави.

✎ Підсумовуючи, можна зробити висновок, що розвиток українського суспільства сьогодні підпорядкований загальним закономірностям розвитку сучасної світової системи, головною серед яких є тенденція глобалізації. Саме тому в умовах надзвичайного зростання зовнішніх впливів на економічне, соціальне, культурне й політичне життя українського суспільства проблема впливу на розвиток глобальних процесів стає центральним питанням виживання.

Література.

1. Андрійчук В. Глобалізація, інтеграція, економічна безпека України // Політика і час. – 2003, № 9. – С. 61–71.
2. Бжезинський З. Україна в геостратегічному контексті. – К. : Видавництво «Києво-Могилянська академія». – 2006. – 102 с.
3. Глобальні трансформації та стратегії розвитку: Монографія / під ред. О. Г. Білоруса. – К. : Оріяне. – 2000. – 424 с.
4. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / за ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. – К. : Право, 2008. – 320 с.
5. Основи політології. (за ред. В. Кременя). – Харків, – 2007.
6. Політична корупція в Україні // журнал «Національна безпека і оборона» // 2009, 37. – с. 23–32.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rasumkov.org.ua.

Марія Рачинська

аспірант кафедри державного управління і менеджменту
НАДУ при Президентові України, головний консультант сектору
нормопроектної діяльності відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ШЛЯХИ ПОБУДОВИ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Виокремлено підходи у визначенні концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації влади: політичний і функціональний. Проаналізовано заходи із забезпечення децентралізації управління та надання публічних послуг. При цьому окреслено об'єктивні фактори, що ускладнюють процеси децентралізації влади в Україні. Акцентовано увагу на нерозвиненості громадянських інститутів на місцевому рівні, відсутності традицій, навичок щодо безпосередньої участі в управлінні місцевими справами, а також у недосконалості нормативно-правової бази інструментів прямої участі громадян. Особливої уваги заслуговує необхідність створення нормативно-правової бази та стимулюючих заходів для співробітництва територіальних громад на засадах ресурсної кооперації, а також їх об'єднання (насамперед на добровільній основі). Перш за все, це вдосконалення нормативно-правової бази функціонування прямої демократії на місцевому рівні.

Ключові слова: територіальна організація влади, децентралізація управління, публічні послуги, громадянські інститути, управління місцевими справами.

Mariya Rachynska

CONCEPTUAL WAYS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER OPTIMAL MODEL BUILDING

The approach in defining the conceptual solutions to the problem of improving the territorial organization of power (political and functional) has been distinguished. The measures to ensure the decentralization of government and public services have been analyzed. Herewith objective factors that complicate the process of decentralization of power in Ukraine have been outlined. The attention made on underdeveloped civil institutions at the local level, the lack of tradition, skills for direct participation in the management of local affairs, as well as the inadequacy of the legal framework tools of direct citizen participation. Necessity to establish the legal framework and incentives for cooperation of local communities on the basis of resource cooperatives and their associations (especially voluntary) requires a special attention. First of all, it is improvement of the legal framework of the direct democracy functioning at the local level.

Keywords: territorial organization of power, decentralization of management, public service, public institutions, management of local affairs.

Мария Рачинская

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ

Выделены подходы в определении концептуальных путей решения проблемы совершенствования территориальной организации власти: политический и функциональный. Проанализированы меры по обеспечению децентрализации управления и предоставления публичных услуг. При этом обозначены объективные факторы, затрудняющие процессы децентрализации власти в Украине. Акцентируется внимание на неразвитости гражданских институтов на местном уровне, отсутствии традиций, навыков непосредственного участия в управлении местными делами, а также в несовершенстве нормативно-правовой базы инструментов прямого участия граждан. Особого внимания заслуживает необходимость создания нормативно-правовой базы и стимулирующих мер для сотрудничества территориальных общин на основе ресурсной кооперации, а также их объединения (прежде всего на добровольной основе). Прежде всего, это совершенствование нормативно-правовой базы функционирования прямой демократии на местном уровне.

Ключевые слова: территориальная организация власти, децентрализация управления, публичные услуги, гражданские институты, управление местными делами.

Входження українського суспільства в якісно новий етап історичного розвитку вимагає проведення комплексу державно-управлінських реформ, що спрямовані на створення сучасної, ефективної, конкурентоздатної України, чого неможливо досягти без формування ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток регіонів та територіальних громад. Саме тому стратегічною метою державно-управлінських реформ має визначатися формування ефективної системи територіальної організації влади, а пріоритетним завдан-

ням – максимальне забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Потреба становлення дієздатного, спроможного самоврядування неминуче зумовлює необхідність змін просторової організації органів місцевого самоврядування. У свою чергу і територіальна організація органів виконавчої влади теж виявилась далекою від оптимальної, тому зміна адміністративно-територіального устрою стає все більш актуальною [4, с. 4–5].

Зроблені за останнє десятиліття кроки у напрямі вдосконалення правового регулювання територіального устрою держави є недостатніми, а проголошені реформи та концепції, покликані модернізувати організацію та функціонування адміністративно-територіального устрою держави, залишаються декларативними.

Проблеми, що існують у цьому напрямі, заслуговують належного наукового дослідження, узагальнення й аналізу. Відповідно, на увагу заслуговують праці провідних вітчизняних вчених з теорії державного управління та адміністративного права, зокрема таких як В. І. Борденюк [2], Ю. І. Ганущак [4], Н. Р. Нижник [8], Ю. О. Куц, В. В. Мамонова [11], М. О. Пухтинський [10], А. Ф. Ткачук [12] та ін.

Визначається необхідність проведення теоретичного аналізу концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації влади з метою максимального забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Сьогодні в Україні триває процес імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування. Однак слід зазначити, що сьогодні в державі існує певна суперечність: питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування.

Подібне становище є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування. Стосовно цього у Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що муніципальні функції здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Відповідно, доцільним є передача органам місцевого самоврядування більшого кола повноважень щодо управління територіями та вирішення питань місцевого значення, тоді як місцеві державні адміністрації мають здійснювати лише контрольний нагляд за повноваженнями щодо законності рішень органів місцевого самоврядування. І така практика буде цілком узгоджуватися, зокрема, згідно з положенням частини другої статті 8 «Європейської хартії місцевого самоврядування», будь-який адміністративний нагляд над діяльністю місцевої влади, як правило, має за мету тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в цілому органічно пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування, збалансування та уникнення дублювання функцій місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Таким чином, курс на європейську інтеграцію вимагає від України дотримання вимог низки документів Ради Європи, зокрема «Європейської хартії місцевого самоврядування» щодо здійснення децентралізації публічної влади. Відповідна реформа має відповідати принципу субсидіарності: соціальні послуги населенню мають надаватися органами місцевої влади на найближчому до них рівні адміністративно-територіального поділу, а органам місцевого самоврядування вищого рівня мають надаватися повноваження, що не можуть бути реалізовані нижчою ланкою.

Існуюча сьогодні система місцевого самоврядування і його територіальна організація є недостат-

ньо ефективними, що спричиняє незадоволення ним як з боку місцевого населення, так і уряду. Зокрема, як зазначають у своїх дослідженнях С. Бугай і Я. Жовнірчик, це обумовлюється наступними обставинами:

- неспроможністю місцевої влади вирішувати проблеми добробуту людини в населеному пункті, де проходить її життєдіяльність, і забезпечити адекватний рівень життя;
- соціальною політикою уряду, який все більше повноважень передає на місцевий рівень, не забезпечуючи при цьому відповідної фінансової підтримки;
- невизначеністю джерел фінансування місцевих програм і поточних видатків;
- невирішеністю питань про розподіл податків між різними рівнями влади;
- недостатнім урахуванням різниці в економічному й соціальному розвитку регіонів і територіальних громад, що призводить до великої диференціації у забезпеченні соціальних стандартів населення [2].

Досить часто чинна система місцевого самоврядування в Україні сприяє виникненню управлінських конфліктів. По-перше, конфліктогенною є модель інституціональної взаємодії між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Подвійний статус місцевих держадміністрацій, які становлять вертикаль виконавчої влади, а з іншого – беруть на себе функції місцевих виконавчих органів; у зв'язку з цим законодавством передбачена можливість висловлення недовіри головам місцевих держадміністрацій з боку районних та обласних рад. Диференціація політичних симпатій виборців призводить до відтворення вертикальної коабітації – суперечностей між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у тих чи інших регіонах країни.

З одного боку, зазначена система легітимізує втручання виконавчої влади держави у діяльність органів місцевого самоврядування на рівні районів та областей, оскільки місцеві державні адміністрації делегують повноваження з розробки бюджетів та програм розвитку. З іншого боку, через висловлення недовіри головам місцевих держадміністрацій опозиційні сили отримують важелі для блокування тієї діяльності адміністрацій, яка стосується забезпечення життєдіяльності держави загалом.

По-друге, адміністративно-територіальний поділ України уможливіло входження до складу одна одної територіальних громад зі збереженням власних органів місцевого самоврядування із спільною сферою компетенції.

Саме тому, аналізуючи концептуальні шляхи вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування, можна виокремити два підходи:

- переважно політичний, який передбачає встановлення території муніципального утворення як результат боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, що представляють різні інтереси, а також прагнення кожної групи інтересів одержати в своє розпорядження максимально можливу кількість ресурсів для досягнення власних цілей. При цьому завдання формування територіальної основи місцевого самоврядування, що відповідає меті створення системи місцевої влади, спроможної задовольняти основні потреби населення муніципального

утворення, може вирішуватися тільки в окремих випадках;

- переважно функціональний, при якому формування територій муніципалітетів відбувається на основі ефективного виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. При цьому територія муніципального утворення визначається таким чином, щоб у його межах за рахунок наявних ресурсів і об'єктів інфраструктури могли вирішуватися всі питання, віднесені до повноважень місцевої влади чинним законодавством.

Як уже зазначалося, потреба становлення дієздатного, спроможного самоврядування неминує зумовлює необхідність змін просторової організації органів місцевого самоврядування. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня

2014 р. було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [9]. Документом передбачено заходи із забезпечення децентралізації управління та надання публічних послуг, зокрема:

1) реформа територіальної організації влади, що полягатиме в інституційному розмежуванні центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації (їм, імовірно, буде надано іншу назву – «префектури») будуть наділені функціями: контрольною – наглядом за відповідністю діяльності органів місцевого самоврядування Конституції України; координаційною – забезпечувати взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади, насамперед у кризових ситуаціях. Здійснення даної реформи вимагатиме внесення змін до Конституції України;

2) скасування делегування повноважень місцевих рад місцевим державним адміністраціям з одночасною відміною права районних та обласних рад висловлювати недовіру керівникам місцевих держадміністрацій;

3) орієнтовний розподіл сфер компетенції між органами місцевого самоврядування базового (територіальні громади), районного та регіонального рівня.

Проте децентралізація в Україні ускладнюється наявністю деяких об'єктивних факторів.

1. Недостатня та нестабільна база для розширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад:

а) велика кількість дрібних територіальних громад (усього їх налічується близько

12 тис., населення 40 % із них становить менше 1 тис. осіб [9]), які не завжди спроможні сформувати дієздатні органи місцевого самоврядування та є у переважній більшості дотаційними з державного бюджету [5]. При цьому громадська думка переважно скептично оцінює спроби укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Це може засвідчувати провал експерименту з проведення адміністративно-територіальної реформи 2005 р., а також статистика місцевих референдумів з приводу зміни статусу населених пунктів, які відбулися в Україні за період незалежності: результати абсолютної більшості з них стосувалися виходу тих чи інших сіл зі складу сільрад або створення нових сільрад, натомість винятковими можна вважати такі референдуми, на яких були ухвалені рішення про приєднання сіл до інших сільських громад [3];

б) широкі можливості для здійснення міжбюджетних трансфертів у «ручному режимі». Таким чином, субсидії тим чи іншим областям, районам, територіальним громадам можуть надаватися на нерівних умовах з точки зору політичної доцільності;

в) зношеність переважної частини комунальної інфраструктури, що зумовлює потребу у збільшенні витрат на її утримання.

2. Нерозвиненість громадянських інститутів на місцевому рівні, відсутність традицій та у більшості громадян навичок щодо безпосередньої участі в управлінні місцевими справами, а також недосконалість нормативно-правової бази інструментів прямої участі громадян. Недосконалість нормативно-правової бази має такі про-

яви:

- правовий вакуум навколо інституту місцевого референдуму після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (був ухвалений 1991 р.);

- встановлення органами місцевого самоврядування у Статутах територіальних громад фактичних обмежень для використання засобів безпосередньої участі громадян – місцевої ініціативи, громадських слухань та зборів громадян. Найчастіше способами таких обмежень є встановлення великої частки, необхідної для підтримки таких ініціатив (до 1/3 від загальної кількості виборців територіальної громади), надання органам місцевого самоврядування (зокрема, міським головам) права ухвалювати остаточне рішення щодо проведення чи не проведення громадських слухань та зборів, нечітке визначення процедури їх проведення (що дає підстави визнати їх такими, що відбулися з порушеннями), а також відсутність механізмів імплементації ухвалених ними рішень [6].

3. Традиційно низький професійний рівень персоналу в органах місцевого самоврядування, що поєднується з кризою самої системи підготовки кадрів [12].

4. Активізація регіоналістських рухів, у тому числі сепаратистського характеру. У зв'язку з цим у значної частини громадян може виникнути побоювання стосовно використання розширених повноважень органами місцевого самоврядування, особливо на регіональному рівні, з метою порушення територіальної цілісності України.

Здійснюючи відповідний аналіз, насамперед необхідно визначити цілі та напрями реформи системи місцевого самоврядування. До таких сьогодні уналежують:

- створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад;
- формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях;
- ліквідацію районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, охорони довкілля, реалізацію заходів Державної регіональної політики та державно-цільових програм подолання депресивності окремих територій;
- перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення їх матеріально-фінансового забезпечення [7].

Варто зазначити, що серед основних напрямів досягнення цих цілей – це, насамперед, реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України щодо територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо), забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування; розвиток громадянського суспільства.

Однак під час реалізації реформ слід передбачити належне ресурсне, інституційне, фінансове, організаційне та інше забезпечення. Потрібно також відпрацювати питання законодавчого забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; розробити нормативно-правові акти, які визначатимуть повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів (із можливим наданням обласним державним адміністраціям та обласним радам права розробки та внесення пропозицій щодо особливостей організації системи місцевого самоврядування в регіонах). Не обійтися без формування базового та районного рівнів адміністративно-територіального устрою областей (включаючи передбачення процедури об'єднання територіальних громад відповідно до обласних критеріїв дієздатності).

Як один із варіантів забезпечення процесу трансформації системи місцевого самоврядування, М. Пухтинський у своїх дослідженнях визначає відповідне інституційне супроводження. Загальну координацію процесу розробки та впровадження Програми трансформації місцевого самоврядування могла б здійснювати Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування при Президенті України. Крім того, в Україні можна було б запровадити інститути Уповноваженого з питань державного управління та місцевого самоврядування й координаторів розробки і впровадження Програми трансформації системи місцевого самоврядування. Для підготовки концептуальних і нормативно-правових документів щодо забезпечення трансформаційних процесів Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування має бути створена відповідна фахова робоча група [10].

Таким чином, попри значні зрушення у напрямі конституювання місцевого самоврядування, воно все ще не здатне в силу різних причин виконувати ті завдання, що на нього покладені державою. У цій сфері існує низка проблем як економічного, політичного, так і суто юридичного характеру, котрі, як видається, можна розв'язати лише у комплексі. Засобом комплексного вирішення цих проблем є започатковані в Україні реформи, передусім – адміністративна, муніципальна, а в найближчому майбутньому – і реформа територіального устрою.

Процес розробки цілісної об'єднаної концепції тієї моделі місцевого самоврядування та системи територіальної організації влади, що має бути отримана в результаті реформування та синтезу, неминуче торкається проблеми потреби внесення змін в Конституцію України. Однак, в її межах треба виділити і задати потужні питання кожному з нас – чи існує об'єктивна необхідність внесення змін в Конституцію України, чи сприятимуть внесені зміни вдосконаленню системи місцевої публічної влади, забезпеченню ефективності її функціонування, чи вистачить політичної волі для того, щоб внесені в Конституцію зміни та чинні конституційні норми запрацювали на повну силу?

➔ Адміністративно-правове регулювання територіального устрою має визначальне значення для

практичного забезпечення ефективності розпочатої в Україні територіальної реформи. У процесі цієї діяльності важливе значення належить розв'язанню проблеми розподілу повноважень у складових частинах територіального устрою між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Для досягнення відповідного ефекту доцільним є:

- 1) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- 2) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах;
- 3) втілення в основу сучасної системи територіальної організації влади принципу субсидіарності;
- 4) удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- 5) прийняття спеціального закону для визначення порядку надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень тощо.

Особливої уваги заслуговує необхідність створення нормативно-правової бази та стимулюючих заходів для співробітництва територіальних громад на засадах ресурсної кооперації, а також їх об'єднання (насамперед на добровільній основі). Перш за все, це вдосконалення нормативно-правової бази функціонування прямої демократії на місцевому рівні – ухвалення закону про місцеві референдуми, у якому було б врегульовано їх предмет, основні різновиди, спосіб ініціювання, права на здійснення агітації прихильників та противників винесених на голосування рішень, процедуру імплементації результатів референдумів, але необхідною умовою є одночасне запровадження прямої заборони на проведення референдумів із питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування.

Література.

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007.
2. Бугай С. М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С. М. Бугай, Я. Ф. Жовнірчик // Зб. наук. праць. – К.: Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки Мінекономіки України, 2005.
3. Витя з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти»: мат. «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ / Авт. кол.: В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич та ін. – К.: СПД Москаленко О. М., 2011. – 42 с.
4. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки а напрямки змін / Юрій Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – С. 4–5.
5. Гаранець О. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд. / О. Гаранець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук. – К.: ТОВ «Софія-А», 2013. – С. 84.
6. Лациба М. В. Місцева демократія в Україні: нові стандарти. / М. В. Лациба, І. М. Лукеря, О. Л. Ващук-Орданська. – К.: Агентство «Україна», 2013. – С. 12–13.
7. Муніципальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [Монографія] / В. В. Корженко, Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова та ін.; За заг. ред. проф. В. В. Корженка. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 216 с.

8. Нижник Н. Р. Природа і зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Кол. авт.; наук. кер. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – С. 157.

9. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/Konc_m_c_19_04_2013.docx.

10. Пухтинський Микола. Система управління на регіональному та місцевому рівнях потребує змін. Яких саме? / Микола Пухтинський, Олександр Власенко // Віче. – 2006. – № 22. – С. 4.

11. Сталій розвиток територіальної громади: управлінський аспект: моногр. За ред. Ю.О. Куца, В.В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 335 с.

12. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / А. Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – С. 8.

Вікторія Ротараспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України**АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО І СВІТОВОГО ДОСВІДУ НАДАННЯ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ**

У статті надається аналіз вітчизняного і світового досвіду надання соціальних послуг населенню, який показує, що Україна відстає від провідних країн світу в розвитку системи соціальних послуг. Подолати відставання, на думку автора, можливо за умов реформування системи соціальних послуг за участю людини, сім'ї, суспільства в цілому, де б формувалась ідеологія, притаманна сучасним розвиненим суспільствам, за якої людина є рівноцінним державі суб'єктом соціальної політики.

Ключові слова: соціальні послуги, соціальна політика, світовий досвід надання соціальних послуг, моделі надання соціальних послуг.

Viktoriia Rotar**ANALYSIS OF DOMESTIC AND INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE PROVISION
OF SOCIAL SERVICES TO THE POPULATION**

The article provides an analysis of domestic and international experience providing social services to the population, which shows that Ukraine lags behind the leading countries in the development of the social services system. It's possible to bridge the gap, according to the author if the reform of the system of social services with the participation of individuals, families and society as a whole will be, based on the formation of the ideology inherent in the modern development of society, according to which a person acts as an equivalent to the state subject of social policy.

Keywords: social services, social policy, global experience in providing social services, social services delivery model.

Виктория Ротар**АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И МИРОВОГО ОПЫТА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ**

В статье приводится анализ отечественного и мирового опыта предоставления социальных услуг населению, который показывает, что Украина отстает от ведущих стран мира в развитии системы социальных услуг. Преодолеть отставание, по мнению автора, возможно при условии реформирования системы социальных услуг с участием человека, семьи, общества в целом, на основе формирования идеологии, присущей современным развитым обществам, согласно которой человек выступает равноценным государству субъектом социальной политики.

Ключевые слова: социальные услуги, социальная политика, мировой опыт предоставления социальных услуг, модели предоставления социальных услуг.

Особливою ознакою економічного і політичного розвитку сучасної України є інтенсивне розширення сфери послуг, формування нових їх видів, що характеризує процес переходу від індустріального до постіндустріального стану розвитку суспільства. Це зумовлює виокремлення спеціальної галузі державного управління, яка пов'язана з діяльністю з підтримання та розвитку медичної і освітньої сфери, суспільного транспорту і харчування, місцевого господарства тощо.

Нині в системі надання соціальних послуг в Україні працює близько 130 тисяч осіб. [6]. Однак створена потужна галузь соціальної сфери, яка здатна успішно сприяти вирішенню завдань реформування всіх сфер і галузей країни, не використовується в повній мірі для згладжування всіх негативних екстерналій ринку: усунення протиріччя між ринковою свободою і соціальною справедливістю, зменшення диференціації населення по доходам і можливості доступу до ресурсів, підвищення рівня і якості життя населення.

Не відображає реальної потреби і наукове осмислення розвитку системи соціальних послуг, теоретико-методологічне осмислення проблем розробки новітніх моделей і технологій їх надання, забезпечення їх відповідності вимогам суспільства і викликам цивілізації.

Дослідженню соціальних проблем присвятили свої праці відомі вчені: Дж. Гелбрейт, Р. Інглеарт, Ф. Махлуп, І. Умесао, М. Порат, К. Кларк, П. Стоуньер; російські науковці К. Вальтх, Ю. Васильчук, Е. Вільховченко, В. Іноземцев, В. Маєвський, С. Надель, Р. Цвильов та інші; вітчизняні – В. Андрієнко, О. Власюк, А. Гальчинський, В. Геєць, О. Зернецька, В. Новицький, Ю. Павленко, Н. Парфенцева, С. Пірожков, О. Плотніков, А. Ревенко, Е. Савельєв, В. Трегубчук, А. Філіпенко, А. Чухно та інші.

Науковим дослідженням розвитку системи соціальних послуг і вдосконаленню практичної діяльності держави в цьому напрямі присвятили свої розробки вітчизняні науковці: О. Безпалька, С. Бичков, Н. Бородюка, В. Бульба, О. Вакуленка, Ю. Дехтяренко, Н. Кабаченко, М. Кравченко, О. Крентовська, А. Курочкіна, Е. Курочкіна, Ю. Кривобок, Е. Лібанова, В. Мартиненко, І. Мигрович, В. Мірошніченко, К. Міщенко, Н. Нижник, А. Новиков, О. Оффердал, О. Палій, В. Роїк, Т. Семигіна, В. Скуратівський, А. Тамм, С. Хеггурт, А. Ягодка, та ін.

Реалії сьогодення та практичний досвід роботи свідчить, що наявність аргументованих пропозицій є

одним із важливіших кроків задля забезпечення соціального розвитку, який на сьогодні має яскраво виражений заполітизований характер. Але комплексні пропозиції неможливі без аналізу світового досвіду, аналізу механізмів та сучасних соціальних технологій, які відпрацьовані в розвинених країнах.

Дослідження вітчизняних вчених присвячені аналізу структури і складу соціальних послуг з точки зору споживача, моделей обслуговування, формування критеріїв якості, ролі і місця органів державної влади і місцевого самоврядування в наданні соціальних послуг. Набагато менш дослідженою є проблема аналізу світового досвіду надання соціальних послуг населенню і можливостей впровадження новітніх тенденцій, моделей і технологій надання соціальних послуг у вітчизняну практику. Виявлення специфіки найбільш ефективних моделей соціальних послуг населенню за кордоном, аналіз можливості їх адаптації до вітчизняних умов – значною мірою визначає можливість використання програм розвитку соціальних послуг в Україні. Все це потребує додаткового теоретико-методологічного осмислення.

Метою даної статті є порівняльний аналіз вітчизняного і світового досвіду надання соціальних послуг населенню.

Україна історично відстає від провідних країн світу у розвитку системи соціальних послуг. В країнах, співставних з Україною за рівнем соціального розвитку, основними напрямками змін в організації системи надання соціальних послуг є делегування значної частини послуг органами державної влади органам місцевого самоврядування. Саме на місцевому рівні послуги виступають потужним чинником розвитку людського капіталу [1; 3; 8].

З урахуванням цього підходу формуються сучасні соціальні програми, які в свою чергу виступають механізмом соціальної держави. Такі програми мають універсальний характер (незалежно від доходів домогосподарств), націлені на підтримку середнього класу (а не бідних) і враховують ціннісні мотивації особистості. Такий підхід може виступати основою моделі розвитку системи соціальних послуг в Україні.

У соціальних програмах надання соціальних послуг в провідних країнах світу, як правило, повноваження і відповідальність розподілені між різними рівнями влади. Можливості впровадження соціальних інновацій, оптимізації механізмів надання соціальних послуг з точки зору соціально-економічної ефективності значно вищі при децентралізації відповідальності за прийняття рішень в сфері соціальної політики. Дана практика актуальна і для українського суспільства, особливо із врахуванням вимог законів, концепцій, стратегій і т.п. [9; 10; 14].

У розвинутих країнах світу набула найбільшого розповсюдження діяльнісна модель організації соціальних послуг, яка ґрунтується на врахуванні потреб широкого кола соціальних груп населення і сприяє розвитку нових соціальних відносин на рівні місцевого самоврядування і може бути успішно застосована в Україні.

Також в світі пріоритетними напрямками соціальної політики стає розробка альтернативних способів фінансування послуг тривалого догляду за людьми похилого віку, інвалідами та іншими категоріями, які ґрунтуються на цільових податках і системі страхування від соціальних ризиків.

У країнах Заходу технології, типові для другої половини XX століття (з догляду за людьми похилого віку і надання соціальних послуг вдома), протягом двох десятиліть були замінені наданням соціального житла, пристосованого для самообслуговування людей

похилого віку та інвалідів, гнучкою системою добових медико-соціальних послуг на дому. В минуле відходять також традиційні дома людей похилого віку, в західних країнах їх чисельність постійно скорочується, а в деяких країнах до 2020 року передбачається повністю від них відмовитися. Така форма організації соціальних послуг замінюється послугами центрів, які дозволяють людям похилого віку залишатися у власних домівках. Інтерес України можуть представляти практики сімейного обслуговування (догляд в сім'ї) [1; 5].

Необхідно відзначити, що сучасний соціальний сервіс в розвинутих країнах заходу, який відповідає новим потребам часу, в співставленні із своїм історичним прототипом є складною системою. Для цієї діяльності характерні різноманітність надаваних послуг і варіантів їх комбінування, а також значний обсяг фінансування за рахунок суспільних ресурсів. Управління має багаторівневий характер: місцеве самоврядування координує розвиток всього комплексу послуг на території; регулювання законодавчих рамок забезпечує реалізацію загальнонаціональної політики в даній сфері; залучення населення в процес формування муніципальної соціальної політики гарантує легітимність рішень, які приймаються (ради громадян, громадських організацій) [3; 7; 13].

Новий підхід, який підтримується периферійним соціальним сервісом, виявляє і більш високу якість, має економічні переваги. Розвинута соціальна сфера в Західній Європі (як і в США) призначена не тільки для надання допомоги нужденним. Вона забезпечує також висококваліфіковані добре оплачувані робочі місця для значної частини середнього класу (останнє справедливе і для програми міжнародної гуманітарної і технічної допомоги). Разом з тим, досвід розвинутих країн з ринковою економікою свідчить, що соціальні програми не можуть мало коштувати і при цьому мати високу соціально-економічну ефективність [11; 13].

Універсальні програми соціального захисту (соціал-демократична модель) не втратили своєї актуальності. Однак загальновизнано, що розподільчі методи соціальної допомоги породжують утриманство, а адресні програми для нужденних передбачають стимулювання зайнятості. Поряд з адресною соціальною допомогою активно розвиваються програми контрактного типу, які ще більшою мірою, ніж трудова допомога, націлені на інтеграцію соціальної сфери і економіки, перехід до соціального інвестування. Вони також сприяють розвитку мережі некомерційних соціальних закладів, що дозволяє муніципалітетам і комунам укладати угоди на надання послуг на конкурсній основі [8; 13]. У кінці XX століття в провідних європейських країнах (Німеччині, Франції) отримали розповсюдження виплати, які не мають природу адресної соціальної виплати і не є виплатою по системі соціального страхування. Прикладом виступають програми мінімального гарантованого доходу – це особливий тип права-контракту: система має універсальний характер, отримання доплат до мінімального гарантованого прибутку доступно всім за умови повернення до активної трудової діяльності. Враховується індивідуальна ситуація (необхідність професійної підготовки і перепідготовки, психологічної підтримки, надання можливості приймати участь в громадських роботах тощо) [1; 12].

На розвиток системи соціальних послуг в Європі на початку 90-х років XX століття значно вплинули ідеї «суспільства розвитку», які стверджували ерозію традиційних родинних і общинних зв'язків, культури робітничого класу, яка є наслідком капіталістичної модернізації. Усе це спричинило розрив між індивідами та соціальним контекстом. Індивід в сучасному суспільстві існує сам

по собі і не може покладатися на традиційні правила поведінки, поради (стосовно виховання дітей, подолання життєвих криз, вибору виду занять тощо), тому опиняється на самоті із соціальними ризиками. З огляду на це система соціальних послуг, пропонована державою, громадою, ринком, має забезпечувати професійне консультування, заповнюючи своєрідний вакуум в можливостях соціалізації індивідумів, створюючи нові основи для розвитку соціальних зв'язків. На хвилі процесу детрадиціоналізації й індивідуалізації суспільного життя систему соціальних послуг населенню в Європейських країнах стали вважати ресурсом, до якого можуть звернутися всі прошарки населення, а не лише ті, що потребують допомоги. Її почали ставити в один ряд з медициною, юриспруденцією і перестали асоціювати із інституцією, дотичність до якої запламовує її клієнтів.

Потреба в кардинальному оновленні і розвитку системи соціальних послуг обумовлена низкою об'єктивних і суб'єктивних обставин. Сформовані до теперішнього часу механізми її розвитку націлені на розширення існуючої структури соціального обслуговування громадян, які опинилися в скрутних обставинах, без конкретного врахування їхніх реальних потреб. Але виведення громадян із складних життєвих обставин, якісне перетворення системи послуг з її переорієнтуванням не на забезпечення виживання, а на цілі розвитку індивідів, – все це потребує значних масштабних перетворень як в самій системі надання соціальних послуг, так поза нею.

Система соціальних послуг, яка існує в теперішній час в Україні, поки що не пройшла стадію ринкових перетворень, не визначені параметри в напрямку освоєння нового спектру послуг, які мають соціальне значення, не розроблені нові форми надання соціальних послуг, які б дозволяли гармонійно поєднувати інтереси господарських суб'єктів, суспільства і держави [2; 4; 8].

Відсутнє розуміння того, що розвиток ринку соціальних послуг, який в західних країнах відноситься до «третього сектору економіки», може оживити виробництво і науково-технічний прогрес в процесі технологізації системи соціальних послуг, в створенні підприємств середнього і малого бізнесу для їх виробництва.

Послуги класифікуються як такі, що уналежуються до третинного сектору економіки (первинний – сільське господарство і галузі видобутку; вторинний сектор – індустріальне виробництво). Виробництво, розповсюдження, зберігання інформації – це також сервісна діяльність, однак, відповідно до її значимості і масштабів, прийнято відносити інформаційну діяльність до четвертичного сектору. Процес переміщення капіталів, робочої сили із первинного і вторинного секторів до сектору послуг в індустріальних країнах називається терціалізацією. Сектор послуг є найбільш вагомим, або найбільш зростаючим в сучасних розвинених країнах. «Зарплата і статус в сфері обслуговування вищі, тому люди, які в минулому займалися фізичною працею, а тепер знаходять роботу в сфері обслуговування, демонструють висхідну мобільність» [15, с. 352].

Потребам різних груп населення України відповідає діяльнісна модель соціальних послуг, яка реалізується в розвинених країнах світу на рівні місцевого самоврядування, і яка найбільшою мірою сприяє розвитку нових соціальних відносин в умовах модернізації соціального середовища.

Одним із механізмів модернізації системи соціального обслуговування повинно стати її роздержавлення, створення ринку соціальних послуг для надання населенню свободи вибору постачальника, обсягу та виду соціальних послуг.

Потребують змін і суб'єктивні фактори розвитку соціальних послуг. Сукупний вплив патерналістського типу в сучасній державній соціальній політиці України і утриманських настроїв споживачів послуг консервує в населення залежність від соціальної допомоги, не сприяє рішенню одної з головних задач соціальної політики – забезпечення переходу індивіда від об'єктної до соціально суб'єктної ролі з тим, щоб він також розділяв з державою відповідальність за своє соціальне положення і положення власної родини.

На основі виявлених проблем і невирішених задач перспективним напрямом дослідження надалі є розробка інноваційних моделей соціальних послуг з урахуванням світового досвіду.

Література.

1. Антропов В. Модели социальной защиты в странах ЕС // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 11. – С. 70–77.
2. Белёвцова Я. С. Якісні соціальні послуги на трансформаційному етапі становлення українського суспільства / Я. С. Белёвцова // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 4 (23). – С. 261–266.
3. Гафарова К. Е. Європейські соціальні стандарти та їх імплементація в Україні / К. Е. Гафарова // Академічний огляд. – 2011. – № 1. – С. 25–31.
4. Горемікіна Ю. Проблеми розвитку та реформування соціальних послуг в Україні // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 3.
5. Грищенко І. М. Інноваційні підходи до обслуговування населення // Ринок праці та зайнятість населення. – 2009. – № 1. – С. 30–33.
6. Економічна активність населення України 2013: Стат. збірник / Державна служба статистики України. – 2014. – 197 с.
7. Європейська соціальна хартія (Переглянута), від 3 травня 1996 року // Офіційний вісник України – 2006. – № 40.
8. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг // Наукові праці. 2010. – Том 122. – Випуск 109. – С. 32–37.
9. Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21.06. 2001 р. № 2558-III. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>.
10. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. № 966-IV / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
11. Колот А. Корпоративна соціальна відповідальність, соціальна звітність та аудит як сучасні інститути і технології соціального розвитку // Україна: аспекти праці. – 2010. – №3. – С. 3–9.
12. Ньюмен К. Ліцензування соціальних послуг у європейських країнах // Соціальна політика і соціальна робота. № 4 – 2004.
13. Платыгин Д.Н. Социальная политика в развитых странах Запада: опыт и перспективы // Труд за рубежом. – 2010. – №1-2. – С. 53–88.
14. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» від 8 серпня 2012 р. №556-р / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-p>.
15. Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / Под.ред. П. В. Романова, Е. Р. Ярской-Смирновой. – М., 2008. – С. 456.

Олена Тараненкоаспірант кафедри управління суспільним розвитком
НАДУ при Президентові України**ОСОБЛИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

У статті досліджено основні форми порушень здійснення державних закупівель, зокрема корупція і шахрайство. Корупція значно впливає на економіку країни, зокрема на державні закупівлі. Корупційні дії при організації і проведенні державних закупівель руйнують конкуренцію, оскільки хабар забезпечує надання неконкурентних переваг. Це підриває ринкові відносини як такі, створює нові, корупційні монополії, знижує ефективність і економічність закупівель у цілому.
Ключові слова: державні закупівлі, ефективність і економічність державних закупівель, корупція, шахрайство, конкуренція.

Olena Taranenko**FEATURES OF ANTICORRUPTION POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC PURCHASING**

The article is devoted the basic forms of violations of Public procurement, including corruption and fraud. Corruption has a significant impact on the economy, including public procurement. Corrupt practices in the organization and conduct of procurement destroy the competition as a bribe shall provide non-competitive advantages. This undermines the market economy as such, creates a new corruption monopoly reduces efficiency and thrift purchases in general.

Keywords: public procurement, effectiveness and efficiency of public procurement, corruption, fraud, competition.

Елена Тараненко**ОСОБЕННОСТИ АНТИКОРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

В статье исследованы основные формы нарушений осуществления государственных закупок, в частности коррупция и мошенничество. Коррупция значительно влияет на экономику страны, в частности на государственные закупки. Коррупционные действия при организации и проведении государственных закупок разрушают конкуренцию, поскольку взятка обеспечивает предоставление неконкурентных преимуществ. Это подрывает рыночные отношения как таковые, создает новые, коррупционные монополии, снижает эффективность и экономность закупок в целом.

Ключевые слова: государственные закупки, эффективность и экономность государственных закупок, коррупция, мошенничество, конкуренция.

ПУ своїх дослідженнях організація Transparency International зазначає, що «корупція стала звичним явищем у багатьох провідних індустріальних державах, багатство і стійкі політичні традиції яких дозволяють приховати розмах величезного збитку, що завдається корупцією соціальній і гуманітарній сферам».

Корупційні дії під час організації і проведення державних закупівель руйнують конкуренцію, оскільки хабар забезпечує надання неконкурентних переваг. Суспільство повинно розуміти, що посадові особи, ухвалюючи рішення, керувалися виключно державними та громадськими інтересами, а не власними.

Громадяни країни повинні знати, що щорічні втрати від корупції, які несе країна, складають багато десятків мільярдів гривень. Це додатковий податок, що відраховується ними не на освіту і медицину, а на збагачення невеликої групи людей. При цьому корупція робить економіку слабкою, владу – неефективною, а країну такою, що зневажають.

Проблеми порушень здійснення державних закупівель розглядаються багатьма вітчизняними авторами. Найбільше висвітлення отримали питання корупції і шахрайства. Дана проблема є настільки важливою для суспільства, що дослідження її залишається завжди актуальним. Проте особливої уваги потребують дослідження основних форм порушень при здійсненні державних закупівель.

Метою статті є розгляд і аналіз основних форм корупційних порушень при здійсненні державних закупівель.

Однією із причин, які впливають на ефективність і економічність використання державних коштів при здійсненні державних закупівель, є порушення при здійсненні торгів. Основними формами порушення при здійсненні державних закупівель є: корупція; шахрайство; конфлікти інтересів; недобросовісна конкуренція; обмежувальна ділова практика [1].

Ми переконані, що основною причиною порушень при здійсненні державних закупівель є корупція і шахрайство.

Як свідчать енциклопедичні словники, слово «корупція» походить від латинського «corruptio», що означає «псування», «розбещення», тобто мається на увазі як розбещення окремих посадових осіб державного апарату, так і соціальна корозія, що роз'їдає державну владу і суспільство в цілому.

У 1994 р. Рада Європи запропонувала таке визначення корупції: «Корупція є хабарництвом і будь-якою іншою поведінкою щодо осіб, яким доручено виконання певних обов'язків у державному або приватному секторі, що веде до порушення їх обов'язків, покладених на них внаслідок їх статусу державного посадовця, приватного співробітника, незалежного агента або іншого роду відносин і має на меті отримання будь-яких незаконних вигод для себе або інших».

Щодо корупції і шахрайства при проведенні державних закупівель, то Світовий банк у «Керівництві з прок'юменту» визначив їх таким чином: «Корупція означає пропозицію, вручення, отримання або здирство цінного предмета з метою впливу на дії державного службовця у процесі конкурсного відбору або виконання контракту», «шахрайство означає подання фактів із метою впливу на процес конкурсного відбору або виконання контракту у збиток позичальникові і включає змову між учасниками торгів (до або після подачі пропозицій) з тим, щоб штучно підняти ціни до неконкурентного рівня і позбавити позичальника вигод вільної і відкритої конкуренції».

Експерт «Transparency International» Міклош Маршал сказав «Німецькій хвилі», що покращення рейтингу України не означає фактичного зменшення корупції. Покращення рейтингу він вважає швидше «вотумом довіри» українським політикам, які обіцяють боротися з корупцією. «Це визнання з боку міжнародної ділової спільноти, що Україна рухається в правильному напрямку, але перед нею ще довгий шлях», – сказав М. Маршал. Однією з головних корупційних проблем в Україні експерт назвав недостатній розподіл між політичною та діловою елітами. Серед позитивних зрушень представник «Transparency International» відзначив, що українським ЗМІ тепер легше викривати корупційні скандали. Крім того, експерти визнали в Україні менший рівень корупції, ніж у Росії [4].

Слід відзначити, що Тендерна палата України виявила порушення законодавства при використанні державних коштів їх розпорядниками на суму 10,497 млрд грн., що становить 96 % досліджених держзакупівель [2]. При цьому було досліджено чотири тисячі держзакупівель на загальну суму 10,875 млрд грн.

Основними причинами таких порушень законодавства залишаються: навмисне обмеження конкуренції, прояв корупції на всіх етапах держзакупівель, лобіювання інтересів окремих учасників, неправильне застосування положень законодавства або навіть пряме ігнорування і навмисне ухилення замовниками від виконання вимог закону, а також відсутність прозорості під час проведення торгів.

Наслідком таких порушень є розкрадання значних державних коштів через лобіювання участі в торгах «фіктивних підприємств», проведення «фіктивних торгів», «відкати» і корупція і, як результат, завищення закупівельних цін на товари, роботи і послуги, а також погіршення якості закупленої продукції.

Безумовно, корупція значно впливає на економіку країни, зокрема на державні закупівлі. Зокрема, корупційні дії під час організації і проведення державних закупівель руйнують конкуренцію, оскільки хабар забезпечує надання неконкурентних переваг. Це підриває ринкові відносини як такі, створює нові, корупційні монополії (часто пов'язані з організованою злочинністю), знижує ефективність і економічність закупівель у цілому.

Таким чином, корупція позбавляє державу можливості забезпечувати дотримання чесних ринкових правил при здійсненні тендерів, що дискредитує і саму ідею ринку, і авторитет держави як арбітра і судді. Практично склалася ситуація, коли корупція стала найважливішим гальмом формування цивілізованих ринкових відносин, участі у торгах підприємств малого і середнього бізнесу, економічного зростання.

Корупція і шахрайство призводить до недобросовісної конкуренції. Недобросовісна конкуренція – це нечесні дії підприємця, що спрямовані на усунення чи обмеження конкуренції на ринку через використання чу-

жої ділової репутації, створення перешкод конкуренту та досягнення неправомірних переваг у конкуренції на ринку, неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці. Протягом 2006–2010 років органами Антимонопольного комітету України виявлено і припинено 2165 проявів недобросовісної конкуренції. Найбільш поширеними категоріями порушень у вигляді недобросовісної конкуренції були дії, пов'язані з неправомірним використанням знаків для товарів і послуг та інших позначень, фірмових найменувань, дискредитацією господарюючого суб'єкта, тобто дії, спрямовані на неправомірне використання ділової репутації господарюючих суб'єктів, створення перешкод господарюючим суб'єктам у процесі конкуренції [3].

Слід зазначити, що створення умов для недобросовісних дій учасників торгів виникає при невикористанні права учасником за зверненням до замовника за роз'ясненнями. Проте під час оцінки тендерних пропозицій виникає можливість виникнення шантажу щодо подання скарги і, як наслідок, призупинення процедури торгів, під час якої термін дії тендерної пропозиції може бути закінченим.

Якщо недобросовісність замовника можна виявити при здійсненні контролю, то недобросовісність постачальника виявити складніше. Однак існують непрямі ознаки змови між учасником та організатором торгів, зокрема у випадках:

- встановлення дискримінаційних вимог до учасників;
- забезпечення участі у торгах не більше двох учасників;
- значного збільшення вартості продукції, яка пропонується постачальником порівняно з попередніми заявками за відсутності значних змін ринку;
- значної зміни у вартості продукції пропозицій постачальників;
- зниження кількості учасників конкурсу;
- однакових помилок при оформленні тендерних пропозицій;
- неврахування у цінах постачальників витрат, наприклад, витрат на доставку.

Більшість порушень у сфері державних закупівель бувають на стадіях підготовки тендерної документації та проведення тендера, коли свідомо встановлюються дискримінаційні умови.

Під обмежувальною діловою практикою маємо на увазі форми і методи ведення бізнесу, що ґрунтуються на зловживанні своїм панівним становищем на ринку і виражаються в обмеженні вільної конкуренції і чиненні тиску на інших. До найбільш поширених дискримінаційних обмежень цієї практики включені такі умови, які:

- обмежують участь у конкурсі;
- зобов'язують покупця придбавати послуги, в яких він не має потреби та інші.

✎ Таким чином, для забезпечення оптимального балансу інтересів замовників і менеджерів держпідприємств, підприємців і громадян необхідно й достатньо, щоб вітчизняна система державних закупівель відповідала досить простим і загальновідомим принципам, тобто була раціональною, ефективною, прозорою, дискримінаційною і такою, що мінімізує корупцію. Виконання цих принципів для замовників і менеджерів держпідприємств дозволить купувати товари, виконувати роботи й послуги потрібної якості за максимально низькою ціною, не потопляючи в надмірно складних бюрократичних процедурах. Для підприємців трансакційні витрати будуть прийнятні, а процедури відстоювання

своїх інтересів доступні та ефективні, тоді як громадяни мають вільний доступ до інформації про те, в який спосіб держава витрачає їхні податки.

Література.

1. Ломакина О. Бизнес-этика при проведении государственных закупок // Международный учебный центр МОТ, 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gz.murman.ru>.

2. Новини ТПУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tpu.net.ua/news>.

3. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України від 22.02.2000 (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. – № 20. – С. 148.

4. РБК-Україна Інформаційна агенція. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua>.

Ганна Тітаренко

аспірант кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

Іван Усатюк

доцент кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.і.н., доцент

БИОМЕТРИЧНІ ПАСПОРТИ ЯК ЗАСІБ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

У статті висвітлюється проблема впровадження біометричних паспортів в Україні як засіб державного регулювання міграційних процесів з урахуванням досвіду іноземних держав у даній сфері.

Ключові слова: біометричні документи, паспорт громадянина, біометричний паспорт, Єдиний державний демографічний реєстр, міграційні процеси, біометрична аутентифікація, ідентифікація.

Hanna Titarenko, Ivan Usatyuk

BIOMETRIC PASSPORTS AS A MEANS OF REGULATING MIGRATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

The paper highlights the problem of introducing biometric passports in Ukraine as a means of state regulation of migration processes on the experience of foreign countries in this area.

Keywords: biometric documents, passport, biometric passport, Unified State Register of demographic, migration, biometric authentication, identification.

Анна Титаренко, Иван Усатюк

БИОМЕТРИЧЕСКИЕ ПАСПОРТА КАК СРЕДСТВО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ

В статье освещается проблема внедрения биометрических паспортов в Украине как средство государственного регулирования миграционных процессов с учетом опыта иностранных государств в данной сфере.

Ключевые слова: биометрические документы, паспорт гражданина, биометрический паспорт, Единый государственный демографический реестр, миграционные процессы, биометрическая аутентификация, идентификация.

У процесі інтеграції України в Європейський Союз і намагання перейняти кращий європейський досвід здійснюються спроби впровадити біометричні документи, уніфіковані з іншими країнами Європи. До таких документів, насамперед, належить паспорт громадянина України з електронним носієм, в якому міститься ідентифікаційна інформація про біометричні дані його власника.

Такі спроби є важливими для забезпечення вільного та безпечного пересування громадян України за межами своєї держави. Обов'язковою умовою впровадження біометричних паспортів є також виготовлення таких ідентифікаційних документів, які б відповідали вимогам європейських стандартів та сприяли спрощенню процедури оформлення під час перетину українськими громадянами кордону, а також реєстрації їх за місцем проживання на території України. Такі документи є найбільш захищеними від підробок та унеможливають користування ними будь-якою особою, окрім власника. Наявність цього документа дає можливість забезпечити особисті майнові, трудові, соціальні та політичні права громадянина України, суттєво підвищити захищеність суспільства від проявів злочинності та тероризму, захистити нашу країну від нелегальних мігрантів [1, 16].

Введення біометричних паспортів також є однією з умов реалізації Плану дій з візової лібералізації (далі – ПДВЛ), наданого ЄС Україні 22 листопада 2010 року. Даний документ містить вичерпний перелік умов та критеріїв, підтверджених відповідними органами ЄС,

виконання яких надало б можливість скасувати візові вимоги для громадян України. ПДВЛ складається з чотирьох основних блоків: безпека документів, включаючи біометрику; нелегальна міграція, включаючи реадмісію; громадський порядок та безпека; зовнішні відносини та фундаментальні права [9].

Відповідно до набутого чинності 6 грудня 2012 року Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [5], біометричні паспорти мали б уже видаватися українським громадянам з 1 січня 2013 року, проте дане питання досі залишається практично нереалізованим. Попередня влада України називала різні причини цього, посилаючись на безліч проблем, у тому числі відсутність спеціальної інфраструктури, обладнання та відповідних коштів, а також на відсутність низки нормативно-правових актів, які б мали регламентувати технічні описи біометричних паспортів і порядок їхнього оформлення та видачі.

Упродовж останніх років окремі аспекти проблеми впровадження біометричних документів в Україні розглядали в своїх наукових публікаціях як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці. Серед них О. Малиновська, Л. Патик, О. Сушко, І. Сушко, Я. Янушевич та інші. Однак, аналіз їхніх наукових розробок та зарубіжної наукової літератури з даного питання дає підстави

констатувати, що в них, незважаючи на вагомості теоретичні й прикладні надбання технічного, юридичного, криміналістичного спрямування, проблема впровадження біометричних документів в Україні з точки зору науково обґрунтованих комплексних і цілеспрямованих державних заходів щодо її розв'язання практично не розглядалася на жодному з наукових рівнів.

➤ Мета статті – здійснити аналіз закордонного досвіду впровадження біометричних паспортів та можливості його застосування в Україні для державного регулювання міграційних процесів.

➤ Кожна держава для її нормального функціонування потребує регулювання та здійснення контролю за переміщенням населення. З цієї метою була створена паспортна система, діяльність якої урегульована правовими нормами, що стосуються суспільних відносин, пов'язаних із проживанням і пересуванням громадян з однієї місцевості в іншу, їх обліком і впорядкуванням, видачею відповідних документів, що посвідчують особу та забезпечують її права. Поряд з цим, паспортна система є вагомим важелем боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку і державної безпеки.

Як відомо, кожне суспільне явище має свою історичну спадщину, аналіз якої дає можливість виявити основні віхи й тенденції його розвитку.

Паспортна реєстрація українського населення має глибокі історичні коріння [15, 46]. Документи, що посвідчують особу, на українських землях почали видавати ще в XV столітті як захід проти волоцюг та жебраків. Трохи пізніше, у 1719 році, цар Російської імперії Петро I ввів документ під назвою «Проїжджа грамота». Окрім того, що цей документ контролював пересування населення, він забезпечував контроль за сплатою податків та виконанням військового боргу. На початку XX століття паспорт став схожим на сучасний і мав назву «Паспортна книжка». До речі, тогочасні паспорти мали різноманітну форму і носили їх складеними або скрученими. У паспортах обов'язково зазначалося віросповідання його власника. Якщо людина була неграмотною, то до її паспорта вписувалися ознаки – зріст, колір волосся чи очей. Після 1914 року паспорт набув вигляду книжки на 32 сторінках, з яких 20 сторінок залишалося для позначки про сплату податків.

У 1917 році паспортна система була скасована радянським урядом, але вже в 1919 році були введені обов'язкові трудові книжки, які фактично й були паспортами. Унікальним був паспорт Української Народної Республіки, який виконував дві функції – внутрішнього та закордонного характеру. Текст у цьому паспорті був написаний українською, французькою та німецькою мовами.

Паспортна система в Радянському Союзі була відновлена в 1932 році. Паспорт того періоду був всього на 8 сторінках з фотографією та інформацією про соціальний статус його власника. Аж до кінця 1950-х років не отримували паспорти колгоспники. Вони не мали права переїжджати на інше місце проживання з 1935 до 1974 року. Процес встановлення єдиної паспортної системи в СРСР закінчився в 1974 році. Паспорт з червоною обкладинкою та серпом і молотом на ній став основним посвідченням особи в Радянському Союзі [15].

Із здобуттям Україною незалежності певний час діяла паспортна система Радянського Союзу. Паспорт громадянина України було введено рішенням Верховної Ради в 1993 році. Сьогодні йдеться про введення нового біометричного паспорта з електронним чіпом.

Біометричний паспорт уже давно визнаний одним із надійних інструментів для ідентифікації особи, яка виїжджає за кордон, та регулювання міграційних потоків, оскільки такий документ містить інформацію про людину, яку неможливо сфальсифікувати.

Звернемося до історії виникнення та розвитку біометричних паспортів. Після трагічних подій 11 вересня 2001 року у Сполучених Штатах Америки світ змушений був переосмислити питання безпеки та управління міграційними процесами.

За ініціативою Всесвітньої організації цивільної авіації (далі – ICAO), починаючи з 2003 року провідні держави світу приступили до поступового впровадження документів, що містять електронні носії інформації. Окрім поліграфічних елементів захисту від підроблення, такі документи мають також електронний захист, оскільки вся інформація, що зазначена в документі, дублюється в електронному вигляді й може бути зчитана за допомогою спеціального обладнання.

Окрім базової інформації, що й раніше вносилися до документів, які посвідчують особу, на вбудований електронний носій вноситься також інформація про біометричні дані власника документу, що дозволяє ідентифікувати людину та унеможливує використання документу будь-якою іншою особою. Основними біометричними даними при цьому вважають оцифровані зображення обличчя та підпис. В залежності від національного законодавства, на електронний носій також можуть вноситися додаткові біометричні дані – відбитки пальців, зображення райдужної оболонки ока тощо. Саме через можливість внесення до документу біометричних параметрів власника документи з електронним носієм інформації називають біометричними.

Біометричні паспорти набувають все більшого поширення у світі. Відповідно до даних ICAO, більше 90 країн з 193 держав-членів ООН в даний час видають такі документи, ще більше двадцяти держав готові до впровадження таких документів у найближчі роки [16].

Звернемося до способів біометричної аутентифікації в країнах світу. У країнах ЄС впровадження в обіг проїзних документів здійснюється на підставі Правил із заходів безпеки та біометричної аутентифікації, прийнятих резолюцією Ради Європи від 13 грудня 2004 року за № 2252/2004.

На сьогодні в країнах Європи, Ізраїлі та США поширеними є два способи біометричної аутентифікації: за відбитками пальців та за двомірним зображенням обличчя.

Біометрична аутентифікація за відбитками пальців вважається найбільш точною, а за двомірним зображенням обличчя – може застосовуватись навіть негласно.

Крім високої надійності, на користь цих двох способів біометричної аутентифікації також свідчить можливість їх використання практично в кожній країні. Адже навіть у разі відсутності в тій чи іншій країні бази даних щодо проїзних документів в якості джерела порівняльних зразків для верифікації чи ідентифікації їх пред'явників можуть виступати наявні бази даних кримінальної інформації, в яких зазвичай містяться як відбитки пальців, так і двомірні зображення обличчя осіб, причетних до вчинення правопорушень.

Наведені способи біометричної аутентифікації вже сьогодні застосовуються у Великобританії, Ізраїлі, Латвії, Молдові, Німеччині та США. У Колумбії біометричну аутентифікацію здійснюють лише за відбитками пальців, у Греції, Норвегії та Фінляндії – лише за двомірним зображенням обличчя. У Греції та Фінляндії з червня

2009 року розпочато запровадження біометричної аутентифікації за відбитками пальців, а в Чехії – і за відбитками пальців, і за двомірним зображенням обличчя.

У країнах ЄС розширення практики застосування біометричної аутентифікації пов'язується із запровадженням обов'язкової біометричної аутентифікації іноземців (негромадян ЄС) при отриманні ними шенгенських віз. Відбитки 10 пальців розпочато відбирати в іноземців при отриманні ними шенгенських віз для подальшого централізованого зберігання в базі даних ЄС VIS.

Практика обов'язкової біометричної аутентифікації іноземців при отриманні ними віз або при в'їзді на територію країни на сьогоднішній день має місце у Великобританії, Ізраїлі та США. При цьому, якщо у Великобританії скануються всі 10 пальців, а в Ізраїлі – лише вказівні, то в США – як вказівні (пункти пропуску через державний кордон), так і всі 10 (дипломатичні установи за кордоном).

У найбільших пунктах перетину державного кордону Німеччини функціонують пілотні проекти з перевірки власників віз за відбитками пальців і двомірним зображенням облич (проект BioDev).

Іншим важливим аспектом застосування біометричної аутентифікації за відбитками пальців і двомірним зображенням обличчя є дотримання міжнародних стандартів, перш за все прийнятих ICAO.

У сфері біометричної аутентифікації за відбитками пальців це стандарти: ICAO NTWG, NISTIR 6529 CBEFF, ISO/IEC FCD 19794-2, ISO/IEC 19794-4, ANSI/NIST-ITL 1-2000 Standard; у сфері біометричної аутентифікації за двомірним зображенням обличчя – ICAO NTWG та ISO/TEC FCD 19794-5.

Останнім часом поступово набуває поширення біометрична аутентифікація за райдужною оболонкою ока. Подібна практика вже має місце у Великобританії та Німеччині. Так, у рамках проекту «Trusted Traveler» («Надійний мандрівник») у найбільших пунктах перетину державного кордону Великобританії здійснюється додатковий контроль осіб, які в'їжджають на територію цієї країни, за вказаною біометричною характеристикою.

У Німеччині даний спосіб біометричної аутентифікації застосовується лише в міжнародному аеропорту м. Франкфурт. Такий контроль може здійснюватися лише гласно, але, на відміну від перевірки за відбитками пальців, він не викликає в особи, яка перевіряється, асоціацій з перевіркою потенційних порушників, а тому сприймається нею значно спокійніше [11].

У Великобританії, Колумбії, Латвії, Німеччині, США та Фінляндії поширеною є практика біометричної аутентифікації як своїх громадян, так і окремих категорій іноземців (громадян інших держав та осіб без громадянства, яким видано візи; осіб, яким надано дозвіл на постійне проживання; біженців). Натомість у Греції, Молдові та Чехії запроваджено біометричну аутентифікацію лише власних громадян, в Ізраїлі та Норвегії – лише іноземців [11].

Як зазначалося вище, здійснення біометричної аутентифікації є можливим завдяки використанню спеціальних носіїв інформації – мікрочіпів, вмонтованих у ті чи інші проїзні документи.

Інформація на мікрочіп записується державним органом, уповноваженим видавати ті чи інші документи (Офіс з питань громадянства та міграції Латвії, Ідентифікаційна та паспортна служба Великобританії, Управління міграції Великобританії, Норвезький директорат імміграції тощо), та захищається за допомогою елек-

тронного підпису посадової особи відповідного органу (пасивний захист), а також за допомогою управління доступом за базовим та розширеним ступенями.

В основному на мікрочіп записуються: відомості про сам проїзний документ; відомості про власника проїзного документа; біометричні дані власника проїзного документа (британські, грецькі, латвійські, молдовські, німецькі, норвезькі та чеські паспорти) чи посилення на місце їх розміщення у відповідній базі даних (американські та британські візи, колумбійські паспорти та візи).

Для перевірки за біометричними характеристиками осіб, які в'їжджають на територію країни, можуть використовуватись наступні бази даних: бази даних біометричної інформації (Великобританія, Греція, Ізраїль та Норвегія); бази даних кримінальної інформації, наприклад, Automatic Fingerprints Identification Systems – автоматизовані системи ідентифікації відбитків пальців (Колумбія, Німеччина та США); бази даних і біометричної, і кримінальної інформації (Латвія, Фінляндія).

У той же час, у Чехії біометричні відомості зберігаються в базі даних лише впродовж 60 днів після їх запису на мікрочіп, після чого вони знищуються [11].

У зв'язку з простотою перевірки відповідності обличчя пред'явника двомірному цифровому офіційного власника проїзного документа спеціальні прилади для контролю цієї біометричної характеристики особи переважно не застосовуються.

Проте в міжнародному аеропорту міста Рига (Латвія) Служба охорони державного кордону цієї країни випробовує експериментальну систему контролю осіб за двомірним зображенням обличчя.

Для перевірки пред'явників проїзних документів за відбитками пальців у Великобританії, Ізраїлі та США застосовуються спеціальні сканери.

У Європі вважають, що, крім більш високого ступеня безпеки, біометричні документи дають громадянам ще й більш високий рівень комфорту. Наприклад, в Німеччині електронні посвідчення особи забезпечені функцією автоматичної онлайн-аутентифікації. В Берліні пройшла тестування онлайн-процедура реєстрації автомобілів.

Щоб скористатися новою можливістю, потрібно помістити свій паспорт-картку в спеціальний зчитувальний пристрій, підключений до комп'ютера. В такий спосіб громадяни ФРН можуть по інтернету вирішувати свої питання в держустановах. Скажімо, подавати податкові декларації. З часом число держпослуг, доступних в режимі он-лайн, буде збільшуватися, обіцяють в німецькому уряді. В німецькі біометричні паспорти відбитки пальців вносяться за бажанням, а от зріст та колір очей громадянина вказується в обов'язковому порядку.

Країни Азії біометричні документи взяли на озброєння раніше, ніж держави Європи. Однією з перших країн світу з впровадження системи електронних посвідчень особи став Пакистан, випередивши навіть США. З 2004 року громадянами Пакистану отримано більше семи мільйонів біометричних паспортів. В азіатських країнах підходять до цього питання з властивою для місцевого менталітету безкомпромісністю. Наприклад, в Узбекистані в разі ухилення громадянина від процедури зняття відбитків пальців рук паспорт йому просто не видається [11].

За словами експертів, в державах Сходу настільки завзято впровадження біометричних документів вважається чи не єдиним дієвим засобом у боротьбі з нелегальною міграцією та різними підпільними екстремістськими угрупованнями. При сучасних технологіях «сфабрикувати» звичайний паспорт не складає труднощів. А ось документ з мікрочіпом, в якому, крім

фотографії, містяться ще й відбитки пальців, дозволяє майже зі стовідсотковою гарантією ідентифікувати його власника. Скористатися чужим паспортом, замінивши фотографію, не вдасться через те, що всі особисті дані продубльовані в чіпі, що дозволяє легко визначити підробку [16].

Українське суспільство в цілому не ставить під сумнів необхідність впровадження в країні біометричних паспортів, творчо залучаючи до цієї справи кращий зарубіжний досвід. Однак попередні владні структури України на всіх рівнях, посилаючись на безліч проблем (відсутність спеціальної інфраструктури, обладнання та відповідних коштів, низки відповідних нормативно-правових актів тощо), не спромоглися забезпечити чіткий державний механізм для втілення в життя надто важливого питання, що має велике політичне, правове та соціальне значення, відтерміновуючи його на невизначену перспективу.

В нових непростих умовах, що склалися нині в Україні, народні депутати переформатованого українського парламенту планують уже в 2015 році внутрішні паспорти українських громадян замінити на пластикові посвідчення особистості, а також забезпечити добровільне отримання біометричних паспортів для закордонних поїздок.

У Верховній Раді було зареєстровано законопроект про посвідчення особистості та документах, що дають право на виїзд за кордон. Цей проект закону розроблений групою народних депутатів із більшості парламентських фракцій для завершення першої фази Плану дій з лібералізації візового режиму з Євросоюзом.

За словами одного з ініціаторів законопроекту народного депутата Валерія Пацкана, закон дозволив би практично готуватися до скасування віз із Євросоюзом і скасує корупційні механізми, що були створені при видачі біометричних паспортів раніше. Документ, зазначає народний депутат, дозволить зекономити біля 800 млн. грн., виділених раніше на програму створення Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР).

Одним із головних нововведень законопроекту є скасування ЄДДР, замість якого створять 10 локальних реєстрів документів особистості. Розпорядження реєстрами буде передано центральним органом влади на місцях, при цьому для передачі інформації з них необхідне рішення суду. ЄДДР було створено для збору електронних баз особистих даних при видачі біометричних паспортів. Сам закон про видачу документів було підписано президентом Віктором Януковичем у листопаді 2012 року та передбачає добровільну заміну паспортів.

За словами виконавчого директора Української Хельсінської спілки з прав людини Володимира Яворського, в нинішньому вигляді ЄДДР збирає абсолютно всю інформацію – починаючи від особистих та закінчуючи фінансовими та медичними відомостями. Він пояснив, що локальні реєстри документів не будуть містити особистих даних українців, а лише інформацію про те, що вони отримані та знаходяться у відповідному документі.

8 серпня 2014 року Президент України Петро Порошенко підписав Закон №1601-VII «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», яким дозволяється внесення до біометричних закордонних паспортів відбитків пальців рук.

Згідно із Законом, відбитки пальців рук визначаються як одні з основних біометричних даних особи та

будуть вноситись на безконтактний електронний носій документів для виїзду за кордон, що дозволить ідентифікувати особу при перетині кордонів.

Закон створює правові підстави для відцифрування відбитків пальців рук і внесення їх на безконтактний електронний носій паспорта громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичного паспорта України, службового паспорта України, посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон і проїзного документа біженця.

Даний документ дозволить забезпечити виконання рекомендацій європейських фахівців щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, відповідно до якого відбитки пальців рук ідентифікуються як один з найважливіших біометричних показників та будуть вноситись до безконтактного електронного носія для виїзду за кордон, за яким і буде встановлена особа людини [10].

На основі наукового вивчення проблем, що висвітлені в статті, можна сформулювати кілька основних висновків.

По-перше, оскільки посилення міграційних потоків як з України, так і в межі її території останнім часом спричиняє значні проблеми для нашої держави, псує її відносини з країнами-сусідами, становить загрозу національній безпеці, то у якості ефективного кроку протидії цим процесам, як засвідчує досвід багатьох країн світу, є введення для громадян біометричних паспортів.

По-друге, процес впровадження в Україні біометричних паспортів має спиратися не лише на врахуванні аналогічного зарубіжного досвіду, а й на власній історії паспортної реєстрації українського населення.

По-третє., успішне запровадження в Україні біометричних паспортів не можливе без суттєвого підвищення ефективності в даному напрямі державної політики. Саме ця теза висновків відкриває чимало напрямів щодо подальших науково-теоретичних і практичних пошуків розв'язання порушеної проблеми.

Література.

1. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План Дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс] Режим доступу: http://novisa.com.ua/ua/action_doc/?action_doc_id=60.
2. Біометрія як універсальний спосіб ідентифікації людини. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://babyukh.clan.su/publ/1-1-0-4>.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 томах /Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011.
4. Патик Л. Л. Техніко-криміналістичне дослідження підробленого паспорта громадянина України. – К., 2013. – 142 с.
5. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство в Україні, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 року № 5492-VI, документ 5492-17.
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI.
7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29.
8. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30 травня 2011 року [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=622%2F2011>.

9. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Указ Президента України від 22 квітня 2011 року № 494/2011.

10. Президент підписав Закон про внесення даних про відбитки пальців рук до біометричних закордонних паспортів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/30944.html>.

11. Огляд зарубіжного досвіду застосування методу біометричної аутентифікації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: людини <http://42827.ncbint00.web.hosting-test.net/?s=%D0%B1%D1%96%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96+%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8>.

12. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» / Затверджено Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012).

13. Малиновська О. А. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О. А. Малиновська. – К.: НІСД, 2010. – 32 с.

14. Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/288_1.pdf.

15. Усатюк І. Ф., Гладких О. Ю. Впровадження біометричних паспортів як одна з умов вступу України до Європейського Союзу // Європейська інтеграція в контексті світових глобальних процесів: матер. наук.-практ. конфер. 19 грудня 2013 р. / За заг. ред. М. М. Іжи, В. М. Кривцової. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014 (рукопис).

16. У Німеччині власники біометричних паспортів зможуть, не виходячи з дому ... зареєструвати куплений автомобіль. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/novyny/za-kordonom/759-u-nimechchyni-vlasnyky-biometrychnykh-pasportiv-zmozhut-ne-vykhodiachy-z-domu-zareiestruvaty-kupleniyi-avtomobil>.

Маріанна Тодорова

старший викладач кафедри управління освітніми закладами та державної служби
Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет
ім. К. Д. Ушинського», к.пед.н.

ВИВЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ РОЗРОБКИ І УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ПЕДАГОГІЧНИМИ ПРОЕКТАМИ

У статті представлено результати вивчення міжнародного і вітчизняного досвіду розробки й управління соціально-педагогічними проектами. Розкрито розуміння сутності освітніх, соціальних та педагогічних проектів, що реалізуються за кордоном. Висвітлені складові та напрямки роботи проектів соціальної активності, наведено приклад такого проекту. Описано різні погляди до використання інструментів і технологій управління соціально-педагогічними проектами.

Ключові слова: соціально-педагогічний проект, управління соціально-педагогічними проектами.

Marianna Todorova

INVESTIGATION OF INTERNATIONAL AND DOMESTIC EXPERIENCE: MANAGEMENT AND DEVELOPMENT OF SOCIAL AND PEDAGOGICAL PROJECTS

This paper presents the results of investigation of international and domestic experience on management and development of social and educational projects. Nature of educational, social and pedagogical projects implemented abroad has been revealed. The author highlighted components and directions of social activities projects based on example given in this article. Also, in this work it is offered different standpoints of using tools and techniques applied within social and educational projects.

Keywords: social and pedagogical project, social and pedagogical projects management.

Марианна Тодорова

ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА РАЗРАБОТКИ И УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИМИ ПРОЕКТАМИ

В статье представлены результаты изучения международного и отечественного опыта разработки и управления социально-педагогическими проектами. Раскрыто понимание сущности образовательных, социальных и педагогических проектов, реализующихся за рубежом. Освещены составляющие и направления работы проектов социальной активности, приведен пример такого проекта. Описаны различные взгляды на использование инструментов и технологий управления социально-педагогическими проектами.

Ключевые слова: социально-педагогический проект, управление социально-педагогическими проектами.

Сучасні підходи до навчання головною своєю перевагою вбачають використання нових інструментів, методів, зарубіжних практик і методик у будь-якій галузі знань. На шляху до Болонського процесу постає питання щодо відповідності програм навчання, для узгодження яких необхідні глибокі дослідження зарубіжного досвіду і проведення порівняльної характеристики з вітчизняними доробками у галузі освіти. Проблема вивчення міжнародного і вітчизняного досвіду розробки й управління соціально-педагогічними проектами полягає у відсутності глибоких досліджень в цьому напрямку, що викликано початковим розвитком зазначеної тематики.

Дослідивши наукові праці із зазначеної теми (С. Бевз, В. Белікова, О. Біла, Л. Богославець, І. Братусь, М. Бригадир, Н. Брюханова, Л. Ващенко, В. Верба, Л. Даниленко, І. Дичківська, В. Дідик, Л. Іванова, О. Купенко, А. Лисенко, В. Лукова, С. Москвін, Н. Стомба, Т. Яковенко та ін.), слід сказати, що міжнародний досвід розробки й управління соціально-педагогічними проектами мало вивчається вітчизняними вченими. Важливими і такими, які слід розглянути окремо в цьому аспекті, є дослідження А. Лисенко, І. Братусь, В. Лукова, О. Купенко, О. Білої.

Вітчизняна вчена І. Братусь, досліджуючи роботи П. Кемерана, Ж. Скаллі, С. Свон, А. Пайн-Ендрюс, Д. Триселитис, розкриває технології соціальної роботи з юними матерями, проте не акцентує увагу на соціально-педагогічних проектах.

В. Луков, досліджуючи соціальні проекти, звертається до зарубіжного досвіду з розробки і впровадження соціальних проектів. Зокрема, вчений детально вивчає тезаурус поняття «соціальний проект», «соціальне проектування» і термінологічний апарат, що пов'язаний з цими поняттями. Також вчений звертається до прикладів соціального проектування за кордоном і лише частково наводить зарубіжні рекомендації з розробки соціальних проектів (Foundation for International Partnership, Центр гуманитарних досліджень і проектів «Восток-Запад» і др.).

А. Лисенко досліджує міжнародні проекти в галузі бізнес-освіти в країнах СНД. Зокрема, в дослідженнях автора досить вагомо представлено аналіз програми Тасіс, метою якої було технічне сприяння Євросоюзу країнам СНД. Дослідниця наголошує на тому, що знання західними консультантами європейських умов не гарантує успіху під час впровадження зарубіжного досвіду в іншому середовищі. Особливо при плануванні й реалізації заходів проектів західні експерти іноді віддають перевагу тому, що легше здійснити, ніж тому, що реально необхідно отримувачам технічної допомоги [3].

О. Купенко в основному розглядає поняття «проектна діяльність в соціальній сфері» та визначає напрямки мотивації студентів до вивчення технологій соціальної проектної діяльності [2].

Важливими в контексті статті є наукові пошуки О. Білої, яка досліджує концепцію підготовки майбутніх фахівців соціономічної сфери (майбутніх педагогів, учителів початкової школи, керівників освітніх закладів, соціальних служб та ін.) до соціально-педагогічного проектування. У своєму дослідженні авторка надає класифікацію методів проектування, описує параметри моніторингу й оцінювання соціально-педагогічних проєктів, показує своєрідність розробки та впровадження соціокультурних проєктів за умов освітніх закладів. Розглядає методичні орієнтири проведення телекомунікаційних (мережових) проєктів і наводить алгоритм підготовки і реалізації благодійних проєктів, проте мало приділяє уваги зарубіжному досвіду з управління соціально-педагогічними проєктами.

➤ Мета статті – дослідити міжнародний і вітчизняний досвід розробки й управління соціально-педагогічними проєктами. Виявити і проаналізувати особливості, інструменти і технології, які використовуються під час розробки соціально-педагогічних проєктів та управління ними.

➤ Дослідивши зарубіжний досвід розробки і впровадження соціально-педагогічних проєктів, слід зазначити, що у західній науковій літературі не використовується поняття «соціально-педагогічний проєкт» в тому розумінні, в якому його розглядають вітчизняні вчені. Поширеними є поняття «освітній проєкт», «соціальний проєкт», «педагогічний проєкт». Розглянемо кожний з них окремо.

Поняття «освітній проєкт» (Educational Project) найчастіше використовується для розробки і впровадження великих міжнародних проєктів, які мають на меті впровадження освітніх курсів, розробку і впровадження навчальних програм, проведення семінарів, конференцій, симпозиумів, засідання робочих груп, розповсюдження досвіду, знань та ідей, підвищення рівня мобільності студентів і професорсько-викладацького складу тощо (TEMPUS Projects, APEC Education Projects). Проте кожен з цих проєктів містить педагогічну складову і може бути спрямований на рішення певної соціальної проблеми: подолання бар'єрів (культурних, релігійних, соціальних тощо), запровадження і збереження людського взаємозв'язку шляхом розповсюдження культурного досвіду, сприяння ефективній освітній взаємодії залучених до процесу, поліпшення умов навчання для дітей з різними потребами тощо.

Педагогічні проєкти (Pedagogical Projects) у своїй більшості спрямовані на удосконалення навчальних програм, розробку і впровадження нових методів і методик у педагогічній практиці, нових тем і блоків, визначення специфічних цілей програм, розробку таксономії вивчення дисципліни (не лише аспекти щодо проблеми «чому» повинна навчити дисципліна, а й «як» вона повинна викладатися), стратегії її вивчення тощо (National Mission Project on Education through ICT, The Pedagogical Projects of The International School for Holocaust Studies).

Соціальні проєкти (Social Projects) в свою чергу мають розмежування: 1) це проєкти соціальних мереж, що працюють в системі Інтернет, і головною особливістю мають комунікаційний зв'язок (Facebook, Twitter, LinkedIn, Flux, MySpace, Tagworld та ін.); 2) це проєкти, спрямовані на вирішення соціальних проблем, які можуть мати педагогічну складову (Freedom Social Projects, CENTEX, XICS, World Savvy's AYLIP with Bangladesh та ін.) і називаються проєктами соціальної активності. Останні за своєю сутністю схожі з соціально-педагогічними проєктами, що розробляються в Україні, Росії, Білорусії.

Щодо першого трактування, вчені А. Меребіан, Г. Ховелл, Л. Коскела, П. Вейвер під управлінням соціальними проєктами (проєктами соціальних мереж) розуміють нетрадиційний шлях організації й реалізації проєктного менеджменту. Це, у простій формі, результат застосування парадигми соціальної мережі (наприклад, Facebook) відповідно до контексту екосистем проєкту, тривала реакція на рух, що здійснюється у напрямку розосереджених віртуальних команд. Розосереджені віртуальні команди втратили важливу комунікаційну цінність, яка зазвичай присутня в групах, що діють в одній системі. У зв'язку з цим управління соціальними проєктами мотивується філософією максимізації відкритої й постійної комунікації як у команді, так і поза нею. Оскільки це реакція на нові організаційні структури, які вимагають комунікацій посередництвом технологій, управління соціальними проєктами найчастіше використовує програмне забезпечення для співробітництва, натхненням для чого стали соціальні медіа [4].

Щодо другого трактування, проєкти соціальної активності сфокусовані на рішення, що спрямовані на «корінь причини» соціальної проблеми, на залучення членів суспільства і стейкхолдерів до їх імплементації; покликані надавати знання і мотивувати інших до активності в соціальній галузі. Виділяють такі складники соціального проєкту:

- 1) дослідження соціальної проблеми й ідентифікування специфіки цієї проблеми;
- 2) виявлення стейкхолдерів і потреб (ресурсів громади, на яку впливає дана проблема). Стейкхолдери – це люди, яких торкається проблемне питання, хто тісно пов'язаний з цією проблемою і може впливати або створювати зміни тощо. Для оцінки потреб і сил громади, що має відношення до соціальної проблеми, використовуються контрольні питання: чи існують організації, що вже займаються вирішенням цієї проблеми? Чи були комусь адресовані потреби цієї громади?;
- 3) збір команди: створюється партнерство з іншими організаціями або залучаються спеціалісти для розробки і впровадження соціального проєкту. Далі відбувається пошук сильних сторін, умінь і навичок, які має кожний з учасників, і виробляються проєктні дії згідно з виявленими сильними сторонами;
- 4) вибір шляху реалізації соціальної активності й створення плану досягнення результатів проєкту;
- 5) безпосереднє впровадження проєкту;
- 6) моніторинг і оцінка проєкту соціальної активності. Перевірка дат, анкетування учасників і відстеження результатів проєкту.

Проекти соціальної активності в своїй більшості вміщують різнопланові дії, які під час реалізації проєкту мають надавати знання, об'єднувати людей з причини, що лежить в основі проєкту, та підтримувати (захистити) зміну політики стосовно цього питання (рис.1.).

Напрямами роботи, що визначатимуть заходи з проєкту для кожного типу діяльності у соціальних проєктах, можуть бути:

- освіта – розробка освітніх семінарів, симпозиумів для одноліток або студентів; проведення освітніх заходів для громадськості у певних питаннях соціального характеру при місцевих організаціях, церквах та ін.;
- юридичний супровід – організація листування і клопотання до місцевих/національних представників органів влади з вирішення соціальної проблеми;
- об'єднання – організація загальноінститутських заходів для підвищення поінформованості й



Рис. 1. Типи діяльності у проектах соціальної активності

підготовленості студентів до участі в певній діяльності; підтримка (фінансування) соціальних заходів, що об'єднують людей для формування в них відповідної компетентності або створення джерела фінансування для організації роботи над вирішенням певної соціальної проблеми;

- відкрите спілкування – розповсюдження досліджень та ідей через театральні вистави або витвори мистецтва; розробка громадської (соціальної) реклами і направлення її до громадських медіа, робота з місцевими ЗМІ щодо поширення соціальної реклами;
- залучення – зміна певним шляхом власної поведінки, розповсюдження власного досвіду, залучення і підтримка інших до відповідних дій;
- послуга – створення неприбуткової організації або бізнесу щодо впровадження певної послуги, яка б підтримувала запропоноване рішення соціальної проблеми; організація фандрайзингової кампанії щодо неприбуткової роботи для просування рішення з певної соціальної проблеми.

Приклад проекту соціальної активності: «В інституті існує програма з вторинної переробки сміття, але мусорні баки навколо території тривалий час залишалися порожні. Студенти зробили постери і розмістили їх навколо території інституту, але це ніяк не вплинуло на проблему. Наступного року «зелена команда» вирішила провести анкетування студентів, співробітників і викладачів інституту щодо несприйняття «закликів» даного заходу. Отриману інформацію вони використали для покращення заходів з проекту, а саме:

- зміни розміщення деяких мусорних баків,
- розробки освітніх кампаній щодо обізнаності оточуючих про зміни клімату і важливості вторинної переробки сміття,
- підтримки відповідальності за вторинну переробку сміття шляхом спонсування змагань, засобів заохочення та виборчих кампаній з вторинної переробки сміття.

Усі зусилля дали значний поштовх у вирішенні проблеми вторинної переробки сміття і зменшення сміття навколо і на території інституту» [6].

Розглядаючи методи управління проектами в зарубіжній науці, слід виокремити доробок Сандро Аззопарді, який зазначає, що актуальним у 1980-ті рр. була якість, у 1990-ті – глобалізація, а в 2000-х – швидкість. Таким чином, актуальним стає управління перехресними функціями, або іншими словами – «стирання меж» [8]. Це процес, у ході якого різні групи співпрацюють для здійснення важливих для всіх груп функцій, таких як навчання, стимулювання продаж, упаковка тощо. Для цього створюється міжвідомча група або відділ з управління перехресними функціями (зі стирання меж). До цієї групи входять співробітники організації, спеціалісти різних відділів, зусилля яких спрямовані на вирішення загальних для декількох відділів проблем, для роботи над певними завданнями.

Також вчений, розглядаючи історію проектного менеджменту, останній четвертий період (з 1995 р. по теп. час) називає створенням нового се-

редовища, оскільки на цей період припадає розвиток Інтернет-технологій, що в корні змінили бізнес практики. Сьогодні більшість програмного забезпечення для управління проектами має додаткову функцію постійного взаємозв'язку в мережі Інтернет. Крім того, застосування мережу Інтернет, стало звичним створення віртуального офісу проекту [8].

Сьогодні вчені зарубіжжя розглядають теми, які в основі є доповненням проектного менеджменту (лідерство, управління стейкхолдерами, управління ризиками), і лише 12–49% припадає на дослідження головних аспектів управління проектами (розклад, ресурси тощо). Більшість з нових інструментів управління, які ввійшли на ринок XXI ст., спрямовані на співробітництво, комунікації й управління стейкхолдерами (наприклад, система Stakeholder Circle, розроблена Stakeholder Management Pty Ltd) [5].

Як було зазначено вченим Патріком Вейвером, ефективна методологія в управлінні проектами є максимально ефективним інструментом, спрямованим допомогти організаціям успішно реалізовувати проекти, програми і потфоліо. Вона має бути створена як «зріла» внутрішня система або базуватися на таких стандартизованих підходах, як PRINCE2. Ядром будь-якої методології, на думку вченого, є опис її процесу; ці процеси типово впроваджуються шляхом послідовного використання шаблонів, форм і програмного забезпечення, і загальна методологія підтримується і розробляється різними видами офісу проектного менеджменту [7].

Досить цікавим є підхід В. Десятова, який одними з організаційно-педагогічних складників циклу управління проектами у соціально-культурній галузі вбачає PR-кампанії. У будь-якій організації PR-діяльність є встановленням двосторонніх каналів комунікації, що необхідно для втілення стратегічної мети організації: реалізації своєї соціокультурної місії, просування свого іміджу, бренду, що позитивно впливає на успіх діяльності організації, вимагаючи діяти цивілізовано, на умовах партнерських взаємовідношень з громадськістю [1]. Вчений робить акцент на тому, що муніципальні організації, що реалізують соціально-педагогічні проекти, також забезпечують їх комунікаційний супровід і можуть використовувати технології зв'язку з громадськістю, паблік рілейшнз. Так,

головними PR-інструментами взаємодії з громадськістю вчений вважає особисті контакти з її представниками, друкована та електронна продукція, організація спеціальних заходів, фандрайзинг (позабюджетне фінансування), зв'язки із ЗМІ, а також такі інтегровані технології, як реклама і маркетингові дослідження.

Технологія оптимального PR-супроводу різномасштабних муніципальних проектів в умовах крупного міста, міського району та сільського райцентру, включає PR-супровід соціально-педагогічного проекту у вигляді окремого цільового PR-модуля цього проекту, головним змістом якого є медійні і немедійні комунікації. Вони дозволяють реалізовувати не лише прагматичну мотивацію суб'єктів проектної діяльності (пошук позабюджетних засобів), але й гуманістичну мотивацію спонсорів, соціально-культурну місію закладів культури і ЗМІ, що беруть участь у проекті, активізує суб'єктну позицію цільових груп проектів [1].

Отже, вивчення зарубіжного і вітчизняного досвіду з розробки й управління соціально-педагогічними проектами дало можливість виокремити сутність освітніх, соціальних і педагогічних проектів у зарубіжній практиці, знайти точку зіткнення у понятійному апараті зарубіжних і вітчизняних практиків. Дослідження проектів соціальної активності дало можливість вилучити і описати складові таких проектів, виявити підходи до ідеологізованого наповнення соціально-педагогічних проектів, отримати нові інструменти і технології управління соціально-педагогічними проектами для використання у вітчизняній практиці.

Література.

1. Десятов В. И. Организационно-педагогические условия оптимизации управления социально-культурными проектами с использованием технологий связей с общественностью: диссертация на получение степени кандидата педагогических наук по спец-ти 13.00.05 – теория, методика и организация социально-культурной деятельности / Десятов Владимир Иванович. – Барнаул, 2006. – 203 с.
2. Купенко О. В. Проектна діяльність у соціальній сфері : навч. посіб. / О. В. Купенко, К. В. Ярьсько; Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С.Сковороди. – Суми, 2007. – 75 с.
3. Лысенко А. Международные проекты в области бизнес-образования в странах СНГ: успехи и просчеты [Электронный ресурс] // Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». – №2(99). – Режим доступа: <http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/contents-27.htm>
4. Howell G. From Fayol to Flores: The essential shift / Gregory Howell, Hal Macomber, Lauri Koskela & John Draper // Lean Project Consulting, Inc., 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.leanconstruction.org/training/research-library>.
5. Kolltveit B.J, Karlsen J.T., Gronhug K. Perspectives on project management. International Journal of Project Management (2007), 25(1) 3-9.
6. Overview – What is a Social Action Project? // American Youth Leadership Program: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://worldsavvy.org/assets/documents/uploads/Social_Action_Projects_overview.pdf
7. Patrick Weaver. The Origins of Modern Project Management / Patrick Weaver // Fourth Annual PMI College of Scheduling Conference (18 April 2007). – Marriott Pinnacle Downtown, Vancouver. – 23 p.
8. Sandro Azzopardi. The Evolution of Project Management / Projectsmart: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.projectsmart.co.uk/evolution-of-project-management.html>.

В'ячеслав Толковановдиректор Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування
НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр.**РОЛЬ ЄВРОРЕГІОНІВ У РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

У статті розглядаються актуальні питання формування та розвитку єврорегіонів у контексті реалізації політики європейської інтеграції. На засадах аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду та кращих практик аналізується вплив єврорегіонів на розвиток транскордонного співробітництва.

Ключові слова: єврорегіон, транскордонне співробітництво, європейська інтеграція, місцеве самоврядування, місцевий та регіональний розвиток.

Vyacheslav Tolkovanov**EUROREGIONS' ROLE IN THE DEVELOPMENT OF TRANSBORDER COOPERATION**

This article highlights main issues of the formation and further evolution of the euroregions in the framework of the european integration policy implementation. By analysis of the international and national experiences, best practices euroregions' influence on the development of transborder cooperation is analyzed.

Keywords: euroregion, transborder cooperation, european integration, local self-government, local and regional development.

Вячеслав Толкованов**РОЛЬ ЕВРОРЕГИОНОВ В РАЗВИТИИ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования и развития еврорегионов в контексте реализации политики европейской интеграции. На основах анализа зарубежного и отечественного опыта и лучших практик анализируется влияние еврорегионов на развитие трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: еврорегион, трансграничное сотрудничество, европейская интеграция, местное самоуправление, местное и региональное развитие.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. Безперечно, успіх цієї реформи багато в чому залежить від ефективної інтеграції українських громад та регіонів у загальноєвропейський простір, а також розвитку міжнародної кооперації на місцевому та регіональному рівнях. У зв'язку з цим інноваційним інструментом місцевого та регіонального розвитку є транскордонне співробітництво, локомотивом розвитку якого виступають єврорегіони.

В останні роки питанням розвитку транскордонного співробітництва стала приділятися серйозна увага як представниками вітчизняної, так і зарубіжної науки. Так, серед дослідників та науковців, що досліджували різні аспекти цієї проблематики, слід виділити О. Бейка О., З. Бройде, Н. Внукову, Р. Герцога, А. Гука, А. Зарді, М. Канавець, В. Куйбіду, Ж. Марку, Н. Мікулу, В. Ляшенка, Д. Попеску, М. Пухтинського, Ш. Ріка, Н. Романову, А. Ткачука, В.Удовиченка та ін. Разом з тим, сьогодні є доцільним, вивчивши та узагальнивши кращі практики та досвід інших країн, дослідити та проаналізувати роль єврорегіонів у розвитку транскордонного співробітництва.

Метою статті є дослідження та аналіз ролі єврорегіонів у розвитку транскордонного співробітництва.

Транскордонне співробітництво є одним із інноваційних елементів реалізації державної регіональної політики, який має сприяти зміцненню добросусідства та реалізації скоординованих дій щодо зменшення негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян, забезпечення доброго врядування на регіональному рівні. Унаслідок цього транскордонне співробітництво як нова (інноваційна) форма діяльності органів місцевого самоврядування

набуває сьогодні все більшого поширення в багатьох європейських країнах. Його популярність пов'язана з тим, що органи місцевого і регіонального (в тих країнах, де вони існують) самоврядування можуть ефективно вирішувати свої проблеми шляхом активної участі у проєктах транскордонного співробітництва [4].

З набуттям державної незалежності України, ухваленням нового законодавства про місцеве самоврядування (насамперед, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]) та ратифікацією Верховною Радою України Європейської Хартії місцевого самоврядування [18] органи місцевого самоврядування отримали нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва.

Слід зазначити, що Україна має унікальне географічне розташування для розвитку транскордонного співробітництва: 19 регіонів України є прикордонними, їх площа становить близько 77 % усієї території держави. Україна безпосередньо межує з сімома країнами світу: на північному заході і заході – з Польщею (довжина кордону становить 543 км); на заході – із Словаччиною (98,5 км) та Угорщиною (135,1 км); на південному заході – з Румунією (625,4 км) і Молдовою (1 191 км); на сході і північному сході – з Росією (2 063 км); на півночі – з Республікою Білорусь (975 км). Загальна довжина сухопутних кордонів України становить 5 631 км Морські кордони України мають довжину 1 959 км (у Чорному морі – 1 559 км, Азовському морі – 400 км). Загальна довжина кордонів України 7 590 км [6].

Виділяють три основні види транскордонних просторів [5], які формуються за участю регіонів України, а саме:

- за участю регіонів нових держав-членів ЄС;
- за участю регіонів держав СНД;
- морський транскордонний простір.

Найбільшим серед них є українсько-російський транскордонний простір, площею 385.1 тис км², до складу якого входять 10 областей – Донецька, Луганська, Харківська, Сумська та Чернігівська області України та Брянська, Курська, Белгородська, Воронежська та Ростовська області Російської Федерації. Населення регіону становить близько 23 млн осіб. За цим показником українсько-російський транскордонний регіон також є найбільшим регіоном України, хоча щільністю населення (59 осіб на км²) він поступається практично всім транскордонним регіонам України, які є значно меншими за площею, крім Білоруського.

До складу українсько-білоруського простору входять 7 областей. З боку України – це Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська та Чернігівська області, з Білорусії – Берестейська та Гомельська області. Його площа – 195 тис км², населення – близько 9,5 млн осіб.

Українсько-румунський транскордонний простір охоплює Закарпатську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Одеську області України та 5 повітів Румунії, а саме – Сату-Маре, Марамуреш, Сучава, Ботошань та Тулча. Площа регіону складає 100 872 км², населення – 8,3 млн осіб.

Українсько-молдовський простір складають 5 районів Молдови – Єдинець, Сороки, Тігхін, Ляпушна, Кагул, 2 молдовських автономних утворення – Придністровська республіка та Гагаузія, та Чернівецька, Вінницька та Одеська області України.

Українсько-угорський простір є найбільш густонаселеним. Щільність населення тут складає 97 ос./км². Площа цього регіону становить 26 тис км². До його складу входять лише три області – дві області (медье) Угорщини, Саболч-Сатмар-Берег та Боршод-Абауй-Земплен, а також Закарпатська область України.

Закарпатська область також утворює з Кошицьким та Прешувським країями Словаччини українсько-словацький транскордонний простір, а з Люблінським та Підкарпатським воєводствами Польщі, а також Волинською та Львівською областями України – українсько-польський транскордонний простір.

Регіони України також беруть участь у формуванні інших транскордонних просторів, які останнім часом потужно розвиваються на основі відповідних міжнародних угод, конвенцій, договорів тощо. Мова йде, насамперед, про Карпатську конвенцію, Ініціативу щодо сталого просторового розвитку в басейні річки Тиса, Дунайську транскордонну ініціативу тощо [16].

Слід зазначити, що транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох і більше договірних сторін. Воно здійснюється в межах компетенції територіальних громад або органів влади, які визначаються національним законодавством, шляхом укладання відповідних угод або домовленостей [6].

Так, п. 2 статті 10 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошує, що «право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою». У п. 3 статті 10 Хартії зазначається, що «органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути

передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав» [8].

П. 2 статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що «органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування» [1]. Важливе значення у розвитку транскордонного співробітництва займають євро регіони.

Цілі та завдання діяльності євро регіонів визначаються статутами транскордонних об'єднань. Основні напрями співробітництва євро регіонів задекларовані в документах про їх утворення та, як правило, передбачають співробітництво в економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо.

Інституціональну структуру діяльності євро регіонів складають міжрегіональні ради депутатів місцевої представницької влади різних рівнів, робочі групи представників виконавчої влади і міжрегіональні об'єднання підприємців. Фінансування процесу реалізації інвестиційних проектів відбувається за рахунок місцевих бюджетів, національних бюджетів країн, до яких належать регіони, що беруть участь у міжтериторіальних об'єднаннях, а також бюджету ЄС [7].

Утворення євро регіонів відбувається шляхом укладання угод про прикордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій основі формуються об'єднання адміністративно-територіальних одиниць муніципального і регіонального рівнів, які є зацікавленими у спільній реалізації різнопланових проектів у межах даної сукупності прикордонних регіонів.

На сьогодні на території європейського континенту функціонує понад 50 євро регіонів. Перший євро регіон «Базилієнсис» було утворено 1963 року за участю сусідніх прикордонних районів Німеччини, Франції та Швейцарії. До його складу увійшли французький регіон Альзас, німецька земля Баден-Вюртенберн і швейцарський кантон Базель.

У ролі своєрідних локомотивів розвитку транскордонного співробітництва в Європі та утворення різного роду міжтериторіальних об'єднань виступають регіони Німеччини. Особливою активністю відрізняється земля Північний Рейн-Вестфалія, регіональні і місцеві органи влади якої вже давно і активно працюють у галузі транскордонного співробітництва [17].

Процес формування міжтериторіальних спільнот уздовж кордонів цієї землі з Бельгією і Нідерландами розпочався ще у 1958 році [13]. Результатом цієї роботи стало утворення чотирьох євро регіонів – «Центр-Гро-нау», «Рейн-Вааль», «Рейн-Маас-Норд», «Маас-Рейн».

На території України на сьогодні діють такі євро регіони: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), Карпатський євро регіон (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Ярославна» (Україна, Росія), «Слобжанщина» (Україна, Росія), «Дністер» (Україна, Молдова), «Донбас» (Україна, Росія).

Зупинимося на основних характеристиках згаданих євро регіонів:

- «Буг» – (утворений 29 вересня 1995 р.) – до складу входять Волинська область, Жовківський та Сокальський райони Львівської області, Хелмське, Люблінське, Замостське, Тарнобжезьке та Білопідлянське воєводства (Польща), Брестська

область (Республіка Білорусь). Територія єврорегіону становить 80,916 тис. км² з чисельністю населення біля 5,0 млн чоловік, у тому числі територія України – 23,1 тис. км² з чисельністю 1,27 млн чоловік;

- Карпатський єврорегіон (утворений 14 лютого 1993 р.) – до складу входять Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська та Чернівецька області, адміністративно-територіальні одиниці п'яти держав – Польщі (Кросно, Перемишль, Жешув, Тарнув), Словаччини (райони Бардіїв, Гуменне, Кошице, I-IV околиці, Межилаборце, Міхаловце, Пряшів, Сабінов, Сніна, Собранце, Стропков, Свидник, Требішов, Вранов), Угорщини (округи Боршод-Абауй-Земплен, Гайду-Бігар, Гевеш, Йас-Надькун-Солнок, Саболч-Сатмар-Берег та міста Мішкольц, Дебрецен, Егер, Ніредьгаза), Румунії (повіти Сату-Маре, Марамуреш, Бігор, Салай, Ботошани). Карпатський єврорегіон охоплює 161,279 тис. км² і 16 млн населення, у тому числі територія України – 56,6 тис. кв. км з чисельністю 6,4 млн чоловік;
- «Нижній Дунай» (утворений у 1998 році) – до складу входять Одеська область, адміністративно-територіальні одиниці Республіки Молдова (райони Вулканешти, Кагул, Кантемир), Румунії (повіти Бреїла, Галац, Тульча). Територія єврорегіону «Нижній Дунай» охоплює 53,3 тис. км² з чисельністю 4,0 млн чоловік, у тому числі територія України – 33,3 тис. км² з чисельністю 2,5 млн чоловік;
- «Верхній Прут» (утворений 22 вересня 2000 р.) – до складу входять Чернівецька область, адміністративно-територіальні одиниці Республіки Молдова (Бельцький та Єдинецький, Румунії (Ботошанський та Сучавський) повіти. Українська територія єврорегіону становить 8,1 тис. км², з чисельністю біля 1 млн чоловік. У жовтні 2003 року повноправним членом єврорегіону стала Івано-Франківська область;
- «Дніпро» (утворений у квітні 2003 р.) – до складу увійшли Чернігівська область, Гомельська область (Білорусь) та Брянська область (Російська Федерація);
- «Слобожанщина» (утворений у 2003 р.) – до складу увійшли Харківська область та Белгородська область (Російська Федерація);
- «Ярославна» – до складу входять Сумська область України та Курська область Російської Федерації;
- «Донбас» – до складу входять Луганська область України та Ростовська область Російської Федерації;
- «Дністер» – за участю Вінницької, Одеської областей і прикордонних районів Республіки Молдова (Сорокський район і регіон Придністров'я).

26 вересня 2008 року у м. Варна (Болгарія) було підписано статутні документи нового Чорноморського єврорегіону, ідея створення якого належить Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Одночасно ведеться робота зі створення єврорегіону «Азов».

Враховуючи пріоритетність курсу інтеграції України до ЄС, питання інтенсифікації прикордонного та міжрегіонального співробітництва набувають особливого значення. Концепція розвитку єврорегіонів витікає із загального підходу ЄС до реалізації політики регіонального розвитку, який базується на трьох принципах: партнерство, субсидіарність і доповнюваність [6].

Слід зазначити, що розвиток єврорегіонів та системне входження регіонів України до процесу транскордонного співробітництва як одного зі складників регіональної політики ЄС уможливить отримання додаткового фінансування із структурних фондів ЄС на розвиток міжрегіонального співробітництва.

Діяльність єврорегіонів свідчить (кожний у свій спосіб та відповідно до своїх специфічних характеристик) про існування потреб у більш тісній співпраці на різних рівнях, а саме:

- на економічному рівні – через адаптацію економічних потоків та економічний обмін;
- на адміністративному рівні – через децентралізацію та прикордонні адміністративні контактні пункти, навіть там, де існують відмінності у розподілі адміністративних функцій по різні боки кордону;
- на політичному рівні – через децентралізацію, регіоналізацію та навіть автономію (зокрема, адміністративну);
- на культурному рівні – через розвиток регіональної ідентичності та колективне (прикордонне) представництво;
- на екологічному рівні – через спільний контроль над плануванням використання земель у контексті сталого розвитку.

Слід звернути увагу на те, що Європейська Комісія приділяє значну увагу питанням єврорегіонів в контексті розвитку транскордонного співробітництва. Обсяг коштів, наданих у рамках програми INTERREG I (1991–1993 рр.), склав понад 9030 млн. єко. Обсяг коштів, передбачених у рамках програми INTERREG II (1994–1999 рр.), був утричі більшим і склав 2,9 млрд єко. Бюджет програми INTERREG III (2000–2006 рр.) виріс до 4,6 млрд євро. Обсяг коштів структурних фондів ЄС, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва, складає понад 308 млрд євро на період 2007–2014 рр. [5].

Кожний єврорегіон має чітко визначити власні пріоритети та організовувати роботу у відповідній галузі таким чином, щоб уникати дублювання в роботі інших інституцій та зайвих витрат у своїй діяльності. Багатоплановий зміст прогнозування розвитку єврорегіонів є частиною так званої «транскордонної територіальної логіки», яка охоплює не лише відмінності в економічному, соціальному, демографічному та культурному розвитку по обидві сторони кордону, але й різноманітні стилі управління та адміністративні ресурси кожної території, історію політичного та інституційного розвитку, фінансові та фінансові ресурси тощо.

✎ Утворення єврорегіонів як нової інноваційної форми транскордонного співробітництва набуває сьогодні все більшого поширення в багатьох європейських країнах, зокрема й в Україні. Його популярність пов'язана з тим, що органи місцевого самоврядування можуть ефективно вирішити свої проблеми шляхом активної участі у проектах транскордонного співробітництва.

Цілі та завдання діяльності єврорегіонів визначаються статутами транскордонних об'єднань. Основні напрями співробітництва єврорегіонів задекларовані в документах про їх утворення та, як правило, передбачають співробітництво в економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо.

Утворення єврорегіонів відбувається шляхом укладання угод про прикордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій основі формуються об'єднання адміністративно-терито-

ріальних одиниць муніципального і регіонального рівнів, які є зацікавленими у спільній реалізації різнопланових проектів у межах даної сукупності прикордонних регіонів [13].

Необхідно нагадати, що Україна та її регіони володіють значним зовнішньоекономічним, зовнішньополітичним і геокультурним потенціалом. Проте слід визнати, що цей потенціал все ще залишається не лише безцінним, але і невикористаним Україною. Його реалізація безпосередньо пов'язана з реалізацією політики європейської інтеграції України.

Отже, питання розвитку єврорегіонів набувають все більшої актуальності сьогодні та потребують подальшої уваги як уряду, так і органів місцевого самоврядування, зокрема в контексті реалізації нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У зв'язку з цим сьогодні актуальним є питання більш дієвої імплементації Україною нового правового інструменту Ради Європи – третього додаткового протоколу до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами, що визначає єдині правові рамки для утворення та функціонування об'єднань єврорегіонального співробітництва (єврорегіонів).

Література.

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року №280/97-ВР.
2. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 року № 1861.
3. Постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 року № 1242-V «Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва».
4. Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В., Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів. К. : «Крамар», 2009. – 242 с.
5. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво в умовах інтеграційних процесів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук. – Львів, 2005. – 414 с.
6. Мікула Н. А., Толкованов В. В., Транскордонне співробітництво : посібник. – Київ, 2011. – 259 с.
7. Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник / А. Ф. Ткачук [та ін]. К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
8. Толкованов В. В. Діяльність Ради Європи щодо розробки та впровадження інноваційних інструментів розвитку місцевого самоврядування / В. Толкованов // Право та державне управління : зб. наук. праць. – Запоріжжя, 2011. – № 4. – С. 185–191.
9. Толкованов В. В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
10. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (47). – С. 212–216.
11. Толкованов В. В. Кластери як інноваційний інструмент сталого місцевого і регіонального розвитку: українська практика та досвід зарубіжних країн / В. Толкованов // Наук. вісник Акад. муніцип. упр. – К., 2013. – Вип. 2. – С. 16–28.

12. Толкованов В. В. Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні / В. Толкованов, А. Гук // Збірник науково-аналітичних матеріалів, присвячених десятиріччю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України. – К., 2002. – С. 356–358.

13. Толкованов В. В. Міжмуніципальне співробітництво як інноваційний інструмент реалізації державної регіональної політики та транскордонного співробітництва / В. Толкованов // Регіональний розвиток та транскордонне співробітництво : зб. наук. праць Львів. Ін-ту регіон. дослідж. НАН України. – Львів : ІРД НАН України. – 2010. – Вип. 6 (86). – С. 52–76.

14. Толкованов В. В. Нові підходи до реалізації регіональної політики на засадах сталого просторового розвитку / В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журнал. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 193, т. 205. – С. 7–11.

15. Толкованов В. В. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні. – Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.

16. Толкованов В. В. Реалізація державної регіональної політики на нових засадах: досвід України та європейські практики / В. Толкованов // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Magistr», 2013. – № 1 (43). – С. 17–25.

17. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журнал. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 169, т. 181. – С. 7–12.

18. Толкованов В. В., Пухтинський М. О. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. – К. : «Крамар», 2003. – 400 с.

Мирослав Трещов

докторант ДРІДУ НАДУ при Президентові України,

керівник апарату Львівської обласної державної адміністрації, к.е.н.

ОСНОВИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЛОКАЛЬНОГО РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Досліджено засади реформування адміністративно-територіального устрою та організації влади в Україні. Визначені перехресні точки заходів щодо нарощування ресурсного потенціалу громад та їх просторової трансформації. Доведено необхідність синхронної реалізації трьох основних реформ: податкової, місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної, що дозволить досягти синергетичного ефекту від децентралізації управління та ефекту масштабу за рахунок укрупнення громад. Сформувані базові пропозиції щодо оптимізації доходної частини місцевих бюджетів та концентрації ресурсів територій для вирішення локальних проблем соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: місцеве самоврядування, ресурсне забезпечення, місцеві бюджети, доходи, адміністративно-територіальний устрій, реформування, територіальна громада.

Myroslav Treschov

BASE OF LOCAL RESOURCE SUPPORT OPTIMAZATION IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

Principles of administrative and territorial structure and power organization in Ukraine are researched in the article. Cross-points of measures for increasing the resource potential of communities and their spatial transformations are determined. The need of synchronous implementation of three major reforms is proved. There are: fiscal, reform of local government and administrative and territorial reform. Realization of these reforms will help achieve synergistic effect of management decentralization. Basic suggestions to optimize the local budgets revenue part and concentrate the resources of areas to solve local problems of socio-economic development are proposed in this article.

Keywords: local government, resource support, local budgets, revenue, administrative and territorial structure, reform, local communities.

Мирослав Трещов

ОСНОВЫ ОПТИМИЗАЦИИ ЛОКАЛЬНОГО РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

Исследованы основы реформирования административно-территориального устройства и организации власти в Украине. Определены перекрестные точки мероприятий по наращиванию ресурсного потенциала общин и их пространственной трансформации. Доказана необходимость синхронной реализации трех основных реформ: налоговой, местного самоуправления и административно-территориальной, что позволит достичь синергетического эффекта от децентрализации управления и эффекта масштаба за счет укрупнения общин. Сформулированы базовые предложения по оптимизации доходной части местных бюджетов и концентрации ресурсов территорий для решения локальных проблем социально-экономического развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, ресурсное обеспечение, местные бюджеты, доходы, административно-территориальное устройство, реформирование, территориальная община.

Рівень життя громадян багато в чому залежить від якості адміністративних і соціальних послуг, які надаються їм органами місцевого самоврядування, а також інститутами публічного управління. Базовим фактором, який визначає наповнюваність пакету таких послуг, є ресурсний потенціал місцевих бюджетів, його матеріально-технічні, фінансові, податкові, кадрові та організаційні аспекти. Повний спектр таких чинників щільно пов'язаний з відповідністю адміністративно-територіального устрою вимогам сучасності та ефективністю організації влади в країні.

Українськими науковцями, політиками і державним топ-менеджментом неодноразово зазначалося, що чинний адміністративно-територіальний устрій є архаїчним і не відповідає потребам розвитку українського суспільства, оскільки був створений для функціонування радянської адміністративно-командної системи. Тому він є високою перепорою у вирішенні проблем місцевого самоврядування, які зріли з моменту набуття Україною незалежності.

На жаль, вітчизняна система поділу територій побудована не знизу догори, а навпаки, що з одного боку дозволяє тримати жорстку вертикаль влади та акумулювати повноваження і ресурси на центральному рівні, а з іншого – позбавляє територіальні громади стимулів до саморозвитку і максимального задоволення потреб мешканців у сфері публічних послуг.

Проблеми здійснення адміністративно-територіальної реформи досліджуються ще з моменту виходу України зі складу СРСР багатьма вітчизняними науковцями. Серед вивчення теоретико-методологічних аспектів цієї проблеми слід відзначити роботи В. Бакуменка, Ю. Ганущака, В. Горленко, М. Долішного, Б. Данилишина, О. Кучабського та інших. Крім того, всебічному аналізу зарубіжного досвіду в цій сфері як на європейському, так і на пострадянському просторі приділили увагу Л. Прокопенко, І. Дробот, І. Шумлява, Й. Вишотравка. Проте, переважно розробки вчених присвячені питанням регіоналізації та економічного райо-

нування, а питання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в контексті адміністративно-територіальної реформи досі залишається недостатньо дослідженим при гострій актуальності в умовах децентралізації.

➤ Мета статті – дослідження базових аспектів адміністративно-територіальної реформи України в частині розширення ресурсного потенціалу громад та формування фундаменту оптимізації доходної частини місцевих бюджетів та концентрації ресурсів територій для вирішення проблем соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад.

➤ У період трансформації свідомості українського суспільства, підсиленого Революцією Гідності, загрозою іноземного вторгнення та сепаратистських настроїв регіонів України актуальності набуває не лише надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, а й забезпечення їх належними ресурсами.

Практика свідчить, що регіони прагнуть розширити владні повноваження та, у найкращому стилі реципієнтів, намагаються перекласти на центральну владу питання забезпечення потреб мешканців замість пошуку і залучення власних резервів розвитку.

Збереження чинної системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної організації влади призводить до конфлікту компетенції між усіма її рівнями, що призводить до неналежного рівня організації регіонального і місцевого управління розвитком суспільства на відповідній території.

Наявність системної кризи розвитку як державної влади загалом, так і місцевого самоврядування, вимагає переходу до нових методів управління соціально-економічним розвитком територій, які сприятимуть реформуванню владних структур та стимулюватимуть населення до участі в розвитку території та до самостійного вирішення проблемних питань.

Наслідками недосконалості адміністративно-територіального устрою України є:

- стримування удосконалення місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади;
- неможливість подальшого удосконалення міжбюджетних відносин;
- поглиблення диспропорцій між регіонами в економічному та соціальному розвитку;
- неможливість вироблення ефективної системи регіонального розвитку;
- перепони в розвитку бізнесу;
- напруженість у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями через накладання їх функцій;
- неможливість забезпечення єдиних стандартів надання суспільних послуг;
- неможливість забезпечення якісного рівня підготовки службовців місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- слабкий рівень координації територіальних органів виконавчої влади з боку місцевих державних адміністрацій;
- низький рівень планування використання території;
- слабкий зв'язок влади та територіальної громади;
- надмірна забюрократизованість процедур вирішення нагальних питань [1, с. 13–14].

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), основною метою трансформацій-

них процесів є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Проте ця мета є недосяжною без наявності якісного ресурсного забезпечення.

Таким чином, органи місцевого самоврядування мають бути спроможні виконувати свої повноваження. А це означає, що вони повинні володіти сучасними інструментами реалізації державної політики (регуляторними, інституційними, інформаційними).

Так, наприклад, досліджуючи досвід Польщі, Л. Прокопенко зазначив, що до сфери діяльності гміни належить прийняття рішень у громадських справах локального характеру. При цьому вирішення питань повинно фінансуватися з місцевих бюджетів, які формуються безпосередньо з доходів, субсидій та надходжень з державного бюджету. Відповідно, держава бере на себе лише ті завдання та функції, вирішити які не можуть громадяни та їх об'єднання. У підсумку на рівні гміни зосереджено більшість прав, які стосуються як громадян, так і господарюючих суб'єктів. Тож, у Польщі на центральному рівні залишено лише 5 %, на регіональному – 30 % і на місцевому – 65 % повноважень [2, с. 6–7].

Отже, територіальним громадам насамперед необхідно надати право власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними законодавчо закріплених функцій, а також право об'єднувати їхню комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність для реалізації колективних програм, право передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності у власність іншого суб'єкта комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування. З іншого боку, має бути гарантований належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення за територіями частки податкових та інших обов'язкових платежів, дотацій, субвенцій, субсидій, відрахувань від загальнодержавних бюджетних фондів, які ґрунтуються на чітких, об'єктивних, уніфікованих критеріях. Не менш важливою складовою є забезпечення місцевих органів влади якісним та спроможним приймати ефективні управлінські рішення кадровим ресурсом.

Тобто спостерігається нерозривний зв'язок адміністративно-територіальної реформи зі зміною системи місцевого самоврядування, оскільки лише за рахунок трансформації місцевого самоврядування вирішуватимуться такі важливі цілі: досягнення ефективності розподілу повноважень між центральною владою і територіальними органами управління на засадах субсидіарності та децентралізації; створення стабільної системи функціонування територіальних громад, їх виконавчих і представницьких органів; забезпечення прозорості цієї діяльності та мінімізація корупційних чинників; створення умов для безпосередньої участі населення у вирішенні питань локального характеру; забезпечення організаційної і фінансової самостійності територіальних громад і наближення їх до європейських стандартів; створення умов для належного ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територій; надання переважної більшості публічних послуг на рівні територіальних громад; формування передумов для сталого розвитку регіонів.

Створення ресурсної бази для виконання органами місцевого самоврядування всього спектру задач та гарантування сталого розвитку територіальних громад неможливо без проведення поряд з конституційною реформою бюджетної та податкової.

Концепцією передбачено трьохрівневу систему організації адміністративно-територіального устрою: базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний рівень (райони); регіональний (АР Крим, області, міста Київ і Севастополь). При цьому територія адміністративно-територіальної одиниці має бути нерозривною, і в її межах не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня.

Територія одиниці базового рівня визначатиметься з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежників – не більше 30 хвилин) [3].

Можна стверджувати, що в основу реформи було покладено «органічну» концепцію або теорію «муніципального унітаризму», що відтворюється через злиття адміністративно-територіальних одиниць із втратою муніципальними одиницями власної правосуб'єктності й утворення нової укрупненої громади зі збереженням традиційних демократичних інститутів (Данія, Фінляндія, Швеція, Бельгія та Німеччина) [5].

Тобто результат адміністративно-територіальної реформи в Україні – укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що дозволить задіяти ефект масштабу, який значно покращить стан ресурсного забезпечення територій.

Слід зазначити, що видаткова частина бюджетів у розрахунку на мешканця найбільш високою є для менших територіальних громад і стабілізується з їх розширенням. Це, у свою чергу, відповідає формульному підходу до розрахунку міжбюджетних трансфертів, коли за основу беруться витрати на споживача публічних послуг. Одночасно зі зростанням кількості мешканців громад примножуються і доходи місцевих бюджетів в розрахунку на особу, що є наслідком підвищення рівня зайнятості населення. Відповідно, з одного боку пожвавлюється ринок нерухомості, а з іншого – скорочуються адміністративні видатки для бізнесу. Усе це призводить до нейтралізації адміністративних перепон і збільшення кількості клієнтів на території економічної активності. Фактично зростання доходів у такому випадку є логічним наслідком синергетичного ефекту від децентралізації управління територіями.

Підкріпленням цього твердження є те, що основу доходної частини місцевих бюджетів становить податок на доходи фізичних осіб. А отже, в переважній більшості випадків фінансова неспроможність територій з малою кількістю населення пояснюється тим, що цей податок сплачується працівниками бюджетних установ і органів управління. Отже, фактично територіальна громада працює на утримання свого голови та його апарату, паразитуючи на підприємницькій ініціативі більших за розміром громад. Лише на території останніх з'являється економічна активність за рахунок суб'єктів господарювання у сфері торгівлі та переробки сільськогосподарської й лісгосподарської продукції.

У межах малих територій завантаженість об'єктів бюджетної сфери є недостатньою. Тому можемо спостерігати низьку наповнюваність шкіл, лікарень чи сільських амбулаторій. Та й віднайти сільського чи селищного голову на робочому місці по обіді майже неможливо. Попри те, кожна громада прагне зберегти

і школу, і фельдшерсько-акушерський пункт, що абсолютно економічно неефективно та фактично є «розбазарюванням» бюджетного ресурсу. Гостроти набувають і питання щодо якості надання публічних послуг цими бюджетними установами. Адже, наприклад, кращі результати зовнішнього незалежного тестування серед учнів шкіл великих населених пунктів, а якість надання медичних послуг у сільських амбулаторіях, в яких почасти є лише йод, бинти та активоване вугілля, говорить сама за себе.

Можна виокремити й інші проблеми надання публічних послуг на селі: підготовка та видача дозвільних документів здійснюється в районному та обласному центрах; у віддалених від районних центрів селах не існує жодного транспортного сполучення або дуже обмежене і незручне; комунальні послуги іноді взагалі не надаються тощо [4, с. 211].

Поряд з концентрацією фінансових ресурсів очевидно, що зі збільшенням чисельності населення зростає ефективність управлінського апарату, підвищується його потенціал, з'являється конкуренція працівників за посади в місцевих органах управління.

Слід звернути увагу на те, що децентралізація влади – процес складний як у науково-методологічному, так і практичному плані. Більше того, коли мова йде про повноваження, які мають бути делеговані на місце, та самодостатність територій, то більшість органів місцевого самоврядування розуміють це як розширення фінансового ресурсу і забувають про безпосередню відповідальність за виконання поглибленого спектру обов'язків.

Тому першочергове завдання реформування адміністративно-територіального устрою та організації влади, зокрема місцевого самоврядування, – це визначення вичерпного переліку повноважень та обов'язків органів управління територіальними громадами, їх відповідальності, одночасно із забезпеченням необхідної ресурсної підтримки.

Для вирішення проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади слід нарешті ввести в дію прийняту ще в 2011 р. нову редакцію Закону України «Про державну службу», який створює сучасну правову базу для створення ефективної та професійної державної служби в Україні, та відповідного оновлення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Головним же позитивним моментом цього законодавчого акту, на нашу думку, є осучаснення системи оплати праці службовців, яка принципово не змінювалась з 2007 р. та є найбільш слабким місцем в кадровій політиці, призводячи до професійної деградації управлінського апарату.

Аргументи урядовців щодо неможливості введення в дію вищезазначеного законодавчого акту через брак бюджетних коштів для підвищення рівня оплати праці державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування є невиправданими, адже на тепер посадові оклади як рядових спеціалістів, так начальницького складу більшості відділів і секторів уже зрівнялися. При цьому реальні розміри заробітної плати службовців нижчі за рівень оплати праці працівників бюджетної сфери, що створює конфлікт інтересів та передумови для деградації рівня професіоналізму службовців та соціального вибуху.

Якщо говорити мовою сухих цифр, то нині робота начальника управління освіти районної державної адміністрації вже в 1,5 рази менше оплачується, ніж директора загальноосвітньої школи. При цьому директор

школи функціонального підпорядкований керівництву управління освіти. І таких прикладів безліч.

Крім того, нова редакція Закону України «Про державну службу» осучаснює рівень відповідальності, права і обов'язки службовців, стимулює спеціалістів та управлінців до саморозвитку і підвищення рівня професійної компетентності.

З іншого боку, забезпечення фінансової самодостатності територій у великому обсязі лежить в площині зростання рівня мобілізації податків до місцевих бюджетів як у частині, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів, так і до власних доходів.

Стосовно перших із них слід зазначити, що найбільш перспективним кроком в цьому напрямку є збільшення ставки податку на доходи фізичних осіб, яка в Україні є однією з найнижчих в Європі та становить 15-17 %, однак таке підвищення має супроводжуватися змінами у формуванні Пенсійного та інших соціальних фондів, внески до яких форсують значне навантаження на фонд оплати праці. Насамперед необхідно акцентувати увагу на реформуванні вітчизняної пенсійної системи, її синхронізації зі стандартами розвинутих країн. Існуюча ж в Україні солідарна система пенсійного забезпечення, яка не змінювалась з радянських часів, себе дискредитувала та відволікає значний ресурс державного бюджету на дотації Пенсійному фонду, що є неприпустимим в кризових умовах.

Щодо збільшення доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, то найбільш перспективним є удосконалення механізмів стягнення плати за землю за рахунок впровадження оподаткування землі на базі її ринкової вартості та виключення можливості надання будь-яких податкових пільг. При цьому мінімальні ставки оренди землі та ставки земельного податку доцільно збільшити до 5 % від її ринкової вартості, що забезпечить паритет економічних інтересів орендарів і власників.

Крім того, аналогічні принципи оподаткування доцільно застосувати і в частині оподаткування нерухомості всіх типів, а не лише житлової.

Також заслуговує на увагу ідея щодо обмеження рівня дотаційності місцевих бюджетів, що стимулюватиме громади до нарощення власної дохідної бази задля задоволення потреб мешканців в адміністративних і соціальних послугах. Питання ж нарощення дохідної бази значно спрощується в результаті формування більш потужних громад. Якщо тепер багато територій вимагають окремого підходу, пояснюючи свою визначальність специфічними особливостями території, то після проведення реформи багато аргументів місцевих лобістів втрачуть актуальність. Зокрема, всі громади та райони отримають близьку за площею територію, що дозволить їм розвивати базу для залучення інвестицій і, відповідно, мобілізації більшої кількості податків до бюджетів.

Отже, ґрунтуючись на викладених у статті результатах досліджень, можна сформувати основи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів за умови реалізації адміністративно-територіальної реформи.

1. Для досягнення синергетичного ефекту від децентралізації управління територіями та ефекту масштабу зміну адміністративно-територіально устрою країни необхідно здійснювати поряд з реформуванням місцевого самоврядування.

2. Ефект масштабу в змозі надати потужний поштовх до набуття територіями реальної самостійності у вирішенні як нагальних поточних проблем їх мешканців, так

і аспектів соціально-економічного і культурного розвитку.

3. Реалізація заходів фінансового та організаційного характеру синхронно із втіленням в життя адміністративно-територіальної реформи значно покращує стан ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, матеріально-технічних, кадрових, організаційних та інших ланок сучасної системи місцевого самоврядування.

4. Пропозиції щодо нарощування ресурсної бази територій як у частині доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, так і власних, автоматично підвищать якість надання публічних послуг та рейтинг місцевої влади на політичній арені.

Подальші наукові дослідження будуть проводитися у напрямках розробки методології оцінки рівня ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, критеріїв його оптимальності та відповідності можливостям території.

Література.

1. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
2. Прокопенко Л. Л. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України [Електронний ресурс] / Л. Л. Прокопенко, І. Д. Шумляєва // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2012. – Вип. 2 (8). – Режим доступу: [http://www.dbupa.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/index.html](http://www.dbupa.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/index.html).
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ligazakon.ua>.
4. Стецюк Н. М. Розвиток державного управління на рівні органів місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи / Н. М. Стецюк // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2012. – Вип. 169. – Ч. 1. – С. 208–213.
5. Шумляєва І. Д. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] / І. Д. Шумляєва // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2011. – Вип. 2 (6). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/index.html).

Олег Юрченкоаспірант кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України**ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН**

У статті розглядаються особливості державного регулювання ціноутворення в Україні. Проводиться аналіз законодавства з регулювання цін та його ефективність на сучасному етапі. Виділяються актуальні та невирішені проблеми з державного регулювання, а також запропоновані рекомендації з їх вирішення для подальшого впровадження у правову практику.

Ключові слова: державне регулювання, правове регулювання, Податковий Кодекс, собівартість, ціна, цінова політика, тариф, акциз, мито.

Oleh Yurchenko**PROBLEMS OF IMPROVING THE STATE MECHANISM OF PRICE REGULATION**

The article deals with the specifics of state regulation of pricing in Ukraine. The analysis of legislation to regulate prices and performance today. There are urgent and unsolved problems of state regulation and recommendations proposed to solve them for further implementation in legal practice.

Keywords: regulation, regulation, tax code, cost, price, pricing, tariffs, excise, duty.

Олег Юрченко**ПРОБЛЕМЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН**

В статье рассматриваются особенности государственного регулирования ценообразования в Украине. Проводится анализ законодательства по регулированию цен и его эффективность на современном этапе. Выделяются актуальные и нерешенные проблемы по государственному регулированию, а также предложены рекомендации по их решению для дальнейшего внедрения в правовую практику.

Ключевые слова: государственное регулирование, правовое регулирование, Налоговый Кодекс, себестоимость, цена, ценовая политика, тариф, акциз, пошлина.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Актуальність теми обумовлена важливістю вивчення та аналізу правової бази державного регулювання цін та її ефективність на сучасному етапі. Без наукового обґрунтування неможлива ефективна робота всієї системи державного регулювання цін на сучасному етапі і неможливий стабільний розвиток ринкової економіки.

Питаннями ролі та значення державного регулювання цін на сучасному етапі займалися такі дослідники, як А. В. Волошенко, О. В. Покатаєва, М. Артус, Л. Ф. Чернева, Д. М. Стеченко, Ю. Г. Тормоса та інші.

Визнаючи науковий внесок цих та інших дослідників, на сьогодні необхідний більш глибокий та комплексний аналіз державного регулювання ціноутворення в Україні, враховуючи пріоритетний європейський вектор українського політичного розвитку.

Метою дослідження є аналіз особливостей державного регулювання ціноутворення в Україні та відповідності правової бази державного регулювання цін сучасним умовам і її ефективність на сучасному етапі.

Аналіз державної системи регулювання цін показав, якою різноманітною та складною вона є. Механізм цінового регулювання як рушійна сила в умовах ринкової економіки показує як її переваги, так і недоліки, тому проблема державного регулювання цін полягає як у посиленні того позитивного, що є в арсеналі механізму цінового регулювання, так і у відстеженні тих його складових, які здатні мінімізувати його недоліки. Із дослідження ясно, що регулювання цін неефективно на їхньому останньому етапі, коли

вони вже функціонують на ринку, тому одного державного контролю цін на стадії обігу товарів недостатньо. Ціну не слід сприймати як щось дане, а як явище, що складається з певних компонентів, а тому державне регулювання цін саме й полягає в можливості впливу на її компоненти. Ринкова економіка припускає вільне формування ціни залежно від попиту та пропозиції на ринку, але разом з тим у держави є важелі, які цей процес можуть робити регульованими. Не йдеться про державний диктат цін суб'єктів господарської діяльності, а про створення умов, коли товаровиробник зацікавлений у таких цінах, які забезпечують йому нормальний процес відтворення та забезпечують еквівалентний обмін на стадії обігу.

Звернемося до структури ціни. Вона містить у собі: собівартість товару, прибуток підприємства, податки, акцизи, мита, амортизацію, відсотки по кредитах, оптово-роздрібні надбавки та інше. І кожний із цих елементів виявляється тією чи іншою мірою в сфері державного регулювання.

Собівартість товару лежить в основі формування ціни. І зовні тут усе ніби залежить від суб'єкта господарської діяльності, але це не зовсім так, оскільки держава визначає структуру собівартості. Так, згідно зі статтею 138.8 Податкового Кодексу, собівартість виготовлених і реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг складається з витрат, прямо пов'язаних з виробництвом таких товарів, робіт і послуг, а саме: прямих матеріальних витрат, прямих витрат на оплату праці, амортизації

Мета

основних засобів і нематеріальних активів, безпосередньо пов'язаних з виробництвом товарів, робіт і послуг, вартості придбаних послуг, прямо пов'язаних з виробництвом товарів, робіт і послуг, інших прямих витрат. До прямих матеріальних витрат належать: вартість сировини й основних матеріалів, основа виготовлених матеріалів, робіт і наданих послуг, придбаних напівфабрикатів і комплектуючих виробів, допоміжних та інших матеріалів, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат.

Як видно із цієї статті Податкового Кодексу, суб'єкт господарської діяльності не має права включати в собівартість товару все, що вважає правомірним у неї включати. І це слід розглядати як державне регулювання цін. А якщо ні, то з боку суб'єкта господарської діяльності такі дії будуть розцінюватися як правопорушення, що призводять до санкцій матеріального характеру. До того ж, крім самого Податкового Кодексу існує масив нормативного матеріалу, який деталізує дане положення стосовно окремих видів діяльності. Так, наказ Міністерства економічного розвитку й торгівлі України від 14.08.2013 № 967 «Про питання надання висновків щодо розрахунків економічно обґрунтованих планових витрат під час формування цін (тарифів) на товари, роботи й послуги, щодо яких запроваджене державне регулювання цін (тарифів)», затвердивши Порядок подання висновків щодо розрахунків економічно обґрунтованих планових витрат під час формування тарифів на окремі види житлово-комунальних послуг, який містить калькуляцію розрахунку економічно обґрунтованих планових витрат, пов'язаних із виробництвом теплової енергії, її транспортування та постачанням. Відповідно до неї, до прямих матеріальних витрат уналежують: витрати на придбання палива, витрати на придбання електроенергії для технологічних потреб, витрати на придбання теплової енергії в інших суб'єктів господарювання, витрати на транспортування теплової енергії іншими суб'єктами господарювання, витрати на холодну воду, витрати на сировину, витрати на основні й допоміжні матеріали, витрати на запасні частини, витрати на куплені комплектуючі вироби, витрати на напівфабрикати й інші матеріальні ресурси, основна й додаткова заробітна плата виробничого персоналу, компенсаційні виплати, внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, амортизація основних виробничих засобів і необоротних матеріальних і нематеріальних активів виробничого призначення, витрати, пов'язані з керуванням виробництва, амортизація основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів, ремонт основних засобів та інших необоротних активів, страхування основних засобів та інших нематеріальних активів, операційна оренда основних засобів та інших нематеріальних активів, витрати на вдосконалення технології й організації виробництва, витрати на централізоване водопостачання й водовідведення, витрати на освітлення, витрати на вивіз сміття, витрати на обслуговування виробничого процесу, витрати на охорону праці, дотримання вимог техніки безпеки й охорону навколишнього середовища, витрати на пожежну й сторожову охорону об'єктів тощо.

Як бачимо, загальна структура собівартості подана в Податковому Кодексі, тут суттєво деталізована. Такий підхід у державному регулюванні цін є обґрунтованим. Багатогранність господарської діяльності вимагає деталізації регулювання окремих сфер виробництва й господарської діяльності. Закон, у цьому випадку Податковий Кодекс, нормативно закріплює загальний підхід регу-

лювання собівартості, а нормативні акти міністерств і відомств визначають конкретне регулювання виробництва товарів, робіт і послуг. У цьому випадку, при такому регулюванні можуть виникнути суперечки між суб'єктами господарської діяльності й локальними органами із приводу, чи є ті або інші витрати собівартістю. Рішення є досить простим – це розгляд суперечки в господарському суді. Але реальна практика на сьогоднішній день із таких питань відсутня, оскільки суб'єкти господарської діяльності не вірять у рішення господарських судів у свою користь, вважаючи, що суди будуть завжди захищати інтереси держави й фіскальних органів, незважаючи на неправомочність останніх. Але, можливо, реформа судової системи змінить положення на краще.

На ланцюжок із ціноутворенням впливає амортизація. Норми амортизації встановлюються централізовано державою і є обов'язковими для суб'єктів господарської діяльності. Перед державою може ставитися питання про прискорену амортизацію, але воно стосується тільки певних видів устаткування, наприклад, комп'ютерної техніки. Тому самовільне збільшення норм амортизації для суб'єктів господарювання є правопорушенням. Збільшувати норму амортизації в ряді випадку вигідно при гарній ціні на товар. Таким чином, можна знижувати прибуток підприємства, а, отже, зменшувати податкові платежі. Разом з тим, збільшення норм амортизації в низці випадків може бути доцільним з економічної точки зору, і це буде вигідно суспільству в цілому, оскільки за рахунок цього швидше оновлюються основні фонди, через що зростає продуктивність праці й збільшуються темпи економічного росту. Представляється, що норма амортизаційних відрахувань не повинна бути імперативною. Варто було б продумати механізм обігу суб'єктів господарської діяльності в компетентний державний орган з питання зміни норм амортизації. При цьому слід ураховувати можливість корупційних ризиків.

Вплив на собівартість також виявляють Дст і ТУ. Державний стандарт є обов'язковим правилом для суб'єкта господарської діяльності до товару, що випускається, оскільки містить його характеристики, й відступ від них є правопорушенням. Заміна складників товару впливає на його собівартість. При цьому зниження собівартості і якості товарів при збереженні ціни призводить до одержання неправомірного прибутку. Тому контроль над дотриманням Дст є одним з видів державного контролю над ціною товару. Те ж стосується й ТУ. Технічні умови є стандартом, який уводить сам суб'єкт господарської діяльності на вироблену продукцію. Проте виробники часто порушують свої ж технічні умови. Це знову ж призводить до викривлення ціни й можливості одержання неправомірного прибутку. Тому це також повинно бути предметом цінового контролю.

Вплив на ціну товару виявляють мита, які встановлюються на експортовані й імпортовані товари. Мито збільшує вартість товару. Залежно від об'єкта митного обкладання і його відсотка, ціна товару може значно коливатися, що у свою чергу буде впливати на баланс попиту та пропозиції й на процес відтворення. В основі митного збору лежить митна вартість. Поняття митної вартості викладене в ст. 259 Митного Кодексу: митна вартість – це заявлена декларантом або визначена митним органом вартість товарів, що переміщуються через митний кордон України, яка обчислюється на момент перетинання товарами митного кордону України відповідно до положень цього Кодексу. Визначення митної вартості здійснюється шляхом застосування таких методів:

- 1) оцінки за ціною угоди щодо товарів, які імпортується;
- 2) оцінки за ціною угоди щодо ідентичних товарів;
- 3) оцінки за ціною угоди щодо подібних (аналогічних) товарів;
- 4) оцінки на основі віднімання вартості;
- 5) оцінки на основі додавання вартості;
- 6) резервного [3].

Мито є інструментом державного регулювання ввозу й вивозу товарів через митний кордон, який широко використовується державою. Мито, збільшуючи ціну товару, може зменшувати попит на нього на внутрішньому ринку, сприяючи розвитку тієї або іншої галузі національної економіки, або зменшуючи їх можна привести до занепаду або навіть зникнення окремих виробництв, що спостерігалося в Україні в першій половині 90-х років. Тому завдання митного збору зовсім не зводиться до одержання засобів до державного бюджету, що досить важливо, а до державного цінового регулювання внутрішнього ринку. Оскільки в основі митного збору лежить митна вартість, то при цьому можна стимулювати експортний потенціал виробництва знімаючи або знижуючи мита, домагаючись конкурентності вітчизняних товарів на зовнішньому ринку. У сучасних умовах цінове регулювання держави на основі митного збору вкрай слабо виконує функцію регулювання балансу попиту та пропозиції й стимулювання виробництва. При дефіциті державного бюджету метою стає вступ засобів у державний бюджет, що є помилковим. Ціна, введена у мито, повинна стимулювати економічний розвиток, впливати на зміну структури національного господарства у бік розвитку прогресивних виробництв, захисту внутрішнього ринку. У зв'язку із цим необхідно розглядати мито під кутом зору ціни і її функції в економіці. Якщо виходити із цього, можна формувати єдиний механізм цінового державного регулювання, націленого на розвиток економіки. І тут виникає маса проблем управлінського характеру: покласти встановлення мит на митні органи або на інші центральні органи? як формуються координаційні зв'язки між центральними органами виконавчої влади з питань формування ціни з урахуванням митного збору, тому що можна накладати її на ціну товару з урахуванням акцизів і податку на додану вартість. Це також дає можливість заперечування митного збору в центральних органах виконавчої влади й у суді з боку суб'єктів господарської діяльності, а також дій митних органів. На сьогоднішній день ми маємо державну корпоративну структуру, яка діє імперативне й має фіскальний і правоохоронний характер. Завдання полягає в тому, щоб цю систему, в першу чергу, перетворити в регулюючу, яка сприяла швидкому товаропотоку через кордон та впливала позитивно на рух експортно-імпортних товарів.

Оскільки економіка будь-якої країни тією чи іншою мірою утягнена у світове господарство, то на ціну товару суттєво впливають курси валют. Провідні економічні країни намагаються не піднімати курси своїх валют у порівнянні з іншими провідними країнами, щоб ціна їх товарів була конкурентноспроможною на світових ринках. Економіки інших країн ідуть із розвиненими економіками, і курси їх валют є досить нестійкими, що часто призводить до девальвації грошових одиниць. Це ж стосується й України. За досить короткий строк з кінця 2013 по 2014 роки курс гривні реально знизився на 50 % стосовно долара, що неминуче привело до росту цін на імпортні товари приблизно в такому ж діапазоні, а то й вище. Наслідком є ріст інфляції й цін на внутрішні

товари, які у своїй складовій можуть і не мати імпортного комплектуючого. Усе це позначається негативно на розвитку економіки й балансі попиту та пропозиції. Штучно заморозити ціни держава не може, тому що це ще більш погіршить ситуацію в економіці. Але з погляду виробництва, підтримки попиту та пропозиції в держави як регулятора цін є певні можливості. Цей вплив на складові ціни. Наприклад, на акцизи, мита, податок на додану вартість, дотації та інше. Зниження їх або зміна механізму використання може згладити негативні явища, пов'язані з девальвацією валюти. Але на сьогодні такий механізм відсутній. Тому спостерігається різке зниження платоспроможності населення, й попит скорочується й виробництво також. Звичайно, такі обвали валюти – це результат неефективної роботи механізму державного регулювання економіки. Девальвація валюти – це кінцевий результат функціонування економіки. Тому державна валютна політика може бути ефективною тільки тоді, коли вона спирається на свої складники, однією з найважливіших є державне цінове регулювання.

У низці товарів на ціну впливають акцизи. Акцизи являють собою непрямі податки на окремі товари, які включаються в ціну товару й оплачуються покупцем. Об'єктом акцизу, як правило, є високорентабельні товари, предмети розкоші, товари, які є монополією держави. Спрямованість акцизів має більше фіскальний характер. Виробництво та баланс попиту й пропозиції має похідне значення від фіскальної функції. Тут існує тверде державне регулювання. Хоча об'єкт акцизного збору й не широкий, він включає ряд товарів, ціна яких суттєво відбивається як на самому товарі, так і в ціні наступних товаровиробників. Мається на увазі нафта й нафтопродукти. Візьмемо, наприклад, зерно. На нього акцизи не встановлюються. Але в собівартості зерна нафтопродукти займають одне з важливих місць. І це стосується не тільки зерна, а майже всіх товарів. Переміщення товару в просторі викликає зміна ціни, оскільки відбуваються витрати на транспортування, у якому вартість палива займає провідне місце. А оскільки акциз – це непрямий податок, то він переміщується ланцюжком руху товару й зміни ціни, доки його не оплатить кінцевий споживач. Таким чином, відбувається дифузія акцизного збору в товари, які акцизним збором не обкладаються. Тому в ціні хліба також реально втримується акцизний збір. Представляється, що таке ціноутворення повинно бути предметом державного регулювання. Складно сказати, що воно може собою представляти, але наявність його необхідна. Можливо, це може бути зменшення акцизів або їх скасування при виробництві соціально значущих товарів, наприклад, зерна, або дотації виробників цих товарів, особливо якщо це стосується державних закупівель. Поки що акциз – фіскальний захід у системі ціноутворення, а завдання полягає в тому, щоб вона була заходом державного регулювання не тільки цін, але й процесу відтворення й балансу між попитом та пропозицією.

У сучасних умовах ПДВ досить неповоротний, оскільки використовується один захід до тієї або іншої групи товаровиробників і до кінцевого споживача. Звернемося до природних монополій. Не випробовуючи винну конкуренцію з боку інших товаровиробників, вони встановлюють монополійні ціни, які забезпечують ним високий рівень прибутковості, що не є результатом їх діяльності. Такий прибуток повинен вилучатися на користь суспільства. У держави є можливість установлення межі цін на їхню продукцію, але при цьому може бути й підвищена ставка ПДВ, тобто вище базової. Це, з од-

ного боку, захищає інтереси кінцевого споживача, який не буде переплачувати за товар, а з іншого – частина монопольного прибутку буде надходити в бюджет. Але при цьому механізм державного регулювання цін повинен бути відпрацьованим, щоб не позбавляти суб'єкта господарської діяльності мотивації її здійснювати. До того ж, ПДВ може бути більш еластично використаним до кінцевого споживача або до окремих видів господарської діяльності. Доступність до книжкової продукції має важливе значення для держави, оскільки стимулює інтелектуальний ріст націй. Тому в цьому випадку ставка ПДВ повинна прагнути до нуля. Або ще одне актуальне питання – це ціна газу для населення. Постійне підвищення тарифів на газ лягає важким тягарем на населення. Держава вводить пільги для незахищених верств населення, але ця система бюрократична й неефективна і є джерелом зловживань і корупції. Було б ефективніше відмовитися від субсидій і використовувати тут механізм ПДВ. Природно, що малозабезпечені шари намагаються заощаджувати на енергоносіях. Тому для цієї категорії людей ПДВ повинен бути нульовим, а за зростання споживання газу ПДВ повинен рости, може бути базовою ставкою. Така система наочна, зрозуміла для споживача й стимулює його до економії. У такий спосіб ціна на газ буде різна для різних груп населення.

Отже, у цьому випадку ми досягаємо ефективного державного регулювання цін і соціальної справедливості.

Державне регулювання цін є об'єктивним по своїй суті. Втім, воно в своїй практиці більшою мірою виходить із потреб практики державної стабілізації економіки. Такий підхід містить суб'єктивний підхід, що негативно впливає на регулювання цін. Функціональний підхід з боку держави має можливість значною мірою подолати його, адже впливає із розвитку суспільного виробництва та балансу попиту та пропозиції.

Література.

1. Бех Г. В., Дмитрик О. О., Кобильник Д. А. та ін.; за ред. проф. М. П. Кучерявенко. – К. : Юрінком Інтер, 2003 – с. 245.
2. Бех Г. В., Дмитрик О. О., Кобильник Д. А. та ін. Податкове право. Навч. посібник; за ред. проф. Кучерявенка М. П. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.
3. Основи митної справи в Україні : навч. посібник / за ред. П. В. Пашка. – К. : Знання, 2004. – С. 322.
4. Дернберг Р. Л. Міжнародне оподаткування: Пер. з англ. – М. : ЮНИТН, 1997. – С. 173.

Олександра Яремчукаспірант кафедри міжнародного економічного аналізу і фінансів
Львівський національний університет ім. Івана Франка**ЕКСПОРТНО-ОРІЄНТОВАНА ЕКОНОМІКА РОСІЇ
ПІД ВПЛИВОМ СВІТОВИХ ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ***Проаналізовано стан економіки Росії та особливості її функціонування. Охарактеризовано торговельну політику та виявлено торговельних партнерів в міжнародному середовищі. З'ясовано структуру експортно-імпортних відносин Росії зі світом. Досліджено вплив запроваджених економічних санкцій на економіку Росії та світу.***Ключові слова:** економічні санкції, експорт, ЄС, імпорт, торговельна політика, Росія, структура, США, Україна.**Oleksandra Yaremchuk****RUSSIAN EXPORT-ORIENTED ECONOMY
UNDER THE IMPACT OF GLOBAL ECONOMIC SANCTIONS***The state of the Russian economy and specialties of its functioning was analyzed. The trade policy and partners in the international environment were characterized. The structure of export-import relations between Russia and the world was shown. The influence of imposed economic sanctions on the economy of Russia and the world was researched.***Keywords:** economic sanctions, export, EU, import, trade policies, Russia, structure, USA, Ukraine.**Александра Яремчук****ЭКСПОРТНО-ОРИЕНТИРОВАННАЯ ЭКОНОМИКА РОССИИ
ПОД ВЛИЯНИЕМ МИРОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ***Проанализировано состояние экономики России и особенности ее функционирования. Охарактеризована торговая политика и выявлены торговые партнеры в международной среде. Выяснена структура экспортно-импортных отношений России с миром. Исследовано влияние введенных экономических санкций на экономику России и мира.***Ключевые слова:** экономические санкции, экспорт, ЕС, импорт, торговая политика, Россия, структура, США, Украина.

✎ Протягом 1999–2008 років відбувалось щорічне зростання російської економіки приблизно на 7 %. Підвищення міжнародної інтеграції було одним із основних джерел економічного зростання в Росії разом із ринковими реформами, кращим використанням людського капіталу та різким підйомом товарообігу. Для подальшого зростання Росії слід було відкрити свою економіку і зробити її більш конкурентоспроможною, намагаючись укласти угоди про вільну торгівлю з ЄС.

Проте останнім часом спостерігається торговельна політика, спрямована на розвиток відносин із державами Митного Союзу. Таким чином, бачимо прагнення «відродження Радянського Союзу», куди так хотіли примусити інтегрувати Україну, адже Митний Союз фактично є примусовий та протекціоністський. На прикладі Казахстану можна охарактеризувати особливості його функціонування. Після вступу держава змушена була підняти митні тарифи із 5,3 % до 9,5 % на торговельно-виробничій основі. Практично це означає, що високі зовнішні митні тарифи змушують казахів купувати більше автомобілів, зібраних у Росії, а не у Південній Кореї. Ця торговельна політика відвертає більшість пострадянських держав від Росії. Економічно Росія платить великі субсидії, перешкоджаючи в той же час модернізації її економіки. Юридично, вона провокує санкції СОТ.

Після повалення проросійської влади в Україні та впровадження чіткої євроінтеграційної політики нового уряду, Російська Федерація вирішила примусовим способом отримати Україну, розпочавши війну.

Щоб запобігти цьому США, ЄС та інші держави поступово вводять економічні санкції, зокрема, площиною протидії є торгівля. Це спричинено геополітичними аспектами, адже Україна до цього була буфером між Ро-

сією, США та ЄС, і дозволивши Україні розвиватись, модернізуватись, вступивши в ЄС, порушитись баланс сил.

✎ Поширеною серед вчених є думка, що санкції не-ефективні й не здатні посприяти вирішенню політичних конфліктів. Так вважають Галтунг, Гуфбауер, Скотт, Еліот, Друрі [2]. Проте, недавні дослідження Д. Лесі та Е. Нью [3] в 2004 році показують, що санкціями часто досягається успіх, а також є випадки, коли лише погрози введення санкцій приводять до бажаного результату. Деякі вчені концентруються не на питаннях дієвості санкцій, а на вивченні умов, за яких їх застосування призведе до успіху.

Д. Лекціан і М. Сува [4] вважають, що демократичні держави із відкритою економікою легше переносять введені санкції і їх економіки швидше стабілізуються після цього періоду, ніж закриті держави.

Розглядаючи вплив санкцій на внутрішньополітичну ситуацію, Н. Маринов [5] доводить, що вони дестабілізують політичне керівництво держави, до якої їх було застосовано.

Важливим питанням є також дослідження впливу введених санкцій на торговельні взаємини держави із «третьми країнами». Такі дослідження висвітлені Гуфбауером, Карузо та Янгом [1; 7]. Існує думка, що часткові санкції можуть посприяти розвитку торговельних відносин держави, до якої було їх введено із «третьми державами», і не призвести до бажаного результату. Тому застосування санкцій повинно бути повним, а не частковим, певним чином необхідна ізоляція держави для досягнення бажаного ефекту.

✎ Зважаючи на актуальність теми в реаліях сьогодення, метою є дослідити торговельну політику

© Яремчук О. І., 2014.

Російської Федерації та вплив економічних санкцій на стан її економіки та світу.

ЄС – провідний торговельний партнер Росії. На країни ЄС припадає приблизно половина всього російського експорту та імпорту. За останнє десятиліття товарообіг між державами зріс більш, ніж у 3 рази, і до 2012 р. досягнув 336,5 млрд євро [8]. Обсяг експорту товарів з Росії в ЄС в період з 2002 по 2012 рр. збільшився в 3,5 рази – з 64,49 до 213,3 млрд євро. На рисунку 1 відображено найбільших держав світу, які імпортують товари з Росії.

Таким чином, з рис.1 можемо побачити, що Нідерланди імпортують 9,2 % всього торговельного обсягу Ро-

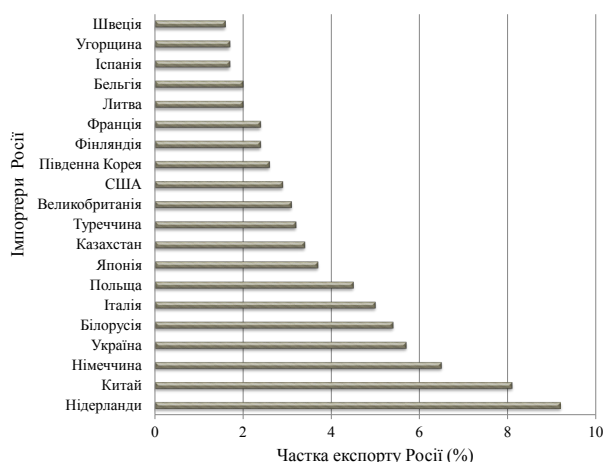


Рис. 1. Частки найбільших держав-імпортерів Росії станом на 2012 рік (розроблено автором за даними джерела [10])

сії, Німеччина є третьою країною-імпортером – близько 6,5 %, а Італія і Польща – близько 5 %.

Обсяг імпорту з ЄС до Росії за останніх 10 років зріс також в 3,5 рази – з 34,42 до 123,2 млрд євро [8]. Таким чином, ЄС займає перше місце у зовнішній торгівлі Росії. У зовнішній торгівлі ЄС Росія займає третє місце після США і Китаю, проте за обсягом імпорту товарів з ЄС в 2012 р. Росія випередила США і зайняла друге місце. Серед основних експортних ринків Євросоюзу Росія займає четверте місце. На рис. 2 подано динаміку найбільших держав-експортерів Росії.

Отже, Росія імпортує 14 % усієї продукції із Німеччини, 5,5 % – з України. Також важливо відзначити, що 4 %

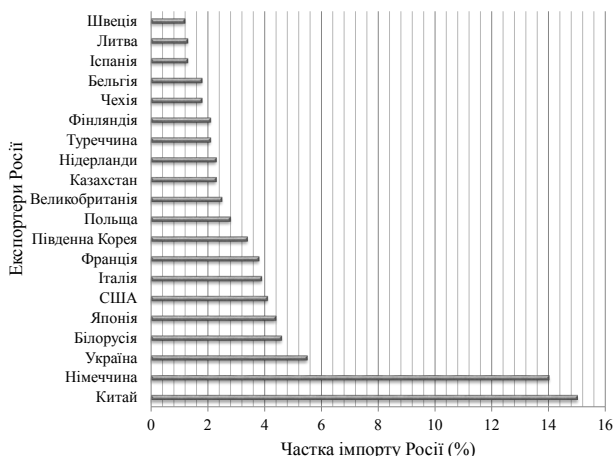


Рис. 2. Частки найбільших держав-експортерів Росії станом на 2012 рік (розроблено автором за даними джерела [10])

імпорту Росії займає і продукція США, і Франції, і Італії.

Незважаючи на позитивну динаміку торговельних зв'язків, російську сторону не задовольняє існуючий дисбаланс у структурі товарообміну. У 2012 р. в поставках товарів із Росії в ЄС, як і раніше, головну ланку займали товари сировинної групи, насамперед паливно-енергетичні товари (рис. 3). Мінеральна продукція займає 72 % експорту, а метали – 12 %.

В імпорті з ЄС до Росії домінували машини й устаткування – 49 %, хімічні товари – 15 %, готові вироби,

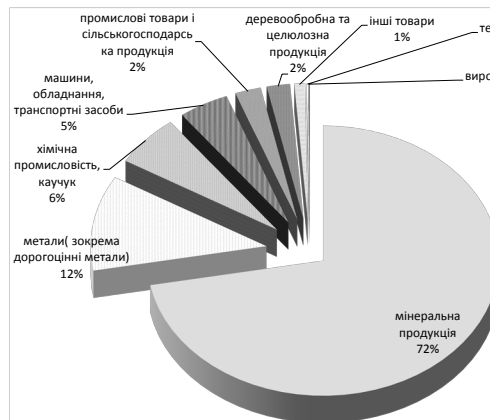


Рис. 3. Структура експорту товарів із Російської Федерації у 2012 році (розроблено автором за даними джерела [9])

продовольчі товари, сільськогосподарська продукція – 14 % (рис.4).

Євросоюз є найбільшим інвестором в російську економіку. Близько 75 % прямих іноземних інвестицій над-

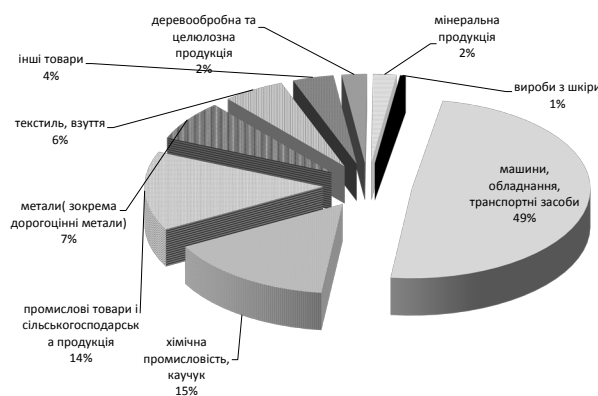


Рис. 4. Структура імпорту товарів до Російської Федерації у 2012 році (розроблено автором за даними джерела [9])

ходять з країн-членів ЄС. Імпорт послуг з ЄС до Росії в 2011 р. склав 24 млрд євро, а експорт в ЄС – 14,2 млрд євро [8]. Після 18 років переговорів Росія приєдналася до Світової організації торгівлі (СОТ), ставши її 156 членом. Вступ Росії до СОТ, безсумнівно, є важливим і для ЄС, оскільки ведення торгово-економічної діяльності на основі єдиних принципів і правил стимулює взаємні інвестиції і зміцнює торговельні відносини між партнерами.

Відповідно до зобов'язань, Росія знизилася імпорتنі мита в середньому з 10 % до 7,8 % у таких ключових секторах, як, наприклад, в автомобільній промисловості, імпорتنі мита знизилися з 30 % до 25 %, а після закінчення семирічного перехідного періоду вони мають бути знижені до 15 % [8]. За підрахунками експертів, в

середньому зниження імпорتنих мит заощадить експортерам країн-членів ЄС до 2,5 млрд євро щорічно. Передбачалось додаткове зростання експорту товарів з ЄС до Росії на суму близько 3,9 млрд євро щорічно.

Станом на 2013 рік у Російській економіці спостерігався повільний темп зростання. У дослідженнях МВФ А. Спілімберго [3] стверджує, що основою економічного зростання Росії був експорт енергоносіїв та зростання ціни на нафту з 2000 року і використання резервних потужностей економіки. На сьогодні, коли ціни на нафту стабілізувалися і резервні потужності вичерпані, зростання істотно сповільнилося.

З 2011 року економіка повністю виснажена, про що свідчить початок економічного спаду, в той час як інфляція залишається високою. Важливим аспектом є також геополітичні дії Росії в Криму, що значною мірою негативно вплинули на інвестиційний клімат держави.

Для підняття рівня економіки Росії слід реалізувати ряд заходів. Зокрема, сприяти залученню інвестицій через боротьбу з корупцією, зменшення проблем управління, адміністративних бар'єрів та регулювання. Постійні зусилля в розвитку глобальних інтеграційних процесів також необхідні для залучення інвестицій і технологій. До того ж, слід здійснювати приватизацію, підвищення конкуренції, збільшення розміру та ефективності банківського сектору, а також зниження цінових спотворень, особливо цін на комунальні послуги.

Проте, незважаючи на критичну ситуацію економіки, спостерігаємо зосередження політики держави не на економічному зростанні та розвитку, а на втіленні геополітичних цілей, а саме випробовуванні нових технологій війни та бажанні відродження імперії.

Таким чином, у відповідь на розпочату війну Росії в Україні, країни ЄС та США у березні та квітні 2014 року прийняли два етапи санкцій проти певних українських та російських фізичних і юридичних осіб. Загрози з приводу зростання санкцій спричинили підвищення ризику ведення бізнесу в Росії, що негативно впливає на інвестиційне середовище. У зв'язку з цим відбувся різкий відтік капіталу і значне скорочення емісії облігацій урядом і російськими компаніями, в той час як позикові ставки помітно зросли, а фондовий ринок знизився. Така ситуація призвела до різкого тиску на рубль, а тому Центральний банк Росії, підвищуючи процентні ставки, знизив гнучкість рубля і використав валютні резерви для його підтримки.

Рейтингова компанія S&P підрахувала, що протягом перших трьох місяців відбувся відтік 60 млрд \$, що приблизно становить суму втрат за минулий рік [3].

У липні Європою та США було запроваджено третій рівень санкцій проти Росії. Нові обмеження стосуються вже не окремих осіб, причетних до порушення територіальної цілісності та суверенітету України, а цілих секторів російської економіки. Слідом за ними санкції проти певних осіб та компаній ввели також Австралія, Японія, Канада, Норвегія і навіть Швейцарія, яка до цього часу виступала як країна із нейтральною позицією. Санкції ЄС, підтримані Норвегією, стосуються енергетичного, фінансового секторів та продукції військового та подвійного призначення.

Уряд Японії склав чорний список росіян та українців, чії активи у країні будуть заморожені. Серед 40 імен – экс-президент Віктор Янукович, керівництво окупованого Криму та низка сепаратистів. Крім того, у країну обмежили імпорту кримських товарів.

Канада, у свою чергу, запровадила нові обмеження проти 22 компаній та 19 фізичних осіб. До списку по-

трапили ВТБ, «Россельхозбанк», «Банк Москви» і Російський Національний Комерційний Банк. Також обмеження канадського уряду стосуються російської Об'єднаної суднобудівної корпорації і авіакомпанії «Доброльот». Саме такі дії світу, на думку експертів, можуть зупинити експансіоністську політику Росії.

До перехресної війни санкцій долучилась і Україна. Кабмін схвалив проект закону «Про санкції», відповідно до якого проти Росії може бути введено 26 видів санкцій. Зокрема йдеться про заморожування активів, заборону підприємницької діяльності та приватизації державних об'єктів власності, заборону на транзит товарів.

Обмеження будуть стосуватись фізичних та юридичних осіб, які причетні до фінансування тероризму та підтримки окупації Криму. У переліку – 172 прізвища російських та іноземних громадян та 65 юридичних осіб переважно російської власності.

Президент Литви 21 серпня підписала угоду із норвезькою компанією. Згідно з угодою, компанія Statoil з 2015 року впродовж п'яти років поставлятиме по 540 млн кубометрів газу на рік майбутнього терміналу СПГ в Клайпеді. Це становить приблизно одну п'яту імпортованого торік Литвою газу.

Речник Єврокомісії Джонатан Тодд вважає, що нові санкції мають на меті обмежити діяльність російських фінансових інституцій, а також встановлюють ембарго на постачання зброї, забороняють експорт товарів подвійного призначення, які можна використовувати і у військовій галузі. Також дія санкцій поширюється і на технології, що зокрема важливі при видобутку та переробці нафти [3].

Дослідження науковців Інституту світової економіки Пітерсона підтверджують часткову дієвість санкцій. Розглядаючи досвід минулих конфліктів, експерти зазначають, що економічні санкції США проти Куби з 1960 року виявились недієвими, ембарго спричинило значне погіршення умов життя людей без бажаного впливу на владу. Проте нещодавні санкції, введені ЄС та США проти Ірану в 2010 році, а саме обмеження фінансової сфери, інвестицій в газу, нафтову і нафтохімічну промисловість та часткову заборону експорту, призвели до призупинення Тегераном виробництва збагаченого урану і на поточному етапі країни Заходу вирішили послабити економічне ембарго.

Важливо зазначити, що санкції, введені проти Росії, зашкодять і Європі. В іранському випадку відбулось зростання цін на нафту після 2012 року, перевищивши 110 \$ за барель [3].

Виявлено, що санкції вплинуть на Росію у двох напрямках. Перший – фінансовий. Посилення санкцій обмежуватиме можливості російських банків і підприємств для залучення капіталу на західних ринках. Зовнішні банківські зобов'язання Росії більші, ніж заощадження. У разі посилення санкцій з боку Заходу, імовірно уряду доведеться використати валютних резервів на суму 490 млрд \$, щоб стабілізувати ситуацію на банківському та корпоративному ринку, які потерпають від ізоляваності. Другий напрям впливу на російську економіку – через торговельні обмеження. Це може бути ще більш дієвим через наявну структуру торгівлі. Росія експортує енергоносії і на отриманий прибуток імпортує промислові товари. Обмеження імпорту призведе до дефіциту на ринку товарів, що зрештою спричинить зростання цін.

Значне погіршення економічної ситуації в Україні – торговельного партнера Росії вплине і на її економіку, адже приблизно половина газу транзитуються до Європи через Україну. Також послабиться торгівля в інтегро-

ваних секторах – металургії, машинобудуванні та хімічній промисловості.

Економічні санкції, й зокрема послаблення економіки Росії негативно вплине і на її близьких торговельних партнерів, таких як Білорусь, Естонія, Литва, Туркменістан і Узбекистан. Воєнна ситуація в Україні може призвести до руйнування торгівлі газом та нафтою Росії, і тим самим вплинути на значну частину світу, адже Фінляндія, Прибалтика, Білорусь, Чехія повністю залежні від російського газу. Залежність центральної та південно-східної Європи також висока – близько 40–60 %.

Такі країни, як Вірменія, Киргизія, Молдова і Таджикистан отримають значні грошові перекази з Росії.

Деякі фінансові центри, зокрема, Люксембург, Кіпр, Багами та Сейшели, отримають значні надходження коштів в якості прямих іноземних інвестицій з Росії.

Проте, незважаючи на факт запровадження санкцій, президент Литви, Даля Грібаускайте, назвала їх запізними і недостатніми. Зокрема вона стверджує, що Росія не матиме перешкод у імпорті військових кораблів «Містраль» із Франції.

Аналізуючи думки політологів та економістів європейських країн, можна зробити висновок про їх розуміння неефективності запровадження економічних санкцій. На їх думку, відповідь Європи справді матиме значний негативний вплив на економіку Росії, проте погляди та принципи управлінців державою в Росії та Європі різняться тим, що В. Путіна не зупинить знищення економіка держави чи значні фінансові втрати перед можливістю втілення імперіалістичних стратегій.

Саме таку його відповідь спостерігаємо відразу ж після запровадження санкцій. Москва на сьогодні є найбільшим імпортером фруктів і овочів ЄС – більше 2 млрд євро на рік. Отже, Росія вводить обмеження на польські яблука, тим самим, починаючи «торговельну війну» з Європою. Адже експорт яблук Польщі до Росії складає половину торговельного обсягу. Також Кремль збирається обмежити імпорт польських груш, слив, вишень, абрикосів, нектарину, айви і всіх видів капусти.

Також низкою указів та законів впродовж року Росія вводить повну заборону на поставки яловичини, свинини, плодово-овочевої продукції, м'яса птиці, риби, сирів, молока і молочних продуктів з країн ЄС, США, Австралії, Канади та королівства Норвегії. Президент Росії аргументував це рішення «захистом національних інтересів».

Втім, частка імпорту на ринку Росії достатньо велика, половина усього сиру, що продається у країні, привезена з-за кордону і переважно з країн, які підпали під санкції. Майже 15 % фруктів на прилавках Росії також забороненого виробництва. Понад 25 % від імпорту належить і рибний сектор. 13 % усієї риби та свинини на ринку постачається з покараних країн. Не потраплять до Росії і 8 % від загальної потреби у птиці.

Існує ризик обмеження чи скорочення поставок газу в Європу, яка імпортує близько третини обсягу саме з Росії. Обсяг імпорту російського газу Німеччиною зараз становить 40 %.

Тому на даному етапі введено часткові санкції США та Європи, які з одного боку завдають вагомих втрат економіці Росії, однак даючи можливість до пошуку альтернатив та виходу з кризової ситуації, частково впливають і на Європу, і на США, і на «треті держави». Так світ намагається примусити Росію «сісти за стіл переговорів» і мирним шляхом вирішити конфлікт. Відповідно, Росія також вводить торговельні обмеження проти цих держав. Можемо спостерігати світову війну в торговель-

ній площині. Проте уряд України вважає санкції неефективними, адже 27 серпня Росія почала прямо вводити російську армію на територію України, і тому уряд просить держави Заходу вжити радикальніших фінансових заходів, які можуть повністю знищити економіку Росії, але в такому випадку є ризик початку глобальної Третьої світової війни. Перспективами подальших наукових досліджень є пошук ефективних торговельних методів впливу на управління держави.

Література.

1. Caruso R. The Impact of International Economic Sanctions on Trade: An Empirical Analysis / R. Caruso – Peace Economics, Peace Science and Public Policy: 9: 2, Article 1. – 2003.
2. Hufbauer G., Schott J., and Elliott K. Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, / G. Hufbauer, J. Schott, and K. Elliott - 2d ed. Washington, D.C: Institute for International Economics. – 1990.
3. Lacy D., Niou E. A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats / D. Lacy, E. Niou – The Journal of Politics 66:1–2004. – P. 25–42.
4. Lektzian D., Souva M. Institutions and International Cooperation: An Event History Analysis of the Effect of Economic Sanctions / D. Lektzian, M. Souva – Journal of Conflict Resolution 45(1) – 2001. – P. 61–79.
5. Marinov N. Does Pressure from the Outside Destabilize Leaders on the Inside? / N. Marinov - American Journal of Political Science 49, 3 – 2005. – P. 564–576.
6. Russian Federation. Staff Report of the IMF / IMF Country Report No. 14/175 – Washington, D. C. – 2014. – 73 p.
7. Yang J., Askari H., Forrer J., Teegen H. US Economic Sanctions: an empirical study / J. Yang, H. Askari, J. Forrer, H. Teegen - International Trade Journal. 18(1) – 2004. – P. 23– 62.
8. Представництво Росії в ЄС. Відносини Росія – ЄС. Торівля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russianmission.eu/ru/torgovlya>.
9. Федеральная Служба государственной статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftad#.
10. Observatory of Economic Complexity. Trade in Russia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/rus/>.

УДК 35.08:321.02(477)

Михайло Свирін

доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.політ.н., доцент

ПРИНЦИПИ ОБМЕЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ОФІЦІЙНОМУ ПОЛІТИЧНОМУ ДИСКУРСІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Мета публікації полягає в тому, щоб на основі аналізу офіційних документів виявити принципи обмеження політичної активності держслужбовців у політичному дискурсі сучасної української держави, провести реконструкцію змісту цих принципів і засобів їх реалізації. В контексті політичного процесу автор розглянув принципи департизації (позапартійності), політичної нейтральності та політичної неупередженості держслужби, які отримали правове закріплення в українському законодавстві різних років.

Ключові слова: принципи державної служби, політичний дискурс, принцип департизації, принцип позапартійності, принцип політичної нейтральності, принцип політичної неупередженості.

Mykhaylo Svirin

PRINCIPLES OF THE RESTRICTIONS OF POLITICAL ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS IN THE OFFICIAL POLITICAL DISCOURSE OF MODERN UKRAINIAN STATE

The objective of the article is to reveal the Principles of the restrictions of political rights of civil servants in the official political discourse of modern Ukrainian state (from 1991 to present), to reconstruct the matters of principles and means of their implementation. Author has considered the principle of departysation (non-partisan), the principle of political neutrality, and the principle of political impartiality of the Civil Service.

Keywords: principles of public service, the restriction of political activity of public servants, political discourse, the principle of departysation, the principle of non-partisan, the principle of political neutrality, the principle of political impartiality.

Михаил Свирин

ПРИНЦИПЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ОФИЦИАЛЬНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

Цель статьи заключается в том, чтобы на основе анализа официальных документов выявить принципы ограничения политической активности государственных служащих в политическом дискурсе современного украинского государства, провести реконструкцию содержания этих принципов и предусмотренных средств их реализации. Автор рассмотрел в контексте политического процесса документы разных лет, которые описывают принципы департизации (внепартийности), политической нейтральности и политической непредвзятости государственных служащих.

Ключевые слова: принципы государственной службы, политический дискурс, принцип департизации, принцип внепартийности, принцип политической нейтральности, принцип политической непредвзятости.

➤ Пошук оптимальної моделі включення державних службовців у політичний процес – одне з центральних питань теорії державної служби. В умовах розвитку сучасної української держави це питання набуло актуального характеру у зв'язку зі становленням інституту держслужби на фоні переходу до багатопартійної політичної системи і подальшого зростання ролі політичних партій у політичному житті суспільства. За останні два з половиною десятиріччя в офіційному політичному дискурсі з'явилися і набули закріплення у законодавстві декілька варіантів вимог до обмеження політичної активності держслужбовців: «принцип

департизації», «принцип позапартійності», «принцип політичної нейтральності», принцип політичної неупередженості» (Рис. 1). Дослідження змісту офіційних документів, у яких описуються ці принципи й засоби їх реалізації, дозволяє з'ясувати специфіку і потенціал кожного з них.

➤ Дослідженню взаємодії політичної і адміністративної сфери були присвячені ще роботи засновників науки державного управління В. Вільсона («Наука державного управління») та М. Вебера («Політика як

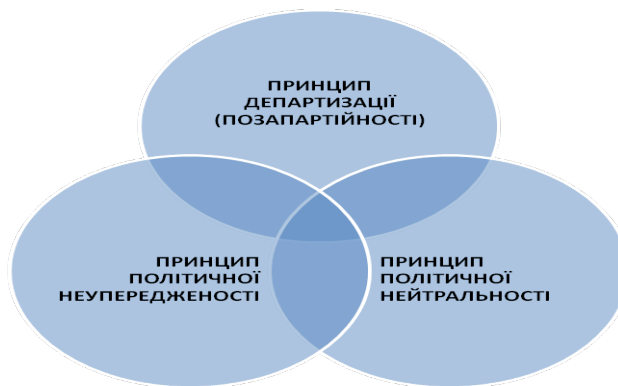


Рис. 1. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної української держави.

покликання і професія»). У наші часи питання зарубіжного досвіду, визначення принципів участі держслужбовців у політичному житті, розмежування політичних та адміністративних посад, обмеження політичних прав держслужбовців набули висвітлення у роботах багатьох вітчизняних дослідників. Помітний внесок у дослідження цієї теми зроблено у публікаціях таких авторів, як І. Данільєва, С. Дубенко, С. Ківалов, І. Коліушко, О. Литвин і Д. Минюк, В. Мельниченко, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, А. Панасевич, В. Побережна, А. Рачинський, О. Рацюк, І. Розпутенко, М. Рудакевич, С. Серьогін, Г. Ткач, О. Якубовський, Н. Янюк тощо. Поза межами наукової розвідки залишались питання співставлення змісту принципів обмеження політичних прав держслужбовців, які застосовувались у офіційному політичному дискурсі, та засобів реалізації цих принципів.

Мета

Мета статті полягає у тому, щоб виявити принципи обмеження політичної активності державних службовців у політичному дискурсі сучасної української держави, провести реконструкцію їх змісту та визначити відповідні засоби їх реалізації.

Виклад основного матеріалу

Із перших днів проголошення незалежності України простежувалось прагнення влади забезпечити обмеження впливу партій на апарат держави. Про це свідчить прийняття 24 серпня 1991 року Постанови Верховної Ради «Про департизацію державних органів, установ та організацій», яка вимагала «припинення діяльності організацій політичних партій в усіх органах державної влади» [1]. В той час в Україні ще не існувало інституту державної служби, і рішення Верховної Ради було спрямовано передусім на обмеження впливу колишньої КПРС на державні інститути республіки. Майже через п'ять років вже у Конституції України було встановлено, що «не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування» [2, ст. 37]. Як відомо, інститут держслужби було започатковано у 1994 році з набуттям чинності Закону України «Про державну службу», і конституційне обмеження поширювалось на органи публічної влади, де саме і працювали держслужбовці.

В Законі «Про державну службу» набули закріплення основні її принципи, серед яких: принципи служіння народу України; демократизму і законності; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму (ст. 3) [3]. Зазначені принципи визначають, на думку автора, загальні вимоги до участі держслужбовців у політичному житті суспільства, проте вони не визначають вимоги до

відносин з ключовими суб'єктами політичного процесу (держави, політичні інститути держави, політичні інститути громадянського суспільства).

За авторською оцінкою, вимога забезпечити обмеження політичної активності певних груп держслужбовців (перш за все, мілітаризованого та спеціалізованих видів державної служби) набула правового закріплення спочатку у формі принципу департизації або принципу позапартійності. Принцип департизації було закріплено при визначенні основ побудови Збройних Сил України (1993) [4]. Термін принцип позапартійності вжили при визначенні принципів функціонування Служби безпеки України (1992) [5]. Пізніше принцип позапартійності згадувався у базових законах про розвідувальні органи [6], про Державну прикордонну службу України [7], про Державну кримінально-виконавчу службу України [8] та інших. Як правило, для забезпечення реалізації цих принципів у законодавстві було передбачено обмеження права службових осіб цих державних органів на членство у політичних партіях.

Нова хвиля інтересу до визначення принципу обмеження політичної активності держслужбовців пов'язана з затвердженням «Концепції Адміністративної реформи в Україні» [9]. В Концепції була висловлена пропозиція закріпити у новій редакції закону про держслужбу принцип політичної нейтральності, провести розмежування політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади і запровадити нову класифікацію державних посад: політичні, адміністративні і патронатні посади [9, с. 29]. До політичних посад («політичних діячів») планували віднести посади членів уряду України, а також посади перших заступників міністрів і голів обласних державних адміністрацій, їх перших заступників [9, с. 22, 26]. При цьому слід сказати, що у тексті Концепції не розкривались причини такої новації, зміст нового принципу, система засобів його реалізації. У подальшому тези про необхідність забезпечення політичної нейтральності державних службовців і розмежування політичних і адміністративних посад стали вживати у текстах політичних, програмних і концептуальних офіційних документів: Послання Президента України «Україна: поступ у XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр.» [10]; «Стратегія реформування системи державної служби в Україні» [11]; Послання Президента України «Європейський вибір» [12]; «Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [13]; «Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки» [14].

Серед документів цього часу окремо стоять «Загальні правила поведінки державного службовця» [15]. В них уперше набув правового закріплення принцип політичної неупередженості державних службовців. На реалізацію цього принципу були спрямовані дві норми документу: 1) «Державні службовці, з урахуванням конституційних прав, можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підірвати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Власні політичні погляди вони не можуть використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків»; 2) «Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій...» [15]. Слід сказати, що термін «принцип політичної неупередженості державної служби» прожив у чинному

законодавстві майже десять років аж до скасування першої редакції «Загальних правил» у 2010 році [16]. Його повернення у тексти законодавчих актів відбулося з прийняттям Законів «Про державну службу» та «Про правила етичної поведінки».

Далі повернемося знов до інтерпретації принципу політичної нейтральності у офіційному політичному дискурсі. Спроба розширити перелік засобів забезпечення принципу політичної нейтральності була зроблена у «Концепції розвитку законодавства про державну службу» (2005). Цей документ з'явився після бурхливих подій «помаранчевої революції». Після проведення голосування в ході другого туру президентських виборів 2004 року Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України 3 грудня 2004 року прийняла рішення, у якому, зокрема, зазначалось, що службові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не дотримувались вимоги щодо заборони участі у передвиборній агітації, здійснювали незаконне втручання у виборчий процес [17]. На підставі цього Суд зробив висновок про порушення принципів виборчого права та неможливість встановити результати волевиявлення другого туру президентських виборів. У затвердженій на такому фоні «Концепції розвитку законодавства про державну службу» відзначалось, що негативні фактори і тенденції в системі державної служби спричинені, у тому числі, «недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців» [18]. У зв'язку з цим основою для подальшого розвитку державної служби визначались знов-таки традиційні (з часів затвердження «Концепції Адміністративної реформи в Україні») засоби: законодавче закріплення принципу «політичної нейтральності державних службовців»; «розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень та відповідальності осіб, що їх займають»; «надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків» [18]. Крім того, окремо зазначалася необхідність «вдосконалення правових механізмів забезпечення політичної нейтральності державних службовців» [18]. Таким чином, сам факт включення цього питання до Концепції став свідченням незадоволеності глави держави результатами попередніх реформаторських зусиль. Проте, у тексті Концепції не вказувалось, які конкретні зміни пропонується зробити.

Як показує вивчення офіційних документів наступного керівництва держави, інтерес до цієї теми не змінився. Наприклад, реформування системи державної служби на засадах «політичної нейтральності» було названо серед пріоритетів Програми діяльності уряду під головуванням Ю. В. Тимошенко (2005) [19]. Про солідарність з таким баченням Президента В. А. Ющенко свідчить його перше Послання до парламенту у 2006 році, де зазначалося, що «забезпечення політичної нейтральності та суспільної престижності професійної державної служби» розглядається Президентом як один із п'ятих пріоритетів реальної, комплексної політичної реформи [20]. Таким чином, політична нейтральність набувала вже риси певної цінності.

У таких умовах актуальності набувало завдання дати відповідь на питання про те, за допомогою яких інноваційних засобів можна надійно забезпечити політичну нейтральність держслужбовців. Така відповідь була запропонована у тексті «Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні» (2006): передбачити норму про припинення службовцями на час перебування на державній службі членства у політич-

них партіях [21]. Така ідея також була продубльована через рік в Указі Президента В. А. Ющенко «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» (2007) [22]. Проте, слід визнати, що декілька спроб за каденцію Президента В. А. Ющенко прийняти та ввести в дію нову редакцію Закону «Про державну службу» з закріпленням в ньому принципу політичної нейтральності, не мали успіху.

На початку 2010 року естафету підхватив наступний глава держави В. Ф. Янукович. Вже у липні 2010 року парламент ухвалив президентський законопроект «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», в якому серед пріоритетів державної політики була названа задача провести модернізацію системи державної служби «на принципах професійності та політичної нейтральності» (ст. 3) [23]. Закріплення цієї ідеї у конституційному законі – це вищий рівень визнання важливості й актуальності завдання.

У 2011 році Президент вніс до парламенту законопроект «Про державну службу», який передбачав правове закріплення принципу «політичної нейтральності і лояльності» (ст. 3) [24]. Норми, що передбачались для реалізації цього принципу, представлені у таблиці 1. За авторськими оцінками, ці пропозиції знімали не всі, але ж суттєві підстави, що викликають протиріччя між професійними і особистими політичними інтересами державного службовця.

Після доопрацювання законопроекту в жовтні 2011 року парламент ухвалив нову редакцію Закону «Про державну службу» [25]. В ньому замість принципу «політичної нейтральності і лояльності» з'явився принцип «політичної неупередженості» (стаття 3) і було вилучено три норми: про обмеження права на участь у політичних партіях; обмеження права на свободу слова в ході проведення передвиборної агітації; обов'язковість відпустки службовця кандидата на виборах у період виборчого процесу.

Глава держави без будь-яких зауважень підписав нову редакцію закону. Таким чином, чергова рішуча спроба здійснити правове закріплення принципу «політичної нейтральності державних службовців» завершилася поразкою. «Новий» принцип політичної неупередженості й основні засоби його реалізації вже були закріплені у чинному законодавстві протягом 2000–2010 років («Загальні правила поведінки державного службовця» [15]). Низка ефективності такого варіанту правового обмеження політичної активності держслужбовців фактично визнана низкою офіційних політичних документів двох Президентів України [18; 21] і судовим рішенням [17].

Принцип «політичної неупередженості» також набув правового закріплення у Законі «Про правила етичної поведінки» (2012) [21]. Зміст цього правила розкривається у статті 8: «Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків» [26]. У грудні 2012 набув чинності «Примірний кодекс корпоративної культури державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату», в якому «політична неупередженість» названа однією з корпоративних цінностей державного органу [27]. Ймовірно, і надалі термін «принцип політичної неупере-

**Порівняння фрагментів законопроекту та Закону України «Про державну службу»
щодо обмеження політичних прав державних службовців**

Стаття 11. «Вимоги до політичної нейтральності та лояльності державного службовця» проекту Закону «Про державну службу» № 8306 від 25.03.2011 [24]	Стаття 13. «Вимоги до політичної неупередженості державного службовця» Закону України від 17.11.2011 № 4050-VI «Про державну службу» [25]
1. Державний службовець у межах своїх повноважень повинен об'єктивно і неупереджено виконувати законні накази (доручення) осіб, які займають політичні посади і яким він підпорядкований, незалежно від партійної приналежності цих осіб та особистих політичних переконань державного службовця. 2. Державний службовець не має права бути членом політичних партій, організовувати страйки та брати в них участь. 3. Державному службовцю забороняється брати участь у передвиборній агітації, крім випадків його реєстрації кандидатом на виборну посаду. У разі реєстрації державного службовця кандидатом на пост Президента України, у народні депутати України, у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, на посаду сільського, селищного, міського голови він повинен протягом двох тижнів з моменту реєстрації подати заяву про надання відпустки на період виборчого процесу. 4. Державний службовець під час виконання посадових обов'язків не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії, що будь-яким чином можуть свідчити про його особливе ставлення до певних політичних партій.	Державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань. Державний службовець не має права організовувати страйки та брати в них участь. Державний службовець під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій.

дженості» отримує прописку в офіційному політичному дискурсі української держави.

Висновки

✎ Принцип департизації або позапартійності – це вимога обмежити вплив політичних партій на професійну діяльність корпусу державних службовців. Засобом реалізації цього принципу стала норма про заборону створювати в державних органах осередки політичних партій. В окремих випадках реалізація принципу департизації (позапартійності) пов'язана з закріпленням у законодавстві про мілітаризовані та деякі спеціальні види державної служби норми про заборону службовцям бути членами політичних партій (наприклад, військовим Збройних Сил України, Служби безпеки України, державної прикордонної служби тощо).

Принцип політичної нейтральності – вимога забезпечити обмеження широкого кола політичних прав для державних службовців з метою створення умов для належного виконання ними своїх професійних обов'язків. Пріоритетність забезпечення цього принципу у професійній діяльності державних службовців до цього закріплено у Законі України «Про основи внутрішньої та зовнішньої політики» (2010). Засоби реалізації принципу політичної нейтральності в офіційних документах мають декілька варіантів комплектації. Вузкий варіант включає норми про: а) правове закріплення принципу політичної нейтральності у базовому законі про державну службу; б) розмежування політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади. Після подій помаранчевої революції 2004 року цей набір було доповнено з арсеналу інструментів реалізації принципу позапартійності, а саме пропозицією встановити заборону на членство у політичних партіях для цивільних державних службовців. Широкий варіант передбачає доповнення цих обмежень наступними вимогами: а) здійснити обмеження права на участь службовців у політичних партіях;

б) передбачити заборону для службовця участі у передвиборній агітації, крім випадків його реєстрації кандидатом; в) після реєстрації кандидату з числа державних службовців передбачити відпустку на період участі у передвиборній компанії; г) передбачити обмеження свободи слова і інформації з політичних питань при виконанні професійних обов'язків. У найбільш повному варіанті набір цих обмежень представлено у проекті Закону «Про державну службу» № 8306 від 25.03.2011.

Принцип політичної неупередженості набув правового закріплення уперше в «Загальних правилах поведінки державного службовця» (2000), а після їх скасування – у Законах України «Про державну службу» (2011) і «Про правила етичної поведінки» (2012). Засоби реалізації цього принципу передбачають: а) обмеження свободи слова та інформації стосовно політичних уподобань при виконанні професійних обов'язків та, зокрема, в ході передвиборних кампаній; б) вимогу виконувати службові обов'язки незалежно від партійної належності й політичних переконань; в) обмеження права демонструвати свої політичні погляди або ставлення до політичних партій під час виконання службових обов'язків. Для забезпечення реалізації цих вимог у практичній діяльності державних службовців необхідні додаткові тлумачення ключових термінів, які застосовані для побудови їх формулювань.

Література

1. Про департизацію державних органів, установ та організацій: Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 № 1429-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 504.

2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

4. Про Воєнну доктрину України: Постанова Верховної Ради України від 19.10.1993 № 3529-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 43. – стаття 409.

5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – стаття 382. – С. 6.

6. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 № 2331-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – стаття 94. – С. 3.

7. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – стаття 208. – С. 3.

8. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Голос України, 26.07.2005. – № 135.

9. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К. : Центр політико-правових реформ, 1998. – 62 с.

10. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр. : Послання Президента України Верховній Раді України від 23.02.2000 // Урядовий кур'єр. – 2000. – 28 січ.

11. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16.

12. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 черв.

13. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – С. 578.

14. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. N 746 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.

15. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 № 58 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1971.

16. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 04.08.2010 № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90, стор. 211.

17. Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року: Рішення Верховного Суду від 03.12.2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 8 груд.

18. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 05.01.2005 № 1/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 2. – Ст. 76.

19. Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 6. – Ст. 348.

20. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України

до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» // Урядовий кур'єр. – 2006. – 10 лютого.

21. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006 // Урядовий кур'єр. – 2006. – 3 берез.

22. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20.09.2007 № 900/2007 // Урядовий кур'єр. – 2007. – 26 верес.

23. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // Голос України, 20.07.2010. – № 132.

24. Проект Закону про державну службу № 8306 від 25.03.2011 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39999.

25. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Голос України, 19.01.2012. – № 10.

26. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Голос України, 12.06.2012. – № 106.

27. Примірний кодекс корпоративної культури державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату: Наказ Нацдержслужби України від 25 грудня 2013 року № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/publish/article;jsessionid=D44CEC950282D26EBCCC670BBD5F72F4?art_id=831762.

УДК 352.075.1

Сергій Возний

аспірант НАДУ при Президентіві України

ОСНОВНІ ЧИННИКИ ТА МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄЗДАТНОСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

Доведено, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Підкреслюється, що сучасна світова практика функціонування зазначених органів засвідчує, що тільки за довершених форм і методів, постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. Для України на даному етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. До найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. Аналізуються основні напрями (чинники, механізми та технології) підвищення дієздатності місцевих громад.

Ключові слова: людина, політика, культура, громада, самоврядування, держава.

Sergiy Vozniy

MAIN DIRECTIONS (FACTORS, MECHANISMS AND TECHNOLOGIES) OF INCREASING THE CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES

It is proved that the interaction of local self-governments with public is a prerequisite for their effective and transparent activity. It is emphasized that the current international practice of functioning of these bodies shows that only by perfect forms and methods, constant interaction, collaboration with service users they can fulfill their functions, improve the processes of interaction and decision-making authorities in general. In Ukraine, at this stage of its development as a legal, social and democratic state this issue acquires particular importance. The most pressing challenges include issues involving the public in decision-making and, as a result, achieving efficiency and transparency of public authorities. Article analyzes basic directions (factors, mechanisms and technologies) of enhancing the capacity of local communities.

Keywords: human, politics, culture, community, self-government, state.

Сергей Возный

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (ФАКТОРЫ, МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ) ПОВЫШЕНИЯ ДЕЕСПОСОБНОСТИ МЕСТНЫХ ОБЩИН

Доказано, что взаимодействие органов местного самоуправления с общественностью является необходимым условием их эффективной и прозрачной деятельности. Подчеркивается, что современная мировая практика функционирования указанных органов свидетельствует, что только при совершенных формах и методах, постоянном взаимодействии, сотрудничестве с пользователями услуг они могут качественно выполнять свои функции, улучшить процессы взаимодействия и принятия решений органами власти в целом. Для Украины на данном этапе ее становления как правового, социального и демократического государства этот вопрос приобретает особое значение. К наиболее актуальным задачам относятся вопросы привлечения общественности к процессу принятия решений и, как результат этого, достижение эффективности и прозрачности деятельности органов публичной власти. Анализируются основные направления (факторы, механизмы и технологии) повышения дееспособности местных общин.

Ключевые слова: человек, политика, культура, общество, самоуправление, государство.

Сучасний розвиток демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, її методів та форм. В контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, тому що вони є найбільш наближеними до населення. Розвиток та зміцнення місцевого самовря-

дування як форми народовладдя служитиме запорукою подальшого розвитку держави в цілому. Стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України до 2015 року є: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Підвищення конкурентоспроможності регіонів вимагає структурної диверсифікації економічної бази регіонів на новій технологічній основі, збільшення обсягу інвестицій у пріоритетні сфери економіки, запровадження ефективних важелів підтримки малого та середнього підприємництва, сприяння створенню й впровадженню інновацій, розбудови і модернізації інфраструктури, сприяння розвитку людських ресурсів.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях бюджетної децентралізації. Тому потрібно спрямувати зусилля на вирішення таких конкретних завдань: визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи; підготовку нормативно-правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад [1].

Проектом Концепції внесення змін до Конституції України, який 21 червня 2013 р. прийняла за основу Конституційна Асамблея, утворена у 2012 р. Президентом України (далі – проект Концепції) [2], встановлюється, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку» [3].

Згідно з цією Концепцією, умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення у населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання. Така спільна діяльність напряму пов'язана з етнокультурними та соціально-психологічними взаємовідносинами особи та місцевого самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина. В основу Концепції покладено філософію самоспроможності територіальної громади. Йдеться про створення умов для того, щоб громадяни – жителі сіл, селищ і міст – могли у зручному для себе режимі отримати публічні послуги.

Питання забезпечення дієздатності територіальної громади розглядають такі науковці, як В. Мамонova, А. Колодій, В. Місюра, В. Рубцов, І. Ібрагімова, О. Бабінова та ін. Але, як показує аналіз нормативно-правової бази та узагальнення теоретичних наробок, здійсненню громадою своїх функцій присвячено зовсім невелика частина досліджень і законодавчих актів, що виявляється невідповідним сучасним умовам. Ще докладно не прописаний механізм взаємодії між державною владою, органами місцевого самоврядування та громадою, що призводить до стримування демократичних процесів у суспільстві [4]. Громада – це,

перш за все, група, яка має соціально значущу мету, спрямовану на позитивні зміни як окремого індивіда, що входить в неї, так і навколишнього його світу. Наявність цієї мети, прагнення її досягти обумовлює виникнення між членами громади різних відносин і взаємозв'язків, які мають більш-менш стійкий характер [5]. «...Розвиток громади – це певний підхід до розв'язання людських потреб, який сприяє налагодженню стосунків на основі довіри, єдності та співпраці, необхідних людям для того, аби вони могли працювати разом над усвідомленням та аналізом своїх проблем і знаходити справедливі та ефективні розв'язання цих проблем» [6]. Для того, щоб проаналізувати дієздатність територіальних громад України та їх спроможність реалізувати визначені у Концепції реформування місцевого самоврядування, Я. Варда і В. Ключовські пропонують розглядати територіальну громаду в Україні в таких якостях: як колектив самостійних суб'єктів права – фізичних осіб; носія певного культурного надбання, якому можуть бути притаманні місцеві традиції та звичаї, носія духовно-інтелектуального потенціалу; концентрацію трудових ресурсів; у якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування та елемент системи місцевого самоврядування; суб'єкта права комунальної власності; як суб'єкта бюджетного права, за яким визначений відповідний бюджет місцевого самоврядування [7].

Конституція України (Стаття 140) стверджує право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. У свою чергу, автори навчального посібника з розвитку громади, розглядаючи механізми побудови демократії шляхом розвитку громад та посилення впливу громадськості на вирішення нагальних проблем, формують наступні принципи роботи в громаді: бажання змінити своє життя і готовність до відповідальності як основний принцип дій; позитивне мислення, гнучкість; збереження культурних традицій громади; участь як умова розвитку громади; розвиток партнерства; спільне вирішення конфліктів; готовність до навчання [8]. Загальновідомим є положення про те, що люди здатні перетворювати світ. В ньому підкреслюється провідна роль суб'єктивного чинника в розвитку громади. Розвиток громади пов'язаний зі свідомою діяльністю індивіда, на перший план виходить індивідуальна свідомість та її спонукальний вплив на динамічні зміни у громаді. Зрозумілим є також і те, що дійсний розвиток розпочинається зсередини. «Доки людина не матиме бажання змінити себе саму, ніхто інший не може змінити її. Оточення може лише надавати підтримку, дещо радити, але вирішальне значення у прийнятті рішення відіграє сама особа, лише вона вирішує, що для неї добре, а що ні, якою дорогою йти і що робити» [9]. Цей принцип також підкреслює велике значення суб'єктивних факторів в розвитку громади. Тобто у розвитку переважають чинники, пов'язані з раціональною, вмотивованою поведінкою та діяльністю суб'єкта – людської особистості.

Далі слід забезпечити взаємопов'язаність, цілісний підхід до організації справи. «Говорячи про розвиток громади, будьте свідомі, адже все взаємопов'язано, і по-справжньому зрозуміти окрему проблему розвитку можна лише зважаючи на відносини, які існують між цією проблемою та іншими ділянками життя» [9, с. 93]. Цей принцип підкреслює причинну зумовленість усіх соціальних процесів. Кожна підсистема, що входить до структури громади, існує не ізольовано, а знаходиться у причинно-наслідковій залежності від інших.

Незаперечним є положення про те, що внутрішнім двигуном і рушієм розвитку є конкретна, особиста

участь. «Лише тоді, коли людина робить свій внесок в загальну справу, тобто починає брати в ній участь, можна здійснювати процес розвитку та досягти бажаного результату» [9, с. 94].

Враховуючи практику сучасного українського суспільства, вченими були сформульовані наступні висновки щодо розвитку громад: зовнішні умови громади як збуджувальні сили розвитку сьогодні все більше поступаються місцем суб'єктивним чинникам людського життя, тому джерела розвитку громади слід шукати в ній самій. Громада має потенційну здатність до саморозвитку і соціальних змін, вона втілює у собі повсякденні потреби і далекосяжні інтереси людського існування; рушійна сила розвитку полягає в притаманних будь-якому суспільству конфліктах і протиріччях. Соціальний конфлікт піддається раціональному регулюванню, що призводить до «контрольованої еволюції». Еволюційний шлях, шлях реформ є необхідною умовою соціальної стабільності; спільнота – система суб'єктивного типу, тому вона є носієм соціальної активності, яка проявляється в потребі членів громади змінювати або підтримувати основи своєї життєдіяльності відповідно до своїх ціннісних орієнтацій. Істинно соціальна активність полягає в спрямованості на зміну обставин життя людей і на самозміну з користю для себе та інших людей; громада – це система, що складається з окремих підсистем. Кожна з підсистем знаходиться в причинно-наслідковій залежності від інших. Всі ці підсистеми складають ієрархічну структуру, знаходяться в певній субординації, підпорядкованості [5, с. 19].

Цікавий підхід до визначення структури громади міститься в навчально-методичному посібнику «Громади України: на шляху відродження». Автори використовують так звану модель «серця», яка складається з чотирьох елементів. «Серце» оточене трьома концентричними колами. Ось як автори описують дану структуру:

- серце посередині символізує пересічних людей, які взяли на себе обов'язок працювати разом над поліпшенням своєї громади;
- друге коло, що оточує серце, може символізувати тих людей і організації, які працюють безпосередньо з «серцем» і з волонтерськими групами, щоб стимулювати і підтримувати процеси розвитку громади. Це той рівень, на якому знаходяться працівники, лідери розвитку громади. До цього кола входять також місцеві чи обласні органи виконавчої влади, а також регіональні недержавні ресурсні центри. Їхня роль полягає у навчанні ініціативних груп та пересічних громадян на рівні «серця», а також громадських організацій шляхом надання підтримки, інформації та технічної допомоги. Їхнє призначення – підтримувати «серце», але вони ніколи не повинні займати його місце або виконувати його роботу;
- третє коло, що оточує «серце», символізує регіональні та загальнодержавні владні та економічні структури, які можуть утворювати позитивне або негативне середовище для процесів розвитку громади через законодавство, визначення політичного курсу та бюрократичні процеси;
- четверте коло уособлює міжнародні сили та зовнішні умови, що впливають на розвиток громадянського суспільства [6].

Територіальна громада виступає як суб'єкт взаємодії з владою як на рівні органів державної влади, так і на рівні місцевого самоврядування. Сучасні науковці

визначають п'ять основних типів взаємодії влади з громадськістю: інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль [10]. Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Так, наприклад, при інформуванні проводяться прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи та ін. Для консультування використовуються громадські слухання, відкриті бюджетні слухання, проводяться опитування громадської думки, створюються громадські ради та дорадчі комітети. Партнерство, як правило, здійснюється через укладання контрактів на спільне створення та надання послуг. При делегуванні частка владних повноважень у прийнятті рішень та здійсненні й впровадженні політики передається громадськості. Через використання цих форм і досягається громадський контроль.

Важливим аспектом взаємодії органів влади з громадськістю на сучасному етапі є також електронні технології та електронне урядування. Застосування органами державної влади та місцевого самоврядування мережі Internet дозволяє їм не тільки надавати інформацію про свою діяльність, про стан виконання проєктів та програм, а й отримати відгук від населення – користувача їх послуг, інформацію щодо якості своєї роботи, пропозиції щодо її покращення тощо.

✎ Таким чином, сучасний етап розвитку українського суспільства та держави, у тому числі – і органів місцевого самоврядування, характеризується розширенням співпраці з громадськістю та територіальними громадами, що забезпечує можливість реалізації основних принципів місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування на практиці є місцевою владою, що формується мешканцями населеного пункту шляхом періодичних, справедливих і демократичних виборів і яка в кожному населеному пункті вирішує основну частину місцевих справ та надає необхідні для населення послуги. Ця влада є незалежною від державної влади в межах, визначених законом, і може здійснюватися мешканцями окремих населених пунктів безпосередньо (загальними зборами, або через місцеві референдуми), а також місцевими радами, що складаються з депутатів, які обираються і діють в інтересах всього населення. Головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування виконується виборними органами та їх виконавчими комітетами [4].

Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їх ефективною та прозорою діяльністю. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за довершених форм і методів, постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. Для України на даному етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. До найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади.

Література.

1. Регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/DOPOVID07/Dopovid-Rozd-6.pdf/>.
2. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року №328/2012 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президен-

та України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>.

3. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму [Електронний ресурс] / О. В. Батанов. – Режим доступу до ресурсу: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_2/89.pdf.

4. Ваніна Я. А. Активізація участі громадян у місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] / Я. А. Ваніна. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/15.pdf>.

5. Абрамов Л. К. Центр місцевої активності для розвитку громади / Абрамов Л. К., Азарова Т. В. – Кіровоград: ІСКМ, 2012. – 144 с. – С. 6.

6. Громади України: на шляху відродження: [навчально-методичний посібник] / Відповідальний за випуск К. Гуриєнко. – К. : Ай-Бі, 2002. – 279 с. – С. 29–39.

7. Варда Я. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клосовські; пер з пол. М. Желяк. – К. : Молодь, 2005. – 312 с. – С. 42.

8. Посібник з розвитку громади: практичний poradник для небайдужих / Кол.авт. : Л. Єльчева, І. Ібрагімова та ін. – 2-ге вид. – К., 2008. – 458 с. – С. 26–28.

9. Грицаєнко В. Социальный капитал и гражданское общество: Рецензия на статью Fransis Fukuyama. «Social Capital and Civil Society [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: // <http://scd.centro.ru>. – С. 85.

10. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Укр. пер. – Л.: Львівськ. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

Світлана Яромічпрофесор кафедри менеджменту організацій
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н.**Світлана Савенкова**старший викладач кафедри менеджменту організацій
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ МАРКЕТИНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена використанню маркетингу в діяльності органів місцевого самоврядування. Авторами розроблено та запропоновано концептуальну модель маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування, яка складається з чотирьох блоків (аналітичний, цільовий, блок практичної реалізації та результуючий блок). Обґрунтовано, що дана модель виступає як сукупність принципів і методів, економічних і правових форм, організаційних структур, в рамках і за допомогою яких будуються стосунки між ОМС та територіальними громадами.

Ключові слова: концепція, маркетингова діяльність, маркетингові технології, органи місцевого самоврядування, соціальний маркетинг, територіальний маркетинг, маркетинг послуг, контент-аналіз.

Svetlana Yaromich, Svetlana Savenkova

THE CONCEPTUAL MODEL OF THE MARKETING ACTIVITY' ORGANIZATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The article is devoted to the use of marketing in local self-government bodies' activity. The authors have developed and proposed a conceptual model of the marketing activity' organization in local self-government bodies, which consists of four blocks (analytical, target, practical implementation and the resulting one). It is proved that this model serves as a set of principles and practices of economic and legal forms, organizational structures, through which relationships between local self-government bodies and local communities are built.

Keywords: conception, marketing activity, marketing technologies, local self-government bodies, social marketing, territorial marketing, service marketing, content-analysis.

Светлана Яромич, Светлана Савенкова

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ МАРКЕТИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена использованию маркетинга в деятельности органов местного самоуправления. Авторами разработана и предложена концептуальная модель организации маркетинговой деятельности органов местного самоуправления, которая состоит из четырех блоков (аналитический, целевой, блок практической реализации и результирующий блок). Обосновано, что данная модель выступает как совокупность принципов и методов, экономических и правовых форм, организационных структур, в рамках и с помощью которых строятся отношения между ОМС и территориальными громадами.

Ключевые слова: концепция, маркетинговая деятельность, маркетинговые технологии, органы местного самоуправления, социальный маркетинг, территориальный маркетинг, маркетинг услуг, контент-анализ.

Сучасна ситуація розвитку українського суспільства, завдання реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні, підвищення ролі громадянського суспільства визначають нові актуальні вимоги до діяльності органів місцевого самоврядування. Саме тому потрібен новий підхід до вирішення завдань органів місцевого самоврядування. Одним з таких підходів є маркетинговий.

Маркетинг у діяльності органів місцевого самоврядування став не лише головною темою на обговореннях і наукових конференціях, що проводилися по всьому світу, але й наочною областю академічних і практичних досліджень провідних фахівців. Так, робота І. Дробязко присвячена використанню маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування [2]. О. Лашенко сформувала маркетингово-орієнтовану систему управління в місцевому самоврядуванні [7]. В працях М. Окландера розглянуто проблеми формування маркетингової сис-

теми країни та розроблено концепцію маркетингової діяльності органів державного управління [8]. У публікаціях О. Чебана зроблено акцент на структурно-логічній моделі муніципального маркетингу [13]. Велику роль відіграють дослідження та розробки О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [6] та багатьох інших.

Проте в зазначених та аналогічних працях досі не розглянуто системну модель, яка б комплексно описувала маркетингову діяльність, маркетингові технології та інструменти, які слід використовувати в своїй діяльності органам місцевого самоврядування.

Створення концептуальної моделі організації маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування.

Як зазначено в енциклопедії державного управління, концепція (від лат. *conceptio* – сприйняття) – це спосіб розуміння, трактовка процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на

окремих предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму під час формування державної політики або розробленого і затвердженого в установленому порядку документа [3, Т.1, с. 312].

Сутнісна основа концептуальної моделі організації маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) полягає в тому, щоб створити об'єктивні умови застосування маркетингових технологій в діяльності органів місцевого самоврядування та закріпити їх, тобто створити законодавчі, економічні, організаційні та інформаційні основи їх впровадження та використання на інституційній основі.

Ця модель передбачає досягнення наступної мети: на основі використання маркетингових технологій створити дієвий механізм взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

На інституційному рівні концептуальна модель передбачає удосконалення нормативно-правової бази, внесення змін до законодавства України, яким регулюються питання регіонального розвитку та діяльності органів місцевого самоврядування.

Маркетингова діяльність, що розглядається в рамках концептуальної моделі, описується за допомогою наступних соціальних дескрипторів:

- загальна мета і головні завдання маркетингової діяльності;
- основні учасники, а також форми, структура і технології їх взаємодії;
- середовище, у якому діють учасники;
- принципи, які повинні послідовно реалізовуватися в процесі функціонування моделі;
- критерії оцінки ефективності маркетингової діяльності ОМС.

Завданнями моделі організації маркетингової діяльності ОМС є регулювання відносин між ОМС та територіальними громадами у сфері задоволення потреб територіальних громад.

Учасниками моделі організації маркетингової діяльності ОМС є, з одного боку, органи місцевого самоврядування, з іншого – територіальні громади.

Щодо середовища, то слід визначити, що взаємодія не здійснюється ізольовано, вона розглядається як частина середовища, яке може бути описане з точки зору його структури та динамізму.

Для створення ефективної маркетингової діяльності ОМС доцільно сформувати багаторівневу інституційну структуру, яка включає:

- інститути місцевого самоврядування (інститут ОН, інститут муніципальної статистики тощо);
- інститути реалізації взаємодії ОМС та територіальних громад (інститут державного законодавчого і договірного регулювання, інститути громадянського суспільства, інститут інформаційної прозорості і контролю, інститут реалізації соціальних проектів тощо);
- методи реалізації взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальними громадами (угоди, здійснення окремих муніципальних функцій, конкурсні методи, участь в координаційних, наглядових, експертних радах);
- моделі взаємодії ОМС з територіальними громадами.

Для ефективного функціонування пропонуваної моделі повинні послідовно реалізовуватися наступні принципи маркетингової діяльності ОМС, які було систематизовано автором:

- цілеспрямованість – відповідність місії цілям, стратегії розвитку територіальної громади, спрямованість на розв'язання суто маркетингових проблем, пошук і задоволення потреб споживачів;
- оптимальність – розумна спеціалізація, брак дублювання повноважень, чітке закріплення функцій, забезпечення єдності керівництва маркетинговою діяльністю, підконтрольність виконавців;
- гнучкість – своєчасне реагування на зміни як всередині територіальної громади, так і в навколишньому бізнес-середовищі;
- скоординованість – комплексність маркетингових заходів для досягнення ефекту синергії;
- економічність – цільове фінансування маркетингових програм, виділення окремих статей місцевого бюджету, достатня фінансова забезпеченість як з погляду виконання маркетингових дій, так і мотивації праці працівників маркетингових служб;
- професіоналізм – висока кваліфікація кадрів ОМС та їх постійна спеціальна перепідготовка, залучення експертів та науковців;
- єдність, цілісність і взаємозв'язок концепцій, цілей, завдань, пріоритетів і механізмів реалізації стратегічного плану муніципального утворення;
- структурування цілей і завдань за ступенем їх важливості та підпорядкованості місії муніципального утворення;
- накопичення бази даних та використання сучасних інформаційних технологій;
- комплексний, системний підхід до управління в рамках конкретної території.

Визначаючи критерії оцінки ефективності маркетингової діяльності ОМС доцільно розглянути методики, які використовуються в бізнесі. Сучасні системи управління ефективністю маркетингу будуються на основі концепції Performance Management (PM), під якою розуміється сукупність процесів, методологій, метрик та програмного забезпечення, необхідних для виміру та управління ефективністю маркетинговою діяльністю організації. Performance Management активно використовується у більшості розвинутих країн світу. Дана концепція стала відомою завдяки широковідомій збалансованій системі показників BSC (Balanced Scorecard).

Основою Performance Management є фокус на досягненні бажаних цілей та узгоджений рух всіх організаційних елементів до цього. Це досягається шляхом побудови дерева цілей та визначення контрольних показників ефективності діяльності компанії (в нашому контексті – ОМС). Автори концепції BSC Р. Каплан та Д. Нортон виділили чотири стратегічні перспективи (аспекти вимірювання) (рис. 1).

Щодо критеріїв оцінки ефективності маркетингової діяльності ОМС, слід зазначити, що М. Окландер, першим зробив спробу розробки методики розрахунку «інтегрального показника ефективності функціонування маркетингової системи території» як середнього арифметичного інтегральних локальних показників (задоволення інтересів споживачів (підвищення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання та якості життя населення); задоволення інтересів органу виконавчої влади; задоволення інтересів суспільства). Він відзначає, що метою маркетингу є досягнення показників, що перевищують нормативні чи середні [8, с. 100].

Беручи до уваги те, що М. Окландер не врахував у своїй методиці такі напрями маркетингової діяльності, як реклама, бренд, імідж, вартість території тощо, О. Лашенко запропонувала іншу методику оцінки ре-

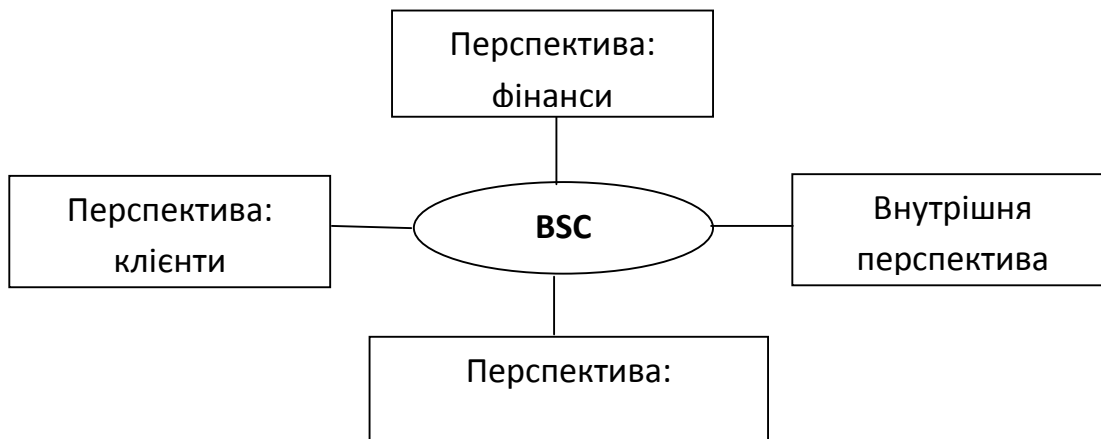


Рис. 1. Стратегічні перспективи BSC (Джерело: [5, с. 40])

зультативності маркетингової діяльності органів муніципального управління з використанням методу експертних оцінок [7]. На першому етапі проводиться оцінка чотирьох груп показників (системні показники, показники зростання вартості території, показники капіталу бренда, показники активності міського середовища). На другому етапі розраховується комплексний показник оцінки результативності маркетингової діяльності на території (K) за формулою (1):

$$K = \sum_{i=1}^n K_i \quad (1)$$

де K_i – узагальнені показники результативності за кожним i -м підходом.

Критерій ефективності функціонування маркетингової системи території за методикою О. Лашенко: запропонована система є ефективною, якщо її показники не менші, ніж нормативні чи середні на певній території [7, с. 152–163].

Інший вітчизняний вчений О. Карий аргументовано відзначає, що розрахунок ефективності маркетингу міста є доволі складним завданням, оскільки маркетинг мусить бути спрямований на прискорення бажаного розвитку міста. В свою чергу, успішність розвитку є величиною, яку важко виміряти, оскільки більшість її характеристик вимірюють у якісних та суб'єктивних показниках. Серед показників ефективності маркетингової діяльності ОМС, на його думку, потрібно виділяти часткові показники з огляду на об'єкти впливу. Отже, умовно можна виділити інвестиційну привабливість міста, туристичну привабливість міста, привабливість міста для проживання та фінансові надходження до державного бюджету і політичну підтримку [4, с. 263]. Підсумовуючи вищенаведене, запропонуємо авторську концептуальну модель організації маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування, яка виступає як сукупність принципів і методів, економічних і правових форм, організаційних структур, в рамках і за допомогою яких будуються стосунки між ОМС та територіальними громадами (рис. 2).

Перший блок, аналітичний, передбачає виконання аналізу зовнішнього і внутрішнього простору функціонування запропонованої моделі. До макроекономічного інституційного середовища уналежнюють, по-перше, державну стратегію регіонального розвитку, по-друге

– орієнтири держави та концепцію реформи місцевого самоврядування, по-третє – фінансову та податкову системи країни. До документів, які регулюють регіональний розвиток, уналежнюють державні цільові програми, стратегії соціально-економічного розвитку та стратегії регіонального розвитку (рис. 3).

У межах повноважень органів місцевого самоврядування відбувається розробка та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, області. Саме при розробці даних програм, на нашу думку, доцільно використовувати маркетингові технології. Так, в межах повноважень постійних комісій та створюваних ними підготовчих комісій і робочих груп обласних та районних рад, згідно із законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], передбачено можливість використання маркетингових технологій в діяльності органів регіонального представництва.

Так, до питань, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, уналежнюють такі, як:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно до району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання [9, ст. 43].

Проте, сам процес підготовки проектів зазначених програм, районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Але у обласних та районних рад є постійні комісії, які за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями. Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених тощо [9, ст. 47].

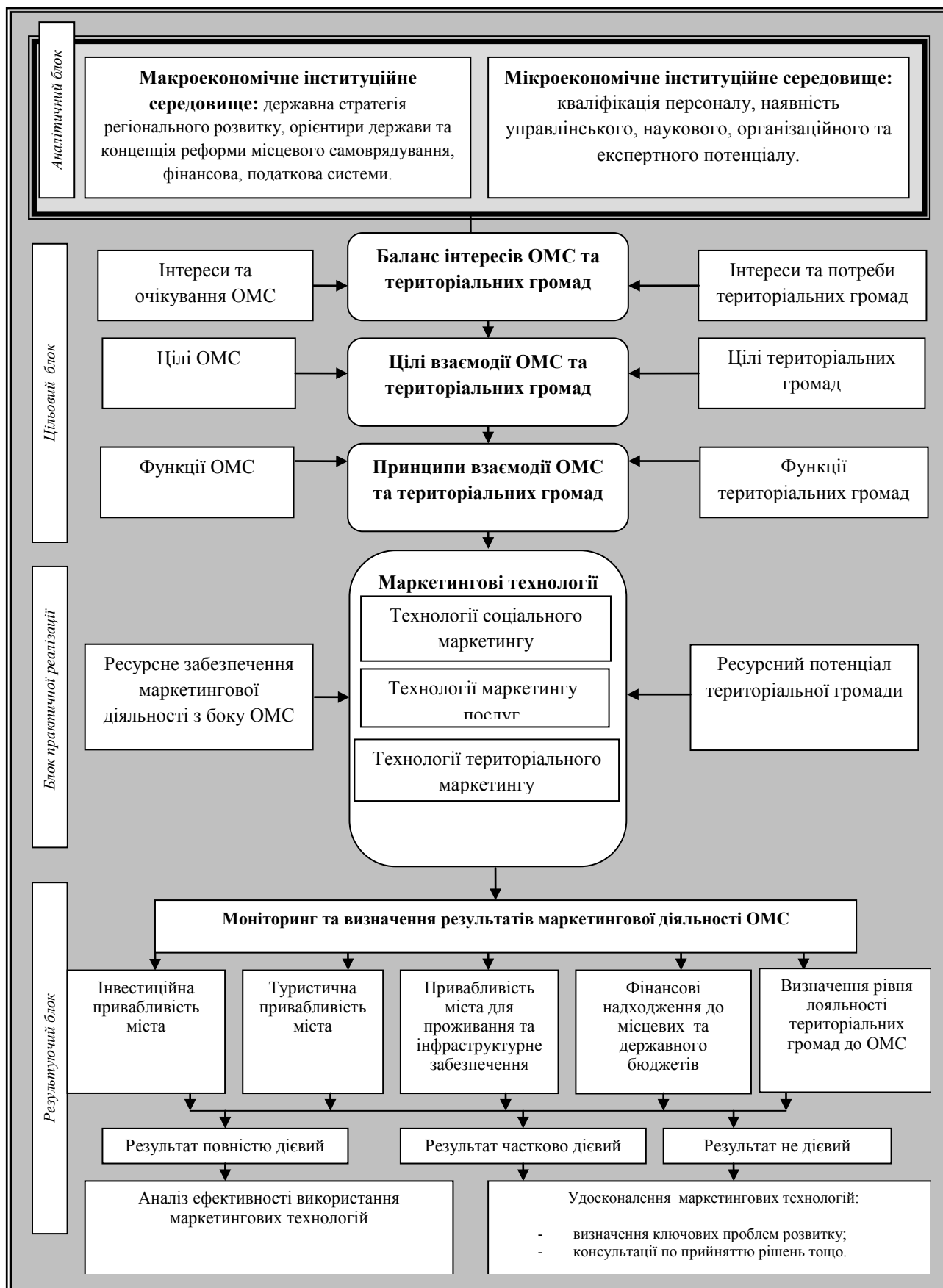


Рис. 2. Концептуальна модель організації маркетингової діяльності ОМС (Джерело: авторські дослідження)

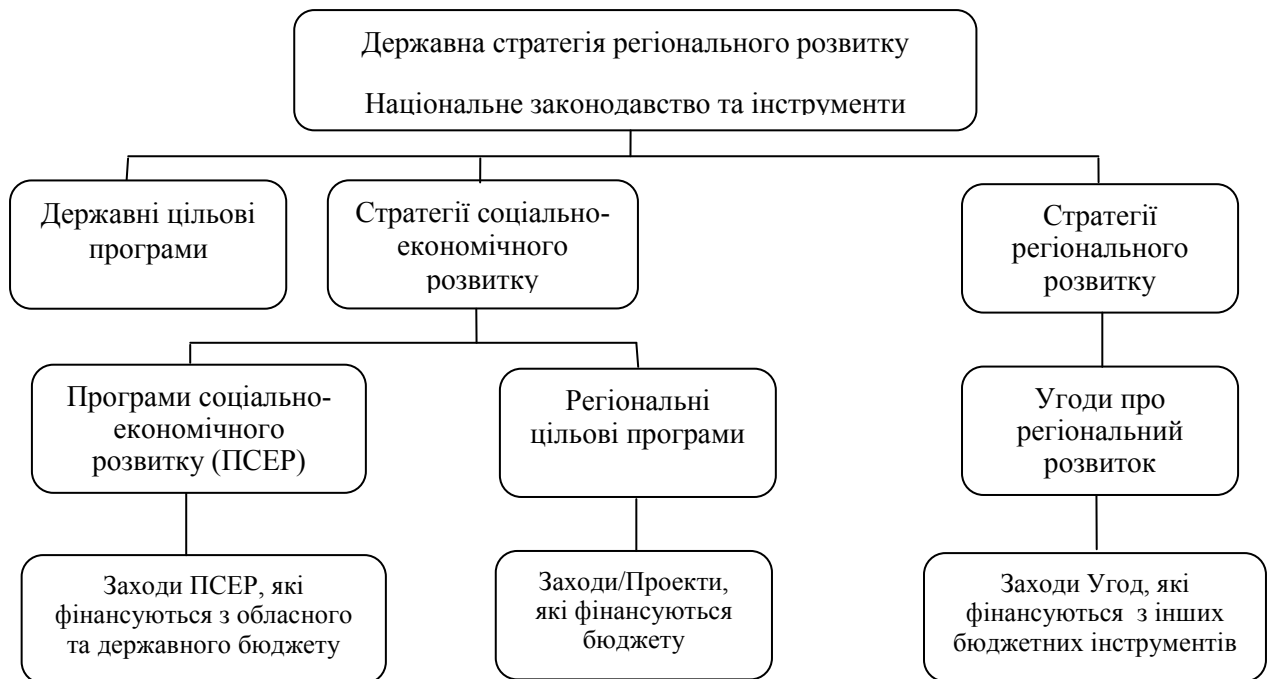


Рис. 3. Документи, які регулюють регіональний розвиток [12, с. 118]

На рівні муніципального утворення організаційно-правові засади використання маркетингових технологій в діяльності органів місцевого самоврядування знаходять своє місце у повноваженнях сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів.

До виключної компетенції сільської, селищної, міської ради серед інших питань відноситься затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. А от підготовка та організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм є власним повноваженням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, до відання яких також належать:

- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;
- подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;
- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території та ін.

Другий блок концептуальної моделі, цільовий, по-

лягає в узгодженні інтересів ОМС та територіальних громад, у виборі й обґрунтуванні цілей і функцій учасників моделі. Інтереси та потреби територіальних громад можна класифікувати за різноманітними ознаками (табл. 1).

Головною метою діяльності органів місцевого самоврядування при взаємодії з територіальними громадами є зростання добробуту населення, яке проживає на відповідній території [11, с. 134].

До цілей територіальних громад відноситься вирішення питань місцевого значення шляхом виконання своїх функцій.

Функції органів місцевого самоврядування та їх зміст визначаються функціями місцевого самоврядування в цілому.

Функції територіальних громад – це основні напрями й види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Функції територіальних громад зумовлені природою локальної демократії, її принципами, цілями і завданнями, реалізувати які прагне місцеве самоврядування. Серед функцій територіальних громад можна виділити: управлінську, установчу, координуючу, контролюючу та ін. [6, с. 64].

Третій блок практичної реалізації включає в себе використання маркетингових технологій у діяльності ОМС. До нього ми включили технології трьох видів маркетингу, які можуть використовуватися в діяльності ОМС, які було визначено в попередньому розділі, а саме: технології соціального маркетингу, територіального та маркетингу послуг.

Використання технологій потребує ресурсного забезпечення маркетингової діяльності як з боку ОМС, так і з боку територіальних громад.

Для забезпечення маркетингової діяльності з боку ОМС потрібні наступні ресурси:

- організаційні;
- матеріальні;

Класифікація потреб територіальних громад

Класифікаційна ознака	Потреби територіальних громад
За географо-адміністративною ознакою	• локальні, • муніципальні, • регіональні, • національні, • глобальні.
По відношенню до сфер суспільного виробництва	• виробничі, • невиробничі.
По відношенню до масштабів та структури виробництва та попиту	• абсолютні, • дійсні, • платоспроможні, • потреби, що фактично задовольняються, • необхідні.
Згідно з безпосереднім суб'єктом задоволення	• потреби, які задовольняються суспільством, • потреби, які задовольняються бізнес-структурами, • потреби, які задовольняються самообслуговуванням (використанням ресурсів території).
Згідно з об'єктом задоволення	• потреби суспільства, • потреби організацій, • потреби індивідуальних користувачів.
Відповідно до характеру споживаних ресурсів	• потреби в матеріальних благах, • потреби у послугах, • потреби у соціальній взаємодії та самореалізації.
За ступенем платності	• потреби, які задовольняються за плату, • потреби, які задовольняються безкоштовно.
За ступенем розповсюдженості	• одиничні, • обмежені, • масові.
За частотою виникнення	• повсякденні, • періодичні, • епізодичні.
За стабільністю	• стійкі, • мінливі.
За ступенем задоволення	• повністю задоволені, • частково задоволені, • незадоволені.

(Джерело: складено авторами на основі [1])

- фінансові;
- інформаційні;
- трудові.

Під організаційними ресурсами ми будемо розуміти перш за все наявність у структурі ОМС відповідного відділу (сектору) маркетингу.

Наступний вид ресурсів – матеріальні, до яких відносяться комунальне майно та комунальні підприємства.

Фінансові ресурси складаються з бюджетних та небюджетних надходжень.

Для забезпечення маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування найбільш важливими є інформаційні ресурси, тобто – це банки даних, бази знань, масиви документів, книг тощо, що є в інформаційних системах внаслідок збору та обробки інформації (у тому числі за допомогою анкетування).

Трудові ресурси – це люди, які працюють в органах місцевого самоврядування. До трудових ресурсів слід віднести здібності та навички персоналу та його інтелектуальний потенціал.

Для того, щоб інституційно оформити маркетингову діяльність ОМС, необхідно, щоб у структурі виконавчих ОМС був спеціалізований відділ, який буде займатися цією діяльністю. Нами було проведено аналіз виконавчих структур міських рад обласних центрів України на наявність відділу (сектору) маркетингу в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування. Дослідження проводилося на основі контент-аналізу офіційних сайтів міських рад обласних центрів України.

Всього в Україні налічується 24 міста, які є обласними центрами. У виконавчих органах міської влади термін «маркетинг» зустрівся тільки у структурі органів міської

влади Харкова у назві департаменту спортивних іміджевих проєктів та маркетингу, серед завдань якого є робота та впровадження, з урахуванням комплексу маркетингових досліджень, спортивних іміджевих проєктів, спрямованих на формування іміджу міста на національному та міжнародному рівнях. Більше жоден обласний центр в Україні не має в структурі виконавчих органів влади відділу маркетингу, проте це не свідчить про відсутність маркетингу в їх діяльності взагалі [10, с. 417].

Контент-аналіз органів міської влади обласних центрів України на наявність маркетингової складової в їх діяльності показав, що в основному маркетингова діяльність сфокусована у роботі відділів зв'язків з громадськістю, управління стратегічним розвитком міста та управління туризмом. Проте, не в кожній міській раді є вищезазначені відділи. А система управління якістю введена тільки в роботі 11 міських рад серед 24 [10, с. 419].

Четвертий, результуючий блок, передбачає визначення очікуваних результатів взаємодії, проведення моніторингу маркетингової діяльності ОМС з метою відстеження динаміки її соціально-економічної ефективності за такими напрямками: інвестиційна привабливість міста, туристична привабливість міста, привабливість міста для проживання та інфраструктурне забезпечення, фінансові надходження до місцевого та державного бюджетів, рівень лояльності територіальних громад до ОМС.

Одним з показників якості взаємодії ОМС з територіальними громадами може служити рівень їх лояльності, під яким слід розуміти міру збігу, поєднання, узгодженості інтересів і цілей суб'єктів для досягнення ефективності діяльності учасників діалогу в точках їх зіткнення. Досягнення оптимального рівня лояльності можливе лише за умови вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення ролі суспільних об'єднань, розвитку інститутів саморегулювання і інститутів державно-приватного партнерства, зустрічних зусиль як з боку ОМС, так і з боку територіальних громад для цілей формування сприятливих умов розвитку території.

Таким чином, запропонована концептуальна модель організації маркетингової діяльності ОМС складається з чотирьох блоків (аналітичний, цільовий, блок практичної реалізації та результуючий блок). Обґрунтовано, що модель виступає як сукупність принципів і методів, економічних і правових форм, організаційних структур, в рамках і за допомогою яких будуються стосунки між ОМС та територіальними громадами. В основі моделі лежить баланс інтересів ОМС та територіальних громад, їх цілі та принципи взаємодії. Для реалізації маркетингової діяльності ОМС повинні використовувати маркетингові технології. Результатом маркетингової діяльності ОМС має стати порівняння запланованих показників з досягнутими за такими напрямками: інвестиційна привабливість міста, туристична привабливість міста, привабливість міста для проживання та інфраструктурне забезпечення, фінансові надходження до державного та місцевого бюджетів та рівень лояльності територіальних громад до ОМС.

Література.

1. Важенина І. Мультиполезная потребительная стоимость территории / И. Важенина // Маркетинг. – 2008. – № 2(99). – С. 24–34.
2. Дробязко І. М. Можливості використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування / І. М. Дробязко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/14.pdf>.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.
4. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста. – Вид. 2-ге, переробл. і доп. / О. Карий. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 318 с.
5. Китова О. Управление эффективностью маркетинга / О. Китова // Маркетинг. – 2008. – № 2(99). – С. 35–43.
6. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: Навчально-методичний посібник. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазар. – Київ: Дакор; Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 312 с.
7. Лашенко О. В. Формування маркетингово-орієнтованої системи управління в місцевому самоврядуванні : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / О. В. Лашенко; ДРІДУ НАДУ при Президенті України. – Д., 2008. – 201 с.
8. Окландер М. А. Проблеми формування маркетингової системи країни / М. А. Окландер. – К. : Наукова думка, 2002. – 167 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
10. Савенкова С.В. Використання інструментів маркетингу в діяльності органів місцевого самоврядування України / С.В. Савенкова // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління : Матеріали та рекомендації Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 25 жовтн. 2013 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ. – 2013. – С. 417–419.
11. Савенкова С. В. Маркетингові технології як інструмент розвитку території / С. А. Яроміч, С. В. Савенкова // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жовтня 2011 року. У 2-х томах. – Т.2. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, – 2011. – С. 134–136.
12. Україна: територіальний огляд. Організація економічного співробітництва і розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/menu/60>.
13. Чебан О. І. Сучасна маркетингова концепція в муніципальному управлінні / О. І. Чебан // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред. С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 266–274.

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

УДК 35.086.6.004

Степан Давтян

заступник директора – начальник Управління підвищення кваліфікації кадрів
ОРІДУ НАДУ при Президенті України, к.держ.упр., доцент

ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ ФОРМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена проблемам безперервної професійної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – публічних службовців), доцільності впровадження інноваційної дистанційної форми підвищення кваліфікації кадрів у роботу з підвищення рівня їх професійної компетентності, пропонується до використання накопичений в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (далі – Інститут) досвід роботи, шляхи його впровадження в діяльність навчальних закладів, які надають освітні послуги з підвищення кваліфікації публічних службовців.

Ключові слова: інновація, дистанційна форма підвищення кваліфікації кадрів, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування.

Stepan Davtyan

IN RELATION TO INTRODUCTION OF THE CONTROLLED FROM DISTANCE FORM OF IN-PLANT TRAINING PUBLIC SERVANTS OF ORGANS OF PUBLIC POWER

The article is devoted the problems of continuous trade education of civil servants and public servants of local self-government, an idea is stipulated about expedience of introduction of the innovative controlled from distance form of in-plant training shots in work from the increase of level of their professional competence, offered to the use accumulated in the Odessa regional institute of state administration of the National academy of state administration at President of Ukraine experience, ways of his introduction in activity of educational establishments which give educational services in the increase of level of professional competence of public office workers.

Keywords: innovation, the remote form of advanced training, public servants and officials of local self-government.

Степан Давтян

О ВНЕДРЕНИИ ДИСТАНЦИОННОЙ ФОРМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена проблемам непрерывного профессионального образования государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления (далее по тексту – публичных служащих), целесообразности внедрения инновационной дистанционной формы повышения квалификации кадров в работу по повышению уровня их профессиональной компетентности, предлагается к использованию накопленный в Одесском региональном институте государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины опыт работы, пути его внедрения в деятельность учебных заведений, которые предоставляют образовательные услуги по повышению квалификации публичных служащих.

Ключевые слова: инновация, дистанционная форма повышения квалификации кадров, государственные служащие, должностные лица местного самоуправления.

Сучасний рівень процесу підвищення кваліфікації посадовців органів публічної влади не повною мірою відповідає викликам сьогодення. В Україні існує значна невідповідність між потребами нової демократичної суспільно-політичної системи та наявними механізмами державного управління, не завжди процес професійного навчання скерований на досягнення новітніх демократичних та управлінських стандартів (зокрема стандартів країн Європейського Союзу). Галузеві навчальні заклади, регіональні (обласні) центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій,

які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, не задовольняють повною мірою потреби сучасного суспільства. Основними причинами наявних в роботі з підвищення рівня професійної компетентності кадрів органів влади недоліків є:

- відсутність чіткої системи роботи з персоналом в органах публічної влади – працівники кадрових служб встигають лише оформлювати особові справи, а на моніторинг стану справ щодо кар'єрного зростання часу не залишається. Впроваджен-

на ще у минулому столітті Головдержслужбою України електронна система «Кадри» застаріла, її ведення вимагає певного людського та фінансового ресурсу;

- недостатньо ефективно організована робота щодо взаємодії органів публічної влади з навчальними закладами щодо організації роботи з підвищення кваліфікації кадрів. Стан роботи щодо підвищення рівня професійної компетентності посадовців не розглядається на засіданнях колегій обласних та районних державних адміністрацій, на пленарних засіданнях органів місцевого самоврядування;
- відсутність єдності та координованості дій складових системи навчання, управління та регулювання діяльності всіх елементів системи професійного навчання кадрів;
- відсутність поступовості, перервності та некерованість системи навчання кадрів;
- недостатній рівень науково-методичного забезпечення професійного навчання кадрів;
- неефективне використання фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

Про це свідчать і статистичні дані Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба України): «...у 2013 році із 264 987 загальної кількості посадовців органів публічної влади кваліфікацію підвищили лише 16 164 особи, тобто 6,1 % від загальної кількості, і це не зважаючи на те, що 32 858 осіб – 12,4 % посадовців мають неповну або базову вищу освіту. Щороку відбувається оновлення до 30 % складу працівників органів публічної влади, які потребують професійного навчання або підвищення рівня їх професійної компетентності».

Виходячи із вищезазначеного, виникає нагальна необхідність втілення нових освітніх технологій, в тому числі дистанційного навчання, які б забезпечили підвищення професійного рівня персоналу, з урахуванням потреб заощадження фінансових ресурсів, скорочення термінів відриву кадрів від виконання функціональних обов'язків.

Відаючи належне теоретичним напрацюванням з питань впровадження технології дистанційного навчання вітчизняним (А. П. Єршову, М. О. Карцеву, Г. Г. Почепцову) та зарубіжним вченим (М. Маклуену, М. Кастельсу, К. Е. Шеннону, П. Друкеру, Р. Столмену, Г. М. Татарчук), варто зазначити, що дослідження організаційно-правових аспектів процедур, технологій, регламентації процесу підвищення рівня професійної компетентності посадовців органів публічної влади через використання дистанційного навчання залишається поза увагою вітчизняних науковців. Недостатня розробленість теоретичних і практичних питань впровадження дистанційного навчання як нової інноваційної форми негативно впливає на вдосконалення існуючої системи професіоналізації публічних службовців в Україні.

Як свідчить аналіз, більшість науковців глибоким недостатком у діяльності державних службовців вважає саме відсутність у них здатності та готовності до постійного саморозвитку і самовдосконалення. Це надзвичайно важливо сьогодні, оскільки невміння службовця постійно працювати над своїм професійно-особистісним удосконаленням та професіональним зростанням безпосередньо впливає на результативність та ефективність не лише його діяльності та діяльності усього колективу співробітників, а й державної служби, служби в органах місцевого самоврядування загалом.

Особливого значення набуває, у зв'язку з цим, підхід до професійної освіти в цілому та підвищення кваліфікації кадрів будь-якого ієрархічного рівня управління, зокрема як до формування професіонала, зацікавленого у безперервному саморозвитку, самовдосконаленні, самореалізації у повсякденній діяльності на публічній службі. Саморозвиток, самовдосконалення та самореалізація кожного слухача – державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування – мають стати пріоритетами професійного навчання та своєрідним мірилом рівня його професійно-особистісного розгортання на службі.

Поняттям «інновація» позначають нововведення, новизну, зміну, введення чогось нового. Реалії сьогодення свідчать, що практично всі сфери життя сучасної людини зазнали суттєвих змін внаслідок впливу комп'ютерних та інформаційних технологій. Сфера освіти також не стала винятком, з'явилася нова форма навчання – дистанційна. Ідея освіти на відстані виникла з усвідомлення суспільством необхідності навчання без відриву від професійної діяльності більшої кількості людей і була втілена через систему заочної освіти. Як свідчить у своєму дослідженні «Інституціоналізація дистанційного навчання: соціологічний аспект» Г. М. Татарчук: «Одним з компонентів, складових мети освіти сьогодні є удосконалення професійних і духовних якостей людини через входження її в інноваційну ціннісну систему, активне залучення до інформаційної культури. Стрімке прискорення науково-технічного прогресу призводить до того, що набути в навчальних закладах знання частіше встигають морально застарівати (пропоную: втрачати актуальність та необхідність), перш ніж випускники встигнуть отримати дипломи і атестати. Доводиться як в Країні Чудес «бігти щодуху лише для того, щоб залишатися на тому ж самому місці» [8].

Відносно організаційного аспекту впровадження інновацій у підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування можна стверджувати, що впровадження в систему підвищення кваліфікації кадрів дистанційного навчання є певною мірою новим аспектом. Його створенню сприяли кроки відповідних структурних підрозділів Національної академії державного управління при Президенті України (далі – Національна академія), Головдержслужби України щодо радикального зменшення обсяг навчальних годин професійних програм з підвищення кваліфікації публічних службовців. Головною умовою ефективності впровадження інновацій у підвищення кваліфікації є системне здійснення усіх аспектів: концептуального (визначення мети, завдань інновацій та розробка відповідного нормативно-правового забезпечення), змістовного (визначення та обґрунтування нового змістовного контексту), методичного (залучення новітніх методів, що відповідають меті інновації) та організаційного (підготовка та проведення необхідних організаційних заходів).

Розвиток загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів здійснюється на конституційних засадах, концептуальних положеннях адміністративної реформи, на засадах законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, вищу освіту та інших законодавчих і нормативних актів [1–7].

На наш погляд, організація та проведення навчальних занять в системі підвищення кваліфікації кадрів значно складніші, ніж у традиційній вузівській системі. Внаслідок цього, саме система підвищення кваліфікації

вимагає сьогодні більш поширеного впровадження особливих, і насамперед, інноваційних підходів до навчального процесу. У розробці засад розвитку професійної підготовки публічних службовців неможливо обмежитися тільки рішенням поточних завдань. Стратегія професійного навчання кадрів, підвищення рівня їх професійної компетентності – стратегія майбутнього держави. Необхідно враховувати і те, що визначення потреб в кадрах (кількісного та якісного – за спеціалізаціями та кваліфікаціями) обумовлено передусім станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління, тими пріоритетами, на які націлено суспільство.

У ст. 29 чинного Закону України «Про державну службу» визначено, що «результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі» [1]. На її виконання в кожному органі державної влади чи місцевого самоврядування розробляються річні та перспективні плани роботи з кадрами, в яких визначаються заходи зокрема щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу тощо. Але, на жаль, дуже часто заходи розроблених планів через наявні об'єктивні та суб'єктивні причини залишаються лише на папері.

Особливого значення згадана проблема набуває в контексті реформування державної служби та її адаптації до стандартів Європейського Союзу, основною метою якого є становлення професійної, високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення. Без вирішення цієї проблеми запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним прикриттям для зовсім інших за змістом та спрямуванням суспільних процесів. Це може призвести не лише до деморалізації суспільних відносин, формального підходу державних службовців до своєї професійної діяльності та до низького рівня якості надання державних послуг громадянам, але й, і це головне, до підризу авторитету держави в українському суспільстві.

✎ З метою удосконалення професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. було схвалено «Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [4], а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480-р. – План заходів на період до 2014 року щодо реалізації зазначеної Концепції [5]. Метою Концепції було забезпечити професійну компетентність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом реформування системи підвищення кваліфікації, створення належних умов для їх безперервного професійного навчання упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень, з урахуванням кращих світових практик та вітчизняних традицій [4]. Саме тому в Інституті у 2011 році було розпочато роботу з використання у процесі професіоналізації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування нової інноваційної освітньої технології – дистанційної форми підвищення кваліфікації кадрів, яка допомогла підвищувати професійний рівень управлінського персоналу з урахуванням економії фінансового забезпе-

чення та скороченням термінів їх відриву від виконання функціональних обов'язків. Робота щодо впровадження дистанційної форми підвищення кваліфікації кадрів працівниками Управління підвищення кваліфікації кадрів Інституту (далі – Управління ПКК) спільно із викладачами кафедр була розпочата ще у січні 2011 року. Сприяли цій роботі організаційні та методичні заходи щорічних перспективних планів роботи Інституту, заходи з реалізації основних пріоритетів розвитку Інституту на 2011–2012 роки, рішення обласної ради по роботі з кадрами при Одеській обласній державній адміністрації від 18 березня 2011 року № 2 «Про організацію роботи щодо впровадження у 2011 році заочно-дистанційної форми підвищення кваліфікації державних службовців обласної та районних державних адміністрацій».

Працівниками Управління ПКК, спільно з фахівцями інших структурних підрозділів (відділ з навчальної роботи, фінансово-економічний відділ, сектор дистанційного навчання відділу інформаційно-телекомунікаційних технологій), викладачами практично усіх десяти кафедр інституту виконано значну роботу, а саме:

- разом з відділом навчальної роботи та відділом інформаційно-телекомунікаційних технологій Інституту опрацьовано «Розподіл навчального часу для проведення однокредитного тематичного короткострокового семінару за заочно-дистанційною формою підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування»;
- разом з фінансово-економічним відділом Інституту розроблено кошторис видатків на проведення семінарів за заочно-дистанційною формою підвищення кваліфікації;
- спільно з завідувачами кафедр та фахівцями навчального відділу Інституту розроблено низку актуальних тем однокредитних тематичних короткострокових семінарів для підвищення кваліфікації публічних службовців за заочно-дистанційною формою;
- проведено методичну нараду з викладачами – розробниками тем однокредитних тематичних семінарів для підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за заочно-дистанційною формою, під час якої викладачів – розробників методичних матеріалів семінарів було ознайомлено із системою проведення підвищення кваліфікації за заочно-дистанційною формою та вимогами до методичних матеріалів семінарів.

В Інституті затверджено наступний розподіл годин однокредитного тематичного короткотермінового семінару: загальна кількість годин – 58, із них кількість годин модулю – 54, в очному режимі – 10 годин, 46 годин – в дистанційному, із них 23,1 становлять консультації, 11 годин – вхідне та вихідне тестування, перевірка, аналіз помилок. За видами занять години розподілені наступним чином: лекції – 8 годин (14,8 %), практичні заняття – 4 години (7,5 %), семінарські заняття – 6 годин (11 %), тестування – 2 години (3,7 %), самостійна робота – 34 години (63 %). У перший день семінару слухачі набувають знань про заочно-дистанційну форму підвищення кваліфікації (1 година), отримують індивідуальний логін та пароль для входу в програму дистанційного навчання «Прометей» та навчаються працювати в програмі (2 години), прослуховують вступну лекцію викладача (2 години) та проходять вхідне тестування. Протягом чотирьох тижнів слухачі опановують матері-

ал модулю в дистанційному режимі, вивчаючи надані лекційні матеріали, виконуючи семінарські та практичні заняття. Робочий тиждень в дистанційному режимі становить 7 днів. В останній день семінару слухачі захищають індивідуальне завдання та аналізують результати підсумкового тестування.

На засіданні Координаційної ради Національної академії з надання методичної допомоги регіональним та галузевим закладам підвищення кваліфікації кадрів 1 грудня 2011 року вперше було розглянуто та підтримано пропозиції нашого Інституту щодо впровадження заочно-дистанційної форми здійснення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Пунктом 6 рішення Координаційної ради було передбачено «Підтримати пропозиції ОРІДУ щодо впровадження заочно-дистанційної форми здійснення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Доручити ОРІДУ підготувати проект спільного звернення Національного агентства України з питань державної служби та Національної академії державного управління при Президентові України до Національного агентства з інвестицій та управління національними проектами України щодо запровадження Державної програми підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад України за заочно дистанційною формою на 2013-2017 роки». Але, на жаль, відповідь Національного агентства з інвестицій та управління національними проектами України була короткою – через брак коштів у Державному бюджеті пропозиція не може бути розглянута.

На виконання відповідних заходів «Плану дій Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України на 2012–2015 роки», а саме розділу «Посилення взаємодії Інституту з центрами підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування і керівників державних підприємств, установ та організацій Півдня України, забезпечення їх методично-консультативного супроводу» працівниками Управління ПКК було підготовлено методичні рекомендації для обласних Центрів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центри ПКК) щодо процесу підготовки та проведення однокредитного тематичного короткотермінового семінару за заочно-дистанційною формою підвищення кваліфікації публічних службовців; методичні матеріали десяти однокредитних тематичних короткотермінових семінарів: «Організація контролю виконання та дотримання виконавської дисципліни в органах публічної влади»; «Сучасні євроінтеграційні процеси та стан взаємовідносин Україна – ЄС», «Громадянське суспільство і влада», «Ділова українська мова» та інших. Зазначені методичні матеріали в електронному вигляді, разом з інформацією про набутий в Інституті досвід впровадження заочно-дистанційної форми підвищення кваліфікації кадрів були презентовані на Всеукраїнському науково-практичному семінарі «Сучасні аспекти підвищення рівня професійної компетентності державних службовців», який відбувся в період з 25 по 27 червня 2012 року у місті Севастополь під час обговорення питань організації роботи щодо проведення відбору кандидатів до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» та роздані всім учасникам семінару. «Методичні матеріали щодо впровадження заочно-дистанційної форми підвищення кваліфікації в ОРІДУ НАДУ при Президентові

України» було роздано в електронному вигляді на компакт-дисках всім учасникам засідання Координаційної ради Національної академії у грудні 2013 року.

У поточному році проведена робота щодо оновлення матеріалів семінарів з урахуванням пропозицій слухачів, які узагальнені за результатами проведених опитувань. Завідувачам запропоновано розробити семінари з найактуальніших питань, зокрема, «Запобігання та протидія корупції в органах публічної влади», «Лідерство в професійній діяльності» тощо.

Управлінням ПКК підготовлено та передано Національній академії пропозиції до Типового положення про дистанційну форму підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а саме:

- звернути увагу в першу чергу на те, що тематика семінарів має бути актуальною та відповідати потребам сьогодення, а це означає, що оперативність і якість розробки модулів однокредитних тематичних семінарів має бути дуже високою;
- висловлено пропозицію відповідальним замовником за координацію розробки однокредитних модулів з актуальних питань сьогодення визначити Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії. Тим самим вирішити найважливіші, на наш погляд, питання авторського права на матеріали, оплати праці розробникам та обміну досвідом щодо розробки однокредитних тематичних короткотермінових семінарів для викладачів-початківців.

Відповідно до усталеної вже традиції формування планів-графіків підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування Півдня України IV категорії посад та кадрового резерву на ці посади, органам публічної влади Миколаївської та Херсонської областей запропоновано проведення у 2015 році однокредитних тематичних короткотермінових семінарів «Сучасні підходи до регіональної політики та публічного адміністрування» на базах Миколаївської та Херсонської обласних Центрів ПКК.

Позитивно вплинуло на процеси впровадження дистанційної форми підвищення кваліфікації кадрів в усіх областях України проведення в Інституті у період з 18 по 22 серпня 2014 року літньої школи «Інноваційний розвиток системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» за участю європейських експертів (представників Фонду Ганса Зайделя), керівників, викладачів Національної академії, Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, регіональних інститутів Національної академії та обласних Центрів ПКК. Під час проведення літньої школи керівники закладів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ознайомились з досвідом підготовки державних службовців у Баварії, трансферу інновацій у систему професійної підготовки державно-управлінських кадрів та досвіду міжнародного співробітництва, яким ділився бургомістр у відставці, експерт Фонду Ганса Зайделя, проф., доктор Юрген Вальхсхьофер. Учасників літньої школи зацікавив набутий в Управлінні ПКК Інституту досвід впровадження дистанційної форми підвищення кваліфікації.

✎ За пропозиціями викладачів та слухачів проведених в Інституті однокредитних семінарів можна виділити деякі аспекти, які будуть корисними, на наш погляд, під час організації та проведення семінарів в заочно-дистанційному режимі:

- групи слухачів бажано формувати не більше 20 осіб, що дозволить викладачеві приділяти увагу всім слухачам та якісніше контролювати виконання семінарського, практичного й індивідуального завдань;
- як показує практика, слухачі, які виконують однакові функції, краще опановують матеріал, оскільки активніше беруть участь в обговоренні питань, які є спільними відповідно до їх діяльності, активно пропонують шляхи рішення проблемних питань, відповідно, результати підсумкових тестувань в таких групах значно вищі;
- на прохання слухачів, бажаним було б, за умов наявності технічних засобів, також створення окремих відеозанять, зокрема практичних.

Набуває невідкладної потреби для впровадження дистанційної форми підвищення кваліфікації кадрів в усіх областях України розробка та затвердження на рівні Національної академії та Нацдержслужби України «Типового положення про дистанційну форму підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування».

Література.

1. Закон України 16 грудня 1993 року № 3723-XII «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
3. Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 4.02.1998 р. №74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. «Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480-р «Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/480-2012-%D1%80>.
6. Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності: Наказ МОН України від 07.11.2000 р. № 522 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0946-00>.
7. Про затвердження Положення про дистанційне навчання: Наказ МОН України від 25.04.2013 року № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0703-13>.
8. Татарчук Г. М. Институционализация дистанционного обучения: социологический аспект // Образование. – 2000. – № 1. – С. 63–72. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/institutsionalizatsiya-distantsionnogo-obucheniya-sotsiologicheskii-aspekt>.

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ

кандидата економічних наук, старшого наукового співробітника М. М. Медвідя

**«МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ
У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ
СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ»**

Чимало аналітиків та експертів останнє десятиріччя оцінюють як період стрімкого зростання загроз міжнародній та національній безпеці, які зумовлені жорстким суперництвом за перерозподіл сфер впливу, дедалі більш неоднозначним впливом процесів глобалізації на розвиток різних країн та більш очевидною схильністю до застосування силових методів у процесі реалізації національних інтересів. Спостерігається також стійке зростання витрат більшості країн світу на розроблення новітніх систем озброєнь.

Як наслідок – накопичений потенціал загроз національній безпеці досяг рівня, за якого без формування і запровадження цілеспрямованої системної державної політики захисту національних інтересів та застосування належних механізмів її реалізації на порядку денному може постати питання про існування України як цілісної і суверенної держави.

Трансформаційні зміни, які відбуваються в суспільстві висувають до державного управління в цілому нові вимоги. Зокрема, це стосується й системи військової служби як уособлення суб'єкта управління, що пов'язано із необхідністю системної модернізації країни та зміною парадигми управління. Саме від системи військової служби, в першу чергу, залежить ефективність розв'язання зазначених вище проблем, що виникають у процесі суспільного розвитку. У зв'язку з цим необхідним є забезпечення високого якісного рівня кадрового забезпечення військової служби для стабілізації соціально-політичного, правового та економічного простору в Україні. Ключовими факторами реалізації відповідного механізму виступають професійно-особистісний розвиток через кар'єрне зростання та професійна мотивація військовослужбовців.

Основним механізмом реалізації вказаної політики є державне управління у сфері забезпечення національної безпеки. Саме тому подана мені на рецензування монографія Михайла Медвідя «Механізм регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення» є актуальною працею.

У першому розділі монографії «Теоретико-методологічні основи регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення» автор розкриває процес створення такого суспільного блага, як «воєнна безпека», відображує протиріччя у забезпеченні державою цього процесу; правильно, на мою думку, формулює практичну проблему дослідження – відсутність умов для реалізації зміни способу комплектування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення на контрактний. Він визначає також потребу в одержанні кінцевого наукового результату дослідження – виявлення зв'язків між чинниками мотивації до зайнятості громадян й укомплектованістю військових посад.

На Заході у процесі дослідження проблеми забезпечення національної безпеки увага, в основному, акцентується на таких аспектах, як: політичні (зокрема, у розрізі аналізу загроз основам ліберальної демократії, які останнім часом розглядаються в контексті глобалізації, розвитку інформаційних технологій, змін традиційних уявлень про державний суверенітет, альтернативних моделей політичних трансформацій тощо; економічні (головним чином, у ракурсі економічних основ та обмежень щодо планування національної оборони, формування відповідного бюджету, організації громадського контролю з цих питань); воєнні (у контексті розвитку практики відносин між цивільним і військовим секторами, тобто між цивільною владою і «силовими» структурами, які трансформуються у так звану проблему цивільно-військових відносин).

Можна зазначити, що монографія за своєю сутністю присвячена забезпеченню воєнно-економічної безпеки держави, зокрема, ефективності розподілу зайнятості між секторами її економіки.

Другий розділ традиційно присвячений формуванню загальної методики проведення дослідження, у якому, на мою думку, правильно визначені окремі наукові задачі дослідження й обґрунтовано вибір методів для їх вирішення.

Основні досягнення дослідження відображені у третьому розділі «Аналіз зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення». Це визначені достатні умови гарантованого комплектування військових посад, що покладено в основу формування механізму зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення, а також відображений міграційний рух найманих працівників з військовими компетентностями. Останнє є серйозною загрозою національній безпеці нашої держави.

У наступних розділах на підставі проведеного аналізу міжнародного досвіду й з урахуванням виявлених залежностей укомплектованості військових посад контрактним способом від певних чинників запропоновано науково обґрунтовані заходи, що дають змогу поліпшити стан зайнятості у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення за відсутності достатніх умов гарантованого комплектування військових посад.

Монографія є завершеним науковим дослідженням, має наукову і практичну цінність. Результати досліджень можуть бути використані науковцями, а також працівниками органів державної влади.

Вважаю за доцільне видання монографії.

*Рецензент – завідувач кафедри
адміністративного менеджменту
Академії муніципального управління,
доктор наук з державного управління, професор*

Драган Іван Олександрович

ДО УВАГИ АВТОРІВ !

Шановні автори! При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

- ✓ матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
- ✓ текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською, російською та англійською мовами;
- ✓ назва статті, прізвище, ім'я та по батькові також дублюються російською та англійською мовами;
- ✓ анотація має складати 8–10 рядків (4–6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;
- ✓ у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;
- ✓ обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):
 - текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле – 2 см, ліве – 2,5 см, праве – 1,5 см;
 - в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;
- ✓ в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог ВАК України, ГОСТ 7.1-84, ГОСТ 7.1.2-9-3, ДСТУ 3582-97:
 - список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;
 - кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;
- ✓ матеріали мають бути:
 - набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;
 - електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диски і тексти не повертаються;
- ✓ якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;
- ✓ редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;
- ✓ відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;
- ✓ матеріали мають подаватися з рецензіями фахівців або рекомендаціями до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;
- ✓ всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;
- ✓ відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 №7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:

- 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
- 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
- 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
- 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу №36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I–IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, – 3 статті;
- для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги» від 7 квітня 2010 р. №41.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гузенко Тетяна.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА СУСПІЛЬСТВА: ФІЛОСОФСЬКІ АСПЕКТИ _____ 3

Кваша Андрій.

ПРАВОВА ДЕРЖАВА І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: ОНТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ
У ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ВИМІРІ _____ 8

Ковінчук Ольга.

КЛАСТЕРИЗАЦІЯ ЯК ВИЩА ФОРМА СУЧАСНОЇ КООПЕРАЦІЇ _____ 12

Нехайчук Дмитро.

ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ МОДЕЛЕЙ ФОРМУВАННЯ
ФІНАНСОВИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН РЕГІОНІВ ТА ЦЕНТРУ _____ 16

Романенко Євген.

РЕКЛАМНА КОМУНІКАЛОГІЯ ТА ЇЇ РОЛЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ _____ 20

Щербак Наталія.

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ _____ 26

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Авраменко Тетяна.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ:
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ _____ 30

Алексєєва Яна.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ _____ 34

Безверхнюк Тетяна, Сенча Ірина, Сивак Тетяна, Стефанович Андрій.

УПРАВЛІНСЬКА МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ ТА ПОСИЛЕННЯ КОНКУРЕНТНИХ ПЕРЕВАГ
РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНОГО ПРОДУКТУ (НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ) _____ 38

Бурмістрова Вікторія.

СВІТСЬКА ТА ДУХОВНА ОСВІТА: ШЛЯХИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ І ЦЕРКВИ _____ 46

Буряченко Олександр.

СУЧАСНИЙ СТАН ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ _____ 50

Бухтатий Олександр.

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА: СВОБОДА СЛОВА VS СУСПІЛЬНА МОРАЛЬ _____ 55

Глущенко Юлія.

БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ _____ 61

Гуненкова Оксана.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ _____ 65

Джига Тетяна.

РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
В КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ «СЕРВІСНОЇ» ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ _____ 70

Дутчак Галина.

ОСОБИСТА РЕАЛІЗОВАНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ ШАРЛЯ ДЕ ГОЛЛЯ
У ТВОРЕННІ ВЕЛИЧІ ФРАНЦІЇ _____ 74

Духаніна Тетяна.

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ЯК ГОЛОВНА ПЕРЕДУМОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ
ТА ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ _____ 80

Коваль Зіновій.

ПРОБЛЕМАТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
З УРАХУВАННЯМ ПСИХОЛОГІЧНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІЇ _____ 84

Корнієвський Сергій.

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ _____ 89

Кравченко Мілена.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ _____ 92

Лукіна Тетяна, Шошова Ангеліна.	
РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДІТЕЙ З ОСОБЛИВИМИ ОСВІТНИМИ ПОТРЕБАМИ: ЗАРУБІЖНІ ПІДХОДИ	96
Мазур Тетяна.	
ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД У МІСЦЕВОМУ БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ	102
Михайлов Артем.	
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	108
Овчаренко Юрій, Арабаджи Георгій.	
ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНЕ ЖИТТЯ ТА СЕКТОР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ	114
Рачинська Марія.	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ШЛЯХИ ПОБУДОВИ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ	116
Ротар Вікторія.	
АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО І СВІТОВОГО ДОСВІДУ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ	121
Тараненко Олена.	
ОСОБЛИВОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	124
Тітаренко Ганна, Усатюк Іван.	
БІОМЕТРИЧНІ ПАСПОРТИ ЯК ЗАСІБ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ	127
Тодорова Маріанна.	
ВИВЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ РОЗРОБКИ І УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ПЕДАГОГІЧНИМИ ПРОЕКТАМИ	132
Толкованов В'ячеслав.	
РОЛЬ ЄВРОРЕГІОНІВ У РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА	136
Трещов Мирослав.	
ОСНОВИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЛОКАЛЬНОГО РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	140
Юрченко Олег.	
ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН	144
Яремчук Олександра.	
ЕКСПОРТНО-ОРІЄНТОВАНА ЕКОНОМІКА РОСІЇ ПІД ВПЛИВОМ СВІТОВИХ ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ	148

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Свірін Михайло.	
ПРИНЦИПИ ОБМЕЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ОФІЦІЙНОМУ ПОЛІТИЧНОМУ ДИСКУРСІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ	152

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Возний Сергій.	
ОСНОВНІ ЧИННИКИ ТА МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄЗДАТНОСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД	157
Яроміч Світлана, Савенкова Світлана.	
КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ МАРКЕТИНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	161

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

Давтян Степан.	
ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ ФОРМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	168
Іван Драган.	
РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ «МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ» М. М. МЕДВІДЯ, К.Е.Н., С.Н.С.	173

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Guzenko Tetyana.

PROBLEM COMMUNICATIVE INTERACTION OF STATE POWER AND SOCIETY: PHILOSOPHICAL ASPECTS	3
--	---

Kvasha Andriy.

LEGAL STATE AND CIVIL SOCIETY: ONTOLOGICAL ASPECT IN PUBLIC ADMINISTRATION DIMENSION	8
---	---

Kovinchuk Olha.

THE CLUSTERING AS THE HIGHEST FORM OF MODERN COOPERATION	12
--	----

Nekhaychuk Dmytro.

RESEARCH OF THEORETICAL MODELS OF FORMING OFFINANCIAL MUTUAL RELATIONS OF REGIONS AND CENTER	16
---	----

Romanenko Evgen.

ADVERTISING COMMUNICOLOGY AND ITS ROLE IN IMPLEMENTING THE POLICY OF TRANSPARENCY	20
--	----

Shcherbak Nataliya.

SCIENTIFICALLY-THEORETICAL APPROACHES TO THE SURVEY OF CORPORATE CULTURE IN PUBLIC ADMINISTRATION	26
--	----

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Avramenko Tatiana.

PUBLIC ADMINISTRATION OF CHANGE IN HEALTH CARE IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS	30
---	----

Alekseeva Yana.

THE INTERNATIONAL LEGAL EXPERIENCE OF THE ENSURING OF FOOD SECURITY	34
---	----

Bezverhnyuk Tetiana, Sencha Iryna, Syvak Tetiana, Stefanovych Andriy.

MANAGEMENT MODEL OF THE FORMATION AND STRENGTHENING OF COMPETITIVE ADVANTAGES OF A REGIONAL TOURIST PRODUCT (ON THE EXAMPLE OF ODESSA REGION)	38
---	----

Burmistrova Viktoriya.

SECULAR AND CHURCH EDUCATION: TO HARMONIZE RELATIONS BETWEEN THE STATE AND THE CHURCH	46
--	----

Buryachenko Olexander.

CURRENT STATUS OF THE POPULATION OF UKRAINE PENSION	50
---	----

Buhtatyy Olexander.

STATE INFORMATION POLICY: FREEDOM OF SPEECH VS PUBLIC MORALITY	55
--	----

Gluschenko Yuliya.

FISCAL CAPACITY TO PROVIDE TERRITORIAL DEVELOPMENT IN UKRAINE	61
---	----

Gunenkova Oksana.

LEGAL ASPECTS OF PROVIDING THE ADMINISTRATIVE SERVICES SYSTEM IN UKRAINE	65
--	----

Dzhyga Tetyana.

REFORMING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE WITHIN PUBLIC SERVICE DOMINANT APPROACH	70
---	----

Dutchak Galina.

PERSONAL SELF-REFLECTION OF THE HEAD OF STATE CHARLES DE GAULLE IN CREATING GREATNESS OF FRANCE	74
--	----

Dukhanina Tetiana.

DEMOCRATIZATION AS THE MAIN PREMISE OF THE MODERNIZATION AND INNOVATIVE DEVELOPMENT OF PUBLIC POWER	80
--	----

Koval Zinoviy.

THE PROBLEM OF ORGANIZING THE EFFECTIVE STATE ADMINISTRATION TAKEN INTO ACCOUNT THE PSYCHOLOGICAL PECULIARITIES OF THE UKRAINIAN NATION	84
--	----

Korniievskiy Sergii.

SYSTEMIC APPROACH TO FORMATION OF COMPLEX REGIONAL'S DEVELOPMENT POLICY	89
---	----

Kravchenko Milena.

THE WAYS OF THE IMPROVEMENT OF THE MECHANISMS FOR THE MODERNIZATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION OF UKRAINE	92
---	----

Lukina Tetyana, Shoshova Angelina.	
IMPLEMENTATION OF PUBLIC EDUCATIONAL POLICY FOR CHILDREN WITH SPECIAL EDUCATIONAL NEED: GLOBAL APPROACHES	96
Mazur Tetyana.	
PROGRAM BUDGETING IN THE LOCAL BUDGET PROCESS	102
Mikhailov Artem.	
PROBLEMS OF RELATIONSHIP OF STATE FUNCTIONS AND MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	108
Ovcharenko Yuriy, Arabadzhy Heorhiy.	
FEATURES OF DEVELOPMENT OF INDEPENDENT UKRAINE IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION AND THEIR INFLUENCE ARE ON SOCIAL AND POLITICAL LIFE AND SECTOR OF NATIONAL SAFETY OF THE STATE	114
Rachynska Mariya.	
CONCEPTUAL WAYS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER OPTIMAL MODEL BUILDING	116
Rotar Viktoriya.	
ANALYSIS OF DOMESTIC AND INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES TO THE POPULATION	121
Taranenko Olena.	
FEATURES OF ANTICORRUPTION POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC PURCHASING	124
Titarenko Hanna, Usatyuk Ivan.	
BIOMETRIC PASSPORTS AS A MEANS OF REGULATING MIGRATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES	127
Todorova Marianna.	
INVESTIGATION OF INTERNATIONAL AND DOMESTIC EXPERIENCE: MANAGEMENT AND DEVELOPMENT OF SOCIAL AND PEDAGOGICAL PROJECTS	132
Tolkovanov Vyacheslav.	
EUROREGIONS' ROLE IN THE DEVELOPMENT OF TRANSBORDER COOPERATION	136
Treschov Myroslav.	
BASE OF LOCAL RESOURCE SUPPORT OPTIMIZATION IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE	140
Yurchenko Oleh.	
PROBLEMS OF IMPROVING THE STATE MECHANISM OF PRICE REGULATION	144
Yaremchuk Oleksandra.	
RUSSIAN EXPORT-ORIENTED ECONOMY UNDER THE IMPACT OF GLOBAL ECONOMIC SANCTIONS	148

CIVIL SERVICE

Svirin Mykhaylo.	
PRINCIPLES OF THE RESTRICTIONS OF POLITICAL ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS IN THE OFFICIAL POLITICAL DISCOURSE OF MODERN UKRAINIAN STATE	152

LOCAL GOVERNMENT

Vozniy Sergiy.	
MAIN DIRECTIONS (FACTORS, MECHANISMS AND TECHNOLOGIES) OF INCREASING THE CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES	157
Yaromich Svetlana, Savenkova Svetlana.	
THE CONCEPTUAL MODEL OF THE MARKETING ACTIVITY' ORGANIZATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES	161

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

Davtyan Stepan.	
IN RELATION TO INTRODUCTION OF THE CONTROLLED FROM DISTANCE FORM OF IN-PLANT TRAINING PUBLIC SERVANTS OF ORGANS OF PUBLIC POWER	168
Dragan Ivan.	
ANNOTATION OF THE MONOGRAPH OF M. M. MEDVID, CANDIDATE OF SCIENCE IN ECONOMICS, SENIOR RESEARCHER "THE MECHANISM OF REGULATION OF THE EMPLOYMENT OF RECRUITED EMPLOYEES IN MILITARY UNITS AND LAW ENFORCEMENT INSTITUTIONS FOR SPECIAL PURPOSES"	173

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Гузенко Татьяна.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КОММУНИКАТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА: ФИЛОСОФСКИЕ АСПЕКТЫ _____ 3

Кваша Андрей.

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО:
ОНТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ В ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ _____ 8

Ковинчук Ольга.

КЛАСТЕРИЗАЦИЯ КАК ВЫСШАЯ ФОРМА СОВРЕМЕННОЙ КООПЕРАЦИИ _____ 12

Нехайчук Дмитрий.

ИССЛЕДОВАНИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ ФОРМИРОВАНИЯ
ФИНАНСОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РЕГИОНОВ И ЦЕНТРА _____ 16

Романенко Евгений.

РЕКЛАМНАЯ КОММУНИКАЛОГИЯ И ЕЕ РОЛЬ
В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ _____ 20

Щербак Наталья.

НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ
В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ _____ 26

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Авраменко Татьяна.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ:
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ _____ 30

Алексеева Яна.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ _____ 34

Безверхнюк Татьяна, Сенча Ирина, Сивак Татьяна, Стефанович Андрей.

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ И УСИЛЕНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ
РЕГИОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧЕСКОГО ПРОДУКТА (НА ПРИМЕРЕ ОДЕССКОЙ ОБЛАСТИ) _____ 38

Бурмистрова Виктория.

СВЕТСКОЕ И ДУХОВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ:
ПУТИ ГАРМОНИЗАЦИИ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ЦЕРКВИ _____ 46

Буряченко Александр.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ _____ 50

Бухтатый Александр.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА:
СВОБОДА СЛОВА VS ОБЩЕСТВЕННАЯ МОРАЛЬ _____ 55

Глущенко Юлия.

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ТЕРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ _____ 61

Гуненкова Оксана.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ _____ 65

Джига Татьяна.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СФЕРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ
В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ «СЕРВИСНОГО» ГОСУДАРСТВА В УКРАИНЕ _____ 70

Дутчак Галина.

ЛИЧНАЯ РЕАЛИЗУЕМОСТЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА ШАРЛЯ ДЕ ГОЛЛЯ
В СОЗДАНИИ ВЕЛИЧИЯ ФРАНЦИИ _____ 74

Духанина Татьяна.

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ КАК ГЛАВНАЯ ПРЕДПОСЫЛКА МОДЕРНИЗАЦИИ
И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ _____ 80

Коваль Зиновий.

ПРОБЛЕМАТИКА ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
С УЧЕТОМ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ УКРАИНСКОЙ НАЦИИ _____ 84

Корниевский Сергей.

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ ПОЛИТИКИ
КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ _____ 89

Кравченко Милена.	
ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ УКРАИНЫ	92
Лукина Татьяна, Шошова Ангелина.	
РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ С ОСОБЫМИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ПОТРЕБНОСТЯМИ: ЗАРУБЕЖНЫЕ ПОДХОДЫ	96
Мазур Татьяна.	
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД В МЕСТНОМ БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ	102
Михайлов Артем.	
ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОСВЯЗИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА И МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	108
Овчаренко Юрий, Арабаджи Георгий.	
ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ НЕЗАВИСИМОЙ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ ЖИЗНЬ И СЕКТОР НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА	114
Рачинская Мария.	
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ	116
Ротар Виктория.	
АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И МИРОВОГО ОПЫТА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ	121
Тараненко Елена.	
ОСОБЕННОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	124
Титаренко Анна, Усатюк Иван.	
БИОМЕТРИЧЕСКИЕ ПАСПОРТА КАК СРЕДСТВО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ	127
Тодорова Марианна.	
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА РАЗРАБОТКИ И УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИМИ ПРОЕКТАМИ	132
Толкованов Вячеслав.	
РОЛЬ ЕВРОРЕГИОНОВ В РАЗВИТИИ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	136
Трещов Мирослав.	
ОСНОВЫ ОПТИМИЗАЦИИ ЛОКАЛЬНОГО РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ	140
Юрченко Олег.	
ПРОБЛЕМЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН	144
Яремчук Александра.	
ЭКСПОРТНО-ОРИЕНТИРОВАННАЯ ЭКОНОМИКА РОССИИ ПОД ВЛИЯНИЕМ МИРОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ	148
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА	
Свирин Михаил.	
ПРИНЦИПЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ОФИЦИАЛЬНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА	152
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	
Возный Сергей.	
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ (ФАКТОРЫ, МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ) ПОВЫШЕНИЯ ДЕЕСПОСОБНОСТИ МЕСТНЫХ ОБЩИН	157
Яромич Светлана, Савенкова Светлана.	
КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ МАРКЕТИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	161
ИССЛЕДОВАНИЯ. РАЗРАБОТКИ. ПРОЕКТЫ	
Давтян Степан.	
О ВНЕДРЕНИИ ДИСТАНЦИОННОЙ ФОРМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	168

Драган Иван.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ

«МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАЕМНЫХ РАБОТНИКОВ

В ВОЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЯХ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ

СПЕЦИАЛЬНОГО НАЗНАЧЕНИЯ» М. М. МЕДВЕДЯ, к.э.н., с.н.с. _____173

- А 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 3 (59). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 184 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

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

Випуск 3(59)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Технічний редактор *А. В. Бойченко*
Коректор *О. В. Дрига*

Підписано до друку 17.10.2014.
Формат 60х84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Agiat». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 22,5.
Тираж 300 прим. Зам. № 78/10.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua