НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

[Електронний ресурс]

Електронне наукове фахове видання

Electronic scientific professional edition

Випуск 10 Issue

Одеса – 2012 – Odessa

УДК: 342.5.

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 161/6-12 від 26 червня 2012 року.

Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 10. – 428 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2012.

Р е д а к ц і й н а к о л е г і я:

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

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

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

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

Аірінеї Діну – Доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

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

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

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

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

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і технікиУкраїни (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гриневецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

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

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

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

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

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

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слуцьк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Трощинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

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

Хольгер Франке – професор, доктор, керівник відділення Державне управління Інституту державного управління, поліції та права Землі Мекленбург (Передня Померанія).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

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

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

E d i t o r i a l b o a r d :

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Psychology Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhnuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinskyy Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine(Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Yerzhymovs'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor(Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical aciences (Vinnytsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland)

Rovynskyi Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskyi Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Holger Franke – Head of the Department of Public Administration, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflegedes Landes Mecklenburg-Vorpommern, Professor, Doctor.

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koshcalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Малінін Володимир.
СОЦІОКУЛЬТУРНА ІДЕНТИЧНІСТЬ:
КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АНАЛІЗ 9

Надолішній Петро, Піроженко Наталія.
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ І УМОВИ
ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ 17

Сивак Тетяна.
КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ
РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ 53

Туркіна Ірина.
ТИПОЛОГІЇ ПРАВОВИХ СИСТЕМ І РОЛЬ
ОРГАНІВ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВИ 64

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Абрамова Євгенія.
ПОНЯТТЯ ЕЛЕМЕНТІВ, СТРУКТУРИ ТА ЗВ'ЯЗКІВ СИСТЕМИ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА 77

Булавченко Олександр.
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОПТИМІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ
ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ 92

Волянський Петро.
УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ
МЕДИЧНИХ УСТАНОВ У МЕЖАХ МЕДИЧНОГО ЗАХИСТУ
ЗА УМОВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ МИРНОГО ХАРАКТЕРУ 102

Гапанович Ярослав.
ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ В УМОВАХ
МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ 114

Грицко Роман, Федорів Ярема-Роман.
МОТИВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В РОДИННІЙ МЕДИЦИНІ 130

Дубич Клавдія.
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ 143

Карпенко Владислав.
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ 158

Коваль Зіновій.
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОПАГАНДОЮ ТА КОНТРПРОПАГАНДОЮ В РАДЯНСЬКОМУ СОЮЗІ І ЗА КОРДОНОМ: АНАЛІЗ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ 174

Луговенко Наталія.
ОЦІНКА І ПРОГНОЗУВАННЯ ПРОЦЕСУ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ 198

Маркітанов Володимир.
ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ДОГОВОРІВ НА РОЗМІЩЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ 208

Мишаковський Віктор.
ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ 221

Приходченко Людмила, Рачинський Анатолій.
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ АГЕНТСТВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ 233

Тещук Віктор, Амонс Олександр,
Колчін Руслан, Пшеничний Геннадій.
ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ МЕДИЧНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ПРАКТИЦІ ЛІКУВАННЯ АНГІОНЕВРОЛОГІЧНИХ ЗАХВОРЮВАНЬ З МЕТОЮ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ’Я ЖИТЕЛІВ ОДЕЩИНИ 247

Ульянова Тетяна.
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ 264

Чемьоркін Ігор.
ПОЛІТИКА РУМУНІЇ В ПІВНІЧНО-ЗАХІДНОМУ ПРИЧОРНОМОР’Ї: ЗАГРОЗИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ 279

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Колісніченко Наталя.
УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ
В КОНТЕКСТІ ЗМІН І ТРАНСФОРМАЦІЙ
ТРАДИЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ 292

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Сергієнко Євгенія.
РОЛЬ КОНЦЕПТУ «ВЗАЄМОДІЯ В СИСТЕМІ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
ГАЛУЗЕВИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ 307

Толкованов В'ячеслав.
ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО
ЯК ІННОВАЦІЙНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 326

Овчаренко Юрій, Арабаджи Георгій.
ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 344

Шарий В'ячеслав.
ЗМІНА ПРИНЦИПІВ І ОНОВЛЕННЯ ЦІННОСТЕЙ
ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГОСАМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ 361

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

Комаровський Віктор, Яценко Володимир, Бондарук Віктор,
Нюнько Ольга, Комаровський Іван.
МОТИВАЦІЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ПРИ ЗАПРОВАДЖЕННІ СЕРВІСІВ Е-УРЯДУВАННЯ 373

УДК 321:316.61

Малінін Володимир Володимирович
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

СОЦІОКУЛЬТУРНА ІДЕНТИЧНІСТЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті досліджується феномен соціокультурної ідентичності. Аналізуються його складові та особливості формування у сучасному політичному просторі. Визначено необхідність врахування фактора ідентичності у процесі вироблення та реалізації стратегій державного управління.

Ключові слова: ідентичність, соціокультурна ідентичність, політичний процес, політичні еліти, державне управління.

Malinin Vladimir

SOCIALLY CULTURAL IDENTITY: CONCEPTUAL ANALYSIS

The article examines the phenomenon of socio-cultural identity. Analysis of its components and features of the formation of modern political space. Determined the necessity of considering the factor of identity in the process of developing and implementing strategies for public administration.

***Key words*:** identity, social and cultural identity, political process, political leaders, public administration.

Малинин Владимир Владимирович

СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В статье исследуется феномен социокультурной идентичности. Анализируются его составляющие и особенности формирования в современном политическом пространстве. Определена необходимость учета фактора

идентичности в процессе выработки и реализации стратегий государственного управления.

Ключевые слова: идентичность, социокультурная идентичность, политический процесс, политические элиты, государственное управление.

Постановка проблеми обумовлена системними політичними, економічними, соціальними та культурними трансформаціями, що відбуваються в сучасному українському суспільстві. Кризові явища, які супроводжують весь період незалежного існування країни, не в останню чергу пов'язані із проблемою ідентичності у її політичному, соціальному, культурному вимірах.

Разом із тим, багатовимірність соціокультурної ідентичності полягає у її зв'язку не лише із питаннями внутрішнього розвитку, а і з процесами глобалізації, трансформації ролі національних держав, тектонічними геополітичними зрушеннями у сучасному світі. Тому не дивно, що перше десятиріччя XXI століття ознаменувалось активізацією дослідницького інтересу до проблеми соціокультурної ідентичності: цей феномен став одним із головних факторів політичного управління, соціального та економічного розвитку, процесу урядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ідентичності присвячено роботи таких зарубіжних та вітчизняних авторів, як: М. Анохін, П. Бергер, Є. Бистрицький, П. Бурдье, Л. Виготський, К. Вітман, Ю. Габермас, Е. Гіденс, Є. Головаха, І. Гофман, А. Гусейнов, Д. Єфременко, Е. Еріксон, І. Іванова, А. Колодій, І. Кон, І. Кресіна, Н. Луман, С. Макєєв, Р. Мертон, І. Попова, Н. Шматко, Ю. Качанов, Ю. Шайгородський, В. Ядов, Л. Яковлева та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблеми наукового осмислення ідентифікації виступають однією із популярних тем, до якої звертаються представники науки державного управління, політичної та соціологічної науки.

Соціокультурна складова ідентичності у сучасному світі сьогодні привертає все більшу увагу дослідників у сфері публічної політики, стає об'єктом соціологічних, психологічних, культурологічних і історичних студій. Предметом аналізу виступають теоретичні та емпіричні питання, пов'язані зі становленням та особливостями ідентичності, її впливом на електоральний процес та вибір громадянина, роллю у політичній поведінці особистості, спільноти та суспільства, рівні політичної активності тощо. Однак мало приділено уваги ролі ідентичності у процесі вироблення та реалізації стратегій державного управління.

Мета статті – дослідити феномен соціокультурної ідентичності та показати її вплив на процес вироблення та реалізації стратегій державного управління.

Виклад основного матеріалу. Феномен ідентичності, раціональний та водночас рефлексивний, характеризує процес входження індивіда у певну соціальну диспозицію, здатність оцінити власний стан, систему поглядів та переконань та співвіднести їх із позицією інших соціальних та політичних акторів. Він є складним через постійний розвиток (жодна з форм ідентичності не є до кінця завершеною) та відрізняється динамізмом і нестабільністю (особливо у перехідних суспільствах).

Ідентичність виступає у ролі інтегрованої символічної структури, яка має просторовий та часовий виміри. Соціокультурна ідентичність походить з різних форм асоціативного суспільного життя та визначається ними. Це пояснюється тим, що немає індивідуальних ідентичностей, які б виходили за межі соціальних цінностей, норм колективної (групової) поведінки та взаємодії.

У сучасній Україні соціокультурні компоненти виступають важливим чинником процесу формування ідентичності як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях. Мова йде не лише про діалог між різними поглядами на складові соціокультурної ідентичності такі, як: мова, релігія (конфесія), історична спадщина, культурні традиції тощо під час виборчих кампаній. Можна говорити про те, що використання цієї теми з боку представників різних

(часто – протилежних) політичних сил є наслідком більш широкого процесу – становлення та розвитку соціокультурних компонентів регіональних ідентичностей у країні.

На думку Є. Бистрицького, «Бути ідентичним – це належати до тих чи інших асоціацій людей або їх великих громад, об'єднань, культурних світів. Бути ідентичним – бути також самим собою. Останні десятиліття національних змагань й політичних зіткнень навчили нас, як це непросто, інколи – смертельно небезпечно, втім життєво важливо бути кимось, усвідомлювати та відстоювати власну автентичність через належність до когось або чогось у сьогоднішньому світі. У нас тема національної ідентичності є наскрізною для нескінченних немирних політичних дебатів та гострих буденних суперечок» [1, 6].

Дійсно, поряд із процесами державотворення, розвитком конституційно-правової бази української держави, становленням процесів демократизації (переходом від електоральної до консолідованої демократії) відбуваються суттєві зміни у соціальному, культурному просторах, що не можна не враховувати у процесі урядування, публічної політики. Саме вони спричиняють трансформації політичної взаємодії між громадянами та владою на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях.

Країна переживає специфічний перехідний етап після розпаду Радянського Союзу: з одного боку, декларованою метою суспільного розвитку виступає побудова демократії, ринкової економіки, відповідність права, політики та економіки європейським стандартам, з іншого боку – відчутна інерція посткомуністичної доби до відтворення інституцій та практик з минулого. У цьому контексті конструювання соціокультурної ідентичності стає одним із дієвих механізмів формування іміджу країни, визначення курсу зовнішньополітичної стратегії.

Принципово важливою стає роль елітних суспільних груп, передусім – політичної еліти, яка має ресурси (політичні, фінансові, управлінські, медійні) для визначення та впровадження політичного курсу та несе відповідальність за його результат. Саме тому проблема пошуку ідентичності стає актуальними

завданням передусім для елітних груп, які знаходяться перед складним вибором: переємність влади від радянського минулого, або пошук альтернативних підходів. У цьому процесі представники політичної еліти визначають не лише власне майбутнє, але й формулюють як внутрішньополітичний, так і зовнішньополітичний вибір країни.

Однією із особливостей суспільного розвитку посткомуністичних країн може стати сплеск патріотизму та націоналізму, як реакції на внутрішні проблеми, на різку зміну політичного та соціального ландшафту, а також в якості заміни для радянського космополітизму. Це повною мірою стосується як представників політичних еліт, так і усього суспільства в цілому. Очевидно, що національна культура виступає основою для соціокультурної ідентифікації індивіда, який усвідомлює власну приналежність до певної етнічної спільноти та проявляється через відокремлення та розпізнавання «свого» та «чужого» (іншої культури, мови, традицій та звичаїв).

Стан сучасного українського суспільства свідчить про складність процесу інтеріоризації, тобто внутрішнього сприйняття, прийняття та засвоєння нових цінностей, норм, ідентичностей.

На цьому тлі особливо небезпечними стають пасивність громадян та нерозвиненість інституцій громадянського суспільства, відсутність суспільного мовлення, що може призвести до повернення до авторитарних тенденцій, джерело яких – у бажанні громадян бачити при владі «сильну руку». Період невдалих та незавершених економічних реформ (т. зв. «шокова терапія» початку 90-х років минулого століття) асоціювався із слабкістю держави, зубожінням населення та відродив сподівання на сильну, централізовану державну владу. Транзитологічна парадигма сьогодні потребує переосмислення, врахування у процесі демократизації соціокультурної складової, історичного досвіду, варіативність ідентичності у суспільствах, що трансформуються.

Соціокультурна ідентичність допомагає окремим індивідам та суспільству шукати адекватну відповідь на нові виклики, зберегти цілісність

світосприйняття, відчуття безпеки та захищеності у мінливих умовах сьогодення. При цьому принципово важливими стають такі складові формування соціокультурної ідентичності, як: інформаційна, економічна та політична. Остання полягає у здатності не лише спостерігати за ходом політичного процесу, а й брати активну участь у процесі вироблення політики і не обмежується виборчим періодом.

Процеси глобалізації, змінюючи економічний, політичний та соціальний простір впливають і на формування соціокультурної ідентичності. Передусім, це пов'язано із трансформацією ролі національних держав, зростанням впливу над-національних політичних організацій та економічних утворень. Не можна недооцінювати інформаційну складову глобалізаційних процесів, завдяки якій формується загальносвітовий порядок денний, визначаються тренди суспільного розвитку та розповсюджуються моделі прийнятної поведінки. Національна політика та ідентичність сьогодні приймають виклики міграції, становлення загальноєвропейського соціокультурного простору та глобалізації.

Процеси глобалізації впливають на геополітичний та цивілізаційний вибір посткомуністичних суспільств, спричиняють певні проблеми у процесі пошуку нової ідентичності, як для окремих груп та спільнот, так і для суспільства в цілому (що час від часу виражається в конфронтації між прихильниками та противниками європейського та євроатлантичного вибору країни).

Соціокультурні групи, які склались в Україні з часу набуття незалежності (етнічні, мовні, релігійно-конфесійні, регіональні тощо), актуалізують проблему їх презентації у просторі політичної взаємодії, у діалозі із владою та знаходження спільних засад для цього. Однією із головних проблем, що потребують вирішення з боку владних інституцій виступає завдання налагодження зворотного зв'язку у комунікації суспільства та держави, а також – пошуку спільного знаменника, який сприятиме творенню цілісної громадянсько-політичної спільноти, здатної до протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам, відкриє можливості реалізації національних інтересів.

Сучасне розуміння ідентичності як особливого соціально-культурного феномена пов'язано в першу чергу з роботами американського політолога С. Гантингтона [3] та іспанського соціолога М. Кастельса [2]. У сучасних дослідженнях особлива увага приділяється трьом основним соціокультурним компонентам ідентичності: 1) почуття ідентичності; 2) процес формування ідентичності; 3) ідентичність як конфігурація, результат цього процесу. При цьому мова йде як про особистісну, так і про колективну ідентичності.

Регіональна ідентичність розглядається дослідниками у контексті процесу конструювання соціально-політичного та культурного простору регіону. Регіональна ідентичність задає рамки соціально-політичної дії різнорівневих акторів. Ідентифікація з певною територією стає інструментом соціально-політичної мобілізації (особливо під час виборчих кампаній). На рівні державної політики усвідомлення важливості цього політичного ресурсу також відбувається досить активно.

На думку американського політолога С. Гантингтона, ідентичність виступає як «самосвідомість індивіда або групи. Вона представляє собою продукт самоідентифікації, розуміння того, що ви або я володіємо особливими якостями, що відрізняють мене від вас і нас від них... Ідентичність важлива тому, що визначає поведінку людини» [3].

Соціокультурні компоненти регіональної ідентичності у громадян України перебувають під впливом комплексу факторів, серед яких варто виділити такі маркери, як: ставлення до незалежності держави, відношення до вибору зовнішньополітичного вектору розвитку української держави в якості самостійного суб'єкта міжнародних відносин, оцінка діяльності державних та політичних інституцій, ставлення до особливостей етнокультурних та етнополітичних процесів тощо.

Окремої уваги потребує вплив глобалізаційних процесів (інформаційних, соціокультурних, геополітичних, економічних) на суспільство, владу та ідентичність в Україні. Аналізуючи усі ці важливі чинники, неодмінно слід враховувати певну інерцію суспільно-політичних процесів, управлінської

системи та специфічних соціальних відносин, основу яких було закладено в попередню добу.

Отже, потреба демократичного розвитку, підвищення ефективності державного управління в Україні вимагає забезпечення балансу між регіональними ідентичностями, компонентами якої виступають саме соціокультурні чинники: мовна поведінка, визначення у координатах культурної традиції та історичної спадщини, релігійна та конфесійно-церковна ідентичність.

Література.

1. Бистрицький Є. Збентежена чи збурена ідентичність / Є. Бистрицький // У кн.: Донскіс, Леонідас. Збентежена ідентичність і сучасний світ. – К.: Факт, 2010. – С. 6–14

2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс; пер с англ.; под науч ред. О. И. Шкаратана. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.

3. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. – М.: ООО «Издатель-ство АСТ», 2003. – 603 с.

УДК 328.18(477)

Надолішній Петро Іванович,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
д.держ.упр., професор
Піроженко Наталія Вікторівна,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
к.держ.упр., доцент

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ І УМОВИ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ

У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади публічно-приватного партнерства як соціального інституту, з'ясовано його соціально-економічну сутність, принципи, основні політико-адміністративні і соціально-економічні умови становлення та розвитку в Україні, запропоновано визначення поняття публічно-приватного партнерства в Україні, уточнено його співвідношення з іншими, близькими за змістом, поняттями.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концепція трьохсекторного суспільства, міжсекторне партнерство, принципи публічно-приватного партнерства, публічно-приватне партнерство, соціальне партнерство, соціальний підпростір, сучасні соціальні теорії і концепції.

Надолишний Петр Иванович,
Пироженко Наталия Викторовна

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И УСЛОВИЯ ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ

В статье обоснованы теоретико-методологические основы публично-частного партнерства как социального института, определены его социально-

экономическая сущность, принципы, основные политико-административные, социально-экономические условия становления и развития в Украине, предложено определение понятия публично-частного партнерства в Украине, уточнено его соотношение с другими, близкими по содержанию, понятиями.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концепция трехсекторного общества, межсекторное партнерство, принципы публично-частного партнерства, публично-частное партнерство, социальное партнерство, социальное подпространство, современные социальные теории и концепции.

Nadolishniy Peter,

Pirozhenko Nataliy

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS AND CONDITIONS INSTITUALIZATION

The article substantiates the theoretical and methodological foundations of public-private partnership as a social institution, defined its socio-economic nature, principles, key political and administrative and socio-economic conditions of implementation and development in Ukraine; proposes a definition of public-private partnership in Ukraine, clarifies its relationship with other relatives in content concepts.

Key words: public-private partnership, concept society of three-sectors, cross-sectoral partnership, the principles of public-private partnerships, social partnership, social subspace, modern social theory and concepts.

Постановка проблеми. Ідея об’єднання ресурсів влади і приватного бізнесу задля задоволення суспільних потреб не нова. Ще в часи Стародавнього Риму мунісипи (аналог сучасних муніципалітетів) практикували надання в управління приватним особам об’єктів античної інфраструктури: поштових станцій, водоводів, ринків, бань [8]. Перше будівництво каналу по концесійному принципу у Франції відноситься до 1552 р. [1]. Концесія як

форма співпраці публічної влади і приватного бізнесу особливо широко використовувалася в багатьох країнах у другій половині XIX – на початку XX ст.ст. при будівництві залізниць, інших видів інфраструктури. З реалізацією проектів у рамках концесійних договорів пов'язана поява у Києві водогону (1872 р.), а також електричного трамваю (1892 р.) – першого в Росії і четвертого в Європі [33]. В СРСР у межах нової економічної політики (НЕП) на умовах концесії приватний капітал був допущений в економіку країни, що зіграло важливу роль у відновленні і розвитку зруйнованого війнами народного господарства.

Пізніше увага до питань партнерства влади і приватного бізнесу помітно знизилася. І лише наприкінці минулого століття, коли виразно проявилися вади моделі соціальної держави (явище, що інколи називають «відмовою держави»), коли об'єктивно постала необхідність трансформації держави у «сервісну державу», ідея партнерства знову вийшла на перший план.

Вважається, що публічно-приватне партнерство в його сучасному розумінні виникло на початку 90-х років минулого століття у Великій Британії. Тоді на зміну традиційній співпраці держави з приватним бізнесом як підрядником запроваджується модель, що отримала назву «приватна фінансова ініціатива» (Private Finance Initiative), за якої держава лише замовляла, але не оплачувала бізнесу спорудження тих чи інших капіталомістких об'єктів. Після закінчення робіт об'єкт брався державою у довгострокову оренду за умови, що підрядник продовжував забезпечувати його експлуатацію. Таким чином, інвестиції поверталися підряднику за рахунок орендних платежів. Як правило, після закінчення терміну оренди об'єкт передавався замовнику за символічною вартістю або безкоштовно.

Поступово подібна практика була поширена на різні масштабні проекти – від надання публічних послуг до проведення науково-дослідницьких робіт і впровадження інновацій. У формі концесії (приватний партнер повертає затрати не з державного чи місцевого бюджету, а за рахунок оплати

користувачами надаваних їм послуг) державно-приватне партнерство стало своєрідною альтернативою приватизації важливих галузей чи об'єктів [1].

Загалом, протягом останніх десятиліть у багатьох країнах світу в контексті так званої «глобальної революції в державному секторі» (*Доналд Кеттл*) відбуваються суттєві інституціональні зміни у тих сферах, які раніше завжди перебували в державній власності і в її управлінні. Зокрема, це стосується електроенергетики, автодорожнього та залізничного транспортів, комунального господарства, морських і річкових портів, аеропортів, магістральних трубопроводів, а також об'єктів соціальної інфраструктури. Уряди надають в довго- та середньострокове користування приватним компаніям об'єкти стратегічно важливих галузей, залишаючи за собою право регулювання і контролю за їхньою діяльністю.

Серед проголошених державною владою України пріоритетів ключові місця посідають розвиток національної, регіональної та місцевої інфраструктури, стан якої в ряді випадків правомірно оцінювати як катастрофічний, впровадження інноваційних механізмів реалізації ефективної моделі соціально-економічного розвитку, розширення асортименту і підвищення якості публічних послуг… Однак реалізація цих та інших пріоритетів нереальна без мобілізації фінансових, трудових, інтелектуальних та інших ресурсів суспільства в цілому. Орієнтація на використання лише обмежених бюджетних коштів не дозволяє органам влади здійснювати проекти, які формують конкурентоспроможність держави і її регіонів.

Зацікавленість щодо розвитку партнерських відносин влади з приватним сектором в Україні проявляють міжнародні організації. У межах Програми розвитку ООН на засадах публічно-приватного партнерства реалізується «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку». В 2011 р. з ініціативи Програми розвитку публічно-приватного партнерства (P3DP) Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) за участю комітету Верховної Ради України з питань промислової і регуляторної політики та

підприємництва і профільного міністерства проведена конференція з питань правового регулювання державно-приватного партнерства в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Об'єктивні потреби суспільного розвитку обумовили широкий науковий інтерес до проблеми партнерства і в пострадянському просторі, зокрема в Російській Федерації і в Україні. У монографічних працях, наукових статтях, а також навчальних посібниках російських науковців розкриваються зміст понять державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, приватно-публічне партнерство, соціальне партнерство, історія партнерства і світовий досвід його використання, форми і механізми реалізації [1; 5; 7; 11; 12; 21; 34; 38].

У вітчизняній науковій думці публічно-приватне партнерство досліджується в контексті феноменів соціального партнерства і міжсекторної взаємодії, умов його становлення [10; 25; 29]; як фактор макроекономічного зростання і нова ідеологія розвитку світового співтовариства [17–19]; з огляду на принципові зміни підходів до управління державним сектором в умовах утвердження ринкових відносин [28]. Низки публікацій присвячена аналізу правової бази державно-приватного партнерства, практики партнерської взаємодії органів публічної влади з приватним бізнесом, інститутами громадянського суспільства [4; 23; 24; 26, 36]. За сприяння міжнародних фондів видано перші практичні навчальні посібники для органів публічної влади і бізнесу, що також надають певне уявлення про історію і логіку становлення інституту партнерства, розкривають форми, механізми і технологію формування та реалізації проектів у його межах [27; 30], ін.

Проте, незважаючи на широкий, на перший погляд, діапазон проблематики, усе ще залишаються недостатньо дослідженими ключові питання теорії і методології публічно-приватного партнерства як суспільно-політичного і соціально-економічного феномену, особливостей процесу впровадження механізмів партнерства в практику різних країн.

Мета статті – обґрунтувати теоретико-методологічні засади публічно-приватного партнерства як соціального інституту, визначити основні політико-

адміністративні, соціально-економічні, ін. умови його становлення і розвитку в Україні.

Викладення основного матеріалу.

Державно-приватне, публічно-приватне і приватно-публічне (приватно-державне) партнерство.

Щодо змісту перелічених понять, співвідношення їх значень склалися різні точки зору. Однак, якщо для науки на етапі пошуку це природно і навіть продуктивно, то для соціальної практики – далеко не так.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» [14] «державно-приватне партнерство» визначено як «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами» (ст. 1).

Головна вада цього визначення полягає в тому, що не розкрита сутність явища – немає відповіді на запитання: «Навіщо, задля чого?» Проігноровано конституційний статус місцевого самоврядування: *«територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами)*». Можна зробити висновок, що автори закону поділяють точку зору тих науковців, які перекладають термін public-private partnership як: *public* – держава, *private* – приватний, *partnership* – партнерство («державно-приватне партнерство») [5;7]. Такий підхід випливає з державницької концепції місцевого самоврядування. Тим часом, Конституція України, згідно з національною традицією, визначила статус місцевого самоврядування, фактично, згідно з громадівською концепцією, і органи державної влади та органи місцевого самоврядування представляють дві різні гілки публічної влади.

Загальноприйнятого визначення поняття публічно-приватного партнерства поки що не існує. Здебільшого автори спираються на формальний або функціональний підходи, акцентують увагу хто на меті, хто на формах, способах чи умовах партнерської взаємодії. Заслуговують на увагу визначення *партнерства*, що містяться в документах авторитетних міжнародних організацій. Так, у доповіді Генерального секретаря ООН з питань зміцнення співпраці між ООН та усіма відповідними партнерами, зокрема, приватним сектором (2003), і в доповіді Генерального секретаря у відповідь на доповідь групи видатних діячів з питань ООН і громадянського суспільства (2004) партнерство тлумачиться як «добровільні й засновані на співробітництві відносини між різними суб'єктами, за яких усі учасники домовляються об'єднаними зусиллями домагатися спільної мети або виконувати конкретне завдання й спільно переборювати несприятливі фактори, нести спільну відповідальність, надавати на взаємній основі ресурси й знання й користуватися досягнутими результатами» [43; 44].

У звіті Building Better Partnerships (2001 р.) Інституту державно-політичних досліджень (IPRP) «*public-private partnership»* було визначено як «відносини з розділення ризиків, засновані на взаємній зацікавленості публічного сектору, з одного боку, і одного або кількох представників приватного (благодійного) сектору – з іншого, і націлені на досягнення узгодженого матеріального результату і (або) на надання суспільно-значущих послуг» [7, с. 13].

Комітет з наукової і технологічної політики Організації економічного співробітництва і розвитку використовує термін «*public-private partnership*» у значенні: «будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований/необмежений період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси, такі як: гроші, персонал, устаткування й інформацію для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері науки, технології й інновацій» [42].

У країнах Заходу поширені й альтернативні назви. Зокрема, термін Private Participation in Infrastructure (PPI) запропонований Світовим банком, але він мало використовується поза фінансовим сектором, крім південнокорейської PPI–програми. У банківському секторі використовується також поняття Private-Sector Participation (PSP). Privately-Financed Projects (PFP) використовується в Австралії, британський термін Private Finance Initiative (PFI) поширений в Японії та Малайзії [7, с. 14]. Однак тенденція полягає в тому, що у світовій політичній думці впродовж останніх десятиліть відбувається суттєве переосмислення ролі держави, формується розуміння зростання її значення на сучасному етапі цивілізаційного розвитку за принципово нового бачення її місії. Тому більш широко використовується термін «*public-private partnership»* .

Узагальнення цих та інших визначень дають підстави зробити висновок, що коректним належить вважати саме термін *«публічно-приватне партнерство»*. В умовах України його *суб'єктами* виступають:

- органи виконавчої влади усіх рівнів;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), міністерства і відомства АРК;
- органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти підприємницької діяльності приватної форми власності, у т.ч. їх асоціації, об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, ін.;
- громадські організації, їх спілки і асоціації, у т.ч. некомерційні благодійні фонди, ін.

При цьому публічно-приватне партнерство (далі, ППП) – це не просто «співробітництво», а система юридично оформлених відносин, соціальний інститут, становлення якого має об'єктивну обумовленість і цільове призначення – об'єднання ресурсів суспільства (фінансових, матеріальних, організаційних, людських, інтелектуальних, інформаційних, ін.) задля вирішення назрілих проблем його розвитку.

Відповіді на інші ключові питання щодо сутності феномену партнерства і змісту поняття ППП, принципів ППП, проблем становлення інституту ППП в сучасній Україні надає огляд базових теорій і концепцій, що становлять теоретико-методологічну основу феномену публічно-приватного партнерства.

Сучасні соціальні теорії і концепції як теоретико-методологічна основа становлення інституту публічно-приватного партнерства.

Наукова привабливість як самої категорії «партнерство», так і концепцій та ідей, що з нею пов'язані, зростала по мірі поширення гуманістичної ідеології. Ще наприкінці XIX – на початку XX століття приходить усвідомлення того, що об'єктивно одні соціальні групи не можуть диктувати свою волю іншим, а подальша конфронтація загрожує усе новими і новими соціальними потрясіннями, «поглинаючи» значну частку валового національного продукту. Як противага теорії класової боротьби, що із середини XIX століття претендувала на роль головного «регулятора» історичного процесу, формується теорія соціальних реформ. Якщо втілення марксистсько-ленінської теорії велося з позиції класової непримиренності аж до революційного насильства, то представники реформістського напряму декларували необхідність досягнення *«гармонії класових інтересів»* і встановлення *«класового миру»*. За основу соціальних реформ пропонувалося взяти концепції «гуманізації організації праці», «виробничих асоціацій», що передбачали встановлення гармонії між працею й капіталом за допомогою певних інструментів регулювання виробництва при збереженні приватної власності. У період першої світової війни з'являється термін *«соціальне партнерство»,* що позначав *найбільш адекватну умовам* індустріального суспільства форму соціальної взаємодії.

Проте практична реалізація ідей партнерства стала можливою тільки тоді, коли спроможність потенційних суб'єктів такої взаємодії – груп із різними, зазвичай конфронтуючими, інтересами – почала поступово наближатися до точки паритету, коли демократичний розвиток суспільства привів до становлення його *трьохсекторної моделі.* При цьому технічний прогрес уможливив суттєве зростання реальних доходів населення, що значно

розширило поле для укладання суспільного договору на принципах партнерства.

Сьогодні в країнах, де визнається приватна власність, існує чи формується ринкова економіка, реалізуються принципи демократії, всю множину юридичних осіб прийнято розділяти на три сектори: *перший сектор* поєднує органи державної влади і органи місцевого самоврядування (органи публічної влади), підвідомчі їм організації, майно яких перебуває в державній чи комунальній власності; *другий* – приватні комерційні організації, тобто організації, що переслідують одержання прибутку як основну мету своєї діяльності, і майно яких не перебуває в державній чи комунальній власності; т*ретій* – організації, що не мають за основну мету діяльності одержання прибутку, не розподіляють отриманий прибуток серед своїх учасників і майно яких також не знаходиться в державній чи комунальній власності.

У науковій літературі і в політичній практиці в Україні ці три сектори зазвичай називають відповідно*: публічним, комерційним і громадським.* Проте належить враховувати, що вітчизняне законодавство поділяє всю множину юридичних осіб на два великі класи: *підприємницькі і непідприємницькі товариства* (Цивільний кодекс України). Водночас непідприємницькі товариства (споживчі кооперативи, об'єднання громадян тощо) також можуть здійснювати підприємницьку діяльність (у Законі «Про об'єднання громадян» – господарську та іншу комерційну діяльність) [13]. Основним критерієм розмежування є цільове призначення доходу від комерційної діяльності: непідприємницькі товариства (громадські організації) можуть його використовувати тільки на виконання статутних завдань. Варто звернути увагу й на те, що до непідприємницьких товариств, тобто інститутів громадянського суспільства, належать, наприклад, бізнес-асоціації, що представляють інтереси другого (комерційного) сектору.

Починаючи з кінця 90-х років минулого століття, у зарубіжній і вітчизняній літературі теми соціального і міжсекторного партнерства

розглядаються у тісному взаємозв'язку і виходять на одне з перших місць в науковому і політичному дискурсі.

Зокрема, російським соціологом В. Якімцем була обґрунтована концепція міжсекторного соціального партнерства. Згідно з цією концепцією, *міжсекторне соціальне партнерство* розуміється як конструктивна (цілеспрямована та «вигідна» кожному учасникові та населенню території, де воно реалізується) взаємодія (що являє собою тип соціальної взаємодії) організацій двох або трьох секторів при вирішенні соціально значущих завдань у рамках соціального підпростору, що утворюється в ході складного взаємовпливу ряду полів, потенціалів, котрі виникають через відмінності та різноманіття можливостей взаємодіючих організацій, що відображають специфіку їх структур, ресурсів, правил діяльності та норм поведінки [38, с. 150].

Серед соціальних теорій, що передували концепціям трьохсекторного суспільства і міжсекторного партнерства, специфічне місце посідає *теорія суспільного вибору (Public choice theory)* як теоретичне відображення суспільно-політичних і соціально-економічних реалій середини XX ст. Вона сформувалася у 50–60-ті роки минулого століття як самостійний напрям економічної науки, що вивчав питання оподаткування та державних витрат у контексті проблем надання суспільних благ (Дж. Б´юкенен, Дж. Бреннан, Д. Мюллер, У. Нісканен, М. Олсон, Г. Таллок, Р. Толлісон та ін.). Найбільш узагальнено можна сказати, що теорія суспільного вибору вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують урядові установи у своїх *власних інтересах.* Політичний ринок розглядається за аналогією з товарним, хоча й особливим, а саме: «раціональні політики» підтримують насамперед ті програми, які сприяють зростанню їх престижу та підвищують шанси отримати перемогу на чергових виборах. Тобто, проводяться принципи індивідуалізму, вони поширюються на всі види діяльності, у тому числі на державну службу. Держава постає як арена конкуренції за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місця на ієрархічній драбині [3].

Логічним завершенням теорії суспільного вибору є постановка питання про провали держави (уряду): держава уже не спроможна забезпечити ефективний розподіл і використання суспільних ресурсів. Йдеться, зокрема, про її нездатність передбачати та ефективно контролювати найближчі й віддалені наслідки прийнятих рішень, оскільки економічні агенти часто реагують не так, як передбачав уряд, їх дії суттєво змінюють зміст і спрямованість здійснюваних урядом акцій або й законів. Увага акцентується на тому, що належить суворо стежити за наслідками діяльності уряду, своєчасно коригувати її залежно від соціально-економічної і політичної кон'юнктури, що економічні методи мають застосовуватися таким чином, аби вони не підміняли дії ринкової сили… Умовою ефективної боротьби з бюрократією декларувалася приватизація, її змістом – розвиток «м'якої інфраструктури» як збільшення економічних прав людини (зміцнення прав власності, чесність та відповідальність за виконання контрактів, терпимість до інакомислячих, гарантії прав меншин тощо) і обмеження сфер діяльності держави [3].

Ідея партнерства в державній політиці чітко викристалізовується уже в концепції *нового державного менеджменту*. Осборн і Геблер, аналізуючи тенденції в публічному управлінні у 80-ті роки минулого століття, відмічали, що проблему нестачі грошей для надання громадських послуг у штатах і містах США керівники вирішували іншим шляхом, ніж раніше, коли просто підвищували податки. «У штатах і на місцевому рівні, де потрібно було збалансувати доходи, вони почали шукати відповіді, котрі лежали десь між традиційним «так» і «ні» (стосовно питання підвищення податків). Керівники вчилися, як об'єднувати разом суспільні групи і фонди будівництва дешевого житла; як об'єднати бізнес, найманих робітників і науку для стимулювання економічних інновацій і створення нових робочих місць; як об'єднати сусідні громади і поліцейські управління для зниження злочинності. Іншими словами, вони вчилися тому, як розв'язувати проблеми, каталізуючи діяльність співтовариства, – як, швидше, рулити, ніж гребти» [41, с. 28].

Йшлося уже про те, що новий характер публічного управління полягає не у наданні громадських послуг самим, а у вмілому спрямовуванні цього процесу, залученні сил і ресурсів співтовариства; не в адмініструванні, а в налагодженні взаємодії між державою і суспільством по задоволенню суспільних інтересів [9, с. 216].

Автори огляду адміністративних реформ у розвинених країнах на цьому етапі як антитезу поняттю «адміністрування» («Administration») використовують термін «Governance», що відображає плюралізацію значимих акторів в управлінні і забезпеченні публічних послуг. Конфігурація публічних інститутів змінюється; роль над- і субнаціональних структур стає більш значимою; актори змішаного і приватного секторів залучаються (до забезпечення громадських послуг) більш широко і активно. У той же час взаємозв'язок стає менш владним і більше кооперативним. Нові політичні проблеми (подібні екології і регіональному розвитку) підривають стійкі звички до ізоляції [40].

Народження концепції *політичних мереж (policy network)* на межі XX – XXI ст.ст. має ту ж саму підставу, що й концепції нового державного менеджменту: державі не вдається самостійно забезпечити задоволення суспільних потреб, відтак назріла потреба замінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо новий державний менеджмент у пошуках нових підходів робить основний акцент на ринковій економіці і потребі об'єднання ресурсів, то концепція політичних мереж ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав. *Ключовим пунктом* розгляду є зв'язки і відносини між суспільними інститутами, а не між персоналіями в межах інститутів.

Політичні, точніше соціальні мережі – це набір відносно стабільних взаємовідносин за природою *неієрархічних*, але *взаємозалежних акторів*, яких об'єднують (щодо політики) спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб реалізувати (просунути) ці інтереси, визнаючи, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. Р. Родес (1992) виділяє п'ять

типів таких мереж, керуючись трьома критеріями: ступінь внутрішньої інтеграції, число учасників мережі і розподіл ресурсів між ними. Це: власне, політичні мережі; професійні мережі; міжуправлінські мережі; мережі виробників; проблемні мережі [9, с. 241–242]. Для успішного становлення інституту публічно-приватного партнерства важливе значення має врахування практично усіх видів мереж.

Нова інституціональна теорія («нова інституціональна концепція» – О. Уільямсон, «Ринки ієрархії», 1975) акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору. При цьому, «норми» не жорсткий детермінант вибору з метою «використання влади», як у теорії суспільного вибору, а ключова передумова взаємної інтерпретації (узгодження) інтересів і намірів індивідів (суб'єктів суспільного процесу), відтак і ефективної координації соціальних взаємодій. До ключових понять нової інституціональної теорії належать, насамперед, поняття: *«інтерпретативна раціональність»*, що означає здатність до збереження узгодженого характеру дій через вибір зрозумілих для усіх учасників трансакції орієнтирів; *«трансакційні затрати»*, що включають в себе затрати на переговори, на інтеграцію (у т.ч. самообмеження) і координацію діяльності, а також будь-які витрати, що виникають внаслідок неефективності спільних рішень, планів, укладених договорів і створених структур або неефективних реакцій на зміну умов, неефективного захисту угод (ризики)…

Партнерство між різними суспільними секторами є інституційною формою і одним із базових принципів управління відповідно до *концепції Governance* (англ.), що реалізується у формах «партнерства щодо публічної політики» і «багаторівневого партнерства». Як теорія, «Governance» («керівництво», «врядування», «правление», «новый способ управления») спирається на напрацювання названих вище теорій і, відштовхуючись уже від критики менеджеріального державного управління, складає нову теоретичну основу державної діяльності на межі XX і XXI ст.ст. [9, с. 217].

Концепції *«governance» і «демократичного врядування»* мають різні витоки: governance – як теорія, що сформувалася у західній політичній науці в кінці XX ст., і врядування – як національна традиція організації публічної влади і управління, і як концепція, що приблизно у той самий час знайшла оформлення у вітчизняній науковій літературі. Однак за своїм змістом, вони однаково відображають зміни, що відбуваються у функціонуванні сучасної системи публічної влади за умов поглиблення процесів демократизації і децентралізації, і здебільшого термін *«governance»* перекладається в українській літературі, саме як *«врядування»* [10; 20]. Сучасні зарубіжні і вітчизняні автори при розкритті змісту понять *«governance» і «врядування»*, акцентують увагу на системі цінностей, політик та інституцій, через посередництво яких суспільство управляє своєю економікою, соціальними та політичними справами завдяки міжсекторній взаємодії. При цьому передбачається три суб'єкти: *публічна влада*, яка створює сприятливі політико-правові умови, *приватний сектор*, який генерує робочі місця й доходи, та *громадянське суспільство,* яке посилює політичну та соціальну взаємодію**.** Завдяки співпраці між цими трьома секторами забезпечується, розвиток, максимально орієнтований на задоволення суспільних потреб.

Концепції «Governance» і демократичного врядування тісно пов'язані з концепцією місцевої демократії. Місцева демократія – це соціально-політична система, у межах якої на рівні громад відбувається взаємодія різних політико-владних суб'єктів – держави, регіону, інститутів влади, наднаціональних структур і місцевих акторів – інститутів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, груп інтересів з метою спільного вироблення політичних рішень. У Європейській хартії регіональної демократії принципи демократичного врядування (principle of democratic governance) і належного врядування (principle of good governance…) визначені як базові елементи регіональної демократії [39]. Вони покладені в основу Європейської стратегії інновацій та доброго (належного) врядування на місцевому рівні, що затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. [20, с. 49–50].

Опосередковано ідея партнерства пов'язана з *теорією самоорганізації сучасних суспільств,* насамперед з синергетикою, яка досліджує загальні принципи і закони розвитку систем різної природи, здатних до самоорганізації. Самоорганізація – це самостійна зміна організації системи, процес спонтанного упорядкування (переходу від хаосу до порядку), утворення і розвитку структур без цілеспрямованого управлінського впливу, одним із результатів якого і є становлення трьохсекторної моделі суспільства. Аналогічно можна сказати і про її зв'язок з концепцією *корпоративізму* у сучасному його розумінні, з якої випливає, що партнерство реалізується через згоду, що досягається завдяки усвідомленню доцільності співпраці, балансу (рівновазі) сил агентів-учасників та довірі між ними.

Принципи публічно-приватного партнерства.

Як соціальний інститут ППП формується і функціонує відповідно до сукупності сформульованих сучасними соціальними теоріями загальних і/чи універсальних принципів державного управління з подальшою відповідною їх конкретизацією. *Зокрема:*

Принцип об'єктивності. Означає необхідність дотримуватися вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, керуватися даними наукового аналізу управлінської ситуації, враховувати реальні можливості суб'єктів партнерської взаємодії, а також здійснювати постійний моніторинг і коригування реалізації проектів у межах ППП.

Принцип компліментарності (взаємодоповнюваності) конкретизується у принципах *орієнтації на згоду, взаємної вигоди, спільної відповідальності* і означає, що узгоджуючи навіть протилежні, на перший погляд, інтереси і йдучи на певні самообмеження партнери досягають більшого результату, у т.ч. завдяки загальному соціальному ефекту, ніж кожен з них міг би досягнути самостійно.

Принцип демократизму конкретизується в принципах *участі, добровільності, відкритості, прозорості, співуправління, підзвітності,* ін. Їх дотримання означає, зокрема, публічність усіх ключових рішень з питань ППП,

прозорий відбір керівників проектних груп та обов'язкові тендерні процедури з відповідними попередніми публікаціями, ін.

Принцип законності означає *верховенство права*, спрямований на формування належного правового поля ППП і обумовлює необхідність законодавчого визначення його засад. З принципом законності безпосередньо пов'язані *принципи правової захищеності* договірних умов ППП і *правової впорядкованості* процесу його здійснення з метою забезпечення справедливості, безсторонності і передбачуваності.

Принцип самоорганізації. В основі самоорганізації лежить здатність системи забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи з метою досягнення своїх цілей. Для органів публічної влади врахування принципу самоорганізації означає сприяти утвердженню в суспільній свідомості розуміння того факту, що партнерство є однією із найбільш адекватних відповідей на сучасні цивілізаційні виклики, усіма наявними засобами стимулювати виявлення соціальних ініціатив.

ППП фактично неможливе при недотриманні *принципу соціальної відповідальності,* тобто відповідальності бізнес-еліт, неурядових організацій за соціальні наслідки своєї діяльності, їх готовності брати на себе перед суспільством зобов'язання і виконувати їх. Соціальна відповідальність, на відміну від юридичної, передбачає добровільний відгук на соціальні проблеми і знаходиться поза рамками вимог, визначених законом, або «понад» цими вимогами. Для органів публічної влади принцип соціальної відповідальності певною мірою співпадає з принципом *чутливості,* що характеризує їх відгук на потреби суспільства, на законні очікування громадян.

Тісно взаємозв'язані *принципи стратегічного мислення, сталого розвитку та орієнтації на довготривалі результати*. Вони передбачають формування у суб'єктів ППП орієнтації на довгострокову перспективу діяльності, на *інновації та відкритість до змін*, чітке визначення мети та її пріоритетів, планування дій з урахуванням ризику, вміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними… Стратегічне

мислення є однією з основних передумов свідомої участі бізнесу в проектах ППП, широкого використання механізмів ППП з метою реалізацій стратегій соціально-економічного розвитку територій і країни в цілому, переходу до господарювання відповідно до концепції сталого розвитку.

Принцип ресурсозбереження обумовлює загальний підхід, за якого вирішення проблем суспільного розвитку досягається при раціональному використанні/економному витрачанні наявних ресурсів (людських, інформаційних, інтелектуальних, фінансових, матеріальних, часових…). Його можна розглядати також як конкретизацію принципу сталого розвитку та орієнтації на довготривалі результати.

Принципи етичної поведінки – доброчесності, довіри, служіння… Дотримання цих органічно взаємозв'язаних принципів забезпечує якісно новий характер відносин у межах ППП в порівнянні з традиційними відносинами влади і бізнесу на основі договору-підряду, заснованими винятково на правових нормах, а також забезпечує пріоритетність суспільних інтересів перед приватними, розширює можливості протидії корупції.

Важливе значення в процесі реалізації проектів ППП має врахування так званих структурних принципів державного управління. А саме: *структурно-цільових*, що відображають закономірності раціональної побудови «дерева цілей»; *структурно-функціональних*, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури управління; *структурно-організаційних*, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури управління; *структурно-процесуальних*, що надають уявлення про основні закономірності раціонального та ефективного ведення управлінської діяльності, включаючи взаємопов'язані принципи *компетентності та спроможності персоналу, ефективного фінансового менеджменту,* а також *зворотного зв'язку*, однією з основних модифікацій якого є принцип *контролю за критичними точками,* тобто такими, що мають вирішальне значення для оцінки ступеня реалізації проектів ППП.

Умови становлення інституту ППП в Україні і роль публічної влади.

Проаналізувавши в кінці 80-х років XX ст. чинну систему державного управління, французький соціолог М. Крозьє дійшов висновку: щоб досягти успіху, треба трансформувати існуючу громіздку, всезнаючу державу у скромну державу, яка прагне поставити себе на службу суспільству, а не командувати ним. Головною функцією такої держави має бути прагнення, в першу чергу, допомогти усім соціальним підсистемам суспільства знайти якнайкращі регуляції змін і очолити рух інвестування у якість життя [22, с. 35–43].

На перший погляд, в ідеї публічно-приватного партнерства закладено суттєве протиріччя, сутність якого полягає в наступному.

Основним завданням органів публічної влади при виконанні проектів ППП є підвищення соціальних стандартів, забезпечення на достатньому рівні потреб населення в якісних послугах за умови дефіциту бюджету. Для досягнення цієї мети і укладаються концесійні, інші угоди, функції надання публічних послуг делегуються бізнесу, який націлений на досягнення результату за допомогою методів сучасного менеджменту і має можливість швидко здійснювати інновації та підвищувати ефективність. Ще однією метою публічної влади в рамках ППП є передача приватному інвестору ризиків, пов'язаних з будівництвом, проектуванням, фінансуванням і плануванням самого об'єкта, а також з його подальшою експлуатацією. Метою приватного сектору в межах партнерської співпраці залишається досягнення максимального прибутку [*7,* с. 25].

Тобто, з одного боку, органи публічної влади покликані виконувати зобов'язання перед суспільством, на що постійно бракує коштів, а з іншого, у приватного сектору на першому місці – інтереси отримання прибутку. Однак недостатній розвиток соціальної та виробничої інфраструктур є перешкодою і для реалізації перспективних планів бізнесу. Відтак, об'єктивно бізнес зацікавлений у нових сферах діяльності та об'єктах інвестування, в наявності кваліфікованих кадрів, зрештою – у зростанні купівельної спроможності населення, попиту на послуги.

Функції та обов'язки партнерів, які представляють приватний і публічний сектори, можуть бути різними в рамках окремих проектів, але їх загальна роль та відповідальність залишається незмінною. У ППП публічна влада відіграє першорядну роль, з одного боку, як головний замовник послуг, ін. робіт у рамках проекту, а з іншого – як суб'єкт, що встановлює спеціальні умови реалізації конкретних проектів [*7,* с. 27]. Особлива роль держави – у визначенні чіткої і обґрунтованої (реалістичної) стратегії розвитку, формуванні правового поля ППП. По суті, реальне партнерство може бути реалізовано лише при повній ясності і прозорості стратегії подальшого розвитку держави [11].

Стратегію розвитку країни на досяжну перспективу визначено [16]. Зроблено ряд кроків, спрямованих на формування правового поля ППП. У 2010 році Верховна Рада України ухвалила, а Президент України підписав Закон України «Про державно-приватне партнерство» [14]. Вподовж 2011 р. Кабінет Міністрів України прийняв низку постанов, якими було затверджено: Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства (від 9 лютого 2011 р. № 81), Методику виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними (від 16 лютого 2011 р. № 232), Порядок надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства (від 17 березня 2011 р. № 279), а також Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, і Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» (від 11 квітня 2011 р. № 384).

Закон «Про державно-приватне партнерство» визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства (ДПП) на договірній основі і сфери його застосування. Відносини між органами публічної влади і бізнесом також регулюються нормами Цивільного кодексу України, низки

спеціальних законів України: «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про концесії», «Про оренду державного та комунального майна», «Про управління державним та комунальним майном», «Про фінансовий лізинг», «Про угоди про розподіл продукції», ін.

Актом з питань безпосередньо ППП в Україні належить вважати Концепцію розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, схвалену розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1184-р.

Наразі термін *публічно-приватне партнерство*, частіше – *державно-приватне партнерство,* широко використовується в публічних заявах політиків і урядовців, у засобах масової інформації, в мережі Інтернет. Функціонує «Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства» [37]. Наказом Міністерства економіки України (від 31.08.2010 № 1082) утворено міжвідомчу робочу групу з питань розвитку державно-приватного партнерства. Модель ДПП покладена в основу більшості інвестиційних проектів зі статусом національних, що започатковані відповідно до Національних пріоритетів розвитку України. Понад 80% коштів, навіть враховуючи соціальну складову проектів, має бути залучено з ринку. Утворено Державне агентство з управління Національними проектами. Базовими принципами розроблення і реалізації Національних проектів визначено ефективний (проектний) державний менеджмент, гарантований результат (результативність), персональну відповідальність та партнерство з кращими світовими кампаніями, доброчесність…

Зростає увага до публічно-приватного (державно-приватного) партнерства на місцевому і регіональному рівнях. У листопаді 2011 р. підписано Угоду про співпрацю між Закарпатською обласною державною адміністрацією, Закарпатською обласною радою і Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами України, яка передбачає створення належних умов для залучення інвестицій в економіку області, а також впровадження Національних проектів на її території.

Ще раніше, у жовтні 2011 р., в рамках другого Чорноморського Економічного Форуму підписано Меморандум про взаєморозуміння і співробітництво між Радою міністрів Автономної Республіки Крим та FHI DEVELOPMENT 360 (FHI 360), виконувачем Програми розвитку публічно-приватного партнерства, фінансованої Агентством США із Міжнародного розвитку. Базуючись на принципах ППП, сторони визначили, що метою співробітництва є сприяння реалізації Стратегії економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011 – 2020 рр. і Плану реалізації першого етапу цієї стратегії (2011– 2013 рр.). Невдовзі по тому постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим (від 21.10.2011р. №525) створено Міжвідомчу групу з питань розвитку ДПП в регіоні. Станом на 01.10.2011 р. в Автономній Республіці Крим діяло уже 56 договорів з передачі в концесію об'єктів комунальної власності, укладених 42 місцевими радами у 10 із 14 районів [26].

На значенні залучення приватних коштів для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, що забезпечується шляхом ППП, наголошується у рекомендаціях сьомого Фінансово-економічного форуму «Зміцнення фінансового потенціалу місцевого розвитку» [32].

Однак як Закон про державно-приватне партнерство, так і інші нормативно-правові акти, що регулюють певні аспекти відносин у межах ППП, ще не сформулювали єдиного системного бачення співробітництва трьох секторів, не вибудували достатньо зрозумілу правову модель його організації.

За висновками експертів, закон є рамковим, містить чимало неточностей, підчас вступає в протиріччя з положеннями інших чинних законодавчих актів України і не повністю відповідає міжнародним стандартам щодо правового регулювання ППП. Наприклад, згідно зі ст. 1 «на стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами». Не зрозуміло, про яких саме «осіб» йдеться. Немає відповіді на це запитання і в постановах Кабінету Міністрів України, прийнятих

на виконання Закону. Деякі норми Закону обмежують повноваження власників комунального майна, ігнорують правову автономію місцевого самоврядування, не узгоджені із земельним законодавством, ін. Практично, йдеться лише про договори між державою та приватним сектором, у той час як країни Європи вже давно використовують кластери як організаційні форми партнерства за участі фінансових установ з правом випуску фінансових інструментів (наприклад, облігацій) [24].

Оскільки державно-приватне партнерство є *«співробітництвом»*, то воно, по суті справи, не має самостійної правової форми регулювання. Визначені в Законі основні засади здійснення державно-приватного партнерства (зокрема, рівність перед законом, заборона будь-якої дискримінації прав партнерів…), є загальними принципами в системі відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями і передбачені в Цивільному та Господарському кодексах України [Там само].

Можна також зазначити, що законодавству про державно-приватне партнерство бракує чіткої юридичної позиції стосовно ряду інших принципових питань, зокрема, власності, структури оподаткування, взаємного інформування партнерами про виконання договору, ін. Так, якщо на місцевому рівні в Автономній Республіці Крим концесійна форма ППП набуває усе більшого поширення, то поки що жодного об’єкта республіканської власності в концесію не передано, і передусім через прогалини у законодавстві [26].

До важливих умов успішного становлення інституту ППП належить віднести зміцнення «реального сектору економіки» і поєднання політики приватизації та політики ППП.

Фінансовий і промисловий капітали по-різному вибудовують свої відносини з державою. Загалом, фінансовий капітал за своєю природою не орієнтований на довготривале співробітництво з урядом і на довготривалі політичні плани; він тяжіє більшою мірою до глобальних, а не національних, інтересів. Промисловий капітал, навпаки, має стійке прагнення до стабільних

відносин з урядом. Причому, його мета – мати правову, а не адміністративну державу [35, с. 5–6]. Водночас фінансовий капітал залишається надзвичайно важливим ресурсом соціально-економічного розвитку країни.

Сьогодні здійснюються певні спроби скоригувати політику приватизації, зокрема, декларується перехід «від процесу приватизації у цілях масової трансформації відносин власності до процесу продажу державних об'єктів як функції управління об'єктами державної власності» [15]. Однак при цьому сутність даної політики залишається попередньою – зміна форми власності, у тому числі об'єктів у стратегічних галузях господарства.

Загальновизнано, що метою державних програм приватизації є сприяння оптимізації частки державного сектору за критерієм збільшення конкурентоспроможності та вивільнення держави від невластивих для неї функцій в умовах ринкової економіки. Але ця мета, як свідчить зарубіжний досвід, може бути досягнута не тільки за рахунок «глибини та високих темпів приватизації державних об'єктів», а й завдяки використанню механізмів ППП. Проблема в тім, що характер держави обумовлює її інтерес до ППП, використання конкретних його форм. Олігархічна влада, безсумнівно, буде орієнтуватися на приватизацію, у т.ч. і соціально важливих об'єктів, що гарантують постійний прибуток. Слабкі ж інститути влади не здатні забезпечити контроль за реалізацією проектів у межах ППП, а тим більше – за виконанням умов приватизації.

Суттєвими перешкодами на шляху становлення інституту ППП можуть виявитися низький рівень достатку населення і сучасний стан довіри суспільства до влади. Без реального зростання рівня доходів населення значна його частина буде неспроможна оплачувати послуги, які пропонуватимуть їй приватні оператори. По лінії «влада – бізнес – інститути громадянського суспільства» сьогодні недовіра взаємна.

Окрім того, реальним суб'єктом ППП може бути тільки соціально відповідальний і стратегічно мислячий бізнес. Становлення ж такого бізнесу можливе тільки за наявності соціально відповідальної і стратегічно мислячої

влади, правової держави. Так, від органів влади насамперед залежить, на виконання проектів у яких сферах акумулюються ресурси: охорони здоров'я, стан якої є далеко не останньою причиною низької тривалості життя українських громадян, будівництва дешевого житла, комунального господарства, екології, освіти, науки…, чи на проекти типу «Битва українських міст» за тисячі кілометрів від України (в Аргентині) або «Майдан's»… До речі, серед визначених Законом (Ст. 4.) пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства немає, зокрема, науки, технології й інновацій.

Серйозні ризики пов'язані з непрофесійністю кадрів органів публічної влади, їх некомпетентністю в питаннях ППП. Зокрема, про це свідчить досвід Чехії. Так, для спорудження відрізку стратегічно важливого автобану протяжністю 80 км зарубіжний приватний розробник запропонував, на перший погляд, привабливий проект і отримав підряд практично без конкурсу. Команда державного партнера, не маючи достатнього досвіду ППП, не змогла адекватно оцінити наміри приватного підрядника, який, як потім виявилося, не дуже-то й прагнув реалізувати проект. Запропонована ним структура фінансування в кінцевому рахунку зводилася до перекладання всіх ризиків на державу. Зрештою чеський уряд змушений був розірвати контракт і виплатити значну неустойку [*7*, с. 23].

Практика реалізації концесійних договорів на місцевому рівні в Україні показує, що серйозних помилок часто припускаються при визначенні як розміру, так і оцінки майна, що передається приватному власнику. Не здійснюється дієвий контроль за своєчасним і в повному обсязі виконанням приватним партнером інвестиційних зобов'язань. Як наслідок – громади втрачають сотні тисяч, а то й мільйони гривень, не вирішуються у визначені терміни життєво важливі для спільнот проблеми, зростання цін на послуги не супроводжується підвищенням їх якості.

Твердження про слабкість (нерозвиненість) у пострадянських країнах інститутів громадянського суспільства і обґрунтування цим того факту, що ППП поки що постає на практиці переважно як *партнерство між державою і*

бізнесом, мають під собою певні підстави. Однак на межі третього десятиліття незалежності, в Україні окремі з цих інститутів усе частіше демонструють здатність примушувати владу рахуватися з їхньою думкою. Приклади виконання проектів у формі соціального замовлення свідчать про реальний потенціал третього сектору як суб'єкта ППП, особливо для реалізації проектів в соціальній і культурній сферах на місцевому рівні [36, с. 21–25]. Без участі громадських організацій не можна уявити визначення органами публічної влади пріоритетних напрямів реалізації проектів ППП, роль ППП у формуванні суспільного діалогу…

Впродовж останніх десяти років було прийнято близько тридцяти загальнодержавних політико-правових актів, що регулюють питання участі громадськості у виробленні і реалізації державної політики. Та попри все залишається ще чимало об'єктивних і суб'єктивних перешкод на шляху їх практичної реалізації. Серед таких перешкод й інерція в офіційній оцінці процесу структуризації українського суспільства, у стереотипності і лінійності мислення політичного й управлінського істеблішменту.

Фактично йдеться про в цілому неготовність влади до взаємодії з організаціями третього сектору, який не сприймається нею в якості реальної суспільної сили і рівноправного партнера. Органи влади часто не бажають «ділитися ресурсами», тобто передавати частину бюджету у розпорядження некомерційних організацій, незважаючи на очевидні економічні, організаційні і політичні переваги соціального замовлення (залучення додаткових ресурсів, мінімізація адміністративних, накладних витрат, витрат на зарплату, ін.). Позиція влади не сприяє і швидкому усуненню таких перешкод, як фахова непідготовленість багатьох некомерційних організацій до спільного з владою виконання серйозних завдань у межах соціальних проектів, відсутність у них досвіду роботи в умовах державно казначейського супроводу витрачання бюджетних коштів, ін. [36, с. 16–17].

Класифікація в Законі «Про державно-приватне партнерство» суб'єктів партнерства загалом відповідає поділу всіх юридичних осіб на дві групи:

юридичні особи приватного права і юридичні особи публічного права. Однак існує суттєва різниця між юридичними особами приватного права – бізнес-організаціями і юридичними особами приватного права – громадськими організаціями щодо їх місії, суспільних функцій і можливостей як партнерів, як і між громадськими організаціями, що представляють інтереси підприємців і промисловців, і, наприклад, асоціаціями науковців чи національно-культурними об'єднаннями. Тобто актуальність подальшої законодавчої конкретизації суб'єктів партнерства і унормування відносин в межах ППП з врахуванням їх специфіки очевидна.

Слушно також завважується, що органам публічної влади доцільно розглядати питання щодо партнерства тоді, коли: послуги не можуть бути надані або проект не може бути реалізований за наявних ресурсів чи досвіду тільки органу влади; приватний оператор може забезпечити вищий рівень якості послуг у порівнянні з тим, який міг би бути наданий самостійно органом влади, і більш швидкі темпи реалізації інфраструктурного проекту; споживачі послуги підтримують ідею залучення приватного оператора; існує можливість для конкуренції між потенційними приватними операторами; існує необхідна законодавча база; проект чи послуга створює можливість для інновацій, ін. [*27,* с. 15].

Висновки.

1**.** Публічно-приватне партнерство відповідає природі змішаної соціально- орієнтованої економіки і соціально-правової демократичної держави.

Публічно-приватне партнерство в Україні – це соціальний інститут, система законодавчо врегульованих і юридично оформлених відносин між органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, приватним бізнесом (юридичними і фізичними особами), громадськими організаціями з метою вирішення суспільно-значимих проблем на довготривалий період часу, заснованих на узгодженні інтересів і взаємній зацікавленості у досягненні намічених цілей, на

довірі і таких, що передбачають добровільне об’єднання ресурсів, спільне ухвалення рішень, раціональний розподіл ризиків і спільну відповідальність за результати.

Законодавче закріплення і системне використання сукупності сформульованих сучасними соціальними теоріями принципів є умовою послідовної інституціалізації ППП і успішної реалізації у його межах соціально значимих проектів.

2. Ідея публічно-приватного партнерства випливає із концепції *трьохсекторного суспільства*, а публічно-приватне партнерство постає як одна із форм міжсекторного соціального партнерства. *Теорія суспільного вибору* обґрунтувала інституційну неспроможність держави в умовах, що склалися у другій половині XX ст., і підготувала ґрунт для постановки питання про принципово нові підходи до вирішення назрілих проблем суспільного розвитку. У процесі пошуку таких підходів у *концепції нового державного менеджменту* викристалізовується ідея партнерства в державній політиці. *Концепція політичних мереж* реконструює відносини між державною владою і різними сегментами сучасного суспільства. Положення *нової інституціональної теорії* слугують ключем до обґрунтування підстави, яка може бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рішення щодо розв’язання проблеми, де пересікаються інтереси різних суб’єктів суспільного процесу, формування механізмів партнерської взаємодії. *Концепції Governance і демократичного врядування* інтегрують напрацювання названих теорій і визначають інституційні засади, методологію та ідеологію ППП. З положень *синергетики* випливає необхідність врахування: а) цілей органів публічної влади, обумовлених потребами суспільства в цілому або територіальних спільнот (цілі органів публічної влади), і б) цілей самоорганізації, тобто цілей усіх інших суб’єктів партнерської взаємодії. *Корпоративізм* виступає в якості посередника при встановленні балансу інтересів, включаючи як горизонтальні, так і вертикальні механізми взаємодії у суспільстві.

3. Відповідно до концепцій *«Governance»* і *демократичного врядування* саме держава, як інститут усього суспільства, органи місцевого самоврядування, наділені територіальними спільнотами владними повноваженнями, покликані брати на себе ініціативну функцію співробітництва, водночас стимулюючи ініціативу другого і третього секторів. При цьому публічна влада відіграє ключову роль, з одного боку, як головний замовник послуг, ін. робіт, а з іншого – як суб'єкт, що встановлює спеціальні умови реалізації проектів. Особлива роль держави – у визначенні чіткої і обґрунтованої (реалістичної) стратегії розвитку, у формуванні правового поля ППП і створенні сприятливого морально-політичного клімату для використання його механізмів та прояву громадських ініціатив, нарощування соціального капіталу.

4. Становлення інституту ППП в Україні знаходиться на початковій стадії. При цьому все ще бракує глибокого розуміння сутності самого феномену ППП, його інституційних засад, що негативно позначається на процесі формування відповідної законодавчої бази, на практичній діяльності органів публічної влади. В державній політиці публічно-приватне (державно-приватне) партнерство поки що не розглядається як реальна альтернатива приватизації. При наявності гострих проблем у життєво важливих сферах суспільного розвитку (медицина, соціальний захист, охорона дитинства, екологія, житлово-комунальне господарство, дороги…) нерідко значні суспільні ресурси витрачаються на проекти, які не є пріоритетними, а «обслуговують» певні політичні чи корпоративні інтереси. Українська держава усе ще великою мірою залишається ареною конкуренції фінансово-промислових (фінансово-політичних) груп за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місця на владній ієрархічній драбині; не припиняється процес «переділу» власності.

5. Глобальна економічна криза актуалізувала проблему мобілізації ресурсів суспільства як з метою розвитку соціальної інфраструктури, так і в цілому модернізації національної економіки. До ключових умов успішного

становлення і функціонування інституту ППП в країні на сучасному етапі належить віднести:

- прийняття нового закону («Про публічно-приватне партнерство»), який адекватно відображав би реалії сучасного українського суспільства, його структуризацію, максимально врегульовував систему відносин у межах ППП з врахуванням багатоманітності його суб'єктів, а також внесення відповідних змін та доповнень до інших нормативно-правових актів.
- Забезпечення послідовності в реалізації визначеної стратегії розвитку країни і проведенні інституційних реформ. Підвищення конкурентоспроможності держави, звільнення її від невластивих функцій в умовах ринкової економіки на основі поєднання двох підходів: приватизації і публічно-приватного партнерства. Прийняття не лише Державної стратегії приватизації, а й Державної стратегії розвитку публічно-приватного партнерства, наділення функціями щодо її реалізації відповідних органів в системі виконавчої влади і в системі місцевого самоврядування.
- Зміцнення «реального сектору економіки», основу якого складає промисловий капітал, що актуалізує проблему адміністративної реформи на таких напрямах, як дерегуляція і реформування інституту державної служби, створення дієвих антикорупційних механізмів, підтримку середнього і малого бізнесу.
- Впровадження механізмів переорієнтації фінансового капіталу на національні інтереси, на вигідне для нього інвестування загальнодержавних і регіональних проектів і програм, гарантування інвестицій, стимулювання легалізації капіталів. Водночас – розроблення і реалізація системи заходів з протидії офшорним схемам, формування антиофшорного законодавства (про оподаткування операцій з офшорними зонами), ін.
- Підвищення рівня довіри суспільства до органів публічної влади. Стимулювання самоорганізаційних процесів у суспільстві, сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства (виконання уже прийнятих численних політико-правових актів), реальна підтримка громадських ініціатив.

- Використання можливостей у межах міжнародних проектів, зокрема Проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», що фінансується Європейською комісією в рамках програми технічної допомоги та співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, друга фаза якого розпочалась 7 червня 2011 р. і триватиме 4 роки.
- Оволодіння політиками і управлінськими кадрами теоретичними основами і технологією ППП, вивчення зарубіжного досвіду застосування його механізмів і реалізації конкретних проектів у його межах; актуалізація питаннями ППП змісту магістерських програм з підготовки фахівців спеціальностей за освітнім напрямом «Державне управління» і професійних програм в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; ініціювання і організація навчання з проблем ППП бізнес-лідерів і керівників громадських (неурядових) організацій.

Узагальнено можна сказати, що йдеться про розроблення концепції і стратегії запровадження в Україні ППП, створення відповідного правового, організаційного і морально-психологічного середовища становлення інституту ППП, підготовку кадрів, а також про науковий супровід цього етапного соціально-економічного перетворення в господарських відносинах в країні.

Література.

1. *Айрапетян М. С.* Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства**.** (Часть 1) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.g-k-h.ru/directory/articles/736086.

2. *Амунц Д. М.* Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – С. 16–24.

3. *Базилевич В. Д., Гражевська Н. І., Гайдай Т. В., Леоненко П. М., Нестеренко А. П.* Історія економічних учень. /Навчальний посібник / К.: Знання, 2004. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.info-library.com.ua/books-text-1957.html.

4. *Бобко У. П.* Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впрводження на прикладі підготовки до ЄВРО-2012 //Науковий вісник, 1 (1)′ 2011 Львівського державного університету внутрішніх справ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2011_1_1/buppdy.pdf.

5. *Варнавский В.* Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. – 2004. – № 6. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988.

6. *Відносини* державно-приватного партнерства: проблеми вдосконалення правового регулювання в Україні Вінник О. М., д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.icp-ua.com/ru/v%D1%96dnosini-derzhavno-privatnogo-partnerstvo-problemi-vdoskonalennya-pravovogo-regulyuvannya-v-ukra%D1%97n%D1%96.

7. *Государственно-частное* партнерство: Механизмы реализации / А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. — М.: Альпина Пабли шерз, 2010. – 196 с.

8. *Государственно-частное* партнерство в России. История ГЧП [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/history.

9. *Государственная* политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. – М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

10. *Державне* управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

11. *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html.

12. *Дынин Е. А.* Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве // Общество и экономика / Е.А. Дынин . – 2007. – №5–6.

13. *Закон* України «Про об'єднання громадян». 16.червня1992 № 2460-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12.

14. *Закон* України «Про державно-приватне партнерство». 1 липня 2010 року № 2404-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada. gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17.

15. Закон України «Про Державну програму приватизації» (Проект). [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/law/pr_ 20100806.html.

16. «*Заможне* суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президентові України. Версія для обговорення. 2 червня 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.president. gov.ua/docs/Programa_ reform_FINAL_1.pdf.

17. *Запатрина И.* Публично-частное партнерство как новая идеология развития мирового сообщества. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrppp.com/index.php.

18. *Запатрина И. В.* Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик / И. В. Запатрина. – К.: Издательский центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.

19. *Запатріна І. В., Лебеда Т.Б.* Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні // Економіст. – 2011. – №3. – С. 52–58.

20. *Збірник* «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». / В.С.Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.

21. *Иванов О.П.* Государство, бизнес и общество в условиях глобальной экономики. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://spkurdyumov.narod.ru

22. *Крозье М.* Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения // Свободная мысль, 1993. – № 11. – С. 35–43.

23. *Крупник А. С.* Влада і громада: пошук ефективної взаємодії // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. пр. – Одеса: Юрид. літ., 2007. – Вип. 30. – С. 273–285.

24. *Мороз В.* О партнерских отношениях частного инвестора и государства. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://blog.liga.net/user/vmoroz/article/4827.aspx.

25. *Надолішній П.І.* Інститут публічно-приватного партнерства в Україні: роль публічної влади і умови становлення // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика: матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжна. участю. 28 жовтня 2011р. У 2-х томах. – Т. 2. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 70–72.

26. *Оніщенко Н.* Стан і актуальні проблеми розвитку інституту публічно-приватного партнерства в Автономній Республіці Крим // Материалы конференции «Актуальные вопросы развития предпринимательства» / Н. Оніщенко. – Симферополь: Мин. эконом. АРК, 2011. – С. 43–50.

27. *Підготовка* та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко – К., ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eef.org.ua/img_collection/file/Book_Screen_PPP.pdf.

28. *Пильтяй О.В.* Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком: монографія. – К.: Київ. нац. торг.- екон. Ун-т, 2010. – 392 с.

29. *Піроженко Н.В.* Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н.В. Піроженко. – Одеса, 2007. – 20 с.

30. *Посібник* з публічно-приватних партнерств / Е. Р. Уайт, Б. Дезілец, О. Маслюківська, Ю. Шевчук. – К.: Діалог-Київ, 2009. – 80 с.

31. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства від 11 квітня 2011 р. № 384 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=384-2011-%EF.

32. *Рекомендації* сьомого фінансово-економічного форуму «Зміцнення фінансового потенціалу місцевого розвитку». [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/F&E%20Forums/ Recommendations_31_03_11_ukr.pdf.

33. *Рожановский В.* Инженер А. Струве: вверх по Александровскому спуску. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zn.ua/SOCIETY/inzhener_ astruve_ vverh_po_ aleksandrovskomu_spusku-13438.html.

34. *Рожкова С.* Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://mangoinvest.net/001/analiz-mirovogo-opyta-ispolzovaniya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-razlichnykh-otraslya-0

35. *Сморгунов Л. В.* Способности государства и современная административная реформа в России. //Демократия и управление: Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии ССП-РАПН), №2 (4). – СПб., 2007. – 135 с.

36. *Соціальне* звмовлення в Україні: досвід 10 років впровадження / Збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника. – Одеса: Євродрук, 2011. – 156 с.

37. *Український* центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.ukrppp.com/uk/

38. *Якимец В. Н.* Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы /*Владимир Николаевич Якимец*. – М. : Эдиториал УРСС, 2004. – 384 с.

39. *European* Charter of Regional Democracy. THE CONGRESS / RECOMMENDATION 240 (2008) 30 May 2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC240(2008)&Language=lan

English&Ver=original&Site=&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864

40. *Managing* Across Levels of Government. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997

41. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sektor. New York [et al.]: A Plume Book, 1992.

42. *Public-private* partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues, OECD, 10-12 December 2002, Headquarters, Paris

43. *United* Nations (2003). Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General. A/58/150. [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.undp.org.tr/docs/GA%2058%20227.doc.

44. *United* Nations (2004). Strengthening of the United Nations system. Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations A/59/354. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://www.un.org/apps/docs/ws.asp?m=A/59/354.

УДК 353:342.25

Сивак Тетяна Володимирівна,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
провідний спеціаліст відділу підготовки науково-педагогічних та
наукових кадрів ОРІДУ НАДУ при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

В статті розглянуто питання щодо розроблення концептуальної моделі реалізації регіональних інтересів у вигляді алгоритму її практичного використання органами публічної влади з врахуванням принципів легітимації регіональних інтересів відповідно до концепції регіональної демократії

***Ключові слова*:** регіональні інтереси, концептуальна модель, принципи легітимації регіональних інтересів, регіональна демократія.

Syvak Tatiana

CONCEPTUAL MODEL OF REALIZATION OF REGIONAL INTERESTS

In the article the question of working out of conceptual model of realization of regional interests in the form of algorithm of its practical use by bodies of the public power taking into account principles of legitimacy of regional interests according to the concept of regional democracy is considered.

Key words: the regional interests, the conceptual model, the principles legitimacy of regional interests, the regional democracy.

Сивак Татьяна Владимировна

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

В статье рассмотрен вопрос касательно разработки концептуальной модели реализации региональных интересов в виде алгоритма её практического использования органами публичной власти с учётом принципов легитимации региональных интересов согласно концепции региональной демократии.

***Ключевые слова*:** региональные интересы, концептуальная модель, принципы легитимации региональных интересов, региональная демократия.

Постановка проблеми. Проблема підвищення довіри громадян до влади, легітимності місцевої і регіональної влади, забезпечення можливості задоволення інтересів населення надзвичайно гостро постає сьогодні і перед державою, і перед громадськістю. В Україні Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки задекларовано необхідність здійснення трансформацій, що започатковані утворенням Ради регіонів, як публічного механізму прийняття владою конкретних рішень щодо задоволення суспільних інтересів. Пріоритетним нині залишається вирішення проблем, які стоять на шляху ефективного розвитку регіонів та формування нової регіональної політики, й існують як на місцевому та регіональному рівнях, так і у взаємовідносинах «центру» і «регіонів».

З огляду на значимість регіонального інтересу в процесі становлення регіональної демократії, задоволення інтересів територіальної громади в межах області має стати пріоритетом державної регіональної політики та предметом ґрунтовного аналізу урядовими та науковими інституціями з метою забезпечення реалізації регіональних інтересів шляхом запровадження удосконаленої моделі територіальної організації влади, яка забезпечить збалансований регіональний розвиток та сприятиме формуванню громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В процесі розробки концептуальної моделі реалізації регіональних інтересів на основі принципів легітимації регіональних інтересів відповідно до концепції регіональної демократії автор ґрунтувалась на наукових здобутках: Т. Безверхнюк [1; 7], В. Ляшенка [2], А. Рубінштейна [3], В. Сіренка [4], Р. Сивого [5], Р. Туровського [6], які розглядали питання методології регіонального управління, місця інтересу в державному управлінні, їх класифікаціям, формуванню в тому числі і в публічній сфері та функціям у відносинах «центр-регіони».

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, досі не викристалізувалися в окрему сферу наукового дослідження врахування інтересів територіальних громад субрегіонального рівня при формуванні органів публічної влади та загалом при запровадженні досконалої моделі територіальної організації влади.

Мета статті полягає в розробленні концептуальної моделі реалізації регіональних інтересів у вигляді алгоритму її практичного використання органами публічної влади з врахуванням принципів легітимації регіональних інтересів відповідно до концепції регіональної демократії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Влада, сформована та визнана своїм населенням, тобто легітимна влада є можливою лише за умови легітимації інтересів населення, яке її сформувало. Інтерес ми визначаємо як залежність між необхідністю задоволення потреб суб'єкта і можливостями їх задоволення через його цілеспрямовану діяльність. Формування інтересу відбувається в русі обох частин зазначеної залежності. Якщо інтерес об'єктивною стороною відходить в необхідність задоволення потреб, то і зародок формування інтересу варто вбачати в русі тих чи інших потреб. Зацікавленість виникає там, де з'являється необхідність задоволення потреб. В першу чергу, інтерес з'являється там, де є суб'єкт-суб'єктні зв'язки.

Реалізація регіональних інтересів – це складний багатоетапний процес, який відбувається поступово і у тісній взаємозалежності один з одним. Модель реалізації регіональних інтересів представлена у вигляді алгоритму на рис. 1.

Передумовою виникнення інтересу є потреба. Однак сама лише наявність усвідомленої необхідності задоволення потреб ще не дає розуміння того, у який спосіб потреби можуть бути задоволені, та які існують можливості їх задоволення.

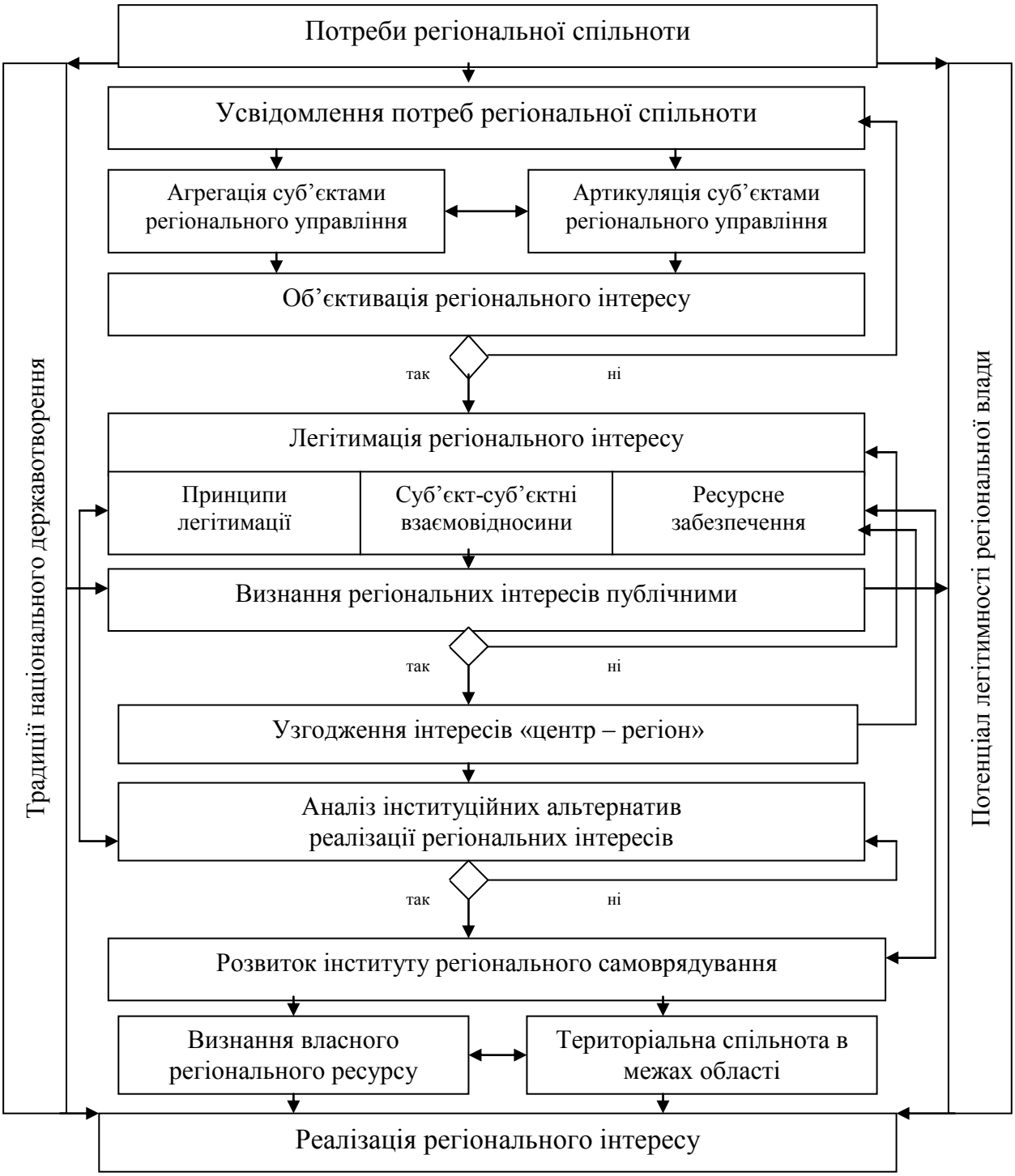

Рис. 1. Алгоритм реалізації регіональних інтересів

задоволення потреби; можливість задоволення потреби (що передбачає наявність умов і засобів її задоволення); цілеспрямовану діяльність (що

передбачає усвідомлення необхідності задоволення потреб і можливостей їх задоволення). Потреби і можливості їх задоволення, як елементи інтересів, є безпосередньо детермінантами мети. Метою виступає форма реалізації інтересу. Також реалізація інтересу не може бути здійснена як досягнення лише однієї цілі. У цьому процесі завжди міститься перехідні східці, а тому і здійснення сукупності цілей – від найближчої і другорядної до фінішної і головної.

Регіональний інтерес – це окремий вид територіального інтересу, який характеризується спільністю для всіх мешканців регіону (регіональної спільноти), усвідомлюється ними і спрямований на задоволення їх публічних потреб та на облаштування середовища шляхом формування регіональної інфраструктури. Інтереси населення після певного об'єднання відрізняються синергетично, тобто становлять новий, відмінний від інших, вид інтересу – регіональний.

Об'єктивація ж регіонального інтересу, як взаємне усвідомлене прагнення регіональної спільноти (суб'єкта) поліпшити, змінити або, навпаки, зберегти умови свого існування, свого соціального стану на основі доступних ресурсів та капіталів, виходячи з власного об'єктивного бачення проблеми, здійснюється в результаті агрегації та артикуляції регіонального інтересу суб'єктами регіонального управління.

Суб'єкти регіонального управління забезпечують агрегацією інтересів, тобто узгодження і об'єднання приватних інтересів з метою отримання нового загального інтересу, який буде відрізнятись від сукупності приватних інтересів синергетично, і характеризуватись в залежності від їх видових та родових ознак. А також артикуляцію інтересів, тобто озвучення сформованих, усвідомлених і загальних для певної соціальної спільноти інтересів.

Агрегація і артикуляція знаходяться в тісній взаємодії один з одним і саме в такій послідовності забезпечує об'єктивацію регіонального інтересу.

Отже, виконання таких послідовних дій: усвідомлення потреб регіональною спільнотою; їх узгодження і об'єднання з метою отримання

нового загального інтересу; озвучення сформованих, усвідомлених і загальних для регіональної спільноти інтересів; визначення взаємного усвідомленого прагнення регіональної спільноти (суб'єкта) поліпшити, змінити, зберегти умови свого існування, свого соціального стану на основі доступних ресурсів та капіталів, виходячи з власного об'єктивного бачення проблеми – передбачає здійснення легітимації регіональних інтересів.

Варто зазначити, що в контексті нашого дослідження акцент ставиться на раціонально-правовий вид легітимації, як легальний тип встановлення політико-правових відносин, що ґрунтується на вільному визнанні юридичних норм, що регулюють відносини управління і підпорядкування.

Легітимація регіональних інтересів, як визнання усвідомлених населенням потреб, цілей, пріоритетів, проблем і заходів, з підтвердженням законності їх існування і процедури їх реалізації, відбувається в першу чергу шляхом реалізації сформованих нами принципів легітимації регіональних інтересів.

Принципи легітимації регіональних інтересів визначаються як основоположні ідеї, положення, настанови, що віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації усвідомлених потреб, цілей та пріоритетів регіональної спільноти, а також права на комунікацію між собою та правлячою елітою і участь у вироблені спільних рішень. Вони визначають вимоги до організації процесу артикуляції та агрегації регіональних інтересів, напрями й межі прийняття управлінських рішень з врахуванням побажань регіональної спільноти. Також вони є впливовими чинниками, що формують нову модель регіонального управління, засади якої закріплюються в законодавстві.

До принципів легітимації регіональних інтересів відносяться: становлення демократичного політичного режиму; визнання різноманіття інтересів; врахування ієрархії територіальних інтересів; визнання регіональних органів влади; узгодження інтересів-цілей-ресурсів – вони є повністю

взаємопов’язаними один з одним, і тільки в такій якості забезпечать дієвість та впорядкованість заходів з легітимації регіональних інтересів.

Суб’єкт-суб’єктні політико-правові відносини, за яких реалізуються потреби на рівні регіону, характеризуються визнанням необхідності забезпечення потреб, забезпеченням можливості їх реалізації та цілеспрямованою діяльність, опосередковано через визнання регіональних інтересів публічними сприяють становленню потенціалу легітимності регіональної влади та розвитку регіональної демократії зокрема.

Реалізація регіональних інтересів має забезпечуватися політичними, організаційними, економічними, кадровими, інформаційними тощо можливостями та ресурсами, що є у власному розпорядженні регіонального управління. Ресурсами регіонального управління визначено багаторівневу систему взаємопов’язаних і субординованих елементів системи регіонального управління, що використовуються суб’єктами управління як засіб (можливість) досягнення цілей відповідно до повноважень щодо розпорядження тим чи іншим видом ресурсів.

Ресурсне забезпечення реалізації регіональних інтересів сприяє їх легітимації і може бути забезпечено шляхом:

- регламентування на регіональному рівні відносин власності, відокремлення регіональної власності від інших видів власності;

- створення єдиних і несуперечливих «правил гри» (стандартів) для всіх суб’єктів регіонального управління в процесі перерозподілу ресурсів;

- запровадження інструментів державно-приватного партнерства, що дозволить об’єднати засоби держави і приватних структур для реалізації регіональних програм через «пільгове» регулювання діяльності останніх;

- налагодження тісної співпраці органів публічної влади з найбільшими бізнесовими групами та асоціаціями малого і середнього бізнесу [1. с. 259].

Отже, легітимація регіональних інтересів завершується визнанням регіональних інтересів публічними, тобто такими, що формуються на підґрунті інтересів громадян, що складають територіальну спільноту регіонального рівня,

та суб'єктів господарювання, які функціонують, використовуючи ресурси даної території (трудові, земельні, водні тощо), які сприятимуть формуванню потенціалу легітимності регіональної влади та розвитку регіональної демократії.

Публічний регіональний інтерес визначається, як:

- визнаний державою і забезпечений правом інтерес регіональної спільноти, задоволення якого є умовою і гарантією її існування та розвитку;

- сукупність суспільних інтересів, визнаних державою, внаслідок усвідомлення їх як об'єктивно існуючих явищ;

- життєво необхідний стан регіональних соціальних груп (включаючи суспільство в цілому) обов'язок щодо реалізації (досягнення, збереження і розвитку) якого покладене на державу;

- відображений та належним чином закріплений правовою нормою інтерес регіону (або домінуючої його частини), обов'язок щодо реалізації, забезпечення та охорони якого покладений на державу [7, с. 29].

Легітимація публічних регіональних інтересів, тобто визнання їх і населенням і державою допомагає становленню гармонійних відносин «центру» і «регіонів», зокрема моделі «сильний центр – сильні регіони», що сприятиме перерозподілу ресурсів на користь регіонів, а також пошуку найоптимальніших шляхів їх реалізації.

Моделями підвищення статусу регіонального рівня влади в системі публічної влади в країні визначено: федералізацію, автономізацію та регіональне самоврядування. Аналіз альтернатив пошуку найоптимальнішого для України варіанту з огляду на її історичні традиції та територіальні можливості нарівні з альтернативою «нічого не змінювати» дозволив зробити наступні висновки:

- Формування, реалізація та задоволення регіональних інтересів як найбільш дієвого проміжного рівня між державою та населенням залишити без змін неможливо, тому що у регіонів залишиться відсутньою можливість задовольняти інтереси свого населення швидко та ефективно. Принцип

субсидіальності, відкритості та прозорості і наявність регіональної демократії для України залишаться в перспективі.

- Інститут федералізму політично ускладнить механізм погодження інтересів населення та суб'єктів федерації безпосередньо з центром. Також потенційно загрозливо для держав з нестійкими державними традиціями, і які характеризуються внутрідержавним розколом. Отже, для населення та країни в цілому при федеративному устрої основну загрозу становить негативна перспектива сепаратизму.

- Автономія дозволяє державі переважно здійснювати контроль за своїми утвореннями виключно щодо законності (нагляд), а не доцільності їх дій. Для України така форма територіального устрою поки що можлива лише в перспективі.

- Інститут регіонального самоврядування за нинішніх обставин надасть можливість регіонами реалізовувати регіональний інтерес за рахунок власних ресурсів та сприятиме збереженню власної самобутності регіонів, національної, мовної та релігійної стабільності. Державний контроль за органами самоврядування здійснюється не лише з точки зору законності, але й доцільності.

Отже, аналіз альтернатив дав змогу визначити найбільш вдалий вибір для України на нинішньому етапі її існування та реформування – запровадження інституту регіонального самоврядування необхідністю якого є визнання регіональної спільноти та власного ресурсу у вигляді регіональної власності.

Інститут регіональної власності в Україні характеризується наступним: регіональна власність має недержавний характер, що означає володіння, користування і розпорядження цією власністю, так само як фінансування і відтворення останньої, здійснюють органи регіонального самоврядування; регіональна власність представляє собою не просто економічну основу публічної влади на регіональному рівні, а є основою задоволення соціальних потреб населення регіону, що обумовлює її найважливішу сутнісну характеристику; відносини регіональної власності представляють собою засіб реалізації загальних

соціально-економічних інтересів населення регіону через механізм колективного споживання; об'єктами регіональної власності є специфічні суспільні блага, відтворення яких можливо і необхідно ефективно здійснювати в регіоні; суб'єктами – є територіальна громада в межах області; регіональна власність покликана бути економічною базою регіону, служити джерелом доходів бюджетів регіонального рівня і, в результаті, є джерелом задоволення соціально-економічних потреб населення регіону [8, с. 16].

Таким чином, запропонована модель реалізації регіональних інтересів, яка представлена у вигляді алгоритму її практичного використання органами публічної влади за вітчизняних умов розвитку принципів регіональної демократії дасть можливість реалізувати соціальний механізм здійснення державного управління, що акумулює інтереси суспільства з метою вибору адекватних засобів і методів їх реалізації, та який виражається через опосередкований державою ланцюг – «потреби – інтереси – цілі – рішення – дії – результати».

Зазначений ланцюг складається з блоку формування «потреби – інтереси – цілі», як об'єктивної основи управління, що формує ланки її переходу в суб'єктивне «цілі – рішення – дії». «Дії – результати» формують зворотній перехід суб'єктивного в об'єктивне. Тобто, маючи усвідомлені регіональною спільнотою потреби, як основу ланцюга (блок формування), які сприяють актуалізації регіональних інтересів та пошуку оптимальних шляхів їх реалізації (блок прийняття рішення) – інтегруються в інституційну модель – регіональне самоврядування (блок реалізації).

Висновки. Розроблено модель реалізації регіональних інтересів за вітчизняних умов розвитку принципів регіональної демократії, в основі якої лежить послідовне здійснення наступних етапів: процедури об'єктивації, агрегації та артикуляції; процесу легітимації регіональних інтересів, за наявності інструментів ресурсного забезпечення цього процесу та суб'єкт-суб'єктних політико-правові відносин дає змогу стверджувати, що впровадження розробленої моделі є передумовою становлення в Україні

регіональної демократії шляхом розвитку інституту регіонального самоврядування та сприятиме потенціалу легітимності регіональної влади і активізації громадянської позиції регіональної спільноти.

Література.

1. Безверхнюк Т.М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Т.М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 318 с.

2. Ляшенко В.И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты / В. Ляшенко. – Донецк : ДонНТУ, 2006. – 668 с.

3. Рубинштейн А. Общественные интересы и теория публичных благ / А. Рубинштейн // Вопросы экономики. – 2007. – № 10. – С. 90–113

4. Сіренко В.Ф. Про легальність та легітимність державної влади / В. Сіренко. – К. : Оріяни, 2006. – 60 с.

5. Сивий Р.Б. Соціально-філософські проблеми розмежування приватних і публічних інтересів як підстави дихотомізації структури позитивного права / Р. Сивий // Проблеми філософії права. – 2005. – Т.3. – №1–2. – С. 73–84.

6. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений : [монографія] / Р.Ф. Туровский ; Гос. Ун-т. – Высшая школа экономики. – 2-е изд. – М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.

7. Управління проектами в публічній сфері : [навч. посібн.] / Т.М. Безверхнюк, Н.О. Котова, С.А. Попов / За заг. ред. Безверхнюк Т.М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 295 с.

8. Чебикін Д.О. Механізми державного управління власністю на регіональному рівні : автореф дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. упр. за спец. 25.00.02 – «Механізми державного управління» /Дмитро Чебикін ; ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – Одеса, 2007. – 20 с.

УДК 342.56

Туркіна Ірина Євгенівна,
доцент Севастопольського національного
технічного університету, к.політ.н.

ТИПОЛОГІЇ ПРАВОВИХ СИСТЕМ І РОЛЬ ОРГАНІВ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВИ

Аналізується нормативна основа правової системи, розглядаються категорії «правова система», «система права», визначається роль судової системи в забезпеченні єдності механізму держави.

Ключові слова: державне управління, правова система, система права, судова система, судоустрій, судочинство.

Turkina Irina

TO THE TYPOLOGY OF THE LEGAL SYSTEMS AND ROLE OF ORGANS OF THE JUDICIAL SYSTEM IN THE MECHANISM OF THE STATE

An analysis is given normative basis of the legal system, categories are examined «legal system», «system of right», the role of судової системи is determined in забезпеченні єдності механізму держави.

Key words: state administration, legal system, system of right, judicial system, rule-making.

Туркина Ирина Евгениевна

ТИПОЛОГИИ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ И РОЛЬ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА

Анализируттся нормативная основа правовой системы, рассматриваются категории: «правовая система», «система права», определяется роль судебной системы в обеспечении единства механизма государства.

Ключевые слова: государственное управление, правовая система, система права, судебная система, судоустройство, судопроизводство.

Постановка проблеми. Цінність поняття «правова система» полягає в тому, що воно дає додаткові аналітичні можливості для комплексного аналізу державно-правової сфери життя суспільства.

Сучасну дійсність державного управління стало важко відображати за допомогою старих, вузьких конструкцій. Потрібні ширші побудови, що дозволяють проводити відповідно і гнучкіші, і адекватніші наукові операції, досягати вищих рівнів узагальнення, абстракції. Одна з таких категорій – правова система, що дає можливість аналізувати й оцінювати всю державну реальність в цілісному вигляді, а не окремі її компоненти.

Взагалі система – це сукупність елементів, що взаємозалежні одна від одної, і утворюють певну цілісність, єдність. Для вивчення зарубіжних правових систем є методологічні труднощі. Справа в тому, що мало праць українських учених у сфері державного управління присвячені судовій владі. Для європейських держав такою основою є римське право, що знаходить своє відображення в академічних навчальних курсах, у вступній частині яких включається вся «теорія»: «суспільство, держава, право; інтерпретація юридичних норм; право в суб'єктивному змісті». При цьому суто судам достатньої уваги не приділяється, у той час як це вищий щабель реалізації (застосування) права. Відсутня загальна теорія з приводу ролі судів у різних правових системах, за словами А. Ф. Черданцева, в «одних випадках суди створюють право (у країнах загального права), в інших тільки застосовують, в третіх можуть займати проміжне становище» [1, с. 56].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При розробці теоретичної основи досліджуваного питання фундаментальне значення мали наукові роботи вчених та суддів таких, як: О. Беляневич, М. Козюбра, А. Колодій, В. Комаров, В. Тацій, П. Ткачук, В. Тихий, Ю. Тодика, М. Цвік, А. Черданцева, В. Червонюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко; зарубіжних учених: Л. Генда, М. Гейл, В. Блєкстоун, Р. Кросс, Т. Ли, Р. Шпрекера та інших.

Мета статті полягає у здійсненні наукового аналізу типології правових систем, визначенні ролі органів судової системи в механізмі держави.

Виклад основного матеріалу. Під правовою системою розуміється сукупність внутрішньо узгоджених, взаємозв'язаних, соціально однорідних юридичних засобів (явищ), за допомогою яких публічна влада надає регулятивно-організуючу і стабілізуючу дію на загальні відносини, поведінку людей і їх об'єднань (закріплення, регулювання, дозвіл, зобов'язання, заборона, переконання і примус е, стимулюванні і обмеженні, превенції, санкціях, і т.д.).

Це комплексна, інтегруюча категорія, що відображає всю правову організацію суспільства.

Нормативна основа правової системи – право, за характером якого легко можна судити про сутність правової системи суспільства, правову політику і правову ідеологію держави. Крім права, як стрижньового елементу, правова система включає безліч інших додатків: правотворчість, правосуддя, юридичну практику, нормативні, правозастосовчі і правотлумачні акти, правовідносини, суб'єктивні права і обов'язки, правові установи (суди, прокуратура, адвокатура), законність, відповідальність, механізми правового регулювання, правосвідомість і ін. Вичерпний їх перелік дати скрутно, оскільки правова система – складне, багатошарове, різнорівневе, ієрархічне і динамічне утворення.

Вхідні в правову систему компоненти неоднакові за своїм значенням, юридичній природі, самостійності, ступеню дії на суспільні відносини, але в той же час вони підпорядковані деяким загальним закономірностям, характеризуються єдністю. Функціонування такої системи – складний процес механізму державного управління.

Поняття «правова система» від поняття «система права» необхідно розрізняти. Трактування цих понять носить дискусійний характер.

Система права розуміється як структура права, поділ його на галузі та інститути. Правова система – більше широке поняття, що охоплює не тільки право, його джерела, але й правосвідомість, юридичну науку та практику, систематизацію права, правозастосування, тлумачення, тобто всі правові явища (у тому числі судоустрій і судочинство) [2, с. 124]. Правова система являє

собою сукупність взаємозалежних, погоджених і взаємодіючих правових елементів, таких як: норми, інститути, галузі права (інституціональний аспект); правові (судові) установи (організаційно-структурний аспект); а також поведінковий і духовно-культурний аспекти [3, с. 79].

Правова система, на думку А. В. Полякова, містить у собі правові тексти, а також засоби правової легітимації (у тому числі громадська правосвідомість) і власне право (систему права) [4, с. 312]. На його думку, класифікація правових систем збігається,із класифікацією правових культур, а основні розходження між правовими родинами саме й будуть полягати в специфіці правових текстів і специфіці правової свідомості суспільства, з якого, зокрема, випливають способи й форми правової легітимації.

Системи права – це об'єктивно існуючі різні національні (і наднаціональні) системи внутрішньо погоджених правових норм, що виражаються в поділі єдиного права на окремі галузі й інститути. У кожній країні діє своя національно-державна система позитивного права [5, с. 6]. Разом з тим різні національні системи права поєднують у правові спільності («родини», типи), кожна з яких містить у собі трохи близьких по своєму генезисі й характеристикам національних систем права. Рене Давид, розрізняв наступні види правових систем: романо-германську, загального права, соціалістичного права, філософського або релігійного права [5, с. 12]. У своїй класифікації Р. Давид виходив із двох критеріїв: юридично-технічного критерію (джерела права, структура права, юридична термінологія, правові принципи, концепції, конструкції, методи й практика юристів) і ідеологічного критерію – філософські, політичні, економічні принципи, світогляд і суспільні ідеали, на які опирається відповідне національне право.

Існують й інші підходи до класифікації систем права. Так, К. Цвайгерт і Г. Кетц виходять із такого критерію як «правовий стиль» національного права, що визначається п'ятьма факторами: походженням й еволюцією права, своєрідністю юридичного мислення, специфічними правовими інститутами, природою джерел права й способами їхнього тлумачення, ідеологічними

особливостями. Виходячи із цього, вони об'єднали різні системи права в наступні «правові кола» (групи): романське, германське, скандинавське, англо-американське, соціалістичне, ісламське, індуське [6, с. 94].

Зазначені критерії, на думку академіка В.С. Нерсесянца, не дозволяють класифікувати й оцінювати різні національні системи діючого права за рівнем і характером їх властиво правової розвиненості [3, с. 155]. Різні національні системи права в сучасному світі в силу різночасності виникнення, особливостей історико-державного розвитку відрізняються різним рівнем правової розвиненості, тобто різним ступенем і мірою наявності й вираження єдиних, загально-правових засад і положень. На думку В.С. Нерсесянца, правові системи країн Західної Європи відрізняються найбільш високим рівнем правової розвиненості.

Теоретики права найчастіше не включають поняття «судова система» у поняття «правова система», уживаючи термін «судово-правова система».

Поняття «судова система» різні автори також визначають по-різному. Найчастіше судова система визначається як сукупність всіх судів держави, що мають загальні завдання, зв'язаних між собою відносинами по здійсненню правосуддя, кожна з ланок якої має однакову компетенцію. А.Я. Сухарєв дає ще більш лаконічне визначення: «судова система – сукупність всіх судів даної держави» [7, с. 278]. В основному, всі визначення, так чи інакше, зводяться до того, що судова система – це обумовлена Конституцією й законами «сукупність судів, організованих на демократичних принципах з урахуванням національно-державного й адміністративно-територіального устрою» держави.

Судоустрій неправильно розуміти в широкому змісті як «судова система» країни (як воно розуміється багатьма авторами монографій, що мають таку назву), тобто види судів й інших органів судової влади. У вузькому змісті, на нашу думку, судоустрій – це тільки структура судів. Судоустрій найчастіше також визначається не коректно – як «сукупність норм, що встановлюють завдання, принципи організації й діяльності судів, їхню структуру та компетенцію» [8, с. 65]. Норми не можуть входити в поняття судоустрою.

Судочинство – це порядок і правила розгляду кримінальних, цивільних й інших справ, і, на нашу думку, не входить у поняття «судової системи», це – основний вид судової діяльності (і це не вся судова діяльність), і воно не входить у поняття «судова система».

Судову систему європейської держави Л.П. Сушко визначає, як сукупність судів (загальної юрисдикції й спеціалізованих), квазисудових органів і спеціальних органів судової влади, які цілеспрямовано здійснюють правосуддя й диференційовані за предметами провадження й іншими підставами, що функціонують у системі певної ієрархії [9, с. 31].

Дане визначення вперше характеризує структурну й функціональну складову судової системи саме європейських країн. Таким чином, у судовій системі розрізняються три суб'єктні елементи: суди, квазисуди й спеціальні органи.

При цьому суди – це органи держави, що здійснюють правосуддя у формі розгляду й вирішення цивільних, кримінальних, адміністративних й інших категорій справ у встановленому даною державою процесуальному порядку. Суди розрізняються як суди загальної юрисдикції та спеціалізовані: адміністративні, трудові, соціальні, фінансові, ювенальні, військові й ін.

Високий економічний розвиток «соціальних держав» забезпечує передачу частини повноважень від держави (судів) до громадянського суспільства (квазисудовим органам), у діяльності яких беруть участь судді, так що було б невірним не включати їх у поняття судової системи. Деякі різночитання у визначеннях квазисудових органів носять контекстуальний характер, при цьому потрібно враховувати різницю соціально-економічного розвитку й правової культури європейських країн та України.

Визначення квазисудових органів у європейських судових системах практично відсутні. Можна визначити квазисудові органи в судовій системі європейської держави як органи, що відправляють правосуддя як через спеціальних осіб, що не є професійними суддями (і навіть юристами), так і із залученням професійних суддів (звичайно із судів загальної юрисдикції).

Квазисуди широко представлені в англійському й романському типах судових систем.

В європейських країнах існує певне розмаїття спеціальних органів судової влади: органи виконавчої влади, що займаються судовою діяльністю (Держрада – вища інстанція адміністративних трибуналів у Франції); органи, що забезпечують єдність судової системи (у Франції – Трибунал з конфліктів, у ФРН – Загальний Сенат); особливі кримінальні (політичні) органи – Високий суд Правосуддя та Палата Правосуддя Республіки у Франції; канцлер юстиції і його апарат (Швеція); Рада з апеляцій (Данія); Риксреттен (Норвегія).

Таким чином, у поняття «судова система» входять суди та позасудові органи, а також спеціальні (особливі) установи судової влади. У цьому змісті й уживається дане поняття.

Яка ж роль судової системи в забезпеченні єдності механізму держави взагалі та механізму державної влади зокрема? Відповідь на це питання не проста. Судова система – це інститут, що діє як остаточний арбітр у застосуванні норм права, забезпечуючи їхню ефективність й виконання у правовій системі. Більша частина цивільних спорів, що розглядаються у суді, – спори між приватними особами. Щоб повністю виконувати свої функції, суди повинні мати повноваження переглядати адміністративні рішення у випадках апеляцій на підставі невідповідності останніх нормам права, зловживання або перевищення повноважень [10, с. 293].

Для того, щоб судова система успішно виконувала свої завдання, вона повинна відповідати великій кількості умов. По-перше, у кожної окремо взятої країни повинне бути ясне, чітке та однакове розуміння природи суду, його ролі в механізмі держави. Ця роль звичайно визначена в конституції та виражається у рішеннях вищого судового органу країни. У цьому випадку, мова йде про закріплення за судом права на вирішення конфліктів між органами державної влади, у тому числі і на рівні їхніх вищих органів.

Відсутність у державі законодавчої бази, що правильно визначає роль суду у державному управлінні, а також небажання населення країни делегувати суду

відповідні його винятковому статусу повноваження рано чи пізно неминуче ведуть до дестабілізації роботи механізму влади. Компетенція судів у цьому випадку обмежується вирішенням масиву спорів приватного характеру.

По-друге, самостійність і незалежність судової влади несумісна з пануванням догматизму в правосвідомості та правозастосуванні. Суд у романській і германській судових системах – тільки правозастосовуючий орган, з позиції теорії систем лише стримуючий інші органи державної влади.

По-третє, якщо суддівський корпус у своїй масі не розуміє або не повною мірою розуміє роль судової влади в державі, то закріплення її статусу в законі – не більше, ніж порожня декларація. Результат – суд як придаток виконавчої влади.

По-четверте, судова система повинна мати можливість розробити критерії регулювання й гарантувати, що норми права будуть безперечно застосовуватися та слугувати суспільним цілям, а судова активність, припустима у зв'язку з потребою захисту основних прав та свобод людини, не повинна порушувати рівноваги, досягнутої між різними гілками влади [11, с. 86].

По-п'яте, суд – це не тільки орган державної влади, але ще й порядок вирішення спору, у якому судді належить роль арбітра. Для організації ефективного судочинства одних тільки професійних суддів явно недостатньо, навички участі в судочинстві повинні мати представники сторін.

По-шосте, органи судової влади повинні мати відповідне матеріальне забезпечення, оскільки це одна з підстав самостійності та незалежності судової влади. Розвиток судової системи повинен мати випереджальний характер відносно загального розвитку країни, тому що контролюючий орган на порядок повинен бути краще підготовлений, ніж підконтрольні йому структури.

Судова система повинна бути доступною для тих, хто її потребує, а діяльність судів повинна відрізнятися ясністю й прозорістю.

Втім, усвідомити місце судів у механізмі держави неможливо без аналізу тієї ролі, яку вони грали в минулому, грають зараз, будуть грати в найближчому, а тим більше, віддаленому майбутньому. Поки ж історія

розвитку нашої цивілізації незаперечно свідчить, що у світі віднедавна існує стійка тенденція розширення повноважень судових органів. Необхідно проаналізувати деякі з існуючих моделей державного механізму та ту роль, що у них відіграє судова влада.

В американській державній системі суди зайняті трьома видами діяльності: вони застосовують закони, вони вирішують конфлікти та виробляють політику. Під «застосуванням законів» у цьому випадку розуміється здійснення правосуддя по кримінальних справах, «під вирішенням конфліктів» – розгляд приватних спорів цивільно-правового характеру. Що стосується функції «вироблення політики», то, зв'язуючи її з усією сукупністю правових норм і принципів, законодавчих актів, актів виконавчої влади, можна підтвердити правочинність англійських суддів імперативно вирішувати питання політичного курсу суспільства.

У Великій Британії значення судової системи для забезпечення збалансованої роботи механізму держави настільки ж велике як для парламенту, так і для уряду. По-перше, вже хоча б тому, що діюче англійське право сформоване, головним чином, судами. Історично склалося так, що судова влада у Великій Британії наділена повноваженнями, що дають їй можливість конкурувати із законодавчою в сфері правотворчості, одночасно із цим вона здійснює і контроль (нехай й у певних чітких процесуальних формах) за діяльністю виконавчого апарату. При цьому суди при розгляді конкретних справ перевіряють, наскільки рішення й дії посадових осіб відповідають законодавству, межам делегованих Парламентом виконавчій владі повноважень. За результатами розгляду справ суди наділені правом визнати акти, дії органів виконавчої влади незаконними.

У той же час британські суди (на відміну від американських) не можуть перевірити законність законодавчого акта на предмет відповідності його змісту принципам британського права, а також процедуру проходження закону через палати. Водночас суди практично не обмежені в інтерпретації законодавчих актів при прийнятті судових рішень. Однак, якщо Парламент дійде висновку

про те, що розумінні тієї або іншої норми судом не відповідає концепції закону, він вправі його змінити. Дана обставина лише в черговий раз підтверджує характерний для розвинених демократій факт дублювання функцій однієї галузі влади структурами іншої.

По-друге, відзначимо, що існування незалежної судової системи у Великій Британії за всіх часів розглядалося як одна з необхідних умов для забезпечення прав і свобод громадян та, що саме головне, безкризового функціонування держави.

По-третє, автономія і авторитет судової влади гарантовані вже самою системою її побудови. Вищою судовою інстанцією у Великій Британії є Палата Лордів британського Парламенту (повна офіційна назва – Appellete Committee of the House of Lords). Для Англії характерні також закритість, кастовість судового корпусу, особливого його вищого складу. Навіть відбір, навчання майбутніх суддів здійснюється у рамках самої судової системи. Судді займають свої посади доти, «поки поводяться добре», і можуть бути відсторонені від посади за поданням палат Парламенту. Такий випадок в історії Англії мав місце тільки один раз, у 1830 р. Як бачимо, англійці підстав не довіряти суддям не бачать. Не варто недооцінювати даної обставини, тому що віра народу в порядність чиновника – привід до схвалення їхніх дій.

По-четверте, судочинство, в основу якого покладений прецедент, гарантує наявність у державі єдиного правового простору.

Незважаючи на те, що концепція поділу влади в більш-менш оформленому вигляді з'явилася у Франції [12, с. 151], реалізувати її на практиці громадянам цієї країни вдалося набагато пізніше, ніж, скажімо, в Англії, лише наприкінці XIX ст. Причина подібного запізнення в історичному розвитку очевидна – відсутність протягом цілого сторіччя у свідомості французького народу необхідного для встановлення правової держави комплексу соціально-економічних цінностей.

Незважаючи на те, що у Франції на самому початку XIX ст. були прийняті ідеальні для свого часу процесуальні кодекси, які не тільки на багато років

пережили свого творця, Наполеона Бонапарта, який порівнював, як відомо, правосуддя зі священнодійством [13, с. 47], даний вид державної діяльності, всупереч вченням Ш. Монтеск'є, ніколи не сприймався як прояв реальної влади. Протягом двох століть Франція у сфері судового будівництва залишалася без сильної, самостійної та незалежної судової влади.

Суди у Франції, на відміну від Сполучених Штатів Америки, конфліктів між гілками влади не вирішують. У забезпеченні балансу влади їхня роль більш, ніж скромна: забезпечити дотримання прав і свобод, записаних у Декларації прав і свобод громадянина та у преамбулі Конституції. Функція конституційного контролю у Франції покладена на Конституційну раду.

Висновки. Функціональна характеристика суду як органу державної влади входить у повноважень законодавця, який у визначених Конституцією України параметрах деталізує принцип поділу влади, у тому числі шляхом визначення кола й меж повноважень відповідних органів.

Поняття «функції державної влади» повністю охоплює поняття «функції судової влади», оскільки судова влада, по-перше, є складовою частиною державної влади, у силу чого суди, діючи в ім'я досягнення загальнодержавних цілей, тільки їм властивими методами та засобами вирішують завдання, що стоять не стільки перед судами, як носіями влади спочатку державної, а потім уже й судової, скільки перед державою в цілому. По-друге, всі свої рішення суди приймають ім'ям держави.

Розглядаючи органи правосуддя як спосіб організації апарату судової влади, а судочинство – як спосіб її реалізації, можна констатувати, що і те, й інше основні елементи механізму судової влади, без існування якого її реалізація в суспільстві в якості самостійної державної управлінської влади просто немислима.

Таким чином, наведені вище формулювання з конституцій різних високорозвинених соціально орієнтованих держав, спосіб реалізації судової влади держави в суспільстві відбивають неповно, оскільки, якщо органи

правосуддя, упредметнені в реальних соціальних і державних інститутах, як носії судової влади, то судочинство – дієвий елемент їхнього існування.

Література.

1. Черданцев А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев – М. : Юрайт, 2002. – 240 с
2. Червонюк В.И. Теория государства и права / В.И.Червонюк – М. : Инфра-М, 2003. – 230 с.
3. Нерсесянц В.С. Теория права и государства / В.С. Нерсесянц – М. : Норма, 2001. – 185 с.
4. Поляков А.В. Общая теория права / А.В. Поляков – [2-е изд.]. – СПб. : Юрид. центр, 2003. – 620 с.
5. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р.Давид – М. : Госюриздат, 1967. – 45 с.
6. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2 т. / К. Цвайгерт, Х. Кётц. – М. : Международные отношения, – Т. 1. – 2000. – 280 с.
7. Большой юридический словарь / [под ред. А.Я. Сухарева, В. Е. Крутских]. – [2-е изд.]. – М. : «Инфра-М», 2001. – 704 с.
8. Шихата И. Правовая реформа. Теория и практика : учеб. пособие / И.Шихата. – М. : Белые альвы, 1998. – 203 с.
9. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: Дис... канд. наук: 12.00.07 / Л.П. Сушко. – Київ, 2009. – 181 с.
10. Krawitz W. Recht und SistemthrorieWVemunft und Erfahrund im Rechtsdenken der Gegenwart. – B6, 19866. – S. 281–309.
11. Волколупов Е. В. Прокурорский надзор как гарантия обеспечения законности правовых актов : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Е.В.Волколупов. – Саратов, 2003. – 190 с.
12. Madclin L. Op. cit6 – Vol. 36. – P. 151

13. Боботов С. В. Правосудие во Франции / С.В. Боботов – М. : Изд-во ИЧП «EAR», 1994. – 108 с.

УДК 332.8

Абрамова Євгенія Георгіївна
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ПОНЯТТЯ ЕЛЕМЕНТІВ, СТРУКТУРИ ТА ЗВ'ЯЗКІВ СИСТЕМИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

В статті з позиції системності розглядається ЖКГ України – з одного боку, як складова системи життєзабезпечення населення країни, з іншого – як система, що поєднує чимало складових, від властивостей і характеру взаємодії яких залежить соціальна ефективність функціонування усієї галузі.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, житлово-комунальні послуги, система житлово-комунального господарства, система житлово-комунальних послуг, елементи системи житлово-комунального господарства, елементи системи житлово-комунальних послуг.

Abramova Eugene

ELEMENTS OF DEFINITION, STRUCTURE AND COMMUNICATIONS OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

The paper is considered from the perspective of systematichousing and communal services of Ukraine – on the one handsupport system as part of the population, on the other – asystem that combines many components on the propertiesand nature of social interactions that affect operational efficiency across the industry.

Key words: housing and communal services, housing and communal services, system of housing and utilities, system housing and communal services, elements of housing and communal, the elements of system housing and communal services.

Абрамова Евгения Георгиевна

ПОНЯТИЕ ЭЛЕМЕНТОВ, СТРУКТУРЫ И СВЯЗЕЙ СИСТЕМИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В статье с позиции системности рассматривается ЖКХ Украины – с одной стороны, как составляющая системы жизнеобеспечения населения страны, с другой – как система, объединяющая множество составляющих, от свойств и характера взаимодействия которых зависит социальная эффективность функционирования всей отрясли.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги, система жилищно-коммунального хозяйства, система жилищно-коммунальных услуг, элементы системы жилищно-коммунального хозяйства, элементы системы жилищно-коммунальных услуг.

Постановка проблеми. Протягом більш, ніж десяти років, в Україні триває процес реформування системи житлово-комунального господарства (ЖКГ). Влада, опозиція, науковці та громадськість нібито приділяють багато уваги цій галузі: жодні вибори не проходять без обіцянок зниження тарифів, врегулювання ситуації у сфері ЖКГ, жодне щорічне послання Президента не обходить цю тему. За вказаною проблематикою видано чимало наукових праць, значна частина коштів міжнародних фондів спрямовується на проекти у сфері ЖКГ, майже кожен громадянин України говорить про негаразди у цій сфері та має свій «рецепт» виправлення ситуації. Тим не менш, навіть незважаючи на наявність Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки [7], ситуація в галузі не покращується, а кризові явища поглиблюються.

Відомо, що будь-яку проблему можна вирішити у разі правильного встановлення причин її виникнення. А це, у свою чергу, неможливо без розуміння системи побудови галузі, властивостей її складових, взаємозв’язків між ними та природних закономірностей, які ці зв’язки обумовлюють.

Вітчизняне законодавчо не має чіткого визначення поняття «система ЖКГ». Аналіз багаторічного процесу удосконалення державного управління системою ЖКГ свідчить, що за часи незалежності України центральний орган виконавчої влади з питань ЖКГ сім разів піддавався реорганізації, перейменуванню, перетворенню, злиттю/поділу з іншими суміжними центральними органами виконавчої влади. Постійні пертурбації системи управління, незадовільний рівень якості ЖКП, перевищення усіх норм зношеності основних фондів, різке зростання рівня тарифів на ЖКП свідчать про відсутність на державному та й місцевому рівні розуміння не тільки цілей реформування, але й принципів побудови системи та взаємодії її елементів. І як наслідок цього – населення невдоволено ані якістю ЖКП, ані діями влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.. Проблематика ЖКГ давно є предметом уваги і дискусій науковців і практиків. Нею займались такі вітчизняні автори, як Бєлянський О., Качала Т., Корнійчук С., Кравцова Л., Олексіїв П., Олійник Н., Рибалка О., Срібний В., Шевська О., Ягодіна Л. та інші.

Протягом багатьох років проблемам надання якісних житлово-комунальних послуг (ЖКП), залученню громадськості до процесу їхнього покращення значну увагу приділяють А. Крупник, О. Орловський, В. Рубцов та інші.

Разом із тим за наявності чималої кількості науково-прикладних досліджень у цій сфері бракує загальнотеоретичних праць. Недостатньо уваги приділено й аналізу організаційно-управлінських аспектів системи управління ЖКГ з точки зору соціальних та технологічних особливостей надання житлово-комунальних послуг. Мало досліджується сутність та особливості ЖКП як засобу задоволення соціальних потреб населення. Усе це заважає успішній модернізації системи управління ЖКГ в Україні, гальмує прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень, спрямованих на позитивні перетворення у цій галузі.

Мета. Головною метою цього дослідження є визначення місця і ролі підсистеми ЖКП у системі ЖКГ України на основі аналізу сучасного стану

усієї ЖКГ, властивостей її складових та характеру взаємозв'язків між ними з позицій здатності до задоволення потреб населення у якісних ЖКП.

Для досягнення цієї мети з позицій системного підходу досліджується комплекс ЖКП у системі ЖКГ, яка у свою чергу виступає складовою народногосподарського комплексу країни, визначаються «слабкі ланки» та причини існуючих проблем, на базі чого формується концепція модернізації галузі ЖКГ, зокрема її підсистеми – комплексу ЖКП.

Виклад основного матеріалу. Якщо розглядати народногосподарський комплекс України як цілісну систему, то ЖКГ є однією з її найважливіших складових. У свою чергу ЖКГ також не однорідне утворення та має свою внутрішню будову, тобто представлена у вигляді системи.

Аналогічна ситуація спостерігається і при розгляді ЖКГ у контексті організації державного управління: система державного управління ЖКГ є складовою загальнодержавної системи управління. Метою функціонування державних систем та здійснення економічних та управлінських процесів є задоволення потреб членів суспільства. В системі ЖКГ такою метою є, зокрема, задоволення потреб населення у якісних ЖКП.

Незважаючи на актуальність проблем у ЖКГ, сучасне **українське законодавство не дає визначення поняття «ЖКГ»**. Не тільки науковці та експерти, але й законодавство у різних випадках містить різне тлумачення ЖКГ. Наприклад, Закон України «Про житлово-комунальні послуги» не охоплює міський електротранспорт, а Програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки містить заходи щодо покращення стану міського електротранспорту, і ця галузь віднесена до компетенції центрального органу виконавчої влади з питань ЖКГ. Тому є необхідність сформулювати поняття ЖКГ, спираючись на основи теорії систем, думки відомих науковців і фахівців, а також власний практичний досвід роботи у цій сфері.

Отже, принцип системності і пов'язаний з ним системний підхід є важливим методологічним напрямом у сучасній науці і практиці, який втілив у

собі цілий комплекс ідей теорії діалектики. Вихідним пунктом будь-якого системного дослідження є уявлення про цілісність досліджуваної системи. Цей принцип цілісності передбачає розгляд об'єкта з двох позицій: у співвіднесенні об'єкта з середовищем, зовнішнім оточенням, а також визначення внутрішнього розподілу самої системи з виділенням її елементів, властивостей, функцій та їх місця у рамках цілого. При цьому властивості цілого вивчаються з урахуванням властивостей елементів і навпаки. На філософському рівні осмислюються насамперед основні поняття (категорії) системного дослідження: система, елемент, структура. Розглянемо сутність цих понять.

Система – це сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють певну цілісність, яка володіє певними властивостями, котрі не зводяться до суми властивостей її елементів [2]. Отже, система – це упорядкована множина взаємопов'язаних елементів, які мають власну структуру і організацію.

Вже це коротке визначення показує, що поняття системи передбачає такі поняття, як елемент, структура і зв'язки. **Елемент** – це неподільний в контексті конкретної системи і конкретного її розгляду та аналізу компонент системи [2]. Довгий час філософи та вчені дотримувалися думки, що при аналізі будь-якого предмету можна виділити його найпростіші складові: неподільні далі елементи почуттєвого досвіду, логічні «атоми». Із затвердженням навичок діалектичного мислення все більшою мірою усвідомлювалося, що поняття «просте» і «складне» є відносними, що недоцільно говорити про деякі абсолютно прості елементи. Зараз в науці під елементами розуміють будь-які об'єкти, які пов'язані з іншими об'єктами у складний комплекс. Іншими словами, поняття «елемент» береться як відносне. В залежності від способу розгляду в одному і тому ж складному предметі можуть виділятися у якості його елементів зовсім різні складові. Так, складовими у ЖКГ можуть виступати як окремі галузі (теплопостачання, газопостачання, житлове господарство тощо), так і житлово-комунальні підприємства, органи місцевого самоврядування та центральні та місцеві органи виконавчої влади, споживачі, громадськість та громадські організації. Таким чином, у системі виділяються підсистеми – тобто, групи

елементів, функціонування яких має інваріантні (незмінні) властивості на певних рівнях її розгляду.

Якщо виходити з того, що результатом функціонування будь якої системи є задоволення потреб населення, суб'єктів господарювання, громадськості (організованої та неорганізованої), то розуміємо, що таким результатом у системі ЖКГ є ЖКП. Отже, для встановлення структури системи ЖКГ проаналізуємо Закон України «Про житлово-комунальні послуги», відповідно до статті 13 якого ЖКП за функціональним призначенням поділяються на чотири групи (це структура ЖКП):

- комунальні;
- послуги на утримання будинків, споруд та прибудинкових територій;
- послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків;
- послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд.

До комунальних послуг віднесені послуги на централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газопостачання, електропостачання, централізоване опалення, вивезення побутових відходів тощо. До послуг з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій – послуги на прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічного обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточного ремонту, вивезення побутових відходів, тощо. До послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків віднесені послуги з балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контролю виконання умов договору тощо. До послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд віднесені послуги з заміни та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкції, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій, тобто капітального характеру.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що система ЖКГ складна система та містить у собі такі підсистеми, як галузь теплозабезпечення, газопостачання, водозабезпечення та водовідведення, електропостачання,

житлове господарство. У свою чергу, ці підсистеми (галузі) можна розглядати також як складні системи. Наприклад, система житлового господарства, крім безпосередньо житлового господарства, містить такі підсистеми, як ліфтове господарство, систему поводження з відходами тощо.

На схемі 1 наведена принципова структура ЖКГ.

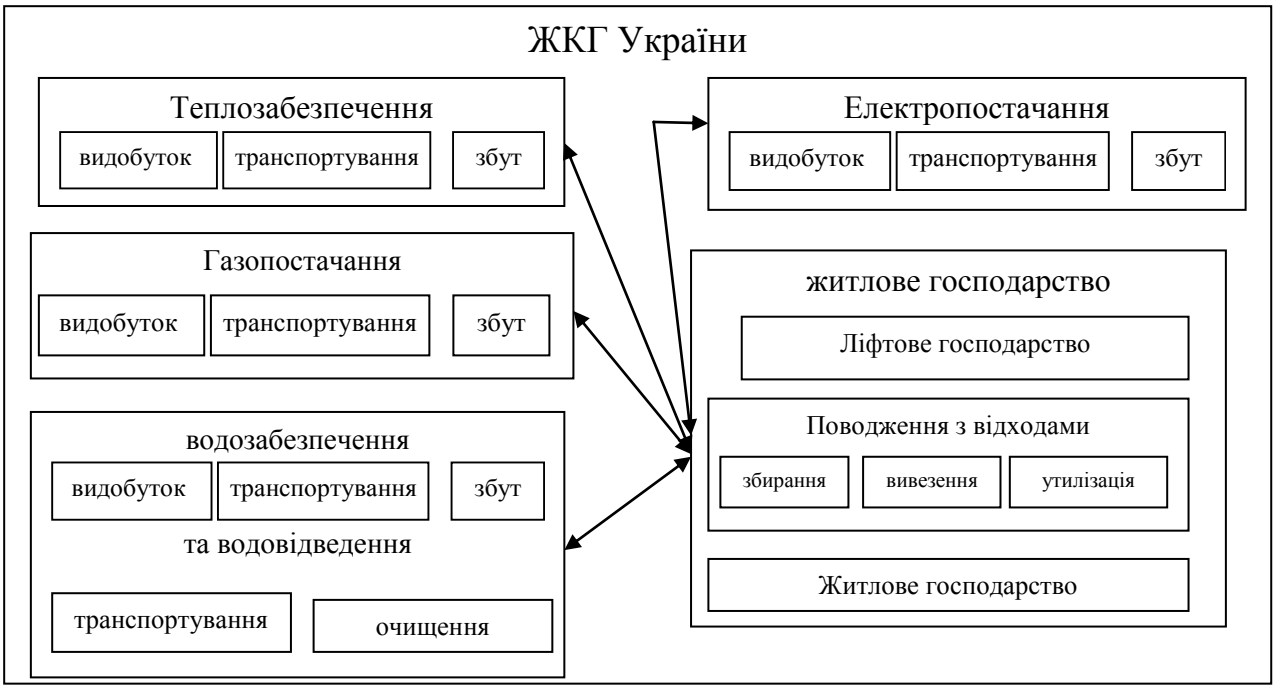

Схема 1. Принципова структура ЖКГ

При цьому усі підсистеми системи ЖКГ тісно взаємопов’язані. Наприклад, житлове господарство тісно пов’язане з системою електропостачання, газопостачання, теплозабезпечення, водозабезпечення та водовідведення.

Водночас дещо більш широке уявлення про систему ЖКГ нам дає Загальнодержавна Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки [7]. Відповідно до неї, до складу системи ЖКГ слід віднести благоустрій населених пунктів і міський електротранспорт.

Водночас систему ЖКГ можна розглядати і як систему елементів управління. У цьому разі до системи ЖКГ слід віднести центральний орган виконавчої влади з питань ЖКГ, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади з питань ЖКГ, місцеві органи виконавчої влади з питань ЖКГ, підприємства (виробники, виконавці ЖКП, балансоутримувачі об’єктів

ЖКГ), споживачі (юридичні та фізичні особи), громадськість та громадські організації, які опікуються питаннями ЖКГ.

Незалежно від принципів побудови системи всі її елементи знаходяться у певних відносинах один з одним, тобто між елементами будь-якої системи існують зв'язки.

Кожен матеріальний об'єкт має невичерпну кількість внутрішніх і зовнішніх зв'язків, здатність до переходу з одного стану до іншого.

Відносно сталий спосіб (закон) зв'язку елементів того чи іншого складного цілого є *структура системи* [1]. Структура відбиває упорядкованість внутрішніх і зовнішніх зв'язків об'єкта, що забезпечують його сталість, стабільність, якісну визначеність. Структурні зв'язки різного роду пронизують усі процеси, які відбуваються у системних об'єктах. Об'єкт є системою, якщо його можна розділити на взаємопов'язані і взаємодіючі частини чи елементи. Ці частини, як правило, мають власну структуру, а тому можуть бути представлені як підсистеми вихідної, більшої системи. Виділені таким чином підсистеми в свою чергу можуть бути розбиті на взаємопов'язані підсистеми другого і наступних рівнів. На певному етапі їх поділу можуть бути виділені елементи, подальший поділ яких означатиме вихід за рамки дослідження даної системи. Отже, завдяки багатоманітності структурних рівнів матерії кожна матеріальна система є поліструктурною.

Відмінності у функціонуванні різних елементів і потреба в узгодженні їхньої поведінки в рамках системи призводить до необхідності формування стійких внутрішніх зв'язків між ними, тобто побудови певної структури системи. Однією з основних властивостей структури є *упорядкованість елементів системи* за принципом однорідності, тобто її ієрархізація, таким чином, що однорідні елементи потрапляють на один рівень ієрархії. Під *ієрархією* розуміється деяке підпорядкування частин, елементів цілому, до складу якого вони входять.

Наприклад, у запропонованій на підставі Закону України «Про житлово-комунальні послуги» структурі ЖКГ України до однієї ієрархії можна віднести

теплозабезпечення, газопостачання, водозабезпечення та водовідведення, електропостачання, житлове господарство. З точки зору управлінської структури системи ЖКГ до однієї ієрархії можна віднести, наприклад, усі структурні підрозділи обласних державних адміністрацій з питань ЖКГ (Головні управління ЖКГ облдержадміністрацій).

Система ЖКП є похідною від системи ЖКГ, при цьому сама система ЖКП може розглядатись як елемент системи ЖКГ. У такому випадку до елементів системи ЖКГ, крім ЖКП, можна віднести органи влади усіх рівнів, громадськість, виробничу сферу (основні фонди) тощо.

Як відзначалося вище, елементом системи є її компонент, неподільний в контексті конкретного розгляду цієї системи, тобто найменша частина системи, яка має її певні властивості. Разом із тим кожен елемент має власні, специфічні, властиві лише йому властивості, які взагалі відмінні від властивостей інших елементів і системи у цілому. Крім того, кожен елемент системи має власну функцію, яка дозволяє йому виконувати своє призначення в системі.

Слід відзначити, що поняття елемента є контекстно-залежним, тобто при розгляді іншої проблеми або на іншому рівні аналізу тієї ж проблеми певний об’єкт може тлумачитися або як елемент, або як підсистема, яка складається з більш дрібних одиниць. Це стає можливим завдяки тому, що елемент входить до системи не усією сукупністю своїх властивостей і характеристик, а лише тими властивостями, завдяки яким він несе у системі певне функціональне навантаження і посідає в ній відповідне місце.

Ступінь невідповідності властивостей системи властивостям її елементів називається *емерджентністю* системи. Це поняття тісно пов’язане із поняттям структури системи, а саме: структура є механізмом реалізації емерджентності. Іншими словами, саме структура визначає той спосіб, у який проявляються властивості окремих елементів в контексті даної системи.

Взаємодія елементів системи відбувається під впливом зв’язків між ними, які залежать від властивостей цих елементів, від їх взаємовідносин, що склалися, і від поточного стану системи у цілому. Тут важливе значення має

закономірність динаміки системи, тобто впливу системи як цілого на зміну у часі її окремих елементів і навпаки.

На прикладі системи ЖКГ можна простежити характер взаємовідносин між елементами різних підсистем, що входять до складу цієї галузі. Так, з часом зростає співпраця між суб'єктами банківської системи та підприємствами ЖКГ, змінюється характер відносин між підприємствами ЖКГ та органами місцевого самоврядування й органами державної влади, між органами місцевого самоврядування та органами державної влади щодо питань, пов'язаних із функціонуванням системи ЖКГ, у тому числі і щодо певних соціальних гарантій населенню як споживачу ЖКП.

Для системних об'єктів суттєвим є те, що і сам об'єкт, і усі зв'язки між його підсистемами та елементами підпорядковані специфічним для даного об'єкта законам, які визначають особливості його існування та зміни. Між підсистемами даної системи можуть бути різні відносини, зв'язки і взаємодії. Подібні, однотипні, стійкі відносини та взаємодії становлять структуру. Оскільки всередині однієї і тієї самої системи, особливо великої і складної, може бути велика кількість різноманітних зв'язків і відносин, то в ній можна виділити цілий ряд структур. Такі системи називають багатоструктурними, багаторівневими [2].

Системні об'єкти мають цілісну, стійку структуру. Для них характерні такі системні ефекти, як поява нових властивостей, що виникають в результаті взаємодії елементів у рамках цілого. Для системних об'єктів типовою є також *ієрархічність* побудови, тобто послідовне включення систем більш низького рівня до систем більш високого рівня.

Серед різних типів зв'язків особливе місце займають системоутворюючі зв'язки. Різні типи стійких зв'язків утворюють структуру системи, тобто забезпечують її упорядкованість. Характер цієї упорядкованості, її спрямованість визначають організацію системи. Структура системи може характеризуватися як по горизонталі (зв'язки між однотипними, однопоряд-

ковими компонентами системи), так і по вертикалі. Вертикальна структура передбачає виділення різних рівнів системи і наявність ієрархії цих рівнів.

На прикладі системи ЖКГ можна сказати, що місцеве самоврядування у питаннях ЖКГ входять у систему ЖКГ більш високого рівня (району, області), які, у свою чергу, входять у систему ЖКГ держави у цілому. Між ними існує чітка ієрархія, яка представлена *субординаційними* зв'язками.

Так, відповідно до Закону «Про житлово-комунальні послуги», державну політику у сфері ЖКГ визначає Кабінет Міністрів України (КМУ); центральний орган виконавчої влади з питань ЖКГ формує та подає до КМУ відповідні пропозиції щодо визначення державної політики у сфері ЖКГ; місцеві органи виконавчої влади забезпечують реалізацію цієї державної політики, а органи місцевого самоврядування реалізують визначену політику.

Ієрархічність побудови системи характеризується субординаційними зв'язками – підпорядкованістю елементів одного рівня елементам іншого рівня. При цьому складним системам притаманні координаційні зв'язки між їх елементами [3]. *Координацією* є взаємодія сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками відносин. О.Є. Луньов вказував, що координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей [4]. У системі ЖКГ до таких зв'язків можна віднести, наприклад, взаємодію виконавчих органів місцевого самоврядування сусідніх територіальних громад у питаннях організації надання населенню послуг з централізованого холодного водопостачання шляхом спільної будови мережі централізованого водопостачання.

Система ЖКГ як складна ієрархічна система управління, крім вище-перелічених зв'язків, містить також реординаційні зв'язки, які означають повноваження нижчого рівня щодо вищого [5]. Найбільш поширений приклад – коли керований об'єкт повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керівний суб'єкт зобов'язаний на них у певний спосіб відреагувати. До того ж реординаційні зв'язки необов'язково є реакцією на той чи інший управлінський

вплив, а можуть виникнути незалежно від них і мають не просто інформаційний, а управлінський характер [5].

Так, наприклад, підприємства, що надають ЖКП, повинні розрахувати та подати для встановлення органу місцевого самоврядування проект тарифів на ці послуги. У свою чергу, орган місцевого самоврядування у разі відсутності в нього мотивованої відмови має встановити ці тарифи протягом одного місяця. В іншому разі, він зобов'язаний надати компенсацію різниці між рівнем розрахованих та діючих тарифів [6].

Стосовно системи ЖКГ структурування зв'язків по вертикалі виглядає таким чином: рівень господарюючого суб'єкта, місцевий рівень (наприклад, міста), регіональний рівень (район, область), державний рівень. Деякі галузі системи житлово-комунального господарства України включені у міжнародні системи (наприклад, галузь електроенергетики або газова галузь).

Ієрархічність побудови є специфічною ознакою системи, а зв'язки управління – один з характерних видів системоутворюючих зв'язків. При дослідженні систем, в яких є власні органи управління, розглядаються також цілі та доцільний характер їхньої поведінки. Суттєва риса багатьох системних об'єктів полягає у тому, що вони є не просто системами, а системами, що самоорганізуються, з доцільним характером поведінки. У цьому разі джерело перетворення системи або її функції зазвичай містяться у самій системі.

Так, у системі ЖКГ України можна виділити декілька складних підсистем, які у свою чергу є елементами системи ЖКГ:

- система житлового господарства;
- система благоустрою;
- система комунального господарства;
- енергетична система.

Крім спеціалізованих підприємств, установ та організацій, кожна підсистема включає в себе в якості елементів відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та само населення як споживачів ЖКП. Зв'язки між цими елементами

регулюються законодавством України, яке у свою чергу складається із Конституції України, законів України, актів Кабінету Міністрів України, актів галузевих міністерств та відомств, актів місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів органів центральної виконавчої влади та актів органів місцевого самоврядування.

З іншого боку, елементами системи ЖКГ є конкретні об'єкти (будинки, споруди, інженерне обладнання, мережі тепло-, водо-, газо-, електропостачання, водовідведення тощо). Деякі з цих елементів також є системами (наприклад, система централізованого теплопостачання) і містять певну кількість елементів та мають внутрішню будову.

Зв'язки між елементами систем, між системами/підсистемами, тобто горизонтальні та вертикальні зв'язки мають бути *врегульованими.* Наприклад, законодавчо закріплено, що тарифи на ЖКП встановлюються органами місцевого самоврядування на економічно обґрунтованому рівні. У разі встановлення на рівні, нижчому ніж економічно обґрунтований рівень, орган, який встановив такі тарифи, має компенсувати різницю, тобто надати дотацію. Відповідно до Бюджетного кодексу України розпорядження бюджетом здійснюється місцевою радою, а згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлення тарифів віднесено до повноважень виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування. Таким чином, бачимо неврегульованість зв'язків через невідповідність норм різних законів одне одному. Така неврегульованість, як правило, викликає збій у роботі системи.

Висновки. Проаналізувавши сучасну сферу ЖКГ як систему із властивою їй структурою та зв'язками її елементів, ми дійшли таких висновків.

Будь-яка система складається із обмеженої кількості елементів, пов'язаних певними зв'язками. Зв'язки між елементами системи визначають її структуру.

Ґрунтуючись на висновках, зроблених у роботі, можна зауважити, що ЖКГ України слід розглядати як систему, а структуру ЖКГ – як структуру цієї системи. Елементами системи у різних контекстах аналізу виступають органи

влади, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення та безпосередньо населення тощо. Система ЖКГ України складна, неоднорідна та законодавчо чітко не визначена. Важливою складовою системи ЖКГ є система ЖКП. Саме якісні ЖКП є основною метою функціонування системи ЖКГ, тому під час формування структури системи ЖКГ необхідно мати на меті встановлення таких зв'язків між елементами системи, які дозволять досягти поставленої мети.

Перспективи подальших розвідок.

Виходячи з того, що забезпечення потреб населення у якісних ЖКП є одним з основних призначень системи ЖКГ, подальші дослідження будуть спрямовані на визначення критеріїв оцінки ступеня задоволення потреб населення у ЖКП та за їх допомогою – оцінювання реального стану задоволення потреб населення, визначення причин незадоволення та шляхів виправлення ситуації. Це дасть змогу сформувати обґрунтовані рекомендації з модернізації системи ЖКГ та запропонувати механізми здійснення цієї модернізації.

Використання наукових прийомів у визначенні понять «система ЖКГ», «ЖКП» та інших дозволить усвідомити не тільки зміст цих понять, але й мету функціонування системи ЖКГ – задоволення потреб громадян у якісних ЖКП.

Література.

1. Философский энциклопедический словарь [Текст] / Ред.-сост.: Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В.А. Лутченко. – М. : ИНФРА-М, 2009 р. (Ульяновск). – 569 с.

2. Нижник Н.Р., Машков О А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

3. Субординация // Большая советская знциклопедия / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Сов. знц., 1976. Т. 25. – С. 20.

4. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управлення. – М.: Наука, 1974. – С. 148.

5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управлення: Курс лекций. – М.: Юр. лит., 1997. – С. 98.

6. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV [Електронний ресурс]. – http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.tcgi?nreg=1875-15 .

7. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України від 24.06.2004 № 1869-IV [Електронний ресурс]. – http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1869-15.

УДК 351.84:364

Булавченко Олександр Семенович,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ

Розвиток соціальної сфери та соціальної інфраструктури в Україні проходить дуже складно, що пояснюється нестачею ресурсів та відсутністю належної соціально-економічної результативності від діяльності органів державної влади, та власне, державних службовців. Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління гальмує проведення соціально-економічних і політичних реформ. Практика функціонування системи соціального захисту населення свідчить про необхідність системної реалізації принципу державності, недодержання якого унеможливлює дієве правове забезпечення державного управління соціальною сферою.

Ключові слова: державне управління, соціальний захист, державне регулювання, система державного управління, органи виконавчої влади.

Bulavchenko Alexander

THE ORGANIZATIONAL ASPECTS OF OPTIMIZATION STATE DEPARTMENT OF SOCIAL PROTECTION OF POPULATION

Social Development and social infrastructure in Ukraine is very difficult due to lack of resources and lack of adequate social and economic impact of public authorities and their own civil servants. The existing system in Ukraine government is generally inefficient, internally contradictory, incomplete, complicated and detached from people, leaving the existing governance slows down the socio-economic and political reforms. Practice the system of social protection indicates the

need for systematic implementation of the principle of statehood, noncompliance with which prevents effective legal framework for government social sphere.

Key words: public administration, social security, government regulation, governance, the executive authorities.

Булавченко Александр

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ

Развитие социальной сферы и социальной инфраструктуры в Украине проходит очень сложно, что объясняется нехваткой ресурсов и отсутствием надлежащей социально-экономической результативности от деятельности органов государственной власти и собственно государственных служащих. Существующая в Украине система государственного управления остается в целом не эффективной, внутренне противоречивой, незавершенной, громоздкой и оторванной от людей, вследствие чего существующее государственное управление тормозит проведение социально-экономических и политических реформ. Практика функционирования системы социальной защиты населения свидетельствует о необходимости системной реализации принципа государственности, не соблюдение которого исключает действенное правовое обеспечение государственного управления социальной сферой.

Ключевые слова: государственное управление, социальная защита, государственное регулирование, система государственного управления, органы исполнительной власти.

Постановка проблеми. Соціальний захист є важливою складовою соціальної політики. Його роль зростає в кризових умовах. В цих умовах важливого значення набуває завдання побудови концепції і моделі соціального захисту, безпеки людини.

Унаслідок швидких змін соціальної структури населення відбулось стрімке розшарування на багатих і бідних. Стан економічної нерівноваги, що періодично повторювався, потребував вироблення та прийняття адекватних управлінських рішень з боку держави. Намагання виправити ситуацію призвело до перегляду системи соціального захисту в напрямі збільшення різноманітних виплат, пільг, допомог, але відбулося без урахування економічних можливостей їх здійснення. У зв'язку із цим вирішення наукової проблеми формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій набуває все більшого значення та потребує теоретико-методологічного та прикладного обґрунтування перехідної моделі соціального захисту населення в Україні з метою активізації ефективних правових методів державного управління [1]. Соціальний захист населення у цьому контексті розглядається як елемент довгострокової загальнонаціональної стратегії розвитку через проведення системних реформ системи органів виконавчої влади.

Проведення реформ системи органів виконавчої влади вимагає всебічного та об'єктивного аналізу реального стану системи державного управління в Україні та причин невдач, які гальмують перетворення у цій сфері. Це актуалізує необхідність продовження наукових досліджень та пошуку оптимальних шляхів і методів організації реформ у системі органів виконавчої влади в напрямі створення міцного фундаменту для подальших суспільних перетворень сучасного українського суспільства [2].

Як зазначено в Плані модернізації державного управління і Концепції державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки [3], упорядкування системи органів виконавчої влади є найбільш важливим напрямом, з якого потрібно починати, оскільки це структурна основа для реформ. У результаті реформування органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовку рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням. Досвід провідних країн світу переконує, що це єдиний шлях до сервісної

держави, а зволікання з реформуванням тільки багатократно збільшує вартість і болісність перетворень у майбутньому [4].

Мета. Визначення організаційно-правових аспектів оптимізації державного управління соціальним захистом населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На новому етапі соціально-історичного розвитку державної системи управління в сфері соціального захисту потребує принципово нових характеристик. Для виконання свого головного обов'язку – зміцнення і забезпечення прав і свобод, визначені права, свобод і гарантії держава повинна створити стабільну систему державного управління. Вагомий внесок у дослідження розвитку організаційно-правових аспектів оптимізації державного управління соціальним захистом населення зробили такі вчені: В. Авер'янов, О. Амосов, В. Бакуменко, В. Бодрова, В. Воронкова, С. Галуза, А. Гальчинський, М. Герасимчук, В. Колпаков, Т. Лозинська, Н. Нижник, Ю. Маршавін, В. Цветков та ін. Проте організаційно-правові механізми державного управління соціальним захистом населення ще не розкриті належним чином. Як показує досвід реформ державного управління в нашій державі, цей процес довгий, і ризики, які супроводжують його, не сприяють швидкій реалізації запланованих завдань. Саме цьому і присвячена ця стаття.

Виклад основного матеріалу. У процесі створення ефективної системи державного управління ми повинні брати до уваги особливості та тенденції сучасного розвитку нашого суспільства. Зокрема, процеси глобалізації та інформатизації, в яких оптимізація державного управління має важливе значення для її ефективності. Оптимізація означає вибір оптимальних данихдля вирішення завдання.

Оптимальне управління включає в себе вибір і впровадження кращих програм для досягнення бажаного стану керованого впливу об'єкта на параметри [5]. Так що, коли справа доходить до оптимізації управління, то забезпечується не тільки вибір моделі системи, а також надбання державних

управлінням найбільш сприятливих характеристик для успішного виконання завдань, що стоять перед державою.

У Концепції адміністративної реформи в Україні йдеться про реформу системи виконавчої влади [6]. Досвід засвідчує, що виконавча влада за своєю природою прагне до незалежності та безконтрольності. Сутнісними особливостями її є універсальний характер, значний бюрократичний апарат, на який вона спирається, який сама і створює, економічний потенціал, значний арсенал заходів примусу, володіння інформацією. Реальне проведення адміністративної реформи в Україні та реалізація визначених напрямів зможуть відбутися за умови усвідомлення влади і громадян в необхідності її продовження. Сама система виконавчої влади має бути спрямована на реформування в нових умовах своєї діяльності, оскільки, в іншому випадку, вона стає гальмом тих реформ, які сама й започатковує. Перші особи держави мають увесь час тримати під контролем проведення реформи, а створення відповідної структури – забезпечувати політичне керівництво і координацію дій в напрямі реформуванні [7].

Сьогодні, з огляду на певний досвід реформування системи органів виконавчої влади, існує потреба у переосмисленні, доповненні, оновленні наявності концепції адміністративної реформи як сукупності наукових поглядів, теоретичних обґрунтувань і політичної визначеності об’єктивно необхідних для держави і суспільства нових цінностей, що є необхідними в наших реаліях. При цьому слід конструктивно проаналізувати все, що було зроблено і чого не зробили, і визначити, які інститути, категорії та законодавчі акти втратили свою значимість у сьогоднішніх умовах і мають бути замінені новими.

Оптимізація державного управління повинна здійснюватися прозоро і гласно, з роз’ясненням її мети і завдань. За таких умов вони можуть бути підтримані суспільством, а отже, не будуть виникати і непорозуміння стосовно їх проведення.

Сьогодні вирішення питань у всіх сферах покладається на уряд, тоді як системне вдосконалення державного механізму потребує консолідації урядом зусиль усіх інших органів виконавчої влади і, зокрема, міністерств – на формування та здійснення державної політики. В цьому плані важливим бачиться вироблення єдиних вимог і обмежень до всіх посадових осіб апарату державного управління. Сучасне законодавство про державну службу не поширює на депутатів, міністрів, суддів обмеження та обов'язки, характерні для державних службовців.

Такий підхід невиправдано відділяє цю категорію посадових осіб від служіння народу і відповідальності за належне служіння. Надання вищим посадовим особам органів виконавчої влади статусу державного службовця могло б зняти суперечності щодо віднесення тих чи інших посад до політичних і сформувати апарати за принципом професійності, а не особистої відданості. Прийняття законодавства щодо центральних органів виконавчої влади зніме частину проблем. Важливим у цьому зв'язку постає питання щодо відповідальності державних службовців. Про необхідність кодифікації законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців уже зазначалося в літературі [8]. Законодавство має визначити конкретні склади дисциплінарних проступків та систему дисциплінарних стягнень, установити єдині підходи щодо їх накладання на рівні дисциплінарних статутів у тій чи тій сфері з урахуванням конкретних особливостей державної служби в ній. Без вирішення цих питань і адміністративна реформа, і боротьба з корупцією будуть боротьбою з наслідками, тоді як залишатимуться не виявленими та не ліквідованими причини, що породжують явища. Безперервність процесу удосконалення державного управління та поступовість і системність його проведення дозволяють перевести його на новий якісний рівень без застосування радикальних заходів, що завжди сприймаються упереджено, хоча за деяких обставин і вони можуть мати місце. Удосконалення системи державного управління має проводитися на основі принципів гласності і можливості. За умови роз'яснення заходів, прийомів, мети проведення

реформування системи процеси відбуваються і сприймаються суспільством набагато простіше й легше, навіть при непопулярних реформах, що зачіпають особисті інтереси громадян. Чому адміністративно-територіальна реформа не змогла розпочатися навіть на стадії експерименту в окремих територіальних одиницях? Тому, що проведення такого експерименту не було належним чином організоване, а його мета, наслідки – належним чином не роз'яснені населенню, а ще – через відсутність єдності в його проведенні в самому апараті державного управління.

Важливим у проведенні реформування системи державного управління є принцип плановості, дотримання якого так не вистачало при проведенні адміністративної реформи в Україні. Досягнення позитивних результатів удосконалення системи державного управління можливе за умови ретельного планування й послідовності виконання намічених завдань. Реформування окремих елементів системи, як засвідчує наш досвід, не дає позитивних результатів для всієї системи, а може навіть вести до суперечностей там, де потрібна взаємодія.

Слід зауважити, що й сьогодні залишається несформованим належне правове забезпечення адміністративної реформи. Повільно створюється відповідна законодавча база, що має забезпечувати розвиток системи державного управління по шляху її організаційних та функціональних змін. Прийняте законодавство було нестабільним, до нього постійно вносилися зміни, що не завжди виправдано і засвідчує незгоди у вирішенні цих питань між різними гілками влади.

Важливими завданнями на шляху удосконалення законодавства є: визначення і правове закріплення принципів та порядку взаємодії між органами виконавчої влади органами місцевого самоврядування; структурний і організаційний перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади відповідно до мети, завдань і принципів адміністративної реформи; правове закріплення порядку виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень.

Законодавство стане ефективним за умови, коли воно: реально сприятиме охороні прав та свобод людини і забезпечуватиме законні інтереси громадян; сприятиме подоланню бюрократичних перепон; належним чином регулюватиме відносини органів державного управління з громадянами при наданні їм послуг; буде спрямоване на подолання корупції в органах державної влади.

Проведення адміністративної реформи в Україні передбачає радикальну зміну ідеології діяльності органів виконавчої влади, в якій пріоритетним напрямом є забезпечення законних інтересів людини. В результаті її проведення має бути сформована ефективна система державної влади, яка була б здатна адекватно реагувати на зовнішні і внутрішні фактори та ризики соціально-економічного розвитку держави.

Контроль за проведенням реформ варто паралельно поєднувати із методами аудиту, моніторингу, оцінювання та ін. Тим більше, що важливість оцінювання ефективності здійснюваних реформ пояснюється декількома факторами. По-перше, реформа органів виконавчої влади справляє суттєвий вплив на подальший розвиток держави як з політичного, так і з економічного погляду. Тож хід і результати її проведення мають бути проаналізовані й усвідомлені органами влади для покращення системи реформування суспільних інституцій у цілому. По-друге, реформа є досить дорогим проектом, через що необхідні контроль та аналіз витрат з метою отримання об’єктивних відомостей про витрачені ресурси. По-третє, оцінювання здобутків і втрат реформ дасть державі змогу в майбутньому проводити успішні перетворення, максимізуючи їх ефективність, з урахуванням проведених у процесі перетворень досліджень. Оцінювання може здійснюватися на будь-якому етапі реформування, його завданням є аналіз результативності, корисності втілюваних змін.

Таким чином, на сьогодні пріоритетними залишаються напрацювання та вдосконалення методології проведення реформ, аналіз та оцінювання ефективності управлінської діяльності після кожного наступного етапу перетворень. Адже при комплексному застосуванні методів прогнозування, організації, координації та контролю можливе внесення коректив у процес

здійснення реформування системи органів виконавчої влади. Наприклад, чим раніше буде виявлене неправильне використання фінансових ресурсів, тим менше збитків зазнає держава, тим більше коштів можна спрямувати на соціальні потреби. Із цього випливає необхідність безперервного відслідковування грошових потоків, що може вирішуватися доступністю інформації й відкритістю державних органів.

Література.

1. Халецька А.А. Контури соціальної політики держави: соціальна безпека [Електронний ресурс] / А.А. Халецька // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 2. – Режим доступу : http://www.dy.nayka.com.

2. Кульчій І.О. Методи організації реформування системи органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] / – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/html.

3. Програма реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки / Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291420.

4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. по-сіб. / Н.Р. Нижник, О.Л. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.;Ірпінь: ВТФ «Перун». – С. 851.

6. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/8922225.

7. Андрійко О.Ф. Оптимізація державного управління: організаційні та правові аспекти [Електронний ресурс] / – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/pdf.

8. Авер’янов В. Б., Андрійко О. Ф.Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні // Право України. – 2008. – №5.

УДК 351.746.1:614

Волянський Петро Борисович
здобувач Інституту державного управління
у сфері цивільного захисту, заслужений лікар України,
к.мед.н. доцент.

УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ МЕДИЧНИХ УСТАНОВ У МЕЖАХ МЕДИЧНОГО ЗАХИСТУ ЗА УМОВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ МИРНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті досліджені проблеми забезпечення інформаційної безпеки лікувальних закладів, що включені до переліку установ і закладів системи охорони здоров'я у складі сил і засобів державної служби медицини катастроф України для ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Ключові слова: медичний захист, надзвичайна ситуація, інформація, безпека.

Volyanskiy Petr

A MANAGEMENT OF MEDICAL ESTABLISHMENTS OF INFORMATIVE SAFETY IS CONSEQUENCIES OF MEDICAL DEFENCE AT TERMS OF EMERGENCIES OF PEACEFUL CHARACTER

In the article the considered questions of providing of informative safety of medical establishments are in the conditions of overcoming of medical consequences of emergencies of peace-time.

Key words: medical defence, emergencies, information, safety.

Волянский Петр Борисович

УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПРЕДЕЛАХ МЕДИЦИНСКОЙ ЗАЩИТЫ ПРИ УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ МИРНОГО ХАРАКТЕРА

В статье исследованы проблемы обеспечения информационной безопасности лечебных заведений, которые включены к перечню учреждений и заведений системы здравоохранения в составе сил и средств государственной службы медицины катастроф Украины для ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций естественного и техногенного характера.
Ключевые слова: медицинская защита, чрезвычайная ситуация, информация, безопасность.

Постановка проблеми. Доведено, що для вирішення проблеми забезпечення інформаційної безпеки необхідно застосування законодавчих, організаційних та програмно-технічних заходів. Нехтування хоч би одним з аспектів цієї проблеми може призвести до втрати або витоку інформації, вартість і роль якої в житті сучасного суспільства набуває все більш важливе значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для ефективного функціонування системи запобігання та реагування на НС природного та техногенного характеру потрібна своєчасна, безперервна, повна та достовірна інформація, без якої важко оцінити обстановку, можливості сил та засобів служб, призначених для запобігання та ліквідації НС, координувати їх зусилля. Говорячи про роль інформації, ст. 8 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» твердить: «Інформування та оповіщення у сфері захисту населення й територій від НС техногенного та природного характеру є основним принципом та головним невід'ємним елементом усієї системи заходів такого захисту».

Виклад основного матеріалу. Інформацію у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру становлять відомості про НС будь-якого характеру, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення й наслідків, а також способи й методи реагування на них.

Інформація у сфері захисту населення й територій від НС техногенного та природного характеру, діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад у цій сфері є гласними і відкритими, якщо інше не передбачено законом».

При управлінні за умов надзвичайної ситуації (НС) не існує витрат праці й коштів, що не пов’язані з використанням інформації. Інформація, інформаційний фонд за умов НС стає основним ресурсом ефективного прийняття рішень, спрямованих на ліквідацію НС. Як правило, за умов НС основною проблемою в прийнятті рішень і реалізації ефективних управлінських рішень є нестача не ресурсів і коштів, а саме – інформації, яка необхідна для використання цих ресурсів і коштів з найбільшим успіхом.

Інформація про можливість виникнення НС і тенденції її розвитку надходить до системи управління у ході вивчення оточуючого середовища, прогнозування та аналізу стану.

Населення в зоні НС та поза неї отримує уявлення про ситуацію із засобів масової інформації: газет, журналів, радіо і телебачення. Влада завжди визнавала, що для контролю над суспільством вона повинна взяти в свої руки засоби масової інформації, та особливо важливо це за умов НС. Всі засоби масової інформації на адміністративній території повинні бути підпорядковані керівництву з ліквідації НС, а вся інформація повинна контролюватися. Це допоможе уникнути самих неприємних і небажаних наслідків у цей складний період часу.

Окрім широкого застосування базових засобів підтримки управлінської діяльності, необхідна також розробка систем для вирішення значної кількості функціональних задач.

Для ефективного функціонування системи запобігання та реагування на НС природного та техногенного характеру потрібна своєчасна, безперервна, повна та достовірна інформація, без якої важко оцінити обстановку, можливості сил та засобів служб, призначених для запобігання та ліквідації НС, координувати їх зусилля. Говорячи про роль інформації, ст. 8 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» твердить: «Інформування та оповіщення у сфері захисту населення й територій від НС техногенного та природного характеру є основним принципом та головним невід'ємним елементом усієї системи заходів такого захисту».

Інформацію у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру становлять відомості про НС будь-якого характеру, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення й наслідків, а також способи й методи реагування на них.

Інформація у сфері захисту населення й територій від НС техногенного та природного характеру, діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад у цій сфері є гласними і відкритими, якщо інше не передбачено законом».

З метою інформаційно-аналітичного забезпечення процесів підготовки, прийняття та контролю виконання рішень з питань НС створена в масштабах держави Урядова інформаційно-аналітична система з питань НС (УІАС НС). Основним призначенням УІАС НС є забезпечення Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади достовірною інформацією щодо екологічної безпеки, факторів ризику виникнення НС, а при виникненні НС – про її наслідки, хід робіт з ліквідації наслідків НС [1].

Питання інформаційного забезпечення ліквідації наслідків НС природного і техногенного характеру можна розділити на два напрями: перший – інформаційне забезпечення органів місцевої влади постраждалої території під час проведення аварійно-рятувальних і гуманітарних операцій; другий –

інформаційне забезпечення мобільних рятувальних і медичних формувань, які працюють в локальних районах постраждалої території [2].

У даний час благополуччя і навіть життя багатьох людей залежать від забезпечення інформаційної безпеки безлічі комп'ютерних систем обробки інформації, контролю і управління різними об'єктами. До таких систем медичні інформаційні системи. Їх особливістю є, насамперед, те, що в них зберігається та обробляється інформація, всебічно визначальна соціальний статус людини, а це зумовлює особливу форму відносин між тими, хто її формує, і тими, хто використовує. Значить, поряд з підвищеними вимогами до достовірності інформації повинні накладатися моральні обмеження на доступ до неї, а також юридична відповідальність надають її осіб.

Будь-який медичний працівник несе повну відповідальність (моральну, адміністративну і кримінальну) за конфіденційність інформації, до якої він отримує доступ в ході своєї професійної діяльності [3].

Актуальність теми забезпечення інформаційної безпеки в медицині підтверджується тим, що у більшості медичних установ питання інформаційної безпеки не розглядаються в принципі, а також відсутністю будь-яких заходов, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки та збереження лікарської таємниці. Проблема безпеки інформаційних технологій виникла на перетині двох активно розвиваються і, напевно, найбільш передових у плані використання технічних досягнень напрямів – безпеки технологій та інформатизації. Сама проблема безпеки, звичайно, не є новою, адже забезпечення власної безпеки – задача першорядної важливості для будь-якої системи незалежно від її складності і призначення будь-то соціальне утворення, біологічний організм або система обробки інформації. Однак в умовах, коли об'єкт, що захищається являє собою інформаційну систему, або коли кошти нападу мають форму інформаційних впливів, необхідно розробляти і застосовувати зовсім нові технології та методи.

Системний підхід до аналізу та управління безпекою безпосередньо пов'язаний з визначенням факторів безпосереднього ризику.

Для визначення реального (можливого) ризику цих небезпечних чинників, треба спочатку їх ідентифікувати. З метою ідентифікації можна використовувати результати атестації робочих місць за умовами праці та травмоопасності. Це дозволить різко скоротити кількість небезпечних факторів за рахунок тих, які за результатами атестації не представляють реальну небезпеку.

Потім, використовуючи якісний і кількісний метод оцінки ризиків (на базі минулого досвіду і шляхом аналізу статистичних даних за останні 10–15 років, виділяємо найбільш високі (неприйнятні) ризики, і проводимо їх детальний аналіз з допомогою відповідних методів: · Аналіз небезпеки та зв'язок з втратою працездатності; · Аналіз «дерева відмов»; · Аналіз «дерева подій».

До основних заходів щодо забезпечення безпеки населення в надзвичайних ситуаціях належать такі: прогнозування і оцінка можливості наслідків надзвичайних ситуацій; розробка заходів, спрямованих на запобігання або зниження ймовірності виникнення таких ситуацій, а також на зменшення їх наслідків. Крім того, дуже важливим є навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях і розробка ефективних способів його захисту.

Прогнозування надзвичайних ситуацій – це метод орієнтовного виявлення та оцінки обстановки, що складається в результаті стихійних лих, аварій і катастроф. Розрізняють довгострокові й короткострокові прогнози. Довгострокові прогнози спрямовані на вивчення і визначення сейсмічних районів, територій, де можливі селеві потоки чи зсуви, меж зон ймовірного затоплення при аваріях гребель або природних повенях, а також кордонів вогнищ ураження при техногенних аваріях. Короткострокові прогнози використовуються для орієнтовного визначення часу виникнення надзвичайної ситуації.

Для складання прогнозів використовуються різні статистичні дані, а також відомості про деякі фізичні і хімічні характеристики навколишніх природних середовищ. Так, для прогнозування землетрусів у сейсмонебезпечних районах вивчають зміну хімічного складу природних вод,

проводять спостереження за зміною рівня води в колодязях, визначають механічні та фізичні (електричні та магнітні) властивості грунту. Значну інформацію для прогнозу землетрусів може дати спостереження за поведінкою деяких тварин.

Розроблено методи прогнозування пожеж – лісових, торф'яних і ін. Для прогнозування впливу прихованих вогнищ пожежі (підземних або торф'яних) на можливість виникнення лісових пожеж використовується фотозйомка в інфрачервоній частині спектру, здійснювана з літаків чи космічних апаратів.

Для прогнозування обстановки, що виникає при розвитку різних надзвичайних ситуацій, застосовують математичні методи (математичне моделювання).

При прогнозуванні надзвичайної ситуації планують постійно проводяться фонові і захисні заходи.

До постійно проводимих заходів належать постійний контроль за якістю будівельно-монтажних робіт при зведенні будинків і споруд, створення надійної системи оповіщення про виникнення надзвичайної ситуації, будівництво захисних укриттів і притулків, постачання населення засобами індивідуального захисту (наприклад, протигазами), обов'язкове навчання населення правилам поведінки у надзвичайних ситуаціях, розробка планів ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та їх фінансове і матеріальне забезпечення та ін.

При прогнозі моменту надзвичайної ситуації перевіряються і приводяться в готовність система оповіщення населення, а також аварійно-рятувальні служби, розгортається система спостереження і розвідки, нейтралізуються особо небезпечним виробництва та об'єкти (хімічні підприємства, атомні електростанції та ін), проводиться часткова евакуація населення.

Серед заходів для підвищення надійність систем безпеки медичних інформаційних систем доцільно використовувати такі основні методи і способи захисту: кардинальне поліпшення системи реєстрації первинних медичних даних на основі застосування індивідуальних носіїв інформації (ІНІ);

обов’язкове дублювання інформації, що зберігається в ІНІ, в базах даних різних рівнів; періодична (краще щоденна) актуалізація всіх баз даних в інформаційній системі (ця міра виключає можливість фальсифікації медичних відомостей «заднім числом»); забезпечення доступу до інформації різними шляхами: відкрити частину інформації для всіх, відкрити частину інформації для співу і записи медичним фахівцям за умови їх ідентифікації, і, нарешті, частину інформації відкрити для читання з дозволу пацієнта; для досягнення необхідного рівня захисту інформації з боку програмних засобів використовувати кошти мережевих операційних систем. Захист інформації від несанкціонованого доступу повинна забезпечуватися блокуванням доступу до інформації:

- для СУБД – з боку як персоналу, так і тих завдань системи, яким дана інформація не вимагається в силу функціонального призначення;
- на робочому місці – з боку користувачів, що не володіють відповідними повноваженнями на доступ до різних інформаційних ресурсів;
- по каналах зв’язку – з боку мережевих користувачів і тих завдань системи, яким дана інформація не потрібно знову-таки в силу функціонального призначення. Сучасний досвід вирішення проблем інформаційної безпеки показує, що для досягнення найбільшого ефекту при організації захисту інформації необхідно керуватися рядом принципів. Першим і найбільш важливим є принцип безперервності вдосконалення та розвитку системи інформаційної безпеки: постійний контроль функціонування системи, виявленні її слабких місць, можливих каналів витоку інформації і НСД, оновлення і доповнення механізмів захисту в залежності від зміни характеру внутрішніх та зовнішніх загроз, обгрунтування та реалізація на цій основі найбільш раціональних методів, способів та шляхів захисту інформації. Таким чином, забезпечення інформаційної безпеки не може бути разовим заходом. Другим є принцип комплексного використання всього арсеналу наявних засобів захисту у всіх структурних елементах

виробництва і на всіх етапах технологічного циклу обробки інформації. Комплексний характер захисту інформації зумовлений діями зловмисників. Тут правомірне твердження, що зброя захисту має бути адекватно зброї нападу. Крім того, найбільший ефект досягається в тому випадку, коли всі використовувані засоби, методи та заходи об'єднуються в єдиний, цілісний механізм – систему інформаційної безпеки. Тільки в цьому випадку з'являються системні властивості, не притаманні жодному з окремих елементів системи захисту, а також можливість керувати системою, перерозподіляти її ресурси і застосовувати сучасні методи підвищення ефективності її функціонування. Найважливішими умовами забезпечення безпеки є законність, достатність, дотримання балансу інтересів особи і підприємства, високий професіоналізм представників служби інформаційної безпеки, підготовка користувачів та дотримання ними всіх встановлених правил збереження конфіденційності, взаємна відповідальність персоналу та керівництва, взаємодія з державними правоохоронними органами. Без дотримання цих умов ніяка система інформаційної безпеки не може забезпечити необхідного рівня захисту.

Поряд з основними вимогами існує ряд усталених рекомендацій, які будуть корисні, творцям систем інформаційної безпеки:

- засоби захисту повинні бути прості для технічного обслуговування і «прозорі» для користувачів;
- кожен користувач повинен мати мінімальний набір привілеїв, необхідних для роботи;
- можливість відключення захисту в особливих випадках, наприклад, коли механізми захисту реально заважають виконанню робіт;
- незалежність системи захисту від суб'єктів захисту;
- розробники повинні припускати, що користувачі мають найгірші наміри (ворожість оточення), що вони будуть робити серйозні помилки і шукати до шляхи обходу механізмів захисту;

- відсутність на підприємстві зайвої інформації про існування механізмів захисту [4, с. 83].

Заходи, що вживаються захисту, повинні бути адекватні імовірності здійснення даного типу загрози і потенційному збитку, який може бути нанесений в тому випадку, якщо загроза здійсниться (включаючи витрати на захист від неї).

Вибираючи захисні заходи, доводитися враховувати не тільки прямі витрати на закупівлю обладнання та програм, а й витрати на їх впровадження, зокрема – на навчання та перепідготовку персоналу. Важливою обставиною є сумісність нового засобу з ситуацією, апаратно-програмної структурою об'єкта. На думку фахівців, організаційні заходи відіграють велику роль у створенні надійного механізму захисту інформації, так як можливості несанкціонованого використання конфіденційних відомостей в значній мірі обумовлені не технічними аспектами, а зловмисними діями, недбальством, недбалістю і халатністю користувачів або персоналу захисту.

Сформована сукупність правових, організаційних та инженерно-технічних заходів виливається у відповідну політику безпеки, відображену в концепції інформаційної безпеки закладу охорони здоров'я. Концепція розробляється на основі аналізу сучасного стану інформаційної безпеки, джерел, видів загроз і динаміки їх розвитку. Концепція системи захисту представляє собою систематизоване викладення цілей, завдань, принципів і способів досягнення інформаційної безпеки.

Концепція інформаційної безпеки повинна містити:

- загальну характеристику об'єкта захисту (опис складу, функцій і існуючої технології обробки інформації);
- Формулювання цілей створення системи захисту, основних завдань забезпечення інформаційної безпеки і шляхів досягнення цілей;
- основні класи загроз інформаційної безпеки, які беруться до уваги при розробці підсистеми захисту;

- основні принципи і підходи до побудови системи забезпечення інформаційної безпеки, заходи, методи і засоби досягнення цілей захисту.

Концепція являє собою офіційну прийняту систему поглядів на проблему інформаційної безпеки та шляхи її вирішення з урахуванням сучасних тенденцій розвитку інформатизації медичної установи. Вона є методологічною основою політики в розробці практичних заходів щодо її реалізації.

Висновки. В даний час благополуччя і навіть життя багатьох людей залежать від забезпечення інформаційної безпеки безлічі комп'ютерних систем обробки інформації, контролю і управління різними об'єктами. До таких систем відносяться і медичні інформаційні системи.

Їх особливістю є, насамперед, те, що в них зберігається та обробляється інформація, всебічно визначальна соціальний статус людини, а це зумовлює особливу форму відносин між тими, хто її формує, і тими, хто використовує. А саме – поряд з підвищеними вимогами до достовірності інформації повинні накладатися моральні обмеження на доступ до неї, а також юридична відповідальність надають її осіб. Будь-який медичний працівник несе повну відповідальність (моральну, адміністративну і кримінальну) за конфіденційність інформації, до якої він отримує доступ в ході своєї професійної діяльності. З розглянутого стає очевидно, що забезпечення інформаційної безпеки є комплексним завданням.

Це обумовлено тим, що інформаційне середовище є складним багатоплановим механізмом, в якому діють такі компоненти, як електронне обладнання, програмне забезпечення, персонал. Для вирішення проблеми забезпечення інформаційної безпеки необхідно застосування законодавчих, організаційних та програмно-технічних заходів. Нехтування хоч би одним з аспектів цієї проблеми може призвести до втрати або витоку інформації, вартість і роль якої в житті сучасного суспільства набуває все більш важливе значення.

Література.

1. Організація роботи інформаційно-аналітичної системи МОЗ України з питань надзвичайних ситуацій. Практ. пос. / під заг. ред. В.О. Волошина // МОЗ України, УНПЦ ЕМД та МК, КМАПО ім. П.Л. Шупика. – К., 2002. – 102 с.

2. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / С.О. Гур'єв, А.В. Терент'єва, П.Б. Волянський / А.В. Терент'єва. – К., 2008. – 148с.

3. Безопасность життєдіяльності. Безпека технологічних процесів і виробництв: Охорона праці: Учеб. посібник / Кукін П.П., Лапін В.Л., Пономарьов Н.Л. Сердюк Н.І-2-е вид. Испр, і доп .. -М.: Вища школа, 2001. – 318 с.

4. Інформаціонно-аналітичні системи та технології в охороні здоров'я та ОМС. «Збірник праць Всеросійської конференції». Красноярськ, 15–17 вересня 2004 р. – С. 402–411.

УДК 316.776:352.07

Гапанович Ярослав Валерійович,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

В статті розглянуто новітній стан розвитку, етапи формування державної регуляторної політики в сфері інформатизації, основні напрями реалізації стратегії розвитку інформаційного суспільства та завдання державної політики інформатизації в Україні. Визначені проблемні питання державного регулювання сфери інформатизації. Автором запропоновано практичні рекомендації щодо їх вирішення.

Ключові слова: державна регуляторна політика, сфера інформатизації, державний нагляд, нормативно-правова база в сфері інформатизації України, Інтернет, інформатизація державного управління, ризики в сфері інформатизації, взаємодія.

Gapanovich Yaroslav

FORMATION OF REGULATORY POLICY IN THE FIELD OF INFORMATIZATION IN THE PROCESS OF MODERNIZATION IN UKRAINE

The article deals with the modern development status, stages of formation of state regulatory policy in the field of informatization, the main directions of development strategy of information society and public policy objectives of informatization of Ukraine. Identified the problematic issues of state regulation of informatization. The author proposed of practical recommendations to address them.

Key words: state regulatory policy, the field of informatization, State supervision, legal and regulatory framework in the field of informatization of

Ukraine, the Internet, informatization of public administration, the risks in the field of informatization, interaction.

Гапанович Ярослав Валерьевич

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ В УСЛОВИЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

В статье рассмотрено новейшее состояние развития, этапы формирования государственной регуляторной политики в сфере информатизации, основные направления реализации стратегии развития информационного общества и задачи государственной политики информатизации в Украине. Определены проблемные вопросы государственного регулирования сферы информатизации. Автором предложены практические рекомендации по их решению.

Ключевые слова: государственная регуляторная политика, сфера информатизации, государственный надзор, нормативно-правовая база в сфере информатизации Украины, Интернет, информатизация государственного управления, риски в сфере информатизации, взаимодействие.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми державного регулювання сфери інформатизації обумовлена світовим досвідом розвитку країн, який свідчить про пріоритетність вибору інформатизації як механізму успішного вирішення проблем та забезпечення сталості розвитку суспільства. Інформатизація сприяє забезпеченню національних інтересів, поліпшенню керованості економікою, розвитку наукоємних виробництв та високих технологій, зростанню продуктивності праці, вдосконаленню соціально-економічних та політичних відносин, збагаченню духовного життя та подальшій демократизації суспільства.

23.02.2010 в Женеві Міжнародним союзом електрозв'язку (МСЕ) в своєму звіті «Вимір інформаційного суспільства, 2010 рік» проіндексовано 159 країн в залежності від рівня розвитку їх ІКТ та порівняно кількісні

показники за 2008–2010 роки [16]. Регіон СНД займає 5 місце з 6, а Україна зайняла четверте місце після Російської Федерації, Республіки Білорусь та Республіки Молдова. Як бачимо, рейтинг нашої держави за переважною більшістю визначених індексів є не досить високим. Відповідно виникає питання: «Хто або що заважає зростанню рейтингу нашої держави в Світі?» Пошуку відповідей на ці питання присвячена дана стаття.

Новітній, посткризовий стан розвитку державної регуляторної політики в сфері інформатизації в Україні характеризується тим, що сьогодні в суспільстві йдуть процеси модернізації, інтеграції України у світовий інформаційний простір, втілення новацій, створення системи державного регулювання ринків інформаційних послуг і інформаційно-комунікаційних, комунікативних технологій. М. Кастельс повідомляє що навіть в період економічного спаду 2000-2003 року в США продуктивність праці продовжувала зростати з високою швидкістю (4 % в рік і 6,8 % в 2003 році) і це напряму пов’язано з побудовою організаційних мереж з використанням комп’ютерів і Інтернету [11, с. 7].

Проте, невирішення деяких наявних проблем в сфері інформатизації може негативно вплинути на економіку країни та потенційно завдати державі різного роду збитків.

До таких проблемних питань можливо віднести наступні:

- відсутність адміністративного кодексу України, що вмістив би регулюючі норми з питань запобігання, виявлення, зупинення (припинення) дії адміністративних кібер-правопорушень в сфері інформатизації;
- необхідність здійснення систематизації (кодифікації та інкорпорації) законодавства з питань інформатизації;
- недосконаліть нормативно-правової бази щодо механізмів регулювання ринків надання інформаційних послуг, послуг поштового зв’язку;

- відсутність нормативно-правових документів, які б організували взаємодію різних органів влади між собою в сфері інформатизації та чітко розмежували їх функції та повноваження;
- невизначеність процедур з питань державного нагляду у сфері інформатизації;
- наявність дублювання завдань органів влади з реалізації державної політики у сфері інформатизації, а саме з формування, використання і захисту державних електронних інформаційних ресурсів. Наприклад, одночасна наявність таких повноважень у двох центральних органів виконавчої влади (– ЦОВВ): Адміністрації державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації та Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України (Держінформнауки України);
- відсутність в органах державної влади та місцевого самоурядування відповідного ліцензованого програмного забезпечення та інформаційних систем та мереж, підготовлених фахівців, необхідних для реалізації державної регуляторної політики, виконання відповідних функцій та завдань, надання інформаційних послуг.

З огляду на вищезазначене, в умовах, що склалися, сьогодні в Україні виникає необхідність вироблення механізмів та інструментів якісного втілення в життя державної політики інформатизації, забезпечення виконання завдань і функцій щодо регуляторного впливу держави на процеси та відповідного державного реагування на негативні виклики у визначений термін в умовах наявних ресурсів, шляхом інтегрованих спільних зусиль уповноважених на те органів.

Стан наукові розробки проблеми. Вирішенням проблем, пов'язаних з інформатизацією переймалися такі зарубіжні вчені, як: І. Бачило, Д. Гелбрейт, А. Єляков, М. Кастельс, А. Лазаревич, М. Моісеєв, Д. Нейсбит, Е. Тоффлер, А. Ханкевич, Д. Широканов, [3, 5, 7, 11, 12, 14, 15, 18, 13].

Останні публікації вітчизняних вчених: В.Андрущенка, В. Голубєва В., Даніл'яна, М. Іжі, О. Сосніна, К. Купріянової, В. Цимбалюка, Я. Яцкевич та інших, які висвітлюють результати досліджень, що започаткували розв'язання проблем формування та розвитку інформаційного суспільства в нашій країні, свідчать, що в українській науці вже напрацьовано значний теоретичний масив різносторонніх знань [1, 4, 6, 10, 17, 20, 22].

Мета. Проаналізувати особливості новітнього стану розвитку державної регуляторної політики в сфері інформатизації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Беручи до уваги історію досліджень вітчизняними вченими, поняття інформатизації суспільства, на наш погляд, «не слід пов'язувати з процесами виникнення мови, усних форм передачі інформації і навіть з появою письменності. Слід починати з появи новітніх технічних засобів, які об'єднали (інтегрували) в собі засоби зв'язку і обчислювальної техніки, що забезпечило фіксацію, збереження, обробку, передачу та поширення інформації на принципово новому рівні» [17].

В загальному сенсі інформатизація в науковій літературі визначається як «...глобальна світова тенденція, що торкається в тому чи іншому ступені всіх країн, і характеризує процес переходу до інформаційного типу суспільства..». [1, с.15] Тому ми вважаємо, що механізми державного регулювання сфери інформатизації суспільства повинні містити в собі такі алгоритми дій уповноважених органами державної влади осіб та інституцій, які б здатні були забезпечити реальний новаційний розвиток сфери інформатизації України, а через неї і всіх інших сфер життя суспільства.

Сьогодні особистої уваги потребують питання державного регулювання доступу до ресурсів українського сегменту всесвітньої мережі Інтернет та надання/отримання інформаційних інтернет-послуг на території України. Інтернет – є однією з інфокомунікаційних технологій, «засобом і універсальним простором вільної глобальної комунікації і соціальною формою, яка втілює в собі інформаційну епоху так само, як електричний двигун був важелем соціальних і технічних змін індустріальної епохи» [11, с. 12].

Джон Перрі Барлоу, який став відомим Світові завдяки своїй «Декларації незалежності кіберпростору» (незалежності від влади національних урядів – авт.) (Давос, 08.02.1996) стверджує таку власну думку стосовно державного впливу на кібер-простір: «.. Ви незвані гості серед нас. І ваша влада не розповсюджується туди, де збираємося ми. Уряди отримують свою владу в кібер-просторі за угодою з керованими.» [2]. В свій час декларація була відповіддю на прийняття урядом США акта про благопристойність комунікацій. З таким твердженням Д. Барлоу важко погодитись, тому що інтернет сьогодні зазнав процесів неправомірного маніпулювання, комерціалізації, формування ринку інформаційних та інших інтернет-послуг, став інструментом життєдіяльності великої кількості сфер суспільного життя багатьох країн Світу, у тому числі й України.

Відповідно до статті 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Стаття 32 Конституції України кожному гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Це означає, що всі інформаційні, інформаційно-телекомунікаційні, комунікаційні та комунікативні мережі і системи, інтернет, засоби інформатизації потребують виваженого державного регулювання та впливу незалежно від прагнення окремих осіб уникнути такого впливу. Таке їх прагнення, вочевидь, може бути нав’язано не державно-національними,

загальнолюдськими, а скоріш за все, корпоративними або приватними інтересами.

До основних напрямів реалізації стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, визначених Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», іншими актами слід віднести:

- участь у здійсненні заходів щодо координації діяльності органів виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері інформатизації та виконання програм та проектів інформатизації;
- формування та організація виконання Національної програми інформатизації (далі – НПІ);
- розробка, впровадження та удосконалення механізмів формування і організації виконання НПІ та її складових;
- моніторинг стану виконання проектів інформатизації органів державної влади, регіональних, галузевих та міжгалузевих програм інформатизації;
- сприяння розвитку на конкурентних засадах підприємництва у сфері інформатизації;
- участь у формуванні національної інформаційної політики та політики розбудови інформаційного суспільства;
- вирішення питань державного управління адресним простором національного сегменту Інтернет;
- всебічну демократизацію процесів створення та споживання інформації;
- загальнодоступність інформаційних ресурсів та послуг;
- захист прав особи від інформаційного вторгнення.

Державне регулювання повинно забезпечити системність, комплексність і узгодженість розвитку інформатизації країни з використанням при цьому традиційних та нетрадиційних форм і методів супроводження та контролю.

Підсумковий аналіз даних подій свідчить про те, що в Україні протягом останніх 15 років система Інтернет, автоматизовані мережі передачі даних почали стрімко розвиватися. Протягом 2010-2011 років система державного регулювання галузі зв'язку України перебувала в стані змін та реорганізації. В 2011 році в умовах, коли після приватизації ВАТ «Укртелеком» в галузі зв'язку не залишилось підприємств державного підпорядкування, окрім наукових установ, ВИШів, функції і повноваження центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку (ст. 15 ЗУ «Про телекомунікації») Указом Президента України від 30.06.2011 № 717/2011 передано до Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі – Адміністрація), яка є правонаступником Державної служби зв'язку України і Державної адміністрації зв'язку. Державна адміністрація зв'язку – як урядовий орган, що діяв у складі Міністерства транспорту та зв'язку України, був ліквідований указом Президента України від 06.04.2011 № 370/2011.

Інституційні зміни, процеси реформування сфери інформатизації є складовою частиною заходів, передбачених Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – Програма), Національним планом дій на 2011 рік щодо впровадження Програми указом Президента України від 27.04.2011 № 504/2011.

Новітній стан розвитку державної регуляторної політики України в сфері інформатизації, з огляду на активний вплив чинників упровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) характеризується, зокрема, наступними тенденціями:

- глобалізацією знань і технологій з одночасним збільшенням швидкості змін правил, норм і законів щодо технологій управління у всіх сферах людської діяльності;
- зростанням конкуренції постачальників інформації і запитів громадян щодо доступу до публічної інформації, якою володіють органи влади;

- швидкими змінами – скороченням життєвого циклу нематеріальних ресурсів розвитку, до яких належить інформація;
- створенням національної інформаційної, інформаційно-телекомунікаційної системи;
- створенням ринку інформатизації, ринків інформаційних, інформаційно-комунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних послуг;
- розвитком системи національних інформаційних ресурсів;
- інформатизацією напрямів розвитку економіки держави, її безпеки та оборони, політики і соціальної сфери.

Враховуючи попередній досвід України, невирішеність протягом тривалого часу досить складних питань інформатизації в сучасному житті, виникла необхідність змін концепції Національної програми інформатизації (далі – концепція).

Нова концепція з змінами була затверджена законом України від 07.08.2011 № 3610-17 «Про Концепцію Національної програми інформатизації» [8]. Згідно з концепцією державна політика інформатизації формується як складова частина соціально-економічної політики держави в цілому і спрямовується на раціональне використання промислового та науково-технічного потенціалу, матеріально-технічних і фінансових ресурсів для створення сучасної інформаційної інфраструктури в інтересах вирішення комплексу поточних та перспективних завдань розвитку України як незалежної демократичної держави з ринковою економікою. Для прискорення процесу інформатизації, що потребує відповідної концентрації ресурсів, в основу державної політики покладене державне регулювання процесів інформатизації на основі поєднання принципів централізації і децентралізації, саморозвитку, самофінансування та самоокупності, державної підтримки через систему пільг, кредитів, прямого бюджетного фінансування. Здійснення процесу інформатизації в період становлення України як незалежної держави в умовах кризового стану економіки і обмеженості ресурсів можливе лише шляхом

визначення пріоритетних сфер та напрямів з концентрацією на них фінансових, матеріальних і трудових ресурсів. Пріоритети повинні бути не постійними, а визначатися на певний період і коригуватися залежно від ситуації.

Поряд з іншими відмінностями нова Концепція відрізняється від попередньої (прийнятої 04.02.1998 законом № 75/98-ВР) і тим, що органом державного регулювання в сфері інформатизації призначено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, яка утворена відповідно до Закону України «Про телекомунікації». Це говорить про назрілу в останні роки необхідність інституційних змін в сфері інформатизації, визначенню пріоритетів та створенні нових механізмів реалізації державної політики.

Оскільки інтернет, відповідно до статті першої закону України «Про телекомунікації», – як всесвітня інформаційна система загального доступу, що являє собою сукупність телекомунікаційних мереж та засобів для накопичення, обробки, зберігання та передавання даних, є для споживачів телекомунікаційною послугою, вона є об'єктом державного регулювання з боку держави через Національну комісію, що здійснює регулювання в сфері зв'язку та інформатизації (далі – НКРЗІ), яка є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, органом державного регулювання у сфері інформатизації, яка утворена відповідно до Закону України «Про телекомунікації». НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю).

Першочергові пріоритети надаються створенню нормативно-правової бази інформатизації, включаючи:

- систему захисту авторських прав і особистої інформації;
- розроблення національних стандартів у галузі інформатизації;
- забезпечення формування інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, перш за все, оптимізації діючої мережі зв'язку та передачі даних, будівництво нових сучасних

- каналів і мереж, основаних на логічних з’єднаннях з застосуванням уніфікованих протоколів
- обміну сигналами, пакетами, повідомленнями;
- формування комп’ютерної мережі освіти, науки та культури як частини загальносвітової мережі INTERNET;
- розвиток ГРІД-технологій;
- взаємодію органів влади, відомств, установ, осіб під час реалізації державної політики
- інформатизації;
- створення та реєстрація баз персональних даних;
- створення реєстру адміністративних послуг;
- створення єдиної інформаційної бібліотечної системи «Бібліотека XXI»;
- здійснення заходів щодо забезпечення інформаційної безпеки.

Важливе значення має інформатизація у сфері захисту навколишнього середовища та раціонального природокористування.

В процесах розвитку національної інфраструктури особливе місце належить виробництву вітчизняної елементної бази, власних конкурентоспроможних технічних засобів інформатизації, що акумулювали б у собі досягнення вітчизняної та світової науки і орієнтувалися на реалізацію перспективних інформаційних технологій.

На сьогодні, за даними НАН України [19], в Українському національному ГРІДі, що будується й розвивається згідно із завданнями Державної цільової науково-технічної програми впровадження грід-технологій на 2009-2013 роки, працюють 32 грід-кластери (з них 26 кластерів в установах НАН України). Загалом вони мають 3250 процесорних ядер, системи зберігання даних об’ємом 200 терабайт, а також дисковий простір об’ємом понад 300 терабайт. За звітний період в НАН України наукові мережі GRID і GEANT використовують 17 установ, при цьому з використанням зазначених мереж виконується 72 проекти [9]. У рамках Державної цільової науково-технічної програми «Образний комп’ютер» установами НАН України розроблено 18 оригінальних

інтелектуальних інформаційних технологій, які готові до впровадження, та 16 дослідних зразків портативних мікроелектронних виробів, більшість з яких готова до постановки на виробництво. За досягнутими характеристиками й економічними показниками: економічність, надійність, завадостійкість, собівартість – ці пристрої перевищують закордонні аналоги, а за низкою з них – аналоги відсутні: Ікар, Фазограф, Diabet, стереовізор.

Таким чином, на наш погляд, для підвищення рівня інформатизації за допомогою регуляторної політики в Україні необхідно здійснити ряд взаємопов'язаних проектів, спрямованих, насамперед, на:

- розвиток телекомунікаційного середовища;
- створення потужних інформаційних ресурсів, в першу чергу соціально-економічного значення (бази даних про населення держави, географічних даних на основі електронного картографування);
- застосування комп'ютерних інформаційних технологій на всіх рівнях управлінської діяльності.

Сприятимуть здійсненню в Україні проектів, по-перше, входження України у світове інформаційне середовище на паритетно-правовій основі, яке на початковому етапі буде можливим шляхом придбання державою ліцензій у провідних світових виробників інформаційних продуктів з подальшим їх впровадженням на вітчизняному ринку.

По-друге, провадження виваженої державної інвестиційної політики у сфері інформатизації, яка буде полягати в тому, що цільові бюджетні інвестиції одержуватимуть тільки ті національні виробники, які зможуть забезпечити збільшення обсягів виробництва за рахунок кінцевого продукту, послуг, чистого експорту чи створення продукції, що замінює імпортовану.

По-третє, важливим принципом державної політики повинно стати застосування антимонопольних заходів як на стадії сучасного коригування Програми інформатизації, так і під час її реалізації.

Не менш важливим питанням державної регуляторної політики в даній сфері є проблема оцінки ефективності інформатизації. В основу оцінки

ефективності інформатизації доцільно покласти комплексний підхід, який ґрунтується на врахуванні не тільки ресурсних показників, а й впливу процесів інформатизації у цілому на всі сфери життєдіяльності суспільства, у тому числі на зростання обсягу виробництва валового внутрішнього продукту.

Для вирішення зазначених питань в державі доцільно, з складових сфери інформатизації на основі системного підходу, побудувати гармонічну інтерактивну систему впливу на процеси її розвитку та взяти під контроль стан показників, критеріїв та факторів, що визначають якість цих процесів. Причому, державне регулювання відповідного сегменту сфери інформатизації слід здійснювати за допомогою набору окремих, розроблених для нього, механізмів державного впливу.

Але ж, безумовно, до цього треба було б додати інші проблеми його державного регулювання, які необхідно вирішити:

- формування суспільної думки про необхідність підтримання та розвитку загальнолюдських та національних цінностей з застосуванням Інтернет;
- розроблення відповідних нормативно-правових актів, правил здійснення діяльності у сфері інформатизації та правил надання/отримання інформаційних послуг, адміністративних процедур державного нагляду;
- державного адміністрування адресного простору українського сегмента мережі Інтернет з застосуванням відповідних програмно-апаратних комплексів, у тому числі на предмет відповідності його чинному законодавству;
- створення відповідальних підрозділів моніторингу інтернет-ресурсів, мереж передачі даних;
- створення механізмів забезпечення становлення єдиного інформаційного простору на території України;
- усунення дублюючих функцій та розмежування повноважень органів влади та місцевого самоурядування в сфері інформатизації, організація їх взаємодії;

- визначення стандартів, критеріїв та показників якості інформаційних послуг та створення інструментів їх оцінки і забезпечення. Охорона прав, законних інтересів споживачів і національних інтересів на ринку інформаційних послуг.

Висновки. Новітній характер формування державної регуляторної політики в сфері інформатизації України визначається саме віртуальністю характеру сучасного інформаційного простору та наявністю тенденцій до інформатизації багатьох сфер життєдіяльності суспільства за умов негативного впливу інформатизаційних ризиків.

Всупереч тим авторам, які вбачають необхідність сьогодні дерегуляції, ми наголошуємо, що державне регулювання сфери інформатизації вкрай необхідне, але тільки шляхом формування і реалізації вивіреної соціополітичної стратегії, спрямованої на модернізацію України, її інтеграцію в світовий інформаційний простір, впровадження нових механізмів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, інтересів держави.

Література.

1. Андрущенко В. Організоване суспільство / Інститут вищої освіти АПН України. — К., 2006. – С. 15.
2. Барлоу Д. П. Декларация независимости киберпространства.- Інтернет –журнал «Частный корреспондент», 2011. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://www.chaskor.ru/article/deklaratsiya_nezavisimosti_kiberpro stranstva_snova_aktualna_22208. – Заголовок з екрану.
3. Бачило И. Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) / Інтернет –журнал «Госбук», 2011. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://www.gosbook.ru/node/18490. – Заголовок з екрану.
4. Голубєв В., Гавловський В., Цимбалюк В. Інформаційна безпека: проблеми боротьби зі злочинами у сфері використання комп’ютерних технологій. Монографія / В. Голубєв, Гавловський, В. Цимбалюк. За заг. ред. Р.Калюжного//. – Запоріжжя: «Просвіта», 2001. – 252 с.

5. Гэлбрейт Д. К. Новое индустриальное общество / Д. К. Гэлбрейт; пер. с англ. – М. – СПб.: АСТ//. – Транзит книга, 2004. – 602 с.

6. Даніл'ян В. Інформаційне суспільство та перспективи його розвитку в Україні (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. 09.00.03 / В.О. Даніл'ян//. – Харк. ун-т повітр. сил ім. І.Кожедуба. – Х., 2006. – 19 с.

7. Еляков, А. Информационный тип социального неравенства // СОЦИС. –2003. – № 10. – С. 95–101.

8. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 № 75/98-ВР з змінами від 07.08.2011 N 3610-VI.

9. Звіт НАН України за підсумками діяльності у 2010 році. Головний інтернет-портал НАН України. – [Електронний ресурс]:- Режим доступу:http://www.nas.gov.ua/Reports/Pages/Reports.aspx.

10. Іжа М. Проблеми становлення інформаційного суспільства в Україні. / М. Іжа//. Інформаційне суспільство і сталий розвиток: Матеріали науково-практичного семінару до Всесвітнього дня телекомунікацій і інформаційного суспільства. 17.05.2010. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 7–13.

11. Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе / пер. с англ. А. Матвеева под ред. В. Харитонова//. – Екатеринбург: У – Фактория (при участии изд-ва Гуманитарного ун-та), серия «Академический бестселлер». – 2004. – 328 с.

12. Лазаревич А. Глобальное коммуникативное общество / А. Лазаревич. – Минск: Белорусская наука, 2008. – 350 с.

13. Лазаревич А., Ханкевич А., Широканов Д. Грядущее информационное общество / ред. А.Лазаревич, А. Ханкевич, Д. Широканов//. – Минск: Белорусская наука. 2006. – 392 с.

14. Моисеев Н. Информационное общество: возможность и реальность / Н. Моисеев//. Информационное общество. – М.: АСТ, 2004. – 507 с.

15. Нейсбит Д. Мегатренды / Джон Нейсбит; пер. с англ. М. Левина//. – М.: АСТ, 2003. – 384 с.

16. Отчет Международного Союза Электросвязи. Измерение информационного общества. 2010 год. МСЭ-Д. – Офіційний інтернет-сайт Міжнародного Союзу Електрозв'язку. – [Електронний ресурс]:- Режим доступу: http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/Material/MIS_2010_ Summary_ R.pdf

17. Соснін О. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 572 с.

18. Тоффлер Э. Метаморфозы власти. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003 – 669 с.

19. Український національний ГРІД. Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грід-технологій на 2009–2013 роки. – [Електронний ресурс]:- Режим доступу: http://grid.nas.gov.ua. Заголовок з екрану.

20. Цимбалюк В. Інформаційне право – право інформаційного суспільства. [Електронний ресурс]: – Режим доступу:

21. http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2010-3/10%20-%203%287%29%20-%2025.pdf. – Заголовок з екрану.

22. Яцкевич Я., Купріянова К. Державне регулювання мережі Інтернет / Я. Яцкевич, К. Купріянова. – Одеса: Регіон. інст. держ. упр. Нац. акад. держ. упр. При Президентові України. – Матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 28.10.2011. – С. 196–197.

УДК 351.862.4:614

Федорів Ярема-Роман Миколайович
професор кафедри терапії №2
Львівського медичного інституту, к.мед.н.
Грицко Роман Юліанович
доцент кафедри інфекційних хвороб
Львівського національного медичного університету
імені Данила Галицького, к.мед.н.

МОТИВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РОДИННІЙ МЕДИЦИНІ

Обговорюються складові мотиваційного механізму державного управління діяльністю фахівців родинної медицини у закладах первинної медичної допомоги.

Ключові слова: родинна медицина, кадри, мотивація якісної трудової діяльності.

Fedorov Yarema-Roman, Hrytsko Roman

MOTIVATION MECHANISM OF STATE MANAGMENT IN GENERAL PRACTICE MEDICINE

Various components of the motivational mechanism of state management specialists of general practice medicine in institutions of national medical care are being discussed.

Key words: general practice medicine, personnel, qualitative work motivation.

Федоров Ярёма-Роман Николаевич

Грицко Роман Юлианович

МОТИВАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕМЕЙНОЙ МЕДИЦИНЕ

Обсуждаются составляющие мотивационного механизма государственного управления деятельностью специалистов семейной медицины в заведениях первичной медицинской помощи.

Ключевые слова: семейная медицина, кадры, мотивация качественной трудовой деятельности.

В Україні проблема реформування первинної медичної допомоги (ПМД) на засадах сімейної (родинної) медицини (РМ) реалізується на державному рівні, а розробці та обґрунтуванню шляхів і механізмів такої реорганізації ПМД присвячена велика кількість наукових праць. Однак досі ще недостатньо вивчено і поширено досвід мотиваційного механізму державного управління професійною діяльністю фахівців ПМД, які працюють на засадах РМ.

Постановка проблеми. Управління – це складний багатоступеневий і багатогранний процес, який пов’язаний з діями персоналу управління і спрямований на об’єднання зусиль колективу організації чи закладу для досягнення єдиної мети. Такою метою для закладів ПМД, які працюють на засадах РМ, є формування, збереження, зміцнення і відновлення громадського здоров’я територіальної громади, що реалізуються шляхом впливу на здоров’я окремих індивідів, які складають цю громаду [14].

Родинна медицина, як найефективніша організаційна форма надання ПМД, визнана багатьма країнами світу. Однак вона може бути такою лише в тих випадках, коли величезна армія сімейних лікарів і медичних сестер, що надають медичну допомогу у закладах РМ, будуть відповідно мотивовані на якісне виконання своїх функціональних обов’язків. Ядром проблеми механізмів управління процесами є мотивація.

Мотивація – це діяльність, спрямована на активізацію персоналу, який працює у закладах РМ, до активної творчої праці для досягнення мети та виконання відповідних програм і планів професійної діяльності. Серед інших механізмів управління (політичний, організаційний, правовий, економічний) мотиваційний посідає центральне місце, тому що він об'єднує у свідомості виконавця і управлінця названі вище інші функції управління та впливає на їх реалізацію у процесі управління. При цьому фахівці РМ виступають як у ролі виконавців управлінських рішень керівників закладів, так і в ролі управлінців під час організації виконання планів формування, збереження чи зміцнення здоров'я окремих членів родини (наприклад, дитини) з боку інших її членів родини (батьків, братів чи сестер хворої дитини). Тобто, діяльність будь-якого керівника процесу надання ПМД на засадах РМ (головного лікаря поліклініки РМ, завідувача центру ПМД, завідувача відділення РМ, старшої медичної сестри загальної практики – родинної медицини) є функцією вирішення завдань, спрямованих на створення таких умов для фахівців РМ і пацієнтів та членів їх родини, щоб у них виникало бажання і готовність добре і своєчасно виконувати свої функціональні зобов'язання перед хворою людиною, яка потребує їхньої допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Створення сучасної та ефективної системи мотивації в закладах охорони здоров'я (ЗОЗ) відіграє важливу роль у системі управління охороною громадського здоров'я. Така система реалізується в рамках управлінської функції та виступає основним інструментом керівника закладу чи підрозділу під час реалізації планів лікувально-профілактичної роботи. Практика застосування мотиваційного механізму державного управління показує, що оптимальні рішення щодо реалізації комплексу лікувально-профілактичних заходів у закладі ПМД, який надає допомогу населенню адміністративного району великого міста, можна опрацювати та реалізувати силами управлінців самого ЗОЗ [2, 3].

У закладах РМ, де людський чинник відіграє ключову роль, важливого значення набувають морально-психологічні методи мотивації, не дивлячись на те, що основною складовою системи мотивації залишається механізм грошової винагороди. Так, за даними міжнародних експертів, ефективні технології нематеріального стимулювання у межах того ж фонду заробітної плати підвищують продуктивність працівників та якість їх роботи на 20%, а за наявності достатніх засобів для життя лише 20% не працювали б при будь-яких умовах. Серед тих, хто хотів працювати, 36% працювали б, щоб позбавитись самотності, 36% – при цікавій роботі, 14% – через те, щоб себе не загубити, 9% – що робота приносить їм радість.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасні принципи державного управління у закладах РМ можуть бути застосовані лише при знанні та застосуванні фундаментальних положень мотиваційного управління. Мотиваційний механізм державного управління використовує мотиви поведінки людини у практиці управління її діяльністю. Розуміючи процес мотивації, ми значно ліпше розуміємо як себе, так і поведінку людей, з якими спілкуємося.

Ефективність будь-якої діяльності організації чи закладу визначається, насамперед, поведінкою людей, які втілюють у життя цілі соціально-економічної чи медико-соціальної системи, реалізують плани та виконують прийняті рішення.

Сучасний мотиваційний механізм управління в основу керування професійною поведінкою людей покладає не примус, а мотиваційні результати, побудовані на врахуванні психологічних особливостей людей. Людей можна примусити виконувати те чи інше рішення, ту чи іншу роботу, однак примусове виконання її має певні межі, як правило, визначені системою організації спільної праці та ретельного контролю за її здійсненням.

Мотивування полягає у створенні системи умов, які впливають на поведінку людини, спрямовуючи її у потрібний для організації чи закладу бік, регулюючи її інтенсивність і межі, що спонукає людину проявляти ретельність,

старанність, винахідливість і наполегливість у професійній діяльності для досягнення поставленої мети.

Мета. Співвідношення різноманітних мотивів, які зумовлюють поведінку людини, утворює її мотиваційну структуру, яка є досить стабільною, хоч і піддається цілеспрямованому формуванню, наприклад, у процесі виховання і трудової діяльності

Мотиваційному механізму державного управління в сучасних умовах трансформації первинної медичної допомоги (ПМД) на засадах родинної медицини надається очевидна перевага, що пов’язано з глибоким змістом мотивації як процесу, який спонукає людину до ефективної діяльності. Мотивація будь-якого фахівця до професійної діяльності базується на двох групах чинників: потреби (відчуття фізіологічної або психологічної нестачі чого-небудь) і винагороди (того, що людина вважає цінним для себе).

Виклад основного матеріалу. В ієрархії потреб за А. Маслоу, існують 5 рівнів: фізіологічні потреби стосуються таких чинників, як повітря, їжа і секс, що складають основу виживання людини та її біологічного відтворення; потреби безпеки і захищеності захоплюють фізичну безпеку і емоційне оточення, які задовольняються у фахівців безперервністю роботи, відповідним страхуванням здоров’я та угодою про умови виходу на пенсію [4].

Потреба у відчутті причетності охоплює соціальні процеси, до яких належать потреба в любові та прихильності, а також необхідність бути прийнятим собі подібними людьми. Більшість людей задовольняє ці потреби за межами роботи, об’єднуючи сімейні та громадські зв’язки, а на роботі вони задовольняються дружніми відносинами співробітників та відчуттям себе членом загальної команди чи робочої групи. У відділеннях родинної медицини таку потребу фахівців найчастіше задовольняє колектив відділення під керівництвом його завідувача та старшої медичної сестри, які проявляють чутливість до сімейних проблем кожного працівника.

Потреби в повазі складаються з двох груп: необхідності в позитивній самореалізації або в самоповазі та необхідності у визнанні іншими й повазі з їх

боку. Керівники фахівців РМ допомагають підлеглим звернути увагу на потребу до самоповаги шляхом визнання їх досягнень у професійній діяльності та подання їх до різних відзнак з боку адміністрації закладу родинної медицини чи нагород органів управління охорони здоров'я. Вони також доручають фахівцям родинної медицини виконання складніших завдань і створюють можливості для відчуття результативності досягнень окремих працівників. Повага до фахівців РМ особливо яскраво виявляється через публічне оголошення їм подяк, висловлених пацієнтами.

Потреби в самореалізації, які знаходяться на вершині ієрархічної піраміди, включають усвідомлення і реалізацію фахівцями родинної медицини своїх потенційних можливостей шляхом безперервного професійного розвитку і зростання особистості. Ці потреби фахівців РМ найскладніші для визначення і задоволення управлінцями РМ, враховуючи індивідуальні особливості кожного лікаря та медичної сестри. Розвиток творчості та інноваційних підходів до виконання лікувально-профілактичних технологій, залучення працівників до процесу прийняття важливих управлінських рішень, делегування повноважень підлеглим, забезпечення безперервного професійного росту і навчання працівників сімейної медицини, створення умов для опанування новими професійними навичками в роботі, планування кар'єрного росту і посадових переміщень – все це забезпечує можливості самореалізації кожного фахівця РМ. Ці потреби ще називають духовними.

Керівник будь-якого рангу може досягнути успіху в реалізації певного проекту лише у тому випадку, коли він визнає почуття власної гідності кожного підлеглого і відкрито висловлює їм подяку.

Мотиви – це чітко усвідомлені, обдумані та відчуті потреби людини, на основі яких формуються певні інтереси фахівця. Професійні інтереси фахівців РМ формуються на основі мотивів до відповідної діяльності та виявляються у спеціальній поведінці, спрямованій на пізнання принципів РМ, які визначають схильність до роботи з пацієнтами на основі родинних принципів.

На основі професійних інтересів розвивається ентузіазм фахівців РМ, який залежить від впевненості сімейного лікаря і медичної сестри загальної практики – сімейної медицини в тому, що їх активність призведе до підвищення якості медичної допомоги. При цьому дуже важливо, щоб ця впевненість не залишилась непоміченою, а була оцінена і винагороджена керівництвом закладу охорони здоров'я.

Посилення впевненості персоналу закладів і підрозділів РМ, в першу чергу, базується на оцінці власної професійної компетентності, своїх знань, умінь і практичних професійних навичок у галузі родинної медицини. Сюди ж додається оцінка наявних зовнішніх ресурсів: матеріальних, фінансових та інформаційних. Психологами виявлено, що центральне місце в процесах професійної мотивації належить способу, за допомогою якого керівник пояснює причини досягнутого успіху або невдачі [5, 6]. Схильність керівника пояснювати невдачі впливом зовнішніх чинників (наприклад, недостатнім фінансуванням) породжує у працівників пасивність та низьку мотивацію до якісної праці внаслідок зниження впевненості персоналу в досягненні поставлених керівництвом завдань.

Роботу з мотивування фахівців РМ слід розпочинати з моменту їх прийому на роботу у заклад родинної медицини. При проведенні співбесіди з новими фахівцями керівник закладу чи підрозділу має повідомити їх про свої очікування щодо значення їх якісної та ефективної професійної діяльності для територіальної громади й закладу сімейної медицини, а також сформувати у них установку на високі досягнення як неодмінну форму професійного життя закладу СМ. Це досягається знайомством молодого родинного лікаря чи медичної сестри з положеннями про заклад і підрозділ, в якому працюватиме фахівець, а також з його посадовою інструкцією, в якій викладені основні завдання відповідного спеціаліста загальної практики – сімейної медицини. В посадовій інструкції викладені також кваліфікаційні вимоги, функції, права та відповідальність фахівця, на які сподіваються як адміністрація закладу, так і територіальна громада.

При цьому керівник закладу формує у молодого фахівця установку на високі досягнення як неодмінну норму життя закладу чи підрозділу. Однак, незважаючи на високу відповідальність за виконання професійних завдань, у працівника повинна бути впевненість у можливості їх виконанні, чому першочергово сприяє впевненість і ентузіазм керівника. Важливо також не зменшувати складність проблем, які розв'язуються фахівцями РМ у конкретному закладі, однак повідомлення керівника про наявні труднощі та бар'єри на шляху їх подолання повинні завжди супроводжуватись конкретними противагами щодо їх подолання, над якими працює колектив закладу.

Дійовим засобом проти невпевненості фахівців СМ у своїй компетентності та можливостях досягнення високих результатів професійної діяльності виступає спеціально організована система наставництва для молодих фахівців і внутрішній поліклінічній професійний аудит, у процесі якого фахівці, що мають недоліки у своїй роботі, навчаються у досвідчених наставників-аудиторів реалізації своїх знань і професійних навичок у щоденній праці, а також ефективним моделям ділового поводження, що сприяє розвитку впевненості у професійній діяльності. Впевненість сприяє успіху, а успіх, що приходить, закріплює і підсилює професійну впевненість.

Будь-яка людина прагне задоволення чи усунення своїх потреб або може не реагувати на них. Потреби можуть виникати як усвідомлено, так і неусвідомлено. Якщо якась з матеріальних, соціальних чи духовних потреб відходить на задній план, то це не означає, що ця потреба усунена назавжди. Більшість потреб людини періодично відновлюються, хоч при цьому вони змінюють форму свого конкретного виявлення і ступінь наполегливості та впливу на людину [7].

Другою важливою складовою мотиваційного механізму управління виступають очікування людини на винагороду за виконану роботу. Мотивація у цьому випадку залежить від реальності та досяжності винагороди, а також від її цінності для конкретної людини.

Цінність винагороди за виконану роботу залежить від потреб людини. Щоб людина була мотивована на певний вид діяльності, потрібно за високі результати її діяльності винагороджувати тим, що вона цінує. Другою умовою мотиваційної ролі винагороди є наявність високої ймовірності одержання винагороди, адекватної здійсненим зусиллям для виконання певної роботи. Ця умова досить суб'єктивна, тому для різних людей неоднакова. Це дуже добре видно на прикладі заробітної платні, ту чи іншу величину якої одні вважають негідною себе і не погоджуються заради її отримання працювати, а інші готові працювати не покладаючи рук.

Однак суб'єктивно оцінюючи відношення отриманої винагороди до витрачених зусиль за виконану роботу, працівники зіставляють її з винагородою інших фахівців, які виконують аналогічну роботу. Якщо порівняння показує дисбаланс та несправедливість, виникає психологічна напруга. Баланс та відчуття справедливості відновлюються за рахунок зміни зусиль, що витрачаються на виконання певної роботи, або зміни рівня отриманої винагороди. При цьому співробітники, які вважають, що не отримують відповідної винагороди порівняно з іншими, починають працювати менш інтенсивно. Фахівці, які вважають себе більш стимульованими, ніж решта їх товаришів, намагаються підтримувати інтенсивність праці на досягнутому рівні чи навіть підвищити його.

Фундаментом системи мотивації у вигляді винагороди за працю є заробітна плата, хоча можливості використання її в системі охорони здоров'я дуже обмежені нормативно-правовою базою, що регламентується центральними відомствами в державі. Основним принципом у системі грошових винагород є рівна оплата за рівну працю. Враховуючи складність функціональних обов'язків фахівців родинної медицини, нормативами оплати праці в державних і комунальних закладах заробітна плата фахівців родинної медицини дещо підвищена порівняно з дільничними терапевтами чи педіатрами.

На нашу думку, грошова винагорода фахівців РМ повинна складатись з двох частин: постійної гарантованої частини у вигляді посадового окладу і змінної частини, до якої входять премії та доплати за інтенсивність праці, що визначаються за результативністю праці окремого працівника, підрозділу чи закладу родинної медицини. Посадовий оклад РМ залежить від кваліфікаційної категорії, що визначається професійною атестацією один раз на 5 років.

Дослідженнями констатовано, що мотиваційний ефект від підвищення заробітної плати триває від півроку до року, після чого мотивація падає. Мотивація від підвищення заробітної плати падає навіть тоді, коли посадовий оклад працівника підвищується значно, наприклад, у 2 рази. Висока мотивація від підвищення грошової винагороди виявляється переважно у молодих фахівців, яким необхідно першочергово вирішувати важливі життєві завдання: створити сім'ю, придбати квартиру, створити умови для народження і виховання дітей тощо.

Отже, не дивлячись на значення матеріальних винагород, у системі мотивації персоналу закладів РМ, не слід думати, що заробітна плата – єдиний чинник мотивації сімейних лікарів та медичних сестер. Існує також багато інших чинників, які впливають на задоволення фахівців РМ своєю роботою і рівень їх професійної активності. Дуже важливою є соціально-психологічна атмосфера в закладі та можливість спілкування з колегами. Важливим мотиваційним чинником для фахівців РМ є також можливість побачити безпосередній результат своєї праці. Цьому сприяють розширені медичні ради закладу охорони здоров'я, на яких аналізується робота колективу за кожні 6 місяців. До таких нарад підводяться підсумки рейтингових оцінок роботи кожного фахівця та персональний вклад кожного лікаря і медичної сестри у виконання поставлених перед закладом завдань щодо формування, збереження, зміцнення і відновлення здоров'я в мешканців територіальної громади.

Серйозним спонукальним мотивом для фахівців РМ виступає можливість отримання сигналів поваги до своєї діяльності з боку адміністрації закладу, щоб відчувати себе потрібним і висококваліфікованим фахівцем. Так само діють і

створені умови підвищувати свою кваліфікацію як з відривом від основної роботи, так і шляхом безперервного професійного розвитку, а також делегування повноважень і відповідальності з боку керівника закладу чи підрозділу.

Найпростіший та всім доступний метод стимулювання працівників РМ – це похвала з боку керівника лікувально-профілактичного закладу чи підрозділу, яка може бути усною, письмовою (занесення подяк в особову справу); вручення грамот; розміщення подяк пацієнтів на інформаційному стенді, де весь колектив поліклініки може їх бачити. Похвалити фахівця можна також, наддавши йому більше повноважень, заохочувального переводу по горизонталі, пріоритету при плануванні робочого часу і часу відпочинку, занесенням до книги досягнень закладу РМ, в альбом історії закладу чи «Книгу слави».

Система стимулювання працівників РМ в комунальній 5-й міській клінічній поліклініці м. Львова на основі рейтингових показників кількості та якості виконаної роботи за моделями кінцевих результатів дуже важлива як для закладу, так і для окремих підрозділів та фахівців. Рейтингова система прозоро і зрозуміло кожному родинному лікареві та медичній сестрі дозволяє кількісно та якісно оцінити результати праці конкретного працівника. Вона комплексна та інтегративна, враховує думку адміністрації закладу, експертну оцінку фахівців, які працюють поруч, і відгуки населення про форми роботи конкретного спеціаліста родинної медицини. Ця система дозволяє визначити лідерів не лише в окремому підрозділі, але й в поліклініці. При цьому можуть бути визначені лідери як у галузі діагностичної та лікувальної роботи, так і в профілактиці найпоширеніших захворювань.

Мотивації в практиці роботи фахівців РМ можуть бути не лише з боку представника основного роботодавця, яким виступають адміністративні працівники державного чи комунального закладу родинної медицини, але й з боку кожного пацієнта, якому родинний лікар чи медична сестра надають конкретну медичну допомогу лікувально-реабілітаційного чи профілактичного характеру. Звичайно, з боку пацієнта це виявляється у вигляді нематеріальних

стимулів, однак вони часто бувають значнішими, ніж певні матеріальні винагороди. Адже, коли лікар чи медична сестра, бачать усміхнене обличчя у недавньому минулому тяжко хворої людини і чують з її уст або її рідних слова вдячності за надану допомогу, то це значно підвищує рівень причетності фахівця до великої справи та рівень професійної самоповаги лікаря чи медичної сестри, що є важливим мотиваційним чинником подальшого удосконалення своєї професійної майстерності.

Висновки. Від того, якими мотивами людина керується у своїй діяльності, залежить її ставлення до роботи і кінцевий результат трудової діяльності. Ідентичні дії різних фахівців можуть спричинятися різними мотивами. Існує притча про мудреця, що вирішив з'ясувати, як різні люди розуміють сенс своєї праці. Він став на узбіччі дороги, якою возили каміння на будівництво собору, і першого візника запитав: «Що ти робиш, добрий чоловіче?». «Хіба не бачиш? – відповів той, витерши спітніле чоло: – Везу каміння». «А ти?» – запитав мудрець іншого. «Заробляю на хліб собі та дітям». Третій візник сказав: «Будую собор, мудрий старче». Отже, всі троє виконували одну і ту ж роботу – возили каміння, за що отримували гроші, проте сенс (мотиви) у своїх діях вбачали різні.

Все, наведене вище, дозволяє зробити висновок, що керівники центрів ПМД, які працюють на засадах РМ як нові заклади охорони здоров'я, повинні ефективно використовувати принципи сучасного мотиваційного механізму державного управління з тим, щоб кожний фахівець РМ відчував спонукальним мотивом виконання своїх функціональних фахових обов'язків не лише як складну професійну діяльність або заробляння грошей, але як будівництво собору сучасної родинної медицини, що є важливою складовою сучасної національної системи охорони здоров'я.

Література.

1. Литвак А. И. Система мотивации персонала медучреждений / А. И. Литвак // Главный врач. – 2006 – №11 – С. 36–41.

2. Лемішко Б.Б. Мотиваційний менеджмент в сімейній медицині / Б. Б. Лемішко, І. І. Мартинюк // Ефективність державного управління. – Львів: ЛРІДУ НАДУ. – 2010 – Вип. 21. – С. 231–236.

3. Лемішко Б.Б. Механізми державного управління розвитком сімейної медицини Львівщини. – Львів: Сполом, 2011. – 308 с.

4. Кузьмін О.Є. Теоретичні та прикладні засади менеджменту / О.Є.Кузьмін, О.Г.Мельник. – Львів, 2002. – 225 с.

5. Травин В.В. Мотивационный менеджмент: Модуль III: Учебно-практическое пособие / В. В. Травин, М. И. Магура, М. Б. Курбатова. – М.: Дело, 2005. – 95 с.

6. Канюка Г. Підходи до удосконалення мотивації персоналу / Г. Канюка // Головна медична сестра. – 2005. – №1. – С. 39-42.

7. Яновская Л. Мотивация – залог успешного управления / Л. Яновская // Головна медична сестра. – 2005. – №4. – С. 24–29.

УДК 351.84(477)

Дубич Клавдія Василівна,
доцент кафедри педагогіки Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля кандидат педагогічних наук

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті подано визначення поняття «державне управління соціальним захистом населення», виявлено та проаналізовано основні чинники, які ускладнюють здійснення державою ефективного управління системою соціального захисту населення в Україні.

Ключові слова: державне управління соціальним захистом населення, проблеми соціального захисту населення в Україні, державне управління, соціальна політика.

Dubych Klavdia

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM IN UKRAINE

It the article, definition of «Public Administration of Social Security System» have been determined, the basic factors that complicate the social security system administration implemented by a state in Ukraine have been revealed and analysed.

Key words: public administration of social security system, problems of social security in Ukraine, public administration, social policy.

Дубич Клавдия Васильевна.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье подано определение понятия «государственное управление социальной защитой населения», выявлены и проанализированы основные

факторы, которые усложняют осуществление государством эффективного управления системой социальной защиты населения в Украине.

Ключевые слова: государственное управление социальной защитой населения, проблемы социальной защиты населения в Украине, государственное управление, социальная политика.

Постановка проблеми.. Сучасний стан розвитку українського суспільства ставить все нові та нові виклики, серед яких і соціальний захист населення. Зокрема, як зазначається в Національній доповіді, розробленій у Національній академії наук України, зволікання з реформуванням цієї системи може бути реальною загрозою для майбутнього розвитку України [10, с. 289]. Незважаючи на зусилля, які вживаються нині у цьому напрямі урядом та парламентом України, темпи цих реформ є досить повільними, йдеться у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України [7, с. 31, 80]. Це змушує високопосадовців і політиків шукати нові підходи до проведення реформ, реалізації державної політики, зокрема соціальної. Як відомо, ефективність проведення реформ значною мірою залежать від наукового підходу до їх розроблення, обґрунтування та реалізації. Науковим підґрунтям, важливою складовою процесу прийняття управлінських рішень та здійснення державної політики є визначення проблем, які в сучасних умовах характеризуються складністю, багатовимірністю та взаємопов’язаністю. Таким чином, розроблення ефективних реформ, дієвої соціальної політики щодо соціального захисту населення залежить від чіткого, точного діагностування проблем у цій сфері, чинників, які впливають на її функціонування.

У цьому контексті й актуалізується тематика дослідження, здійснюваного у даній статті, а також розкривається її взаємозв’язок із науковими чи практичними завданнями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти соціального захисту населення в Україні розглядаються багатьма вітчизняними вченими і дослідниками, якими накопичено значний масив

теоретичного матеріалу і практичних доробок. Зокрема, Б. І. Сташків у своєму навчальному посібнику [11] значну увагу приділяє дослідженню правовідносин у сфері соціального забезпечення, розкриттю змісту, методів, принципів, джерел і форм права соціального забезпечення, а також висвітленню історичних аспектів становлення та розвитку соціального забезпечення в Україні. В навчальному посібнику І. С. Ярошенка «Право соціального забезпечення» [12] також аналізуються організаційно-правові форми соціального забезпечення та державно-правові засади соціального захисту населення, визначаються види соціальних виплат, підстави та порядок їх призначення в Україні.

Окремі аспекти управління соціальним захистом населення, зокрема правовий та організаційний, розглядаються також у підручнику за редакцією професора Ю.П. Битяка «Адміністративне право України» [1, с. 463–467]. Автори слушно відносять соціальний захист громадян до одного з важливих напрямів діяльності держави. Втім, їхній підхід, який базується на зведенні соціального захисту здебільшого до пенсійного забезпечення, звужує сутність цього терміну. Це пояснюється тим, що спектр цього виду діяльності держави є значно ширшим і включає низку інших, не менш важливих аспектів, зокрема надання соціальних допомог, послуг населенню, соціальне страхування та ін. В підручнику також проаналізовано інституційне забезпечення системи соціального захисту населення, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування в галузі соціального обслуговування населення в Україні.

Для тлумачення базової термінології дослідження статті використано словники з державного управління, виданих творчим колективом під керівництвом В. Д. Бакуменка [3], В. Я. Малиновським [6], навчальні посібники з державного управління за редакціями А. Ф. Мельника [4] та В. А. Козбаненка [2].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз зазначених вище наукових праць та публікацій дає підстави стверджувати, що

проблематика державного управління вітчизняною системою соціального захисту населення залишається недостатньо розкритим. Зокрема, цей аспект потребує проведення більш глибокого аналізу, в якому враховується вплив сучасних внутрішніх реалій та зовнішніх чинників суспільного розвитку українського суспільства. В науці державного управління відсутня наразі дефініція «державне управління соціальним захистом населення». Зазначені питання, які характеризуються актуальністю та недостатньою вирішеністю, зумовили необхідність виділення їх в окремий напрям та проведення наукового дослідження в межах даної статті.

Метою дослідження статті стало визначення основних чинників, які ускладнюють здійснення державою ефективного управління системою соціального захисту населення в Україні. Для досягнення даної мети поставлені такі ***завдання*****:** 1) сформулювати дефініцію «державне управління соціальним захистом населення» через призму узагальнення наявних у науковій літературі підходів до тлумачення відповідної термінології; 2) виявити та проаналізувати основні фактори, які негативно впливають на функціонування існуючої системи соціального захисту населення в Україні.

Виклад основного матеріалу. На початку дослідження проаналізуємо подані у науковій літературі тлумачення базової термінології, яку буде використано в ході його проведення. Під поняттям *державне управління* пропонується розуміти соціальне явище, яке характеризується багатогранністю, наявністю значної кількості компонентів, які взаємопов’язані між собою [2, с. 5-7] та утворюють складну соціальну систему. У контексті нашого дослідження найбільш прийнятним є визначення поняття *державного управління,* як цілеспрямованого, організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення [3, с. 63]. Такий підхід базується на тому, що в процесі суспільного розвитку постійно виникають важливі питання і проблеми, за масштабами вирішення яких їх відносять до компетенції та функцій держави.

Однією з важливих функцій, виконуваних державою, є соціальна функція, яка полягає в утриманні непрацездатних громадян, наданні допомоги вразливим верствам населення, розвитку соціальної сфери (охорони здоров'я, освіти, житлового будівництва тощо). Соціальний захист населення є складовою цієї функції і напрямом діяльності держави. Механізмом виконання функцій держави, в тому числі і соціальної, є державне управління, що на практиці реалізується органами державної влади, наділених відповідними повноваженнями, компетенцією, які визначені у правових актах [4, с. 32].

Слушним, на нашу думку, є судження професора В. А. Козбаненка [2, с. 25] щодо необхідності здійснення державного управління з урахуванням сучасних реалій суспільного поступу, які, зокрема, характеризуються бурхливим розвитком ринкової економіки, інтенсифікацією процесів глобалізації та іншими викликами, які вимагають адекватного реагування з боку держави.

Управлінський вплив, здійснюваний державою на різні сфери суспільного життя, включаючи соціальну, здійснюється шляхом розроблення та впровадження державної політики. Під *державною соціальною політикою* пропонується розуміти комплекс вживаних державою (через уряд, регіональні і місцеві органи влади) заходів, спрямованих на: захист вразливих верств населення від негативних наслідків деструктивних процесів суспільного розвитку; підвищення якості і рівня життя громадян. Визначення соціальної політики, які подаються у словнику-довіднику О. Ю. Оболенського [5, с. 271] та у праці авторського колективу під керівництвом Т. В. Семигіної [9, с. 8–9], ми розглядаємо як такими, що неповністю відображають сутності цього терміну. Зокрема, важливо підкреслити, що заходи соціальної політики можуть реалізовуватися не тільки державними, але й недержавними (приватними особами, благодійними організаціями та ін.) соціальними службами, а їхнє фінансування може здійснюватися не лише за рахунок державного бюджету, але й з інших джерел. Соціальна політика певною мірою відображає ціннісну орієнтацію суспільства та ідеологію держави.

У більш вузькому значенні соціальна політика реалізується у формі соціального захисту населення, вжиття заходів щодо створення умов для формування безпечного соціального середовища людини. Під терміном «соціальний захист» будемо розуміти комплекс організаційно-правових та економічних заходів, здійснюваних державою, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства, умов для реалізації його права на гідний рівень життя і розвиток особистості [9, с. 45]. Організаційно-правові заходи спрямовані на створення належного інституційного та правового забезпечення соціального захисту. Отже, соціальний захист передбачає певний, гарантований державою відповідно до встановлених стандартів рівень матеріальної забезпеченості, підтримку доходів і створення добробуту громадянам.

Поняття *соціальне забезпечення* також переважно розглядають у двох аспектах : економічному та правовому. Економісти вбачають у цьому терміні спосіб перерозподілу суспільних благ (від багатих до бідних, від здорових до хворих, від молодих до літніх, тобто на користь осіб, які тимчасово чи постійно потребують з боку суспільства особливої підтримки), а також всі види допомоги членам суспільства за рахунок суспільних фондів споживання. Правовий підхід до розуміння цього поняття базується на вибірковому наданні матеріальних благ (безоплатно або через пільги) окремим членам суспільства, категоріям громадян, які потребують захисту з боку держави [11, с. 14-15]. Соціальне забезпечення передбачає надання громадянам, що втратили джерела до існування чи несуть непосильні витрати, матеріальних благ (соціальне житло, житлові субсидії, освіта, пенсії, допомоги, пільги, соціальні послуги, медичні допомоги і лікування, тощо), які вони отримують від суспільства безплатно або на пільгових умовах. Найбільш прийнятним для даного дослідження є трактування *соціального забезпечення*, як діяльності держави щодо матеріального забезпечення осіб, які мають обмежені можливості на ринку праці, а також осіб, що зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров’я та (або) засоби для існування і не можуть матеріально забезпечити себе і своїх утриманців [12, с. 230].

Складовою соціальної політики і соціального забезпечення є *соціальне обслуговування*, яке є різновидом соціальної діяльності, здійснюваної в основному через мережу соціальних служб, що взаємодіють між собою з метою надання клієнтам соціальних послуг [9, с. 8].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [8] *соціальні послуги* – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги [особи, що потребують соціальних послуг], з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Соціальні послуги надаються через систему соціального обслуговування населення, утворену державними та недержавними соціальними службами (установами, закладами, організаціями тощо).

Ст. 5 вказаного Закону [8] визначено такі основні *форми надання соціальних послуг*:

- *матеріальна допомога* у вигляді грошової або натуральної допомоги (продукти харчування, засоби санітарії і особистої гігієни, засоби догляду за дітьми, одягу, взуття, інші предмети першої необхідності, паливо, а також технічні та допоміжні засоби реабілітації);
- *соціальне обслуговування* (за місцем проживання особи (вдома); у стаціонарних інтернатних установах і закладах; у реабілітаційних установах і закладах; в установах і закладах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах соціального обслуговування; в інших закладах соціальної підтримки).

Проведений вище аналіз наявних у наукових джерелах підходів до трактування термінології за темою дослідження дає підстави сформулювати поняття *державне управління системою соціального захисту населення*, як цільовий вплив органів державної влади і місцевого самоврядування в

основному на мережу соціальних служб, який спрямований на забезпечення добробуту кожного члена суспільства, надання матеріальних благ і допомоги категоріям громадян, які потребують захисту з боку держави, у формі соціальних послуг, матеріальних виплат, пільг тощо.

Теоретичним аналізом термінології виявлено, що система соціального захисту населення в Україні складається з двох основних складових : надання безкоштовних соціальних послуг та соціальних виплат. Аналіз практики функціонування цієї системи дає підстави стверджувати, що її ефективність ускладнюється факторами, негативний вплив яких зумовлює існування проблем, основні з яких наведено нижче (див. Рис. 1).

По-перше, існує разюча невідповідність між обсягами соціальних послуг і виплат, які зобов'язалася надавати громадянам держава, та можливостями їх фінансування з державного бюджету. Рішення щодо фінансування взятих державою соціальних зобов'язань у формі різноманітних видів грошової соціальної допомоги та численних пільг, які передбачені та закріплені на законодавчому рівні, не мають належного економічного підґрунтя та не підкріплені можливостями бюджетного фінансування. Такий підхід до формування державного бюджету, який ускладнюється непрозорістю окремих процедур та частими змінами, можна розглядати більше декларативним, ніж прагматичним.

Рис. 1. Схема основних проблем здійснення державного управління соціальним захистом населення в Україні

Попри те, що розміри соціальних видатків з держбюджету збільшуються, соціальні функції держави в законодавчо передбачених кількісних і якісних вимірах повною мірою не реалізуються. Це дає підстави стверджувати про неефективність використання державних ресурсів і відсутність суттєвих практичних зрушень у сфері соціального захисту населення. Ця проблема загострюється *нераціональним використанням коштів,* що виділяються на соціальні потреби: приблизно 30% загального обсягу соціальної допомоги отримують особи, потреби в соціальному захисті яких є сумнівними. Нераціональність соціальних державних видатків поєднується з такими явищами, що мають місце в процесі віднесення громадян до пільгових категорій, як неналежний контроль за їх цільовим використанням та соціальна несправедливість. Недоліками у цьому контексті також є: надання багатьом категоріям населення права на одержання пільг, компенсацій та інших виплат;

забюрократизованість, складність процедур звернення громадян за призначенням соціальної допомоги чи наданням соціальних послуг. Мова ведеться про нездатність держави перерозподіляти ресурси на користь груп населення, які потребують їх найбільше. Критично загрозливим для належного функціонуванню вітчизняної системи пенсійного забезпечення можна розглядати і негативний демографічний вплив : в Україні нараховується приблизно 14 млн пенсіонерів, а пенсійні виплати становлять близько 18% ВВП. Такі пенсійні витрати, які мають тенденцію до зростання, є досить високими навіть для країн Європи [13, с. 17].

По-друге, вітчизняна система соціальних закладів залишається надмірно централізованою і негнучкою. Їй значною мірою притаманні риси радянської моделі соціального захисту, яка створювалася для функціонування в тоталітарному політичному режимі, значною мірою залишається нетрансформованою. Це зумовлює її неспроможність адекватно реагувати на виклики сьогодення та задовольняти потреби громадян в отриманні соціальних послуг. Україна успадкувала громіздку, розгалужену систему стаціонарних закладів, зокрема будинків дитини, дитячих будинків, шкіл-інтернатів, психоневрологічних інтернатів, геріатричних пансіонатів тощо, які підпорядковані різним відомствам [9, с. 17]. Донині в Україні існує досить громіздка і заплутана система соціального обслуговування та соціальної політики, до яких тією чи іншою мірою має відношення ціла низка міністерств (Міністерство соціальної політики, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство надзвичайних ситуацій, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство економіки, Міністерство фінансів та ін.), Пенсійний фонд та інші відомства. До сфери відання та управління лише Міністерства соціальної політики віднесено понад 3,5 тисячі підприємств, установ та організацій. Різними категоріями громадян опікуються служби, які підпорядковуються низці міністерств та відомств: така широка і розрізнена відомча мережа цієї сфери ускладнює в ній взаємодію та координацію. Діяльність стаціонарних закладів продовжує базуватися на закладених в

минулому ідеях колективізму, які нівелюють індивідуальний підхід до виховання та якість обслуговування. Вкрай гострою залишається і проблема кадрового забезпечення соціальної сфери, зокрема підготовки фахових соціальних працівників для надання соціальних послуг відповідних стандартів. Так, у державній системі соціального захисту працюють переважно особи, котрі не мають спеціальної освіти. Адекватного реагування з боку держави вимагають й інші виклики, які постають у суспільному житті України, зокрема постійне збільшення кількості громадян і груп населення, які потребують соціального захисту (інваліди, безпритульні, самотні, хворі, люди похилого віку та ін.). Продиктована часом є і потреба в розширенні спектру соціальних послуг, підвищення якості їх надання, доступності для населення.

По-третє, в Україні спостерігається негативна тенденція до бідності та маргіналізації населення, в тому числі працюючих осіб, значної поляризації громадян за доходами. Незважаючи на вжиття державою низки відповідних заходів, зубожіння українських громадян набуло застійного та хронічного характеру. Хоча Україна взяла на себе зобов'язання зменшити до 2015 р. відсоток бідного населення до 18,4%, але у 2009 р. цей показник збільшився до 25%. В 2010 р. реальні доходи українців знизились на 10%, рівень бідності зріс на 0,4 %, сягнувши 26,4%, що становить 12,5 млн. осіб, а нижчі за прожитковий мінімум доходи отримують 23% міських і 38% сільських жителів. Анахронізмом сучасного розвитку України є перебування за межею бідності не лише традиційно вразливих категорій населення, але й економічно активних громадян: 79% бідних складають домогосподарства, члени яких працевлаштовані. Тобто, в Україні заробітна плата, особливо в бюджетній сфері, не гарантує її громадянам уникнути та вирватися з «павутини» бідності. Проблема зубожіння населення супроводжується надмірною соціальною диференціацією українського суспільства : співвідношення доходів найзаможніших і найбідніших соціальних груп складає 30:1 (у країнах ЄС – 5,7:1) [7, с. 29].

Таким чином, функціонування існуючої системи соціального захисту населення в Україні ускладнюється внаслідок впливу низки чинників, які умовно можна виокремити у три блоки (див. вище Рис. 1) : 1) протиріччя між обсягами соціальних зобов'язань держави та можливостями їх фінансування з держбюджету; 2) недоліки в управлінні та інституційному забезпеченні; 3) зубожіння і поглиблення соціальної нерівності населення.

В умовах відсутності послідовної, виваженої, системної та дієвої соціальної політики негативний вплив вказаних факторів на соціальну сферу посилюється. Сьогодні немає чітко визначених стратегічних пріоритетів соціальної політики, національної стратегії соціального захисту населення, а обраний курс держави на підтримку малозабезпечених, соціально вразливих, непрацездатних груп населення, який характеризується недостатністю системності та цілеспрямованості, фрагментарністю, неефективністю соціальних програм та розпорошеністю державних коштів, не призвів до очікуваних результатів.

Сучасні тенденції розшарування в Україні (за доходами, за майновими ознаками, за можливостями доступу до соціальних послуг, за рівнем життя тощо) на заможні і зубожілі верстви населення свідчать, насамперед, про погіршення стану формування *середнього класу*[*]*;* а також про існування потенційної загрози виникнення соціальної напруги та нестабільності в суспільстві. В цьому контексті чітко назрілою в Україні постає потреба в проведенні перетворень у соціальній сфері, модернізації діючої системи соціального захисту населення. В умовах сьогодення підвищуються вимоги і до системи надання соціальних послуг: по-перше, вона має відповідати сучасним стандартам якості; по-друге, адекватно реагувати на потреби населення; по-третє, створити громадянам можливість вибору форми допомоги та провайдерів, які її надають. Нині стає цілком очевидно, що чинна система

[*] **Середній клас** – соціальна група людей, яка має постійні доходи, достатні для задоволення широкого кола матеріальних і соціальних потреб, високий рівень освіти та кваліфікації. Середній клас, до якого зокрема відносять лікарів, освітян, науковців, інженерів, державних службовців, займає в суспільстві проміжне становище : між групами заможних громадян (частка яких, як правило, невелика) та бідних – з низькооплачуваною, низько кваліфікованою частиною населення.

надання населенню соціальних послуг є невиправдано монополізованою державою, забюрократизованою та надмірно централізованою. Дана система, яка упродовж останніх років зазнала реформ, спрямованих на адаптацію до умов ринкової економіки, нині за багатьма характеристиками залишається «прототипом» радянської системи та не відповідає сучасним вимогам і стандартам ЄС. Зрозуміло, що вище вказані виклики, які постають перед Україною, мають вирішуватися через впровадження нововведень. Як свідчить світова практика, поміркованe та обґрунтоване введення в соціальну сферу елементів бізнес-моделі управління, зокрема конкуренції, децентралізації, зорієнтованості на досягненні результатів, раціональному використанні ресурсів та ін., дозволить більш ефективно вирішувати дані завдання.

Результати проведеного вище дослідження дають змогу сформулювати такі **висновки:**

1. На підставі аналізу та узагальнення поданих в науковій літературі тлумачень термінології за темою дослідження, визначено, що *державне управління системою соціального захисту населення* – це цільовий вплив органів державної влади і місцевого самоврядування в основному на мережу соціальних служб, який спрямований на забезпечення добробуту кожного члена суспільства, надання матеріальних благ і допомоги категоріям громадян, які потребують захисту з боку держави, у формі соціальних послуг, матеріальних виплат, пільг тощо.

2. Аналіз джерельної бази та набутий автором практичний досвід соціальної роботи дали змогу виявити фактори, які негативно впливають на функціонування сучасної системи соціального захисту населення в Україні, які умовно можна виокремити в три блоки : 1) невідповідність між обсягами соціальних зобов’язань і гарантій, які взяла на себе Україна, та можливостями їх фінансування з державного бюджету (надмірний перелік державних соціальних послуг, недофінансування галузі, нераціональне та неефективне використання соціальних видатків); 2) недоліки в управлінні (надмірна централізація, забюрократизованість, анахронізми діючої моделі соціального

захисту, надання низької якості та вузького спектру соціальних послуг та ін.) та інституційному забезпеченні (громіздка система соціальних закладів, заплутаність відомчої підпорядкованості соціальних служб, несучасні методи роботи, гострий дефіцит фахових працівників галузі та ін.); 3) зубожіння (бідність працюючого населення, зниження рівня доходів населення та збільшення показника бідних до 26,4%) та поглиблення соціальної нерівності населення (коефіцієнт відмінності за майновими та матеріальними ознаками на багатих та бідних сягає 30 разів). Встановлено, що вказані вище фактори у поєднанні з відсутністю послідовної, системної соціальної політки, деградацією середнього класу потенційно загрожують виникненню соціальної напруги та нестабільності в українському суспільстві.

Перспективними напрямами проведення подальших розвідок є розроблення та обґрунтування перспективних напрямів модернізації державного управління системою соціального захисту населення.

Література.

1. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

2. Государственное управление: основы теории и организации : учеб. под ред. В.А. Козбаненко в 2 т.]. – М. : Статут, 2002. – Т. 1 – 360 с.

3. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В.Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка].– К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

4. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

5. Державне управління та державна служба : словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – «Бібліотека молодого держ. службовця»,

видан. друге, доповнене й перероблене. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.

7. Модернізація України – наш стратегічний вибір: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. , [б. в.], 2011. – 416 с.

8. Про соціальні послуги: [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесеними згідно із 4 Законами у 2004-2011 рр.)] / Офіц. вісник України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.

9. Семигіна Т. В. Соціальні послуги в Україні : сьогодення та перспективи / Семигіна Т.В., Міщенко К.С., Кіча Т.Г., Косянчук С.А., Курбан О.В. – К. : Вид-во ВК «Зірка», Проект Тасіс «Посилення регіональних соціальних служб», 2007. – 52 с.

10. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ. 2009. – 687 с.

11. Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. / Б.І. Сташків. – К. : Знання, 2005. – 405 с.

12. Ярошенко І. С. Право соціального забезпечення : навч. посіб. / І.С. Ярошенко. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.

13. Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth, Report No. 55895-UA. – The World Bank, 2010. – 111 p.

УДК 323.325:352

Карпенко Владислав Вікторович,
докторант ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

У статті проводиться аналіз процесу оцінювання ефективності впровадження програм розвитку сільської місцевості, визначаються напрями вдосконалення результативності із урахуванням світового досвіду та вітчизняного законодавства.

Ключові слова: ефективність управління, комплексний розвиток, сільська територіальна громада.

Karpenko Vladislav

ENSURE THE EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION OF RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS IN UKRAINE

The article analyzes the process of evaluating the effectiveness of the implementation of development programs for rural areas are determined to improve performance in view of the international experience and national legislation.

Key words: management efficiency, complex development, rural territorial community.

Карпенко Владислав Викторович

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В УКРАИНЕ

В статье проводится анализ процесса оценивания эффективности реализации программ развития сельской местности, определяются направления усовершенствования результативности с учетом международного опыта и отечественного законодательства.

Ключевые слова: эффективность управления, комплексное развитие, сельская территориальная община.

Постановка проблеми. Успішність державної політики розвитку сільських територій, як і країни в цілому, у сучасних демократичних умовах безпосередньо залежить від налагодження дієвої системи розробки, прийняття, впровадження та оцінювання програм та стратегій. Одним із базових ланцюгів зазначеного процесу є аналіз результативності основних показників, моніторинг та перевірка ефективності заходів. Дотримання концепції демократичного врядування, сталого й комплексного розвитку сільських громад і територій, у свою чергу, передбачає реформування даної системи оцінювання, враховуючи відповідні принципи, що сприятиме поетапному розвиненню громадянського суспільства, покращенню умов життя сільського населення, забезпеченню законних інтересів і прав, прискорення темпів розвитку аграрного сектору економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що проблематиці, пов’язаній з ефективністю в системі державного управління, присвячено чимало наукових робіт. Так, дослідженням загальнотеоретичних підходів до ефективності державного управління, а також удосконалення кількісних і якісних показників (критеріїв) оцінювання діяльності управлінських структур займалися: Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, В.І. Добреньков, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О. Марков, А.Ф. Мельник, П.І. Надолішній, М. Попов, Л.Л. Приходченко, Т. Проценко, І.М. Слепеньков, О.А. Тихомиров та інші науковці. Деякі роботи присвячені питанням ефективності в галузевому розрізі, наприклад, С.В. Кукарцевої – розвитку промисловості [16]; В.Г. Андрійчука, М.В. Зубця; В.В. Юрчишина – оцінюванню результативності аграрної політики [5], В.М. Незамайкіна – стратегіям розвитку природних ресурсів у Російській Федерації, а також критеріям оцінювання ефективності управління природно-ресурсним комплексом території [22]. В.В. Антонов, Л.М. Зайцева, С.О. Качанов, І.Є. Польська, С.М. Серьогін, В.О. Федюшичев [20], О. Марков [18] та інші,

зорієнтовували свою увагу на вдосконаленні методики оцінювання рівня соціально-економічного розвитку області, адміністративного району, міст обласного підпорядкування. Ґрунтовними є роботи російських науковців: А.В. Курочкіна, Л.В. Сморгунова [10], дослідників Інституту оцінки програм і політик (www.iopp.ru) О.М. Бєляєва, Л.В. Полякова, Д.Б. Циганкова [8; 13; 15; 19], голови Піклувальної Ради Міжнародної Мережі «Оцінка Програм» О. Кузьміна [27] щодо теоретичних підходів до ефективності державного управління. Вагомими є напрацювання міжнародних організацій (ООН [11], ЄС [24] та ін.), роботи з впровадження світової практики в українських організаціях (наприклад, Шведського національного бюро аудиту [6; 12]).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Слід зазначити, що в дослідженнях вищевказаних авторів ідеться передусім про методологію й загальні критерії ефективності державного управління (єдність законодавчої, виконавчої та судової влад) або про загальну систему оцінювання соціально-економічного стану окремих територіальних одиниць (індекси соціально-економічного розвитку країни в цілому, регіонів, міст). Однак у даних роботах не простежено практичне застосування критеріїв та методів оцінювання ефективності державних цільових програм розвитку сільської місцевості.

Мета. Метою даної статті є науково-теоретичне обґрунтування підходів до впровадження оцінювання ефективності програм розвитку сільських територій на прикладі Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історію розвитку оцінювання в державному управлінні можна аналізувати поетапно:

1. 60-ті роки минулого століття: оцінювання нових політик і пошук інформації для планування державних програм. Основою концепції було проведення оцінювання зовнішніми силами дослідних організацій на замовлення держави. Найбільш відомим прикладом є апробування системи

оцінювання програм боротьби з бідністю – «Social Action Program» у США в 1964 році.

2. Кінець 70-х – 80-ті рр. минулого століття. Стратегію спрямовано на контролювання державних видатків, тобто оцінювання стає інструментом економічного аналізу й засобом моніторингу державних програм.

3. 90-ті роки минулого століття до теперішнього часу. Даний етап характеризується двобічним розвитком, який поєднує як оцінювання соціально-політичного ефекту та доцільності видатків, так і керування результатами, тобто спрямовано на максимальне досягнення державним апаратом управлінських цілей.

Саме останній етап характеризується розробкою і впровадженням таких комплексних методик оцінки ефективності системи державного управління і якості державних послуг, як продукт Інституту державного управління Кемпбел у США; загальна структура оцінки (Common Assessment Framework – CAF), запроваджена в кінці 1990 рр. у державах – членах ЄС, та інших методик [10, с. 302–307; 29].

Більшість підходів до обґрунтування ефективності державного управління набувають різновекторності й в сучасних концепціях і теоріях. Так, в основі нового державного менеджменту ефективність є суто економічним показником: оцінюється не стільки активність відповідних структур управління, як їхня продуктивність, результативність, дієвість. Передусім береться до уваги саме продуктивність управління, тобто взаємозалежність між скороченням державних витрат та покращенням результатів діяльності держави, що впливає на якість державно-управлінських та соціальних послуг, безпеку життя та рівень задоволення ним, зайнятість населення та ін. [6, с. 220–222; 9]. Як зазначає Л. Лисяк, «якщо уряду не висуваються серйозні претензії до його діяльності щодо використання державних ресурсів, їх розміщення і перерозподілу, то такий уряд має підтримку і його можна назвати ефективним» [17, с. 52].

Своєрідний підхід до впровадження заходів впливу на основі порівняльної ефективності пропонує нова інституційна теорія, в основі якої розглядається аналіз трансакційних видатків, серед яких – будь-які втрати (збитки), що можуть виникнути внаслідок неефективності спільних планів, рішень, договорів, створених структур, реакцій на зміну умов, подій тощо [6, с. 230–232; 14].

На відміну від економічної ефективності, ряд учених, досліджуючи питання ефективності державного управління, розробляють теорію соціальної ефективності, яка зорієнтована на суспільні чинники процесу управління. Узагальнюючи підходи різних науковців, Ф.В. Курочкін та Л.В. Сморгунов наводять визначення соціальної ефективності, як функцію мінімізації трансакційних видатків, яка «безпосередньо пов'язана з ефективною роботою механізму координації соціальних взаємодій» [6, с. 299–301]. Отже, концептуалізація даного поняття ґрунтується на таких передумовах:

- зменшенні на макрорівні політичної невизначеності, формуванні детермінованих правил дій та налагодженні контролю за їх виконанням;
- збільшенні залучення суспільства в розвиток потенціалу держави, впровадженні нових способів організації адміністративно-державного управління;
- створенні ефективної системи норм і правил, які визначають соціальну взаємодію та обмежують різноманітні ризики (тобто зменшенні витрат суспільства на трансакційні видатки обміну) [6, с. 301–302].

Автори посібника «Аудит адміністративної діяльності» визначають ефективність у адміністративній діяльності як «співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, використаними для їхнього виробництва» [6, с. 27]. А результативність при цьому оцінюється як зіставлення результатів у порівнянні з цілями, а також використаними ресурсами [6, с. 27–41].

Узагальнено співвідношення соціальної й економічної ефективності можна подати схемою (рис.1).

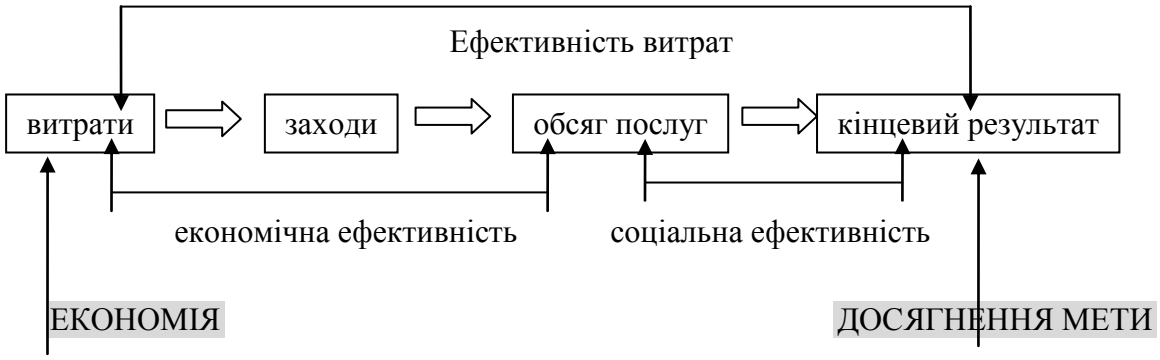

Рис. 1. Співвідношення економічної й соціальної ефективності у процесі оцінювання державного управління (за О. Бєляєвим [8])

Уточнюючи дане визначення на основі узагальнення опрацювань багатьох дослідників, Л.Л. Приходченко робить висновок, що в процесі оцінювання діяльності органів публічної влади під ефективністю потрібно розуміти «максимальний отриманий результат (у порівнянні із прогнозними і запланованими) при чітко визначених заздалегідь витратах або ж отримання запланованих результатів за умови їх досягнення при мінімальних витратах наявних ресурсів» [26].

Одним із важливих елементів у дослідженні ефективності державного управління є її вимір, або оцінка. Частіше за все під оцінюванням ефективності в державному управлінні розуміють аналітичний інструмент, процедуру, комплекс дій, спрямованих на дослідження результатів та довгострокових наслідків політичних і адміністративних рішень й дій, а також зворотне долучення цієї інформації до процесу прийняття рішень [21; 23].

У переліку етапів та процедур, пов’язаних із розробкою та впровадженням національних, регіональних та місцевих програм сталого й комплексного розвитку територій, важливе місце, крім оцінки досягнення поставлених завдань, має посідати проведення поточного моніторингу втілення в життя запланованих заходів.

Розглядаючи питання оцінювання ефективності державних та регіональних програм розвитку сільської місцевості, зазначимо, що в нашій

державі відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» [1] Кабінетом Міністрів у 2004 року затверджено Методику проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту [3]. Даною Методикою встановлено вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, який проводиться до прийняття даного акта, а також періодичність та процедури заходів для відстеження (базове, повторне та періодичне) його результативності. У процесі відстеження встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, для чого можуть використовуватися статистичні дані, дані наукових досліджень, а також опитування сукупності респондентів в усній чи письмовій формі [3].

Окремо слід розглянути підходи до оцінювання державних цільових програм, оскільки більшість державних програм розвитку сільських територій мають саме такий статус. Так, відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» [2], усі розроблені державні цільові програми мають містити розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності (стаття 9 Закону). Окрім цього, Кабінет Міністрів України здійснює контроль за виконанням державних цільових програм шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключних звітів та узагальнених висновків про результати їх виконання (стаття 13). При цьому заключні звіти про результати виконання програм повинні публікуватися в офіційних друкованих виданнях (стаття 5).

Корисним для розгляду процедур оцінювання програм є використання світового досвіду. Так, підхід програми ЄС з підтримки розвитку сільських територій «ЛІДЕР» ґрунтується на таких принципах комплексного й сталого розвитку:

• Підхід «знизу вверх» (Bottom up) – місцеві жителі мають пріоритет у визначенні їхніх проблем і потреб, а також шляхів їхнього вирішення. Мотивація і прагнення для планування й здійснення змін повинні надходити від формальних і неформальних лідерів. Зовнішня допомога є необхідною, але

вона не повинна домінувати в даному процесі розвитку. Місцеві жителі й соціальні групи мають брати участь протягом усього процесу. Кожен повинен бути проінформований вчасно, думки людей треба враховувати та розглядати як особливий внесок до процесу розвитку.

• Партнерство (Partnerships) – різні зацікавлені сторони (установи, формальні, неформальні лідери, громадяни) повинні співпрацювати в процесі розвитку. Зазвичай, до цього процесу можуть бути залучені представники з 4 секторів: місцевих органів самоврядування, місцевої державної адміністрації, приватного сектору або громадського суспільства.

• Багатосекторний підхід (Multi-sector approach) – процес розвитку має охоплювати всі сектори життя в сільській місцевості: сільське господарство (традиційні сільські сектори економіки: сільське господарство, управління лісовими та водними угіддями, а також нетрадиційні сільські сектори економіки: сільський туризм, народні ремесла, розвиток послуг та ін.), суспільного життя , захист сільської місцевості та озеленення.

• Територіальна стратегія (Territorial strategy) – комплексний розвиток сільських територій охоплює певний сектор: село, сільські мікрорайоні або більші території. Даним територіям не обов’язково мати визначені адміністративні межі. Це може бути область, якій притаманні спільні риси, наприклад, географічні, історичні, економічні, інфраструктурні, природні та ін. Важливою є угода між різними зацікавленими сторонами, які приймають загальні визначення й можуть домовитися про спільне управління та розвиток партнерства.

• Інновації (Innovation) – підхід «ЛІДЕР» передбачає інноваційний і стимулювальний підхід до розвитку сільських районів. Метод управління сільськими територіями за допомогою підходу «ЛІДЕР» засновано на партнерстві та співпраці, спільній розробці та впровадженні стратегій місцевого розвитку. Інновації також повинні вплинути на шляхи вирішення традиційних проблем, зосереджуючи особливу увагу на ринках усередині й за межами території.

• Мережевий підхід (Networking) – це основний елемент соціального капіталу розбудови сільської місцевості. Мережевий підхід передбачає підтримку взаємодії між місцевими групами дій у широкому значенні, де обмін інформацією, контактами й доступом до фінансових ресурсів може підвищувати рівень управління не тільки всередині однієї локальної групи дії.

• Співпраця (Cooperation) здійснюється під час підготовки та впровадження конкретних дій або проектів як окремими місцевими групами, так і їх партнерствами. Тому співпраця та обмін досвідом на національному та міжнародному рівнях є особливо важливим елементом розвитку територій [30].

Розглянемо на практиці застосування норм і правил урахування підходів до відстежування ефективності державних програм розвитку сільських територій на прикладі Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року [4]. Саме вона є на сьогодні одним із принципових нормативних документів щодо впровадження державної політики в цій галузі. Додаток № 8 зазначеної програми прогнозує очікувані результати її виконання, які для зручності розгляду згруповано в табл. 1. Інформацію про стан виконання даної Програми має подавати Міністерство аграрної політики і продовольства Кабінетові Міністрів України до 15 квітня кожного року.

Таблиця 1

Завдання та показники виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року (відповідно до Додатка № 8 Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року)

Найменування завдання	**Найменування показників виконання завдання**
Зростання обсягу виробництва валової продукції сільського господарства в 2015 році в 1,6 рази порівняно з 2006 роком	Обсяг виробництва валової продукції сільського господарства

Збільшення обсягу надходжень до зведеного бюджету України від сплати податків і зборів суб'єктами аграрного сектору в 2,5 рази	Сума надходжень від сплати податків і зборів до зведеного бюджету України
Забезпечення розвитку мережі сільських автомобільних доріг	Протяжність збудованих доріг місцевого значення в районах та сільських населених пунктах; протяжність вулиць та доріг з твердим покриттям у сільських населених пунктах; кількість під'їздів з твердим покриттям до сільських населених пунктів
Забезпечення розвитку освіти в сільській місцевості	Кількість придбаних шкільних автобусів
Забезпечення розвитку медичного обслуговування в сільській місцевості	Кількість збудованих, реконструйованих, відремонтованих, оснащених обладнанням, автотранспортом і засобами зв'язку лікарських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів
Охорона та підвищення рівня родючості ґрунтів, екологізація сільськогосподарського виробництва	Площа створених захисних насаджень та полезахисних лісових смуг

У той же час, як можна зауважити з аналізу показників оцінки виконання програми, вони носять більшою мірою кількісні показники за окремими напрямами, не акцентуючи уваги на результативності. Так, наприклад, зовсім не береться до уваги відсоток зайнятості, проблеми здоров'я, стан освіти сільського населення; зміни в динаміці виробництва сільськогосподарської

продукції (від дрібнотоварного до створення малого та середнього фермерства, об’єднань товаровиробників та ін.) тощо. Не застосовано критерії оцінювання цих показників відповідно до Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта (статистичні дані, наукові дослідження, опитування). Нечітко визначено співучасть різних партнерів та мережевий підхід (щодо представників сільських рад) у впровадженні даної програми. Отже, у результаті – неможливо оцінити реальні показники ефективності даної державної програми.

Зазначимо, що застосування принципів демократичного врядування, співпраці та партнерства у впровадженні політики розвитку територій позитивно впливають на розвиток багатьох країн. Так, цікавим є досвід провінції Нова Шотландія Канади, де супровідним механізмом до Політики розвитку громади використовують так звані лінзи розвитку громади. Вони є ефективними для проектів, рішень, заходів та результатів урядових департаментів та управлінь провінції, визначаються в документах, що оптимізують сталий розвиток громад. У свою чергу, базисом для «лінз» є взаємопов’язані принципи сталого розвитку громад. «Лінзи розроблено для покращення розуміння та здатності розгляду можливого впливу урядових рішень, заходів та їх результатів на громади» [25].

Іншим прикладом є система контролю діяльності комун в Англії «Best Value Regime», яку здійснюють державні органи [28]. Дана методика передбачає оцінювання бюджетів комун кожні п’ять років у розрізі необхідності послуг, що надаються, залучення всіх зацікавлених осіб, еталонне порівняння ефективності послуг, їх конкурентоздатність тощо. Кожній комуні доручається розробка системи індикаторів (може досягати 100 і більше індикаторів) і самостійне проведення оцінювання. Крім того, передбачено щорічну звітність та інформування населення про впровадження оцінювання з подальшою розробкою заходів щодо покращення ефективності (performance plane).

У підсумку про необхідність практики впровадження заходів з моніторингу та оцінювання державних програм в Україні та світі, маємо нагоду навести слова російського дослідника Володимира Балакірєва про враження від участі в семінарі «Впровадження оцінки програм в практику роботи урядів» міжнародної конференції IPEN в 2011 році в Батумі: «Ніякої містики не має. Супротив чиновників впровадженню оцінюванню програм – нормальна практика скрізь. Потрібна політична воля. На перших порах не повинно бути ніяких санкцій, навіть з негативних висновків, отриманих за результатами оцінювання. Оцінку потрібно використовувати для покращення, розвитку, навчання. Мінімальний термін впровадження з нуля – 3 роки. І на це потрібні гроші. Потрібен проект, підтриманий на високому рівні. Потрібні професіонали.» [7] (переклад наш – К.В.).

Висновки. Узагальнюючи проаналізоване вище, можна зробити такі висновки:

1. Сучасний стан розробки та впровадження програм розвитку сільських територій (у вигляді регуляторних актів), дієвої системи державного моніторингу потребує вдосконалення в частині перспективної (до прийняття) та ретроспективної (відслідковування результатів під час впровадження) оцінювання на основі трьох критеріїв: дієвість, ефективність, доцільність. Дані системи моніторингу та оцінювання мають ґрунтуватися на провідному світовому досвіді, а також використовувати напрацювання вітчизняних дослідників. Надзвичайно важливим є залучення до проведення таких заходів незалежних експертів, а також спеціалізованих громадських організацій.
2. Переформатування діяльності органів влади з нормативів на досягнення цілей має ґрунтуватися на внесенні оцінювання в цикл прийняття та впровадження рішень та у цикл бюджетування. Наряду із запровадженням системи оцінювання за індикаторами потрібно проводити масштабне оцінювання державних програм і політик з подальшим прийняттям політичних висновків. Поєднання даних методологій уможливить ефективність політичних дій із впровадженням політичного прогнозування.

3. З метою оптимізації та координації зусиль з розвитку сільських територій і громад необхідним є скорочення кількості державних та регіональних цільових програм розвитку територій, їхня уніфікація на основі чітких затверджених критеріїв пріоритетності із залученням усіх зацікавлених осіб та організацій.

4. Невідповідність затвердженого кошторису в державних програмах розвитку сільських територій із реальним фінансуванням напрямів призводить до неможливості впровадження більшості необхідних задекларованих заходів розвитку села, а це, у свою чергу, – до розчарування в актуальній державній політиці.

Отже, розробка пропозицій із застосування конкретних показників оцінки ефективності державних та регіональних програм розвитку сільських територій потребує подальших наукових досліджень.

Література.

1. Закон України від 11 вересня 2003 року №1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page.

2. Закон України від 18 березня 2004 року №1621-IV «Про державні цільові програми». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15.

3. Постанова КМ України від 11 березня 2004 року №308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=308-2004-%EF.

4. Постанова КМ України від 19 вересня 2007 року №1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1158-2007-%EF.

5. Андрійчук В.Г. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / Андрійчук В.Г., Зубець М.В., Юрчишин В.В. – К.: Аграрна наука, 2005. – 140 с.

6. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульги. – К.: Основи, 2000. – 190 с.

7. Балакирев Владимир. Мои впечатления об 11 Конференции IPEN. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.eval-net.org/index.php?id=86. – Назва з екрану.

8. Беляев А. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики / А.Беляев, Д.Цыганков [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.politanaliz.ru/articles_389.html. – Назва з екрану.

9. Бухарт Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе / Г.Бухарт // Эффективность государственного управления; пер.с англ. общ. ред. С. А.Братчикова и С. Ю.Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность»; Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. – С. 47–83.

10. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления/ Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОСПЭН), 2006. – 384 с.

11. Группа Организации Объединенных Наций по оценке (ГООНО). Нормы оценки в системе ООН. 29 апреля 2005 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uneval.org/documentdownload?doc_id=21&file_id=126 – Назва з екрану.

12. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. Бюро аудит; Шведський ін-т держ. упр.; Кол. авт. – К., 2003. – 154 с.

13. Измерения эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт [Електронний ресурс]. – М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

– (Препринт WP8/2005/01. Москва, ГУ-ВШЭ). – Режим доступу: http://www.hse.ru/data/711/313/1234/WP8_2005_01.pdf.

14. Капелюшников Р. Категория трансакционных издержек [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.libertarium.ru/l_libsb3_1-2. – Назва з екрану.

15. Клевко Э.Н. Система показателей по оценке условий устойчивого развития населенных мест Республики Беларусь (опыт разработки и внедрения) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iopp.ru/pub/18may06_M2.doc – Назва з екрану.

16. Кукарцева С.В. Механізм забезпечення комплексності регіонального розвитку промисловості: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.07.01 [Електронний ресурс] / С.В. Кукарцева; Київ. нац. ун-т технологій та дизайну. – К., 2006. – 19 с. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/ard/2006/06ksvrrp.zip.

17. Лисяк Л. Теоретичні засади оцінки ефективності бюджетної політики / Любов Лисяк // Світ фінансів. – 2007. – № 3 (12). – С. 50–57.

18. Марков О. Методологічні засади створення систем моніторингу в державному управлінні на місцевому рівні /Олег Марков // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2007. – Вип. 2(30). – С. 352–358.

19. Материалы к семинару № 3 (27.01.05): Политика и управление в регионах: новые подходы в оценивании [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.politanaliz.ru/articles_478.html – Назва з екрану.

20. Методологія комплексної оцінки рівня соціально-економічного розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць / [Л.М. Зайцева, В.В. Антонов, С.М. Серьогін та ін.]; наук. та заг. ред. Л.М. Зайцевої. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 132 с.

21. Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А.С. Пузанов. – М.: Айрис-пресс, 2007. – Часть 3. Мониторинг и оценка программ. – С. 190–351.

22. Незамайкин В.Н. Комплексное управление природными ресурсами территорий / В.Н. Незамайкин. – М.: Экзамен, 2006. – 191 с.

23. Оценка программ. Материал из Википедии – свободной энциклопедии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC. – Назва з екрану.

24. Перга Т. Індикатори сталого розвитку в ЄС в умовах глобальної модернізації. / Т.Перга// Глобальна модернізація і сталий розвиток. Матеріали конференції Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України. – 2006. – С. 165–171.

25. Політика розвитку громади у Новій Шотландії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ced.org.ua/ukr/05.10.2006/sco/11.NovaScotiaCommunity DevelopmentPolicy_ ukr.doc. – Назва з екрану.

26. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Л.Л. Приходченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О.: Оптимум, 2009. — 299 с.

27. Развитие оценки программ в странах СНГ: субъективный взгляд на объективный процесс [сборник статей под ред. А.Кузьмина]. – Москва, 2006 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: www.eval-net.org/library/rise.pdf. – Назва з екрану.

28. Best Value Regime [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=5183823. – Назва з екрану.

29. CAF – Common Assessment Framework [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191. – Назва з екрану.

30. Tvrdonova Jela. Participatory evaluation of local development strategies and local action groups in the EU Leader. Teaching material. IMRD case study. Nitra, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fesrr.uniag.sk/en/sites/default/files/Mid-term_and_ex-post_evaluation_of_strategies..pdf. – Назва з екрану.

УДК [355.244.1(47+57)(1-87)]:303.64(477)

Коваль Зіновій Васильович

старший викладач ОРІДУ НАДУ при Президентові України,

к.держ.упр.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОПАГАНДОЮ ТА КОНТРПРОПАГАНДОЮ В РАДЯНСЬКОМУ СОЮЗІ І ЗА КОРДОНОМ: АНАЛІЗ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Публікація присвячена актуальній темі забезпечення державного управління інформаційно-психологічною безпекою України в умовах ведення проти неї деструктивного інформаційно-психологічного впливу. З досвіду управління радянською пропагандою та контрпропагандою, ведення інформаційної та ідеологічної боротьби між Радянським Союзом і Заходом та з позицій системного аналізу автор робить спробу в загальних рисах визначити уроки для України в справі забезпечення інформаційно-психологічної безпеки.

Ключові слова: пропаганда, контрпропаганда, інформаційна та ідеологічна боротьба, інформаційно-психологічна безпека, інформаційно-психологічний вплив, інформаційне управління, механізми інформаційно-психологічного ураження та протидії.

Koval Zinoviy Vasilievich

(MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF PROPAGANDA & COUNTERPROPAGANDA IN SOVIET UNION AND FOREIGN: ANALYSIS & LESSONS FOR UKRAINE)

This publication is devoted to actual theme of providing public administration of informational and psychological security of Ukraine in case of psychological-informational warfare against it. From an experience of administration of soviet propaganda and counterpropaganda, conducting informational and ideological war between USSR and other world wide and from position of system analysis, author

makes the attempt to describe lessons for Ukraine of providing informational and psychological security for itself.

Key words: propaganda, counterpropaganda, informative and ideological fight, informative-psychological safety, informative-psychological influence, informative management, mechanisms of informative-psychological defeat and counteraction.

Коваль Зиновий Васильевич

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОПАГАНДОЙ И КОНТРПРОПАГАНДОЙ В СОВЕТСКОМ СОЮЗЕ И ЗА ГРАНИЦЕЙ: АНАЛИЗ И УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ

Публикация посвящена актуальной теме обеспечения государственного управления информационно психологической безопасностью Украины в условиях ведения против нее деструктивного информационно психологического влияния. Из опыта управления советской пропагандой и контрпропагандой, ведения информационной и идеологической борьбы, между Советским Союзом и Западом и из позиций системного анализа автор делает попытку в общих чертах определить уроки для Украины в деле обеспечения информационно психологической безопасности.

Ключевые слова: пропаганда, контрпропаганда, информационная и идеологическая борьба, информационно-психологическая безопасность, информационно-психологический влияние, информационное управление, механизмы информационно-психологического поражения и противодействия.

Постановка проблеми. Проблематика формування механізмів державного управління інформаційно-психологічною безпекою України визначається чинником ведення проти України відкритого деструктивного інформаційно-психологічного впливу на поетапне знищення української державності. Така ж проблема стояла, у свій час, і перед Радянським Союзом, який не зміг її вчасно вирішити та зазнав поразки і розпаду. Уроки поразки СРСР у справі державного управління пропагандою та контрпропагандою,

досвід Заходу – корисні для України з точки зору їх врахування у процесі організації комплексної інформаційно-психологічної безпеки держави та суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дана проблематика обговорюється в друкованих виданнях та в мережі Інтернет. З даної проблематики в м. Києві проодився круглий стіл «Україна-2020: зовнішньополітичні виклики та можливості наступного десятиріччя» в Українському інституті публічної політики. Ця проблема аналізувалась російським фахівцем з інформаційно-психологічної безпеки професором І. Панаріним 06.06.11 та 12.01.12 на його інтернет-сайті, в Україні її розглядали: С. Дацюк, В. Набруско, В. Гільський. Автор також звертався до досліджень західних фахівців пропагандистської війни: П. Лайнбарджера, М. Чукаса, П. Холландера, Р. Мертона, Ж. Еллюля, П. Лазарсфельда.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Підходи до формування механізмів забезпечення державного управління інформаційно-психологічною безпекою України в умовах ведення проти неї деструктивного інформаційно-психологічного впливу не розгорнуті, бачення їх фрагментарні та неузгодженні. Такий стан справ характерний для більшості пострадянських держав. Серед країн СНД попереду в розробці системних підходів до проблематики інформаційно-психологічного забезпечення безпеки стоїть Росія. Російська наукова думка з цієї проблематики, очолювана професором І. Панаріним, виступає за забезпечення системного підходу до проблематики інформаційно-психологічної безпеки держави, врахування світового досвіду.

Мета. Мета даної публікації – на досвіді інформаційної та ідеологічної боротьби між Радянським Союзом і Заходом, управління пропагандою та контрпропагандою, з позицій системного аналізу зробити спробу в загальних рисах визначити уроки для України у справі формування механізмів забезпечення інформаційно-психологічної безпеки.

Викладення основного матеріалу. Україна на міжнародні арені визнана державою з обмеженими можливостями. Внутрішні загрози, пов’язані зі

слабкістю політичних інститутів, неефективною державною політикою, структурними деформаціями в економіці та незавершеністю процесу національного будівництва переважають над зовнішніми викликами. Це знижує суб'єктність України як міжнародного політичного гравця та робить її заручницею власної внутрішньої політики. Значною є вразливість України та її громадян від зовнішніх, переважно російських, інформаційно-психологічних впливів. Але це не означає, що Україна не повинна ставити власні зовнішньополітичні цілі, докладати зусиль для здійснення вигідних для себе змін у регіоні. Майбутнє несе для України як нові загрози, так і нові можливості. Питання полягає в тому, наскільки активною та ефективною буде зовнішня політика України, її національна безпека, щоб скористатись новими можливостями та відреагувати на загрози.

Для завоювання «умів та сердець» сьогодні, в першу чергу, використовуються інформаційні форуми, блоги, соціальні мережі, але в діючому арсеналі залишаються й перевірені традиційні засоби: агітснаряди та бомби, завантажені листівками, радіо, ЗМІ, телебачення. Тому вивчення класичного досвіду минулих часів – ключ до оволодіння сучасними методами та засобами інформаційно-психологічного впливу, до формування механізмів управління інформаційно-психологічною безпекою.

Відомо, що у любій війні перемагає той, у кого сильніша зброя і той, хто найбільш вміло використовує цю зброю. Значить, перш за все, треба знати тактико-технічні параметри зброї противника. Головна зброя наших сьогоднішніх противників та конкурентів – радіо, телебачення, преса, Інтернет та технології прихованого інформаційно-психологічного впливу. Їм вдалось взяти під контроль подавляючу більшість інформаційного ресурсу та простору України.

У сьогоднішньому інформаційному світі на зміну військовим операціям приходять інформаційні війни. Аналітики характеризують сучасні конфлікти наступним чином: на зміну конфліктам з протистоянням держав приходять змішані конфлікти (де сторонами виступають не окремі держави, а коаліції

держав, воєнно-політичні блоки тощо); «інформаційні війни» є першою, і часто визначальною, стадією конфлікту; змінюються приводи до війни (відсутність демократії, конфлікт населення з владою тощо); війни протікають як спецоперації – не проводиться загальна мобілізація, на перше місце виходить значення інформаційної зброї, військово-повітряних сил, розвідки та високоточної зброї; воєнним діям властиві динамічність та короткий термін; країни, які не мають підготовлених до ведення сучасних воєнних дій збройних сил, зокрема інформаційно-технічної та військово-повітряної складової, сучасних систем озброєння, ефективних механізмів інформаційно-психологічного ураження та протидії, втрачають свій суверенітет.

Також зростання важливості інформаційних ресурсів і значні можливості інформаційно-психологічного впливу та пропаганди на будь-які сфери життєдіяльності держави за допомогою інформації та інформаційних технологій провокують у світі «гонку інформаційних озброєнь», першість у якій посідають США. Водночас, все частіше учасниками «бойових дій» в інформаційних війнах стають не лише держави, а й інші суб'єкти – ТНК, окремі соціальні групи (включаючи злочинні угрупування, терористичні організації), громадські організації тощо.

Інформаційно-психологічний вплив, як дія на стан, думки, почуття іншої людини психологічними засобами, тісно пов'язаний з традиційним терміном «пропаганда», як поширення фактів, аргументів, чуток, відомостей для впливу на людину або громадську думку. В 1622 році термін «пропаганда» вперше був введений Папою Римським в зв'язку з тим, що в ході 30-річної війни між католиками та протестантами католики несли величезні втрати. Для того, щоб збудити у католиків бойовий дух, був створений спеціальний підрозділ – Конгрегація пропаганди віри. З 1622 року до Першої світової війни термін «пропаганда» використовувався як релігійний. Проте в ході даної війни вперше з'явились спеціальні підрозділи сил та засобів для ведення пропаганди на війська та сили противника. В 1967 році А. Даллес – головний організатор інформаційної війни проти Радянського Союзу – вперше вводить термін

«інформаційна війна», розуміючи під ним особисті, розвідувальні та диверсійні дії з підриву тилу противника методами інформаційного впливу. В 1985 році термін «інформаційна війна» був озвучений в Китаї. В 1992 році у США з'являється спеціальний документ Комітету начальників штабів США, який називається «Інформаційні війни»; він був присвячений досвіду дій збройних сил і державних структур США в зоні Персидської затоки під операції «Буря в пустелі». В 1995 році термін «інформаційна війна» з'являється і в Росії. Інформаційна війна – це вплив на систему прийняття рішень керівництвом держави, громадської або релігійної організації, спроба формувати суспільну думку і суспільну свідомість. Можна виділити основні важелі впливу: книги, кінофільми, телебачення, інтернет, друковані ЗМІ [1].

В марксистсько-ленінській літературі поняття «пропаганда» в широкому значенні визначалось як особливий рід соціальної діяльності, основною функцією якого є розповсюдження знань, ідей, художніх цінностей та іншої інформації з метою формування визначених оглядів, уяв і емоційних станів, а через них здійснення впливу на поведінку людей. В вузькому смисловому значенні поняття «пропаганда» трактувалось у радянські часи як діяльність з розповсюдження в масах ідеології та політики визначених класів, партій та держав. Також вживалось таке поняття як «ідеологічна або політична пропаганда». Агітаційно-масова робота, лекційна пропаганда, культурно-просвітня робота, ЗМІ визначались як засоби пропаганди [2].

На відміну від науки, ідеології, мистецтва головним завданням пропаганди є не виробництво нових духовних цінностей, а їх розповсюдження та запровадження. Те, що відкрито в науці, художньому освоєнні світу, усвідомлено ідеологами, за допомогою пропаганди ніби заново відкривається конкретній людині. Пропаганда не зводиться до простої передачі духовних цінностей, а передбачає їх творчу переробку з урахуванням конкретної ситуації, особливостей аудиторії, умов, в яких вона ведеться. Найтіснішим чином пропаганда пов'язана з інформаційною діяльністю.

Інформаційно-психологічний вплив, як засіб пропаганди на широкі верстви населення в державному управлінні, вперше широко був застосований у фашистській Німеччині. Раніше вважалось, що цей креатив XX століття належить США. Але з розсекречених кілька років тому британських архівних документів випливає, що саме Гітлер мав своє потужне широкомасштабне державне телебачення. Його технічний рівень випередив світовий досвід щонайменше на 30–40 років. Це дозволило, зокрема, в 1936 році транслювати в ефір телевізійні репортажі про Берлінську олімпіаду. Більше того – німецьке телебачення широко використовувало відеомагнітофони, які з'явилися на радянському телебаченні лише в середині 60-х років. З 1939 роки по 1944-й рік, до того дня, коли були розбомблені останні німецькі телецентри, глядачі не бачили на своїх домашніх телеекранах жодної передачі про війну, жодного репортажу з фронту, коментаря з приводу політичних подій. Весь телепродукт подавався під гаслом «В Берліні все спокійно, в Німеччині все гаразд». Головні цінності, що подавались телеглядачам – це німецька історія, німецька родина, німецька культура, німецький народ, а решта було в підтекстах, або в коротких, старанно препарованих і дозованих випусках кінохроніки, але не на телебаченні, а в кінотеатрах – перед фільмами. В такий спосіб створювалося потрібне владі враження, що справжнє життя – не за вікном і навіть не на фронті, а на екрані. Тобто, в фашистській Німеччині вже тоді діяв принцип сьогоднішнього телебачення: немає на екрані картинки війни – значить війни немає взагалі. Деякі зарубіжні експерти навіть стверджують, що психологічний опір німців був зламаний не після того, як армії союзників з боями перетнули кордони Рейху, а коли у квартирах і будинках обивателів згасли телеекрани [3].

До речі, однією з причин поразки білого руху в роки громадянської війни, за твердженням фахівців, була недооцінка ним потужності та можливостей пропаганди і контрпропаганди на відміну від продумано побудованої, наступальної, диференційованої, мобільної (масований випуск спец газет, агітпотяги, за листування території противника з аеропланів) пропаганди більшовиків.

Перші досліди зі створення психологічної зброї почались у Радянському Союзі у 20-х роках минулого сторіччя. Цю роботу очолював видатний російський психолог, невропатолог і психіатр, академік В.М. Бєхтєрєв. У 1925 році були проведені перші досліди з колективного навіювання емоцій на відстані. Через 60 років, в 1989 році на телеекранах з'явилась людина, яка одразу стала відома всій країні – А. Кашпіровський. Вперше людина із неординарними здібностями отримала для своєї практики аудиторію розміром з цілу супердержаву. І це не випадково, адже ситуація в країні, що виходила з-під контролю вимагала кардинальних дій. ЗМІ стверджують, що колишній керівник «Білого братства» Кривоногов, також фахівець з зомбування, адже він брав участь у розробці радянської психотропної зброї [4].

Радянська пропаганда визначала «психологічну війну» як планомірне використання пропаганди та інших акцій з метою впливу на погляди, почуття, поведінку соціальних груп в країнах соціалізму. Мета психологічного ведення війни – підрив волі до спротиву у ворожій армії та цивільного населення.

Термін «психологічна війна» вперше застосували колишні співпрацівники Управління воєнної інформації та Управління стратегічних служб США П. Лайнбарджер, М. Чукас [5].

Штабом психологічної війни проти СССР тоді був комітет з питань інформації та культурних зв'язків, розквартирований у штаб-квартирі НАТО. Комітет розробляв методи психологічної роботи проти комунізму, аналізував інформацію про радянську політику в різних галузях і надавав рекомендації відповідним пропагандистським службам щодо здійснення контрпропаганди, слугував інформаційним та консультативним органам для держав – членів НАТО в їх контрпропагандистських заходах проти соціалістичних країн. Активну допомогу комітету в реалізації інформаційно-психологічних заходів проти СССР та країн табору соціалізму надавали: центр Атлантичних досліджень, Атлантичний інститут, Гуверовський інститут війни, революції та миру, Російський інститут, Інститут з питань комунізму при Колумбійському університеті, Федеральний інститут з вивчення Сходу і міжнародних відносин в

Кельні, Національний центр наукових досліджень в Парижі, Інститут з вивчення СРСР у країнах Східної Європи при університеті в Глазго. Комітет мав спеціальний відділ кіно, радіо і телебачення та співпрацював з радіостанціями «Вільна Європа», «Німецька хвиля», Бі-Бі-Сі. Щорічно інформаційно-видавнича служба НАТО випускала десятки книг та брошур, які розсилались безкоштовно в бібліотеки, штаб-квартири політичних партій, організацій, редакцій країн-союзниць, учасникам різних зібрань, туристам [6].

В своїй інформаційно-психологічній війні проти СРСР Захід вдало використав «споживчу психологію», як одне із найбільш слабких місць радянської людини в умовах дефіциту товарів. Об'єктивне бажання радянської людини досягти більш високих споживчих стандартів Заходу успішно трактувалось західними пропагандистами як трансформація радянського ладу у бік прийняття ліберальних цінностей споживчого практицизму. Фахівці інформаційно-психологічної війни Заходу усвідомили, що об'єктивний процес росту споживчих потреб населення СРСР – це широкий шлях для впливу на свідомість радянської людини та успішного маніпулювання нею.

Радянський Союз, в силу своїх економічних обставин (обтяжлива у фінансовому та економічному відношенні гонка озброєнь) не мав змоги оперативно та успішно відреагувати на зростаючі споживчі потреби населення, що мало своїм наслідком радянський дефіцит, довгі черги, торгівлю з-під прилавка. Такий стан речей обеззброював радянських пропагандистів в їх роботі з широкими масами населення. Тому СРСР вів проти Заходу ідеологічну війну, вів боротьбу за мир через політику розрядки, а Захід широким фронтом, багаточисельними, щедро профінансовані контрпропагандистськими силами, вів успішну та в кінцевому результаті переможну інформаційно-психологічну війну. За оцінками експертів західна інформаційно-психологічна потуга проти ідеологічної війни СРСР велась у відношенні як дванадцять до одного на користь Заходу. Необхідно врахувати, що успішною була боротьба Заходу проти СРСР і у царині свободи слова та прав людини, демократії.

Американський політолог Пол Холландер ще в 1973 році у своїй книзі «Радянське і Американське суспільство. Порівняльний аналіз» передбачив, що, з точки зору психології, очікування люди на низькому рівні життя мають високу здатність до збереження лояльності. Але їх скромні очікування вийдуть із-під контролю, коли рівень життя підвищиться, і їх потреби почнуть вчиняти неприємності політичного або економічного характеру [7]. П. Холландер виявився правим: саме ріст благополуччя радянської людини, її підвищені споживчі потреби, за прикладом Заходу, стали однією із причин ерозії радянського політичного та економічного ладу.

Західними фахівцями інформаційно-психологічної війни (Роберт Мертон, Жак Еллюль, Пол Лазарсфельд) на початку 60-х років минулого століття було введено поняття «соціологічна пропаганда», в якій мова йде про «технологічну пропаганду» або «пропаганду фактів». Підкреслюючи більшу ефективність пропаганди фактів в порівнянні із закликами та прямими умовляннями, вони звертають увагу на таку її властивість, як здатність зберігати у слухача або глядача відчуття «автономії», добровільності прийнятого під її впливом рішення. Самим масштабним і всепроникним видом «соціологічної» пропаганди Еллюль вважав американську рекламу.

Пропаганда фактів, вважав Ж. Еллюль, не намагається багато розповідати людям про те, куди їм йти, але вона скоріш вказує шлях, який вони повинні вибрати. Пропаганда фактів діє не прямо, не за приписом. Сукупна система фактів несе, так би мовити, свою особисту інтерпретацію. Це, по суті, силогізм з очікуваним висновком – висновком, який повинен бути зроблений аудиторією, а не пропагандистом. В книзі «Пропаганда. Формування стосунків людей» Ж. Еллюль визначає «соціологічну пропаганду» як «до-пропаганду» або «під-пропаганду», яка створює сприятливий клімат для прямого навіювання, підготовлює для нього відповідні умови. «Соціологічну пропаганду» Еллюль порівнює з оранням поля, пряму пропаганду – з засіванням. Політичний та ідеологічний зміст «соціологічної пропаганди» багатьма не вловлюється: на людей діє соціальне оточення, світ речей,

духовних та моральних цінностей – та велика множина факторів, які в сукупності характеризують певний образ життя. Вплив «соціальної пропаганди» направлено в більшому ступені на весь стиль життя людини, ніж на думки або навіть на один особливий курс поведінки, це проникнення ідеології посередництвом її соціологічного контексту [8].

Пропаганда в традиційному розумінні розповсюджує ідеї, доктрини, світогляд, з тим, щоб скерувати аудиторію до певних дій, спонукати прийняти той чи інший політичний та економічний устрій суспільства. «Соціологічна пропаганда», навпаки, за допомоги вже існуючих соціальних, економічних і політичних факторів формує психологію, яка призвана адаптувати маси до «специфічного соціологічного контексту», до цінностей певного строю, до його ідеології проти цінностей і ідеології іншого порядку. «Соціологічна пропаганда» може проникнути у свідомість мас, що живуть в закордонній країні, тільки через міф. Вона не може оперувати простими аргументами «за» та «проти». Вона не може адресовуватись вже існуючим поглядам, але закликає створити образ, що буде діяти як рушійна сила. Цей образ повинен мати емоційний характер, завдяки чому людина вірить в реальність його змісту не замислюючись.

Для розуміння причин поразки СРСР в ідеологічній війні з Заходом необхідно проаналізувати механізми державного управління радянською системою зовнішньополітичної пропаганди.

Радянський механізм державного управління системою зовнішньополітичної пропаганди був досить потужним. В нього входили: ТАРС, яка щоденно готувала більше 300 повідомлень; ГРІДЗ (Головна редакція інформації для закордону) готувала матеріали на 115 країн світу (73% країн); АДН, як громадська інформаційна служба; структура центрального радіомовлення на зарубіжні країни (в системі Держтелерадіо) вела передачі на 75 мовах світу по 1800 годин на тиждень; радянські друковані видання розповсюджувались у 140 країнах світу; Союз заради спілок дружби та культурних зв’язків з зарубіжними країнами підтримував контакти з більше ніж

9000 організацій у 140 країнах світу (90% країн) та мав свої представництва майже в 70 країнах світу (45% країн) і вів широку інформаційну роботу з закордонною громадськістю.

Але Захід у своїй інформаційно-психологічній потузі проти СРСР задіяв всі зовнішньополітичні установи, широку мережу радіостанцій, інформаційних агентств, численні світові ЗМІ, науково-дослідні інститути, неурядові організації, політиків, науковців, дисидентів тощо. В апараті президента США з'явилась спеціальна посада – помічника з питань психологічною війни. Потужність інформаційно-психологічного впливу Заходу на СРСР була у відношенні 12:1, за дослідженнями академіка І. Панаріна.

В 1981 році в США був розроблений проект «Істина», який передбачав організацію пропаганди проти СРСР шляхом швидкого інформаційного реагування, а також пропаганди привабливості самих США. В 1983 році з'явився проект «Демократія», в рамках якого був створений штаб при Раді національної безпеки з психологічного впливу на СРСР через емігрантські центри, організацію прямого ТВ-мовлення зі США через супутники на посольства США в соціалістичних країнах, підтримку опозиційних партій, профспілок. Для вивчення індивідуальних особливостей політичної еліти СРСР та ефективного впливу на неї була створена ціла наука – кремлінологія. В США вивченням СРСР займались 170 університетів та дослідних центрів. Економічний результат інформаційно-психологічної війни проти СРСР характеризують наступні показники 1985 та 1991 років: радянський золотий запас зменшився з 2500 тон до 240 тон; офіційний курс долара до відношенню до карбованця зріс від 0,64 крб до 90 крб; офіційні темпи росту радянської економіки упали від + 2,3% до -11%; зовнішній борг СРСР зріс з $10,5 млрд до $52 млрд [9].

Російський дослідник інформаційно-психологічного протиборства І. Панарін серед причин розпаду Радянського Союзу називає: недооцінка військово-політичним керівництвом СРСР ролі та значення інформаційних чинників в геополітичній боротьбі двох систем; невміння вести інформаційну

війну; звуження інформаційної війни тільки до ідеологічної боротьби без постановки завдань щодо розвалу країн-противників методами інформаційно-психологічної війни; незнання та невміння сформувати свій радянський інформаційно-аналітичний спецназ; відсутність радянського супутникового телебачення у відповідь на створення CNN у 1980 році; зацикленість на створенні та фінансуванні робітничих, народних, демократичних партій за кордоном замість використання такої демократичної переваги, як формування та фінансування неурядових організацій [10].

Таємницю успіху США в геополітичній боротьбі з СРСР аналітики вбачають в ефективності американської системи діагностики суспільної думки та відповідної реакції на неї як в США, так і в цілому світі. Це дозволяє США досягати успіху в глобальному інформаційно-психологічному протиборстві за домінування в інформаційній сфері, що розгорнулось між провідними країнами світу.

Щоб стати успішним гравцем у глобалізованому світі, країна повинна бачити себе частиною світових та регіональних трансформацій, прогнозувати їхні наслідки та робити кроки до моделювання найоптимальнішої для себе ситуації. Активна зовнішня політика дасть змогу Україні підвищити власну суб'єктивність у регіональному вимірі. Пасивне слідування у фарватері зпродукованих зовні ініціатив може мати тяжкі наслідки для України, аж до втрати реального суверенітету.

Для України боротьба на інформаційному фронті поки що не є успішною (з огляду на висвітлення у ЗМІ «газової війни» з російським «Газпромом», скандалів навколо продажу Україною зброї, втратою шельфу біля о. Зміїний тощо). Багато в чому це наслідок проблеми неефективності системи державного управління. Широка практика застосування інформаційної зброї породжує, з одного боку, кризу довіри до структур інформаційного суспільства, які покликані забезпечувати інформаційну безпеку, кризу довіри до джерел інформації (за таких умов зростає вага «брендованої» інформації та джерел, які ті чи інші суб'єкти суспільних відносин вважають достовірними), а з іншого боку – тенденцію до

зміцнення державами та іншими суб'єктами систем та механізмів захисту від інформаційних атак, «оборонної інформаційної зброї» [11].

Росія і в подальшому, залишаючись ключовим партнером України, матиме вплив на її зовнішню політику з огляду на залежність української економіки від імпорту російського газу; спільний українсько-російський інформаційний простір та інформаційний вплив Росії на Україну; активну присутність в Криму проросійських політичних сил та перебування Чорноморського флоту РФ; зацікавленість США в Росії , як в безпековому партнері. Чинник інформаційно-психологічного впливу Росії на Україну зростатиме з огляду на посилення ролі інформації у конкуренції між державами. Преса російською мовою в Україні видається річним тиражем близько 32 мільйонів екземплярів і становить дві третини української преси. Навіть ставиться пробне питання про те, що росіяни в Україні не є діаспорою, а одним з двох державо утворюючих народів України, і тому Україна є також державою росіян, як і українців [12].

Інформаційно-психологічна війна проти України має за мету захоплення енергетичних, сировинних і людських ресурсів з використанням психологічного впливу на свідомість людини, на релігію, історію, філософію, науку. Українському народові, як жертві цілеспрямованої інформаційно-психологічної агресії, навіюються хибні уявлення про те, що в дійсності робиться в суспільстві та в житті людей. Все це дозволяє інформаційному агресору маніпулювати Українським народом та його елітою, привласнювати його ресурси без збройного втручання, практично не зустрічаючи ніякого супротиву.

Треба пам'ятати, що країни, які програють інформаційно-психологічну війну, програють її майже «назавжди», оскільки усі їхні кроки щодо реваншу вимагатимуть колосальних матеріальних і інтелектуальних затрат та будуть контролюватись і нейтралізовуватись переможцем. Інформаційна безпека суспільства і держави характеризується рівнем їхньої захищеності, стійкістю основних сфер життєдіяльності (економіки, науки, техносфери, сфери

управління, військової справи, суспільної свідомості) стосовно небезпечних інформаційних впливів. Інформаційна безпека держави визначається спроможністю нейтралізувати такі деструктивні впливи.

Використовуючи інформаційний простір, можна досягнути будь-якої мети. Сьогодні можна не оголошувати війни, достатньо увімкнути сателіти, радіо, надрукувати газети і безплатно роздати людям. Тому Україна не зможе забезпечити свою національну безпеку, не усвідомивши і не оволодівши системою методів і засобів інформаційно-психологічного протиборства та інформаційно-психологічних війн, як основи війн сучасної інформаційної доби, і не створивши національної комплексної системи їх реалізації та системи державного управління ними.

Оскільки інформаційна безпека дорівнює національній безпеці, то час вимагає негайного створення потужних інформаційно-аналітичних і інформаційно-пропагандистських структур, призначених для реалізації інформаційних моделей управління суспільством.

На жаль, процеси інформаційно-психологічної та технічної деградації в Україні не зупиняються. Так, деградує дротове мовлення, залишившись без державної підтримки. Дротове мовлення, запроваджене в радянські часи, зіграло свою неоціненну роль у формуванні світогляду багатьох поколінь, інформуванні населення про політику держави. Воно психологічно об’єднувало мешканців далеких селищ, міст та хуторів в одну велику державу. За даними Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, кількість радіоточок в країні скоротилася з 19 млн (у 1991році) до нинішніх 2,7 млн. Тим часом дротове радіо, особливо у сільській місцевості, наголошують люди, дуже потрібне. Адже, окрім просвітницької, інформативної ролі, воно завжди виконувало й роль мобілізуючу в разі якихось непередбачуваних обставин чи потреб. Розвиток радіомереж – справа перспективна. Радіомережі необхідно модернізувати, змінивши на ефірні, а згодом – і на цифрові [13].

Деградує й українське кіно. І в цьому, ігноруючи досвід Радянського Союзу, українська держава кинула на призволяще одне із найважливіших видів

мистецтв, що безпосередньо формує національний світогляд, сприяє посиленню психологічного імунітету до спотворених уявлень про добро і зло. Так, кіностудія Довженка, маючи статус Національної, не отримує належного державного фінансування і просто виживає. За 20 років незалежності на українське кіно з державних коштів була виділена сума, яка дорівнює 60 відсоткам бюджету одного із останніх фільмів М. Михалкова. Результатом такого державного управління є засилля іноземного кіно, відсутність молодого покоління режисерів, достатньої кількості сучасних кінотеатрів. Стратегічно для України необхідно вдосконалити нормативно-правову базу для створення сприятливого клімату фільмовиробництва, поширення фільмів. Потрібна чітка державна програма розвитку кіноіндустрії з акцентом саме на мало бюджетних фільмах, враховуючи державні можливості. Доречно створити інституцію на кшталт британського кіноінституту, що визначатиме національну політику у сфері кінематографа [14].

Не врахування законів пропаганди та її могутнього засобу – інформаційно-психологічного впливу в державному управлінні стало однією з причин зменшення до 62,8% числа тих, хто підтримує в Україні незалежність. Інститут соціології НАН України з'ясував, що 30% наших співвітчизників тужать за часами СРСР. Адже за законами психології забувається все погане, що було у ті часи, а згадується щось приємне: соціальна захищеність, впевненість у завтрашній день [15].

Суспільне життя приносить нові методи мовлення в інформаційному просторі. Так російське інформаційне агентство «Коммерсант» запустило власний цілодобовий інформаційний телеканал «КОММЕРСАНТЪ-ТВ», призначений для перегляду без звуку. На екран передаються новини в текстовому вигляді (іноді проілюстровані фотографіями), прогноз погоди, котирування валют і акцій, відеоряд про зарубіжні події з рядком коментарів. Робота телеканалу заснована на новому пропагандистському методі – паралельному медіа-споживанні. Новий метод враховує те, що сьогодні все більше людей при включеному телевізорі читають газету або щось роблять в

інтернеті. Глядачі все частіше дивляться телевізор без звуку – в аеропортах, на вокзалах, в кафе, в холах готелів і навіть часом вдома за сімейним сніданком. У цих випадках, як джерело інформації залишається тільки картинка і рядок, що біжить. В порівнянні із стандартним ТБ з вимкненим звуком інформаційна насиченість «КОММЕРСАНТЪ-ТВ» значно більша [16].

Пропагандистський метод – паралельного медіа-споживання також виступає запасним варіантом на випадок зникнення друкованих ЗМІ. Таку ситуацію в майбутньому передрікає ООН. Всесвітня організація інтелектуальної власності, що є одним з відділень ООН, вважає, що друковані газети до 2040 року будуть повністю замінені цифровими носіями. Даний процес є еволюційним, оскільки, наприклад, в містах США книги на цифрових носіях вже продаються краще паперових, а бібліотеку знайти все важче. Проведені дослідження свідчать, що в США зникнення друкованих газет відбудеться навіть раніше, ніж в Європі – до 2017 року [17].

Представники друкованих ЗМІ з цим не погоджуються. На сьогоднішній день 2,3 мільярда людей на планеті щоденно читають друковані ЗМІ. Такі дані наведено у жовтні 2011 року на 63-му Всесвітньому газетному конгресі в Австрії і 18-му Міжнародному форумі редакторів, тобто сьогодні газети випереджують Інтернет за обсягом світової аудиторії. Сьогодні газети запускають свої особисті телеканали, радіостанції, інформаційні портали, а інтернет-видання все частіше повертаються до джерел – друкованим газетам та журналам [18]. На привеликий жаль, в Українська держава недооцінює роль національних друкованих ЗМІ в інформуванні та вихованні населення.

Існує соціальний закон залежності стабільності політичної системи від швидкості і повноти отриманої інформації: наскільки швидко і повно політична еліта держави отримує достовірну інформацію і наскільки швидко на неї реагує, від того залежить стабільність політичної системи будь-якої держави. Забезпечується діяльність цього закону ефективними та своєчасними управлінськими рішеннями. На жаль, в Україні існують серйозні проблеми в інформаційно-психологічному просторі, що межують з загрозами втрати

інформаційного суверенітету як складової національної безпеки. РНБО України змушена була визнати, що національний інформаційний простір сьогодні не є українським і не відповідає національним державним інтересам та навіть реально становить їм загрозу [19].

Для прикладу, Молдова з метою збільшення швидкості та повноти отримання інформації свої бібліотеки з 2012 р. перетворить в інформаційні центри. Такий стратегічний крок є частиною проекту Міністерства культури, за фінансової підтримки США, яка надасть на реалізацію проекту близько 10 млн доларів США. Після реорганізації ці культурні центри зможуть продавати книги, надавати інформацію про наявність робочих місць, послуги з доступу до інтернету. В 2012 році планується оснастити необхідним устаткуванням 60 бібліотек. В 2014 році цей проект повинен охопити близько 1300 бібліотек по всій країні [20].

Проблема загрози втрати інформаційного суверенітету України є суто управлінською проблемою. Адже українська законодавча база у сфері мас-медіа занадто демократична та лібералізована, не передбачає чітких захисних функцій в життєво-важливих сферах (економічній, військовій, інформаційній). Ми конституційно відмовились від державної ідеології і нічого не запропонували взамін, не спромігшись навіть сформувати національну ідею. Темпи капіталізації інформаційного ресурсу під оманливі гасла демократичних перетворень, виявились згубними, а держава катастрофічними темпами втрачає важелі управління ними.

На світанку ери ЗМІ Наполеон говорив, що дозволити собі не займатись пресою – це значить заснути на краю прірви. На жаль, українська держава дозволила собі заснути на краю прірви. Держава втрачає інформаційний простір на користь сусідів. Дійшло до не зрозумілого та трагічного: центральні державні газети «Голос України» та «Урядовий кур'єр», що оприлюднюють закони, укази, постанови, – не продають в газетних кіосках. Українського художнього та документального кіно, вітчизняної телефільмопродукції майже не має. Національний інформаційно-культурний простір, загальнодержавну

мережу книгорозповсюдження – пошматовано. Суспільство стурбовано сумнівним змістом та якістю наповнення теле- та радіоефіру.

Проблематичним залишається і наукове забезпечення інформаційно-психологічної безпеки держави, розробка і затвердження понятійного апарату.

А в цей час в Європі інформаційні ресурси на 40% належать державі, 60% – приватним структурам (відповідно теорії сталості бінарних систем). В Україні ж лише 10% інформаційних ресурсів належить державі, а 90% – приватному сектору. В Україні відсутні потужні державні електронні ЗМІ. При такій несприятливій для держави пропорції виникає реальна загроза втрати державою інформаційного суверенітету. Бюджет Національної Радіокомпанії України у порівнянні з польським та румунським радіо становить 10–15%. Польща має 5 державних радіопрограм, 4 державні телепрограми, які охоплюють всю польську територію. У Франції картина аналогічна.[21]

Український філософ С. Дацюк, аналізуючи ризики та безпековий інформаційно-психологічний стан України, як колишньої радянської республіки, здійснив спробу сформувати принципи для відносин України з Росією: цивілізована та цивілізаційна конкуренція; сильна Росія, сильна Україна; консенсус замість компромісу; симетрична залежність України від Росії та Росії від України; розподілене світове лідерство між Україною та Росією; інфраполітика як політика освоєння світу через розгалужені, інноваційно мобільні інфраструктури; багатомірність самовизначення (домінуючий розвиток соціальних, правових, управлінських теорій) України замість багатовекторності; побудова європейської цивілізації в Україні [22].

До речі, Росія здійснює реальні кроки щодо створення підґрунтя для посилення цивілізаційної конкуренції за історичну першість у формуванні європейської цивілізації. В основу відповідної широкої інформаційно-пропагандистської кампанії покладено дані археологічних досліджень, що проводяться в селі Костенки Вороніжської області, де сучасна людина проживала вже 45 тисяч років тому, раніше, ніж де-небудь на території Європи. Звідси, за твердженням російських археологів, підтриманих державною

пропагандистською машиною, почалось заселення континенту, було винайдено колесо та одомашнено коня. Відносно точки зору відомого російського видавця та політолога Геннадія Клімова, древні люди на цих теренах отримали деякі нові властивості свідомості: перейшли від способу мислення на основі аналізу до способу мислення на основі синтезу [23].

Визнаний російський фахівець з проблем контрпропаганди та інформаційної війни професор І. Панарін на власному сайті опублікував статтю «Идеология Победы России в информационной войне», в якій звинувачує спецслужби Британії та США в намаганні реалізувати сценарій розвалу Росії, як це було в 1917 році. На його думку, ІІ світова інформаційна війна розпочалася в 2011 році та буде продовжуватися по 2020 рік і матиме 3 етапи. Перший етап – 2011 рік по 30 грудня 2012 року. Перемогою Росії на першому етапі у війні стане створення Євразійського союзу. Другий етап – 2013 рік по 30 грудня 2016 року. В цей період відбудеться революція в США та втрата доларом позицій світової валюти. Третій етап – 2017 рік по 9 травня 2020 року завершиться формуванням нової моделі світового духовно-цивілізаційного розвитку. Головне, на думку автора, для перемоги в інформаційній війні, РФ стратегічно необхідна державна інтеграційна ідеологія, разом із ідеологією інтелектуальної та духовної свободи, патріотизму і державності, соціального партнерства, євразійської інтеграції. Стратегічно для Росії (як для України – З.К.) знайти золоту середину між духовними цінностями і досягненнями інформаційної революції та створити свій інформаційний щит і інформаційний меч. Тільки духовно-моральна Русь, на думку І. Панаріна, може запропонувати світові нову модель розвитку – модель православно-католицьку, модель розвитку людського потенціалу, модель конструктивного діалогу, унікальних цивілізацій для формування моральної ноосфери [24].

Висновки. З ХХ сторіччя управління інформаційними потоками стає визначальним чинником завоювання, збереження та утримання влади. З досвіду ідеологічної та інформаційної боротьби між Радянським Союзом і Заходом випливає, що політична діяльність розглядається як інформаційно-психологічна

боротьба за управління психікою еліти і соціальних груп суспільства. З впровадженням цифрового мовлення ці загрози посилюються, і держава повинна прогнозувати виклики в системі комунікативної політики і передбачити дієву управлінську систему впливу та реагування, механізми захисту національних інтересів. Треба пам'ятати, що програш в інформаційно-психологічній війні веде до втрати незалежності та викривлення історії переможцем на свою користь та на довгий історичний період.

В Україні існує загрозлива недооцінка значення інформаційно-психологічного аспекту в процесі розбудови життєздатної держави, консолідації суспільства, євроінтеграції та духовного відродження українського народу. Інформаційно-психологічний простір України не став засобом утвердження державницьких національно-культурних цінностей. Інформаційна політика держави не стала найбільш мобільним державним інструментом управління при подоланні внутрішніх та зовнішніх інформаційних та соціально-психологічних загроз.

Проти України методами інформаційного тероризму та інформаційно-психологічної війни здійснюється цілеспрямований негативний інформаційно-психологічний вплив з метою дестабілізації соціально-політичної та соціально-психологічної обстановки і прискорення дії механізмів деградації нації. Державу хочуть позбавити права на державні ЗМІ, права голосу, права впливати на своїх громадян шляхом передачі цього права у приватні руки.

Узагальнюючи досвід США з організації ефективної системи діагностики суспільної думки в країні та світі і відповідної реакції на неї, українській державі також слід продумати відповідну систему, яка здатна буде понизити ризики в інформаційно-психологічній сфері.

Україна повинна мати свою ефективну державну пропаганду та контрпропаганду, щоб протидіяти загрозам в інформаційно-психологічній сфері. Необхідно створити ефективну державну систему інформаційно-психологічного протиборства, посилити фінансування державних ЗМІ за принципом головного пріоритету, прискорити процес формування позитивного

іміджу України за кордоном, поширити радіо- та телемовлення за межі держави, особливо на країни, де сформувалась чисельна українська діаспора, та на інші країни на основних мовах світу.

Україні терміново необхідні: своя національна система аналізу соціально-політичної інформації (поточної і перспективної); надійна система безпеки (захисту) від негативних інформаційно-психологічних впливів геополітичних конкурентів та противників; інформаційна стратегія та програма її реалізації. Ці системи, стратегія та програма повинні визначати перспективи розвитку інформаційної сфери як ключового чинника зовнішньої та внутрішньої політики держави.

Україні, за прикладом Росії, для ефективного протистояння в інформаційній війні, стратегічно необхідна державна інтеграційна ідеологія, де регіон чітко сприймається та виступає як невід'ємна частина України, разом із ідеологією інтелектуальної, духовної свободи, широкого патріотизму та соціального партнерства. Стратегічно для України, знайти свою золоту середину між духовними цінностями та досягненнями інформаційної революції і терміново приступити до створення свого інформаційного щита та інформаційного меча та механізмів управління ними .

Література.

1. Информационная безопасность российской уммы: [Електронний ресурс] // сайт Игоря Панарина – 06.06.11. – Режим доступу: http://www.panarin.com/ comment/16146.

2. Основы коммунистической пропаганды: Учеб. пособия для ун-тов марксизма-ленинизма, школ и семинаров парт. актива / Под общ. ред. В.Г. Байковой, М.Ф. Ненашева, В.Ф. Правоторова. – М.: Политиздат, 1978. – С. 5–6.

3. Гільський В.Н. Хто породив монстра? // «Всеукраїнський загальнополітичний тижневик Міжрегіональної Академії управління персоналом». – 12-18 08.2009. – С. 12.

4. Осипов С. Психотропное оружие. // Аргументи и факти. 1994. – С. 13.

5. Linebarger P. Psychological Warfare. Washington, 1954; M. Choukas. Propaganda Comes of Age. Washington, 1965.

6. Вопросы теории и методов идеологической работы. Вып. 5. Мирное сосуществование государств с различным социальным строем и соврем. идеол. борьба. Ред. коллегия: Курочкин П.К. (гл. ред.) и др. – М., «Мысль». – 1976. – С. 79-84.

7. Hollander P. Soviet and American Society. A Comparison. New York, 1973, p. 39.

8. Ellul J. Propaganda. The formations of Men's Attitudes. New York. 1966. – P. 61–64.

9. Панарин И.Н. Информационная война и геополитика. – М.: Издательство «Поколение». – 2006. – 560 с, 199–202 с.

10.Панарин И.Н. Первая мировая информационная война. Развал СССР. – СПб.: Питер. 2010. – 256 с, С. 164–172.

11.Колектив авторів. Україна-2020: зовнішньополітичні виклики та можливості наступного десятиріччя // Дайджест Українського інституту публічної політики. – Київ. – 2011. – С. 3–4.

12.В Алуште на конференции одесситы предложили считать Украину государством русских: [Електронний ресурс] // г. Релігія в Україні. – 11.06.11. – http://www.religion.in.ua/news/ukrainian_news/10397-v-alushte-na-konferencii-odessity-predlozhili-schitat-ukrainu-gosudartvom-russkix.html.

13. Кирей В. На радіоточках поставлять крапку? // г. Урядовий кур'єр. – 19.08.2011. – С. 3.

14. Тримбач С. Прикро, що на телеекранах – засилля зарубіжного кіно. // г. Голос України. – 26.08.2011. – С. 21.

15. Бекешина І. У ювілей незалежної держави…ностальгія за СРСР? // г. Високий замок. – 25-31.08.2011. – С. 4.

16. «ТВ-фастфуд»: [Електронний ресурс] // російськомовний медіахолдінг «Эксперт». – 05.11.2011. – Режим доступу: http://expert.ru/2011/10/4/tv-fastfud.

17. «Newspapers to disappear by 2040: UN agency chief»: [Електронний ресурс] // Real News Reporter. – 03.10.11. – Режим доступу: http://www.realnewsreporter.com/?p=8218.

18. Александров М. Пресса «обставляет» Интернет // Жизнь в Одессе. – 27.10-6.11.2011. – С. 7.

19. Доповідь секретаря РНБО України Р.Богатирьової «Щодо питання забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері»: [Електронний ресурс] // офіційний сайт РНБО України. – 22.03.2008. – Режим доступу: http://www.rainbow.com.ua/?p=8218.

20. «10 млн долларов на преобразование библиотек в информ.центры»: [Електронний ресурс] // телеканал «ТВ7». – 28.12.11. – Режим доступу: http://tv7.md/ru/news/10-mln-dollarov-na-preobrazovanie-bibliotek-v-inform-centry-7923.html.

21. Набруско В. Чи стане Україна господарем у власному інформаційному просторі? // г. Дзеркало тижня. – 13.09.2008. – С. 19.

22.Дацюк С. Між сциллою та харибдою // г. Персонал плюс. – №23. – 08-14.06.2011. – С. 6.

23. Петров Е. Кто первым найдет сокровища Араты? // г. Интересная газета. – 2011. – №22. – С. 8–9.

24. «Идеология Победы России в информационной войне»: [Електронний ресурс] // Сайт Игоря Панарина. – 12.01.12. – Режим доступу: http://www.panarin.com/comment/16271.

УДК 351.84

Луговенко Наталія Вікторівна
доцент кафедри економічної теорії та фінансів
ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ОЦІНКА І ПРОГНОЗУВАННЯ ПРОЦЕСУ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті обгрунтовується необхідність визначення чинників впливу на розвиток другого та третього рівней пенсійного забезпечення та оцінюються перші результати впровадження пенсійної реформи в Україні. Зроблено спробу окреслити правові межі втручання держави в здійснення недержавного пенсійного забезпечення.

Ключові слова: пенсійна реформа, недержавне пенсійне забезпечення, пенсійна система, державне регулювання.

Lugovenko Nataliya

ESTIMATION AND PROGNOSTICATION OF PROCESS OF INTRODUCTION OF REFORM OF THE PENSION PROVIDING IN UKRAINE

In the article is grounded necessity of determination of factors of influence on development of the second and third levels of the pension providing, and also the first results of introduction of pension reform are estimated in Ukraine. An attempt to outline the legal scopes of intervention from the state in realization of the non-state pension providing is done.

Key words: pension reform, non-state pension providing, pension system, government control.

Луговенко Наталья Викторовна,

ОЦЕНКА И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ВНЕДРЕНИЯ РЕФОРМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье обосновывается необходимость определения факторов влияния на развитие второго и третьего уровней пенсионного обеспечения, а также оцениваются первые результаты внедрения пенсионной реформы в Украине. Сделана попытка очертить правовые границы вмешательства государства в осуществление негосударственного пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: пенсионная реформа, негосударственное пенсионное обеспечение, пенсионная система, государственное регулирование.

Постановка проблеми. Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», прийнятого Верховною Радою України 9 липня 2003 року, зазначено, що розмір матеріального забезпечення в старості залежить від трудової участі громадян у здійсненні соціального внеску до накопичувальної системи пенсійного страхування [1]. Відповідно до нього, пенсійна система країни має забезпечити людей достойним, реальним, постійним та надійним доходом в старості відповідно до особистого вкладу кожної людини протягом періоду її економічної активності.

8 вересня 2011 року Президент України підписав Закон України № 3668-IV «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [2].

Головна новація Закону – встановлення розміру максимальної пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб (на 1 вересня 2011 року – 7640 грн, з 1 жовтня – 7840 грн) Крім того, Закон регламентує уточнення щодо другого рівня накопичувальної пенсійної системи:

- накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування буде запроваджена в рік, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України,

- учасниками ІІ рівня є особи, яким на дату запровадження системи виповнилося не більш як 35 років,
- розмір страхового внеску на дату впровадження системи встановити у розмірі 2% із подальшим його щорічним підвищенням на один відсоток до 7%.

Накопичувальне пенсійне забезпечення базується на індивідуальних рахунках учасників. Ці кошти дійсно повернуться після досягнення пенсійного віку, але за умов того, що суб'єкти, які беруть участь у реформуванні пенсійної системи, функціонуватимуть та забезпечать безпеку коштів на індивідуальних пенсійних рахунках. Такими суб'єктами є державний накопичувальний фонд, корпоративні пенсійні фонди, пенсійні фонди відкритого типу, регіональні та муніципальні пенсійні фонди, компанії по управлінню активами, опікунські банки, страхові компанії та інвестиційні компанії.

Кожний у ланцюжку від підприємств та органів влади, позикодавців (схеми договірних заощаджень) і до інвесторів – має бути у виграші, лише тоді інвестування пенсійних активів буде вигідним. У світі є безліч прикладів, коли великі суми суспільних грошей було змарновано через недосконалу будову чи погане управління обов'язковими програмами колективних заощаджень. Сумна історія пенсійних фондів свідчить про те, що сьогодні необхідно підходити до регулювання діяльності пенсійних фондів з іншої сторони, так як підходять економісти до будь-якої фінансової програми, т.б з урахуванням всіх можливих ризиків, які несуть в собі великі втрати та банкрутство.

Нагадаємо, що перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового пенсійного страхування. Другий – накопичувальна система загальнообов'язкового пенсійного страхування. Третій рівень – добровільне недержавне пенсійне забезпечення. Разом ці три рівні складають пенсійну систему України, яку потрібно розглядати як єдине ціле, чого поки-що не було.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські вчені законодавці і практики вже давно розробляють заходи щодо створення нової, ефективної системи державного управління пенсійними коштами, це такі відомі науковці, як: Е. Лібанова, В. Яценко, Б. Надточій, Б.Зайчук, і зарубіжні Р. Вон, М. Вінер,

Л. Якобсон, Д. Лідеман. Цікавими є наукові праці та аналітичні прогнози: В. Єлагіна, Г. Нечай, А. Федоренко, С. Погорєлова, М. Плаксій та інших.

Мета. Мета написання даної статі співпадає із метою суспільства розібратись, які чинники заважають впровадити та розвиватись другому та третьому рівням пенсійного забезпечення; чітко окреслити, або, принаймні, спробувати окреслити правові межі втручання держави в здійснення недержавного пенсійного забезпечення; з'ясувати фактори впливу на процес гальмування пенсійної реформи; проаналізувати загальну концепцію пенсійної реформи і, можливо, внести свої пропозиції до її поліпшення або уточнення.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останнього десятиріччя численні країни почали реформування пенсійних систем, враховуючи довгострокову перспективу. Причому пенсійні проблеми завжди викликають гострі політичні дебати, такі як: у США, Німеччині, Великій Британії та Росії, або ж масові вуличні протести, як в Італії та Франції. В Україні пенсійні питання ще не вийшли «на рівень Італії, чи Франції», однак соціологічні дослідження свідчать, що абсолютна більшість населення не задоволена існуючою пенсійною системою. Крім того, Міжнародний валютний фонд очікує від України затвердження пенсійної реформи, це, насамперед, і було однією з умов виділення нашій державі кредитного траншу. Це проблеми, які вирішуються на макрорівні, а тим часом, на макрорівні пенсійна система покликана сприяти економічному розвитку держави через вклад у фінансову стабільність, рівномірний та адекватний податковий тиск, акумулювання та інвестування «довгих» пенсійних грошей в економіку країни. Пенсійна система України цим вимогам не відповідає. Вона не забезпечує гідний рівень пенсії, створює проблеми у фінансовій системі країни, надмірно тисне на бізнес, є джерелом шкідливих популістських обіцянок [9].Через незавершеність пенсійної реформи, відсутність другого її рівня, слабку розвиненість третього рівня усі пенсійні зобов'язання нині покладаються винятково на державу, хоча їх слід було б рівномірно розподілити між державою, бізнесом та громадянами. Потрібно чітко визначити межі втручання держави.

Межа втручання держави в здійснення недержавного пенсійного забезпечення в різних країнах встановлюється по-різному. Воно засновується на спеціальних законах про додаткове пенсійне забезпечення, загальному податковому законодавстві, загальних законах про страхову діяльність. Однак це є лише встановлення загальних, мінімально необхідних правил, контроль за їх дотриманням та санкціях (найчастіше – економічних). Звільнення від податків чи пільговий режим оподаткування є найважливішим інструментом державного регулювання діяльності додаткових пенсійних програм. Воно, як правило, служить основним засобом контролю за виконанням всіх інших вимог.

Як вважають дослідники і науковці, втручання держави в діяльність ринків може бути виправдано проявами неефективності ринкового механізму. У фінансових системах, екстерналії, асиметрична інформація і монополія є трьома основними типами прояву неефективності ринкового механізму [8]. Пенсійні фонди несуть в собі інший набір ризиків, ніж інші фінансові інститути, такі як банки. Пенсійні плани є довгостроковими контрактами, і вони складають значну частину грошових накопичень індивіда. Однак наявність активів у пенсійних фондах усуває небезпеку таку як масові вилучення внесків, що можуть виникати при банківських кризах (тобто, екстерналіях). Монополія буде менш проблематичною в індустрії пенсійних фондів, оскільки вхідні бар'єри тут більш низькі, у порівнянні з банківською галуззю.

Наступним негативним наслідком гальмування пенсійної реформи є те, що сьогодні поточні зобов'язання Пенсійного фонду виконуються за рахунок держбюджету, що мінімізує здатність уряду стимулювати економіку за рахунок вільних пенсійних коштів, особливо зараз, в умовах кризи [4].

І хоча альтернативи пенсійній реформі не існує, останніми роками вона загальмувалася. Реформа солідарної системи здійснюється дуже повільно. Накопичувальна система пенсійного забезпечення діє, однак без підтримки держави та за відсутності другого рівня, який планувалося ввести ще в 2007

році, про впровадження третього рівня накопичувальної пенсійної системи не має бути й мови.

Враховуючи існуючий стан системи пенсійного забезпечення, пропонуються наступні пропозиції до урядової концепції пенсійної реформи.

1. Продовжити реформу солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

2. Забезпечити соціальну та фінансову справедливість у солідарній системі шляхом запровадження єдиних для всіх громадян правил пенсійного забезпечення винятково за рахунок страхових внесків.

3.Існуючі пільгові пенсійні режими відрегулювати окремим законом, де передбачити сплату надбавок до пенсії лише за рахунок роботодавців через професійні та корпоративні пенсійні фонди.

4. Зміцнити солідарну систему для недопущення фінансових дисбалансів у бюджеті країни, які сьогодні вносить Пенсійний фонд.

З цією метою проект бюджету ПФ розробляти разом з проектом держбюджету у рамках балансу фінансових ресурсів країни та затверджувати Верховною Радою одночасно з держбюджетом на відповідний рік. Сьогодні фінансовий план Пенсійного фонду затверджує уряд, до того ж, часто з великим запізненням.

5. Терміново запровадити накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування може стати ключовим заходом, який здатний вивести країну на новий рівень економічного розвитку, оздоровити фінансову ситуацію, дати поштовх до підйому фондового ринку, підвищити соціальний захист людей [5] .

Висновки. Ефективне запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи може стати каталізатором наступних позитивних тенденцій. Підвищиться рівень соціального захисту населення завдяки безпосередній участі громадян у накопичувальних пенсійних програмах.

Зараз люди сприймають пенсійну систему як знеособлену сплату податку з надією, що потім їм нарахують пристойну пенсію. Накопичувальне ж пенсійне забезпечення базується на індивідуальних рахунках учасників.

Воно створює умови, які дозволяють людям сприймати внески як особисті персональні заощадження, які будуть їм повернені після досягнення пенсійного віку. Країна накопичує довгострокові інвестиційні ресурси, які будуть використані на розвиток інфраструктури та виведення економіки з фінансової кризи. Знизиться вартість грошей, виникне зацікавленість вітчизняних інвесторів у розширенні внутрішніх запозичень через випуск боргових цінних паперів та здійснення IPO на українському ринку капіталу.

Запровадження другого рівня пенсійної системи підштовхне розвиток недержавного пенсійного забезпечення, добровільну участь громадян у формуванні власної пенсії, посилить їх зацікавлення до інструментів фондового ринку [2,3].

Це також дозволить переорієнтувати частину коштів із споживчого ринку на фондовий, зв'яже надлишкову грошову масу та стримає інфляцію, однак не трема забувати про наступне:

- неспроможність ринку, в формі стримання накопичувального капіталу; як свідчать розрахунки, бюджет ПФ у разі поступового охоплення громадян другим рівнем накопичувальної пенсійної системи втрат не відчує.
- бажання уряду щодо інвестування в державні підприємства, які можуть стати приватними;
- обмеження на вирішення загальнодержавних завдань, що зведе нанівець саму ідею створення накопичувального фонду [8].

Функціонування другого рівня пенсійної системи зміцнить фінансову стабільність в Україні шляхом зміни співвідношення іноземного та українського капіталу на фондовому ринку на користь вітчизняного.

Йдеться про варіант, коли обов'язкові платежі до другого рівня в рік запровадження системи будуть здійснюватися лише на користь осіб, яким

виповниться 40 років. На це із ПФ буде перерозподілено 700 мільйонів гривень – 0,4% видатків відомства.

Наступного року коло можна розширити за рахунок осіб наступної вікової групи, аж до повного охоплення всього зайнятого населення. Швидкість цього процесу має відповідати економічним можливостям держави.

Для запровадження другого рівня пенсійної системи необхідно прийняти відповідний закон, передбачивши там спрямування частини обов'язкових страхових внесків із солідарної системи до недержавних пенсійних фондів. У них уже є досвід з недержавного пенсійного забезпечення, як це передбачено проектом концепції подальшого проведення пенсійної реформи в Україні.

Потрібно також розробити комплекс заходів, які мають здійснювати міністерства та відомства для впровадження другого рівня з визначенням терміну запровадження, вікового цензу учасників та розміру страхових внесків.

Сприяти подальшому розвитку недержавного пенсійного забезпечення – третього рівня пенсійної системи шляхом:

1. Проведення грамотних державних кампаній з роз'яснення переваг участі громадян та роботодавців у недержавному пенсійному забезпеченні.

2. Прийняти зміни до закону про недержавне пенсійне забезпечення, спрямовані на захист прав його учасників.

3. Покращити доступ громадян до інформації про результати роботи недержавних пенсійних фондів (НПФ) та суб'єктів ринку фінансових послуг НПФ.

4. Завершити перехід до єдиної системи розрахунків та оцінки роботи НПФ за основі чистої вартості одиниці пенсійних внесків.

Мета запровадження багаторівневої пенсійної схеми не обмежується розв'язанням структурних проблем чинної системи і зменшенням її уразливості по відношенню до демографічних змін. Однією з цілей пенсійної реформи є також сприяння розвиткові ринків капіталу в Україні. Як і інші ощадні установи, пенсійні фонди відіграють важливу роль в економічному розвитку як засоби мобілізації капіталу для довгострокових інвестицій. На відміну від

банків, які з міркувань ліквідності інвестиції загалом обмежуються короткостроковими чи середньостроковими активами, ощадні установи беруть на себе довгострокові зобов'язання, і тому опиняються у вигіднішому становищі для вкладання коштів у довгострокові активи – з точки зору не лише ліквідності, але й ризику.

Реформа може призвести до побудови ефективної, бездефіцитної пенсійної системи, яка буде ефективно працювати на благо багатьох поколінь, гарантувати громадянам максимальну соціальну захищеність, а може бути і інший варіант – крах системи з-за несвоєчасно прийнятих рішень.

Україна сьогодні не зовсім готова в повній мірі здійснити пенсійну реформу. Існує багато причин, які приводять економісти, і соціологи на перевагу її невдачі, але для того, щоб суспільство активно включилось в цей процес, держава в особі науковців, які займаються питаннями державної політики, створюватиме умови для ефективної, прозорої роботи всіх суб'єктів пенсійного середовища для досягнення як економічного, так і соціального ефекту.

Література.

1. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 року за №1058–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №33. – С.126.

2. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 08.07.2011 № 3668-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – №71. – С.70.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 р. № 1224-р "Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи";www.pfu.gov.ua.

4. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах: Статистично–інформаційний огляд

Міністерства праці та соціальної політики України та Пенсійного фонду України. – К.: ПАДКО, 2003. – 47 с.

5. Міфи і дійсність пенсійної реформи. А. Федоренко // КІНТО недержавні пенсійні фонди; серпень 2008.

6. Пенсійна реформа: «Виклик для України» // Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008.

7. Аналітичні огляди з питань цільової соціальної допомоги в Україні. – ПАДКО. – Київ, 1998. – жовтень. №27. – С. 8–10.

8. Віннер М. Недержавні пенсійні фонди: уроки Казахстану для України // Соціальний захист. – 1998. – Серпень. – С. 79–92.

9. Лібанова Е., Яценко В. Демографічна криза в Україні та її вплив на стабільність пенсійної системи // Україна: аспекти праці. – 1997. – №6. – С. 29–32

10. Надточій Б. Соціальне страхування: Адміністративна організація та фі-нансування // Соціальний захист. – 1998. – №3. – С. 39–42.

УДК 347.136:347.72.028

Маркітанов Володимир Кенсоринович
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ДОГОВОРІВ НА РОЗМІЩЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ

Правова кваліфікація договорів розміщення зовнішньої реклами. У статті розкриваються договірні основи надання рекламних послуг, взаємовідношення між суб'єктами рекламної діяльності, правове регулювання договірних стосунків по рекламі, дається кваліфікація видів зовнішньої реклами. Обґрунтовується необхідність вдосконалення договірно-правових засад надання рекламних послуг.

Ключові слова: зовнішня реклама, договір, правове регулювання, рекламні послуги, суб'єкти рекламної діяльності, права споживачів.

Markitanov Vladimir

LEGAL QUALIFICATION OF AGREEMENTS ON PLACING OF EXTERNAL ADVERTISING

Legal qualification of agreements of placing of the external advertising. Contractual bases of grant of publicity services, interrelation between sub'ektami of publicity activity open up in the article, legal adjusting of contractual relations on advertising, qualification of types of the external advertising is given. The necessity of perfection of dogovirno-pravovikh principles of grant of publicity services is grounded.

Key words: external advertising, agreement, legal adjusting, publicity services, sub'ekti of publicity activity, right for users.

Маркитанов Владимир Кенсоринович

ПРАВОВАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ ДОГОВОРОВ НА РАЗМЕЩЕНИЕ ВНЕШНЕЙ РЕКЛАМЫ

Правовая квалификация договоров размещения внешней рекламы. В статье раскрываются договорные основы предоставления рекламных услуг, взаимоотношения между субъектами рекламной деятельности, правовая регуляция договорных отношений по рекламе, дается квалификация видов внешней рекламы. Обосновывается необходимость совершенствования договорно-правовых принципов предоставления рекламных услуг.

Ключевые слова: внешняя реклама, договор, правовая регуляция, рекламные услуги, субъекты рекламной деятельности, права потребителей.

Постановка проблеми. Реклама все більше і більше впливає на виробництво і споживання. Витрати на рекламу рік від року ростуть. Причин тут багато: від конкуренції до отримання додаткового прибутку. В той же час реклама впливає на споживача. Реклама неякісної і шкідливої продукції наносить суттєвий збиток здоров'ю населення. Все це привертає додаткову увагу держави і суспільства до проблеми рекламної діяльності. Це стосується правового регулювання рекламної діяльності, оскільки воно має можливість створити ефективне державне управління рекламної діяльності і встановити цивілізовані відносини між його суб'єктами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження даної проблематики представлено науковими дослідженнями таких науковців, як: Обритько Б.А., Божкова В.В., Ромат Е.К. та інші. Разом з тим ці дослідження досліджуються на шаблі менеджменту та маркетингу. В державному управлінні та тематики значною мірою знаходиться за межами наукового дослідження.

Мета. Метою даної статті є розкриття сутності зовнішньої реклами і надати класифікацію договорів, які застосовуються у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Зовнішня реклама – одна із тих видів реклами, що динамічно розвивається в нашій країні. Основним питанням, яке

дискутується сьогодні, є питання про те, до якого з поіменованих Цивільним кодексом договорів: оренди або відплатного надання послуг – слід віднести договір на розміщення зовнішньої реклами. Насамперед, слід зазначити, що обоє договірніх інститути відомі ще із часів римського права, яке розрізняло три види договір наймання (locatio-conductio): договір наймання речей (locatio-conductio rerum), наймання послуг (locatiocatio-conductio operarum) і наймання роботи (locatio-conductio operis). Таким чином, на відміну від чинного українського законодавства наймання послуг і наймання речей представлялися прадавніми римлянами як різновиди одного договору – договору наймання, і загальне в них убачалося в тому, що «...одна сторона зобов'язується надати іншій стороні користування відомим об'єктом, а інша сторона зобов'язується сплатити першій стороні за користування певну грошову винагороду» [1, с. 447]. Відзначена подібність пояснює виникнення суперечки про те, як повинні регулюватися відносини сторін, що виникають при виконанні договору на розміщення зовнішньої реклами.

Основними критеріями, по яких слід проводити розмежування оренди від відшкодованого надання послуг, – це питання про те, чи експлуатує користувач майно шляхом присвоєння плодів, продукції та доходів, і яка спрямованість його інтересу: на експлуатацію майна або на одержання послуги як такої, нехай навіть вона пов'язана з користуванням майна. «Користування майном при оренді обов'язково пов'язане з його експлуатацією з боку орендаря, із присвоєнням останнім плодів, продукції та доходів, отриманих у результаті використання орендованого майна. Цією ознакою договір оренди відрізняється від договору про відшкодоване надання послуг, який може бути пов'язаний і з тимчасовим користуванням майном виконавця з боку замовника, інтерес якого, однак, зводиться до одержання послуги як такої з виключенням можливості присвоєння плодів, продукції та доходів, які дає користування відповідним майном» [2, с. 76]. Отже, це ще одна відмінна риса договору про відплатне надання послуг від оренди – це наявність, крім надання майна, інших дій виконавця, виконуваних їм на користь замовника.

Для того, щоб дати відповідь на запитання про те, які норми Цивільного кодексу підлягають застосуванню до відносин сторін договору про розміщення зовнішньої реклами, слід розглянути специфіку відповідних правовідносин. Спочатку необхідно встановити суб'єктний склад. У кожному разі в розглянутих відносинах бере участь власник або інший титульний власник майна, на якім розміщається реклама. Це положення випливає зі ст. 16 Закону «Про рекламу», відповідно до якого розміщення зовнішньої реклами проводиться на підставі договору із власником відповідного об'єкта. Власник в абсолютній більшості випадків не має як профільний вид діяльності рекламну діяльність, і тому його майно прямо для розміщення реклами не призначене. Другим суб'єктом є особа, яка зацікавлена у використанні цього майна та укладає договір з його власником. З погляду ст. 1 Закону «Про рекламу» цей другий суб'єкт може бути рекламодавцем, якщо розміщує свою власну рекламу, і є розповсюджувачем реклами, у тому випадку, якщо він розміщає на використовуваному об'єкті рекламу третіх осіб. У другому випадку, договірні відносини, пов'язані з розміщенням реклами на відповідному об'єкті, виникають не тільки між власником майна й розповсюджувачем реклами, але й між останнім і ще одним суб'єктом – рекламодавцем, від якого виходить рекламна інформація. Тобто розповсюджувач реклами в цьому випадку є посередником між двома іншими суб'єктами. Таких посередників може бути більш одного, відносини між ними не будуть мати ніяких особливостей у порівнянні з парою рекламо розповсюджувач-рекламодавець. Представляється коректним в цьому разі схематично зобразити можливі варіанти побудови договірних відношень при розміщенні зовнішньої реклами залежно від кількості суб'єктів і їх правового статусу:

а) власник майна – рекламодавець.

б) власник майна – рекламорозповсюджувач-рекламодавець.

Слід зазначити, що договірні відносини, що виникають між власником майна рекламодавцем, а також між власником майна і рекламорозповсюджувачем по своєї суті однакові, різниця лише в правовому

статусі контрагентів у залежності від того, до якого виду суб'єктів рекламної діяльності їх слід відносити.

Розглянемо відносини між власником майна і його вищезгаданими контрагентами. Важливо відповісти на запитання, чи є власник майна, що надає його для розміщення реклами, суб'єктом рекламної діяльності – рекламорозповсюджувачем? Як відомо, суб'єктами рекламної діяльності є рекламодавець, рекламо виробник, рекламо розповсюджувач, а також до них з певним застереженням відносять і споживачів реклами. У відповідності зі ст. 1 Закону «Про рекламу» рекламо розповсюджувач – це юридична або фізична особа, здійснююча розміщення або поширення рекламної інформації шляхом надання та використання майна, у тому числі технічних коштів радіомовлення, телевізійного віщання, а також каналів зв'язку, ефірного часу та іншими способами. Таким чином, власник майна може вважатися рекламорозповсюджувачем тільки в тому випадку, якщо він не просто надає майно для розміщення реклами, але й бере участь у самому процесі розміщення, тобто робить які-небудь дії, безпосередньо спрямовані на розміщення реклами [3]. Такі дії необхідні в чинність вимог, установлених статтею 16 Закону «Про рекламу». Відповідно до п. 1 цієї статті поширення зовнішньої реклами в міських, сільських поселеннях і на інших територіях допускається при наявності дозволу відповідного органа місцевого самоврядування, погодженого з:

- відповідним органом управління автомобільних доріг, а також з органом міліції, уповноваженим здійснювати контрольні, наглядові і дозвільні функції в області забезпечення безпеки дорожнього руху, – у смузі відводу і пришляховій зоні автомобільних доріг – за межами території міських і сільських поселень;
- органом міліції, уповноваженим здійснювати контрольні, наглядові та дозвільні функції в області забезпечення безпеки дорожнього руху, – на територіях міських і сільських поселень;

- відповідним органом управління залізницями, – у смузі відводу залізниць.

Поширення зовнішньої реклами шляхом установки на території (у тому числі на територіях пам'ятників культури, ритуальних об'єктів, охоронюваних природних комплексів), будинку, спорудженні та іншому об'єкті, а також визначення розміру і порядку внесення плати за поширення зазначеної реклами здійснюються на підставі договору із власником або з особою, що володіють речовими правами на майно, якщо законом або договором не передбачене інше відносно особи, що володіє речовими правами на майно, і при наявності вищезгаданого дозволу муніципального органу.

Таким чином, ніяка ділянка землі, стіни або дахи будинку не мають правового режиму, що дозволяють розміщати на них рекламу. Перш, ніж правомірно розмістити на відповідному об'єкті рекламу, необхідно зробити ряд передбачених нормативними актами дій. Тільки після оформлення документації, необхідної для використання майна з метою розміщення реклами, власникові майна і притягнутим їм особам надається право змонтувати засіб зовнішньої реклами та інформації і розмістити на ньому або поширювати з його допомогою рекламу. Отже, з того моменту, як будуть виконані вимоги ст. 16 Закону «Про рекламу» і інших нормативних актів майно, що відповідає, здобуває новий правовий режим, що відрізняється від того, що був раніше. Різниця укладається в можливості правомірно змонтувати рекламну установку і розміщати рекламу. Причому, якщо виходити з гіпотези про те, що об'єктом цивільних правовідносин слід уважати правовий режим майна, а не саме майно, то слід визнати, що після належного оформлення рекламного місця створюється новий об'єкт: майно, що володіє цільовим призначенням, «рекламне місце».

Представляється, що якщо власник або власник майна, наприклад, будинку, одержав паспорт рекламного місця, необхідний для розміщення на ділянці даху відповідного будинку рекламної установки, то, надаючи це рекламне місце за договором у користування рекламодавцеві або

розповсюджувачеві реклами третьої особи, він надає цій особі рекламні послуги, тому що:

він робить певні дії або здійснює діяльність, спрямовану на поширення реклами, у тому числі шляхом надання майна, у тому випадку, що має цільове призначення, і є рекламорозповсюджувачем – суб'єктом рекламної діяльності:

одержувача послуг у цьому випадку цікавить не стільки саме майно, скільки можливість правомірно змонтувати і використовувати рекламну конструкцію, тобто основна мета замовника – одержати не тільки сам матеріальний об'єкт, але й дозвільну документацію, оформлену в результаті додаткових дій послугодателя і необхідну для досягнення основної мети – монтажу реклами;

рекламодавця, що замовляє послуги, цікавить не дохід від використання майна – рекламного місця, а дохід від позитивного впливу на аудиторію розташовуваної на ньому реклами.

Зроблені висновки підтверджуються думкою ряду дослідників про те, що договір на розміщення зовнішньої реклами – це завжди договір на відшкодоване надання послуг. Наприклад, обґрунтовуючи відповідну точку зору, Г.А. Сверялик і В.Л. Нечуй-Ветер приводять наступні аргументи:

а) у користування передається не індивідуально певне майно, а тільки місце;

б) власник майна робить певні дії крім передачі його в користування;

в) мета укладання договору на розміщення реклами – не витяг корисних властивостей речі, а поширення реклами [3, с. 113–114].

У цілому з даними доводами слід погодитися, але з деякими застереженнями. По-перше, вони вірні тільки для того випадку, коли власник майна (будинку, земельної ділянки) оформив своє майно як рекламне місце, змінивши тим самим його правовий режим. У випадку же, коли майно здане орендареві без оформлення документації, необхідної для розміщення реклами, то некоректно говорити про наявність яких-небудь інших дій власника, крім

передачі речі, і другий з наведених вище аргументів втрачає свою обґрунтованість.

По-друге, ділянка землі, дах чи стіна будинку цілком можуть бути індивідуалізовані і придатні для оренди. Досить однозначно відбити їхнє місцезнаходження на відповідних поверхових планах, експлікаціях, кресленнях, прикладених до договору. Крім того, місце аля розміщення реклами: це не завжди просто поверхня, у багатьох випадках це досить складне технічне спорудження (дах або стіна будинку), що має інженерну документацію, без вивчення якої неможливо ні спроектувати, ні, тим більше, змонтувати засіб реклами. І тільки з оформленням документації дійсно визначається «фізичне» рекламне місце: та поверхня чи конкретні точки, у яких буде зроблене з'єднання рекламної установки зі стіною або дахом будинку.

По-третє, слід зазначити, що заключний аргумент, наведений дослідниками, має другорядне значення, тому що він представляється вірним тільки в тому випадку, якщо у відносинах бере участь рекламодавець, який розміщає свою рекламу і зацікавленість якого спрямована саме на розміщення реклами та доходу від її позитивного впливу на споживача. Якщо ж із власником майна укладає угоду посередник, що розміщає чужу рекламу, то тут важко говорити про пріоритетну спрямованість його волі саме на розміщення реклами. Посередник має основною метою одержання зиску від експлуатації рекламного місця та установленої конструкції шляхом розміщення інформації третіх осіб. Розміщення будь-якого спорудження на землі відповідного призначення є цільовим її використанням для витягу доходу – одержання коштів від розміщення плакатів на змонтованій на ділянці рекламній установці. На наш погляд, і земля, і рекламна установка в цьому випадку експлуатуються для витягу доходу рівною мірою.

У зв'язку з вищевикладеним представляється, що якщо власник майна не зробив дій, спрямованих на одержання документів, необхідних для правомірного розміщення зовнішньої реклами на об'єкті своїх прав, і не

прийняв на себе зобов'язання їх зробити, то між ним і користувачем майна виникають звичайні відносини оренди, оскільки:

- орендодавець не робить ніяких дій на користь контрагента, не пов'язаних з передачею майна, отже, його дії не підпадають під поняття «послуги»;
- інтерес орендаря – розповсюджувача реклами третіх осіб (посередника) спрямований на експлуатацію майна шляхом одержання доходу від розміщення інформації своїх контрагентів;
- інтерес орендаря-рекламодавця спрямований не на одержання рекламних послуг з боку орендодавця, а на одержання від нього майна для наступного оформлення документації на рекламне місце і розміщення реклами.

Отже, розглянувши відносини власника майна, використовуваного як основи для розміщення реклами, із суб'єктами рекламної діяльності, ми прийшли до наступних висновків:

У випадку, якщо власник не оформив у встановленому порядку своє майно, надаване в користування третій особі, як рекламне місце та не робить дій по такому оформленню по виконанню відповідного зобов'язання, прийнятого перед контрагентом, між сторонами існують відносини оренди (майнового найману).

У тому випадку, якщо власник оформив у встановленому порядку своє майно як рекламне місце, змінивши його правовий режим, або прийняв на себе відповідне зобов'язання, то між сторонами виникають відносини по відплатному наданню послуг.

Тепер повернемося до другого варіанта побудови договірних відносин при розміщенні зовнішньої реклами залежно від кількості суб'єктів і їх правового статусу: власник майна – рекламо-розповсюджувач – рекламодавець.

Відносини між рекламорозповсюджувачем і рекламодавцем характеризуються тим, що рекламорозповсюджувач, як професійний учасник рекламного ринку, що уклав договір із власником об'єкта або іншим титульним

власником об’єкта, на якім розміщається засіб зовнішньої реклами, що й переслідує ціль одержання прибутку від розміщення реклами третіх осіб, або укладає довгостроковий договір з одним рекламодавцем і створює засіб зовнішньої реклами, що не надає можливості оперативно міняти рекламну інформацію (наприклад, неонову дахову установку), або встановлює рекламну конструкцію, яка дозволяє швидко перемінити рекламну інформацію. У цьому випадку, договори, як правило, укладаються на більш короткі строки, і число рекламодавців, з якими працює власник рекламного об’єкта, збільшується.

Рекламодавця в кожному разі не цікавлять, як таке рекламне місце або рекламна конструкція, його діяльність спрямована на залучення уваги до своїх товарів і собі самому шляхом розміщення реклами. Тому відносини між ним і рекламорозповсюджувачем будуються максимально просто: клієнт надає рекламу (плакати, стакери, транспаранти-перетяжки та інше) або затверджує рекламу, розроблену для нього контрагентом (у тому числі технічну документацію рекламних вивісок), а виконавець зобов’язується виконати необхідні дії, щоб належним чином провести рекламну кампанію.

Насамперед, на розповсюджувача реклами покладається обов’язок забезпечити правомірність розміщення, тобто укласти договір із власником відповідного майна і одержати всі необхідні узгодження по рекламному місцю, проектній документації рекламної установки і т.п.

Крім того, на виконавця покладається обов’язок вчасно змонтувати рекламу на відповідному об’єкті. Лише спеціально передбачені договором обставини (сильний вітер, низька температура повітря та інше) звільняють від порушення строків монтажу. Також в обов’язку рекламіста входить своєчасний демонтаж розміщеного матеріалу.

Важливою особливістю діяльності по поширенню зовнішньої реклами є обов’язок проводити технічне обслуговування, під яким розуміються контрольні перевірки, усунення виявлених дефектів рекламної установки, у тому числі приладів її висвітлення, і розміщеного на ній матеріалу.

Таким чином, виконуючи договір на розміщення зовнішньої реклами, професійний рекламорозповсюджувач виконує цілий комплекс різноманітних дій, а рекламодавець надає йому необхідні матеріали і оплачує його дії. Таким чином, між цими сторонами виникають відносини по наданню послуг, і ознаки майнового наймання тут відсутні.

Аналогічні правила про заміну застосовуються також у випадках, коли між сторонами в договорі є рекламний об'єкт, наприклад, ушкоджений у результаті ДТП або демонтований на вимогу контрольних органів. Можливість заміни одних засобів зовнішньої реклами на інші (ротація) передбачається в багатьох випадках залежно від побажань клієнта і можливості досягнення угоди сторін по даному питанню.

На практиці замовники рекламних кампаній звичайно легко погоджуються на заміну рекламних конструкцій (якщо, звичайно, не йдеться про засіб реклами, що володіє індивідуальними особливостями і тому важкозамінним), і тому існує об'єктивна причина. Справа в тому, що для рекламодавця існують два важливі критерії прийнятності того або іншого засобу розміщення: – вартість розміщення і здатність впливати на споживача. І якщо замінні рекламні об'єкти перебувають в одній ціновій ніші, і встановлені на подібних умовах, що дозволяють їм приблизно однаково впливати на аудиторію, то ротація не тягне ніяких негативних наслідків для ефективності рекламної кампанії. Слід зазначити, що й розмір плати за право розміщення на території міста тієї або іншої рекламної конструкції визначається саме умовами, у яких вона фізично функціонує.

Таким чином, хоча на практиці в абсолютній більшості договорів засоби зовнішньої реклами, на яких повинна бути розміщена реклама, індивідуалізовані, у тому числі по місцю розташування і інвентарним номерам, по суті, замовник (у випадку розміщення рекламних матеріалів на типових рекламних конструкціях) зацікавлений у використанні якого-небудь конкретного, індивідуально певного об'єкта, а будь-якого, який характеризується родовими ознаками, або саме певним рівнем впливу на

аудиторію і необхідними технічними характеристиками, що дозволяють розмістити рекламні матеріали певного типу (формат рекламної поверхні, технологія нанесення реклами та т.п.). У той же час проводяться дослідження, які дозволяли б оцінити рівень впливу засобу зовнішньої реклами на навколишнє середовище.

Отже, оскільки предмет договору на розміщення зовнішньої реклами на типових конструкціях характеризується обов'язком виконавця надати послуги за допомогою об'єкта реклами, що має родові ознаки, а не індивідуально певного, то наявність між сторонами орендних відносин виключається.

Висновки. Відносини оренди при розміщенні зовнішньої реклами виникають тільки між сторонами, одна з яких – власник майна, по правовому режиму не призначеного для розміщення засобів реклами, який не робить і не зобов'язується зробити на користь другої сторони, що одержує майно в користування, ніяких дій, спрямованих на поширення реклами за допомогою цього майна, у тому числі по оформленню майна як належно оформленого рекламного місця.

У тому ж випадку, якщо власник, крім надання майна в користування, робить для контрагента інші дії, спрямовані на розміщення реклами (як мінімум, по зміні правового режиму об'єкта свого права, оформляючи його в порядку, установленому нормативними актами, як рекламне місце, або беручи на себе зобов'язання зробити такі дії), то між сторонами складаються відносини по відплатному наданню послуг.

У випадку, якщо професійний учасник рекламної діяльності, власник належно оформленого рекламного місця або рекламної конструкції – рекламорозповсюджувач укладає договір з рекламодавцем, то такий договір також слід визначати як договір на відплатне надання послуг.

Література.

1. Римское частное право: Учебник / Пол рсл. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Псретерското. – М.: Юристь. 1997. – С. 447.

2. Витрянский В.В. Договор аренды и его вины. М.: Статут. 1999. – С. 76.

3. Свердлык ГА., Нечуй - Ветер В.Л. Основные вопросы обязательств по оказанию рекламных услуг: Учебное пособие. – М.: МГУИЭ, 2002. – С. 59–83.

4. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – М.: БЕК, 1998. Т. I. – С. 295.

УДК 351.746

Мишаковський Віктор Юрійович,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ

У статті узагальнено вітчизняний досвід проведення реформування державної прикордонної служби України. Здійснено аналіз доцільності створення прикордонного загону першої категорії. Визначено ефективність застосування в охороні кордону регіональними управліннями наявних сил та засобів. Окреслено проблемні питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, інтегрована система охорони державного кордону, ефективність, організаційна структура, прикордонний загін, реформування, державне управління.

Mishakovsky Victor

STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE: EFFECTIVENESS OF RESTRUCTURING

The article summarizes the experience of the domestic restructuring of the State Border Service of Ukraine. The suitability of establishing border unit of the first category was analyzed. The efficiency of border control in the regional offices of the available forces and means was specified. The problem issues for further research were defined.

Key words: State Border Guard Service of Ukraine, an integrated system of state border protection, efficiency, organizational structure, the border force, reform, public administration.

Мишаковский Виктор Юрьевич

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА УКРАИНЫ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ

В статье обобщен отечественный опыт проведения реформирования государственной пограничной службы Украины. Осуществлен анализ целесообразности создания пограничного отряда первой категории. Определена эффективность применения в охране границы региональными управлениями имеющихся сил и средств. Очерчены проблемные вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: Государственная пограничная служба Украины, интегрированная система охраны государственной границы, эффективность, организационная структура, пограничный отряд, реформирование, государственное управление.

Постановка проблеми. Вплив глобалізаційних процесів позначається на всіх, без винятку, сферах суспільного життя. Щонайперше, відбувається серйозна трансформація системних характеристик державного управління. Змінюються не лише його цілі, організаційна та функціональна структури, співвідношення прямих та зворотних зв’язків між системними компонентами, а й вся сучасна система координат існування державного управління. Адже забезпечення ефективного економічного розвитку української держави та підтримка її обороноздатності є очевидною.

Одним із найважливіших напрямів державної політики національної безпеки є забезпечення недоторканності кордонів: запобігання спробам порушень державного кордону і територіальної цілісності. Відтак, в умовах розбудови незалежної Української держави, поступової її інтеграції у геополітичний простір важливого значення набуває питання функціонування такої системи охорони державного кордону, яка б повністю відповідала вимогам сьогодення щодо максимального забезпечення економічних інтересів людини й держави на кордоні.

Потреба підвищення рівня національної безпеки на державному кордоні актуалізує нагальність реформування всієї системи забезпечення охорони державного кордону, переведення її із суто військової у невійськову сферу. Адже формування сучасного правоохоронного органу європейського типу потребує постійного покращення результативності прикордонної служби як шляхом подальшого розвитку інтегрованої системи охорони державного кордону, так і впровадження інноваційних підходів, удосконалення системи підготовки та роботи з персоналом, взаємодії з громадянським суспільством на засадах відкритості та прозорості діяльності відомства для демократичного цивільного контролю, доступу до публічної інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжна та вітчизняна наука управління охоплює різні напрями, теоретичні та методологічні напрацювання щодо дослідження проблем прикордонної безпеки в контексті національної безпеки України, побудови сучасної прикордонної архітектури Європейського союзу, рекомендації з яких широко використовуються на практиці. Вони висвітлені в працях багатьох вчених: У. Буркхольдера, І. Лайтенена, І. Васильчука, Б. Клименка, В. Ліпкана, М. Литвина, В. Ляшенко, А. Махнюк, О. Мельникова, О. Перехреста, В. Половнікова, В. Процика, Д. Хруста та ін.

Зокрема, А.С.Сіцінським достатньо ґрунтовно здійснено науково-теоретичне обґрунтування психологічних закономірностей, механізмів, умов та особливостей, що детермінують ефективність діяльності керівного складу у сфері охорони державного кордону. Детальний розгляд регіональних особливостей реалізації завдань інтегрованого управління кордонами на міждержавному та міжнародному рівнях є предметом розгляду О.Г. Мельникова та С.О. Морозова. Спектр наукових пошуків В.В. Залож, А.В. Коляденко охоплює коло проблемних питань побудови системи методів управління оперативно-службовою та повсякденною діяльністю в органах Державної прикордонної служби. Щодо особливостей використання оперативно-розшукової діяльності в охороні Державного кордону України, то їх дослідженню присвячені праці Б.М. Олексієнка та В.В. Половнікова.

Віддаючи належне здобуткам вчених, та з огляду на актуальність зазначеної проблеми, недостатність систематизованих теоретичних і методичних розробок проблемних питань реформування прикордонної служби на сучасному етапі розвитку, соціальну затребуваність вирішення питань забезпечення охорони державного кордону, обрано тему та визначено структуру даного дослідження.

Завданням даної статті є узагальнення вітчизняного досвіду проведення реформування Державної прикордонної служби України, на основі якого здійснено аналіз доцільності створення прикордонного загону першої категорії та визначено ефективність застосування в охороні кордону регіональними управліннями наявних сил та засобів.

Виклад основного матеріалу. Розбудова національного прикордонного відомства, вирішення широкого кола питань забезпечення охорони державного кордону відбувається одночасно із утвердженням української державності. Аналіз нормативно-правових джерел, наукової літератури надає змогу виокремити чотири етапи такої розбудови:

- 1991–1993 рр. – період утворення і становлення Прикордонних військ шляхом вирішення екстрених питань (відбувалось напрацювання мінімально необхідної нормативно-правової бази, формування та комплектування організаційно-штатної структури, організація прикордонного контролю тощо) [5, 6];
- 1994–1999 рр. – етап розбудови, який характеризується формуванням і затвердженням ідеології охорони державного контролю, виконанням завдань, визначених Комплексною програмою розбудови Державного кордону України [9];
- 2000–2005 рр. – час реформ, протягом якого тривала підготовка щодо реформування Прикордонних військ у правоохоронний орган спеціального призначення: переосмислювалися підходи до організації системи охорони державного кордону, велися пошуки оптимальної структури органів управління та охорони кордону [10];

- 2005 рік і до нинішнього часу – продовження реформаційних процесів у відповідності до Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року та Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року» [8].

Фактично, від побудови кордону за зразком радянських часів (за лінійним принципом, який потребує залучення значних людських та матеріальних ресурсів) відбувся поступовий перехід до впровадження у практику, (починаючи з 2001 року) принципово нової моделі охорони державного кордону, яка базується на нарощуванні та удосконаленні функціонування системи збирання інформації про обстановку на кордоні та підвищенні ефективності її реалізації мобільними і раптовими діями прикордонних патрулів. А вже із серпня 2004 року із апробацією нового Статуту Державної прикордонної служби з охорони Державного кордону України було остаточно запроваджено модель охорони державного кордону в оперативно-службову діяльність прикордонних загонів, комендатур та прикордонних застав, закріплено побудову охорони кордону на ділянках їх відповідальності. Статут визначив базові елементи сучасної моделі охорони кордону та механізм їх реалізації через впровадження нових форм, методів та способів несення прикордонної служби. Адже в їх основу було покладено постійний контроль за обстановкою, своєчасна реалізація інформації про протиправну діяльність, комплексне використання сучасних технологій, мобільне реагування на зміни обстановки та активна оперативно-розшукова робота [1, с.38 – 39].

Серед головних сучасних завдань розбудови Державної прикордонної служби України є удосконалення заходів із формування державного кордону. А саме: продовження реформаційних процесів, виконання завдань, передбачених в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» [11]. Згідно з якою всі заходи передбачається виконати у три етапи. Перший з них завершено у 2008 році: відбулося удосконалення нормативно-правової бази,

запровадження нової організаційно-штатної структури, реформування системи управління, формування відділів прикордонної служби, створення нової моделі Морської охорони.

Зокрема, у цей час було запроваджено нову організаційну структуру Державної прикордонної служби України, яка відповідає функціям прикордонного відомства, дає змогу збалансувати структуру, чисельність та можливості всебічного забезпечення із завданнями, які ним виконуються, оптимально перерозподілити та більш раціонально використовувати персонал в інтересах охорони державного кордону. В цілому це сприяло переходу на чотирирівневу систему управління, яка забезпечує необхідну якість управління службою [2, с. 27–31]:

- адміністрація Державної прикордонної служби України;
- регіональні управління;
- орган охорони кордону;
- відділ прикордонної служби.

Створена вертикаль центрів управління чітко розмежовує функції, завдання та повноваження на різних рівнях управління, що надало змогу ліквідувати дублювання діяльності структурних ланок управління. Тобто, вжиті заходи із удосконалення структури органів управління, охорони кордону та забезпечення надали змогу наблизити їх співвідношення до європейських стандартів. Адже при формуванні системи центрів було оптимально враховано новітні підходи у сфері управління, використано можливості прикордонного менеджменту та впроваджено сучасні програмні розробки та інформаційні технології. Це сприяло здійсненню безперервного управління службою та кордоном через здійснення постійного контролю за виконанням завдань, визначених Законом України «Про державну прикордонну службу України» [4].

Другий етап реалізації Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року розрахований на три і роки і має шість чітко визначених пріоритетів [3, 10]:

- продовження процесу формування інтегрованої системи охорони кордону, становлення відділів прикордонної служби та розгортання нової системи управління службою;
- запровадження сучасної системи підготовки та роботи з персоналом, розвиток власної системи комплектування;
- реалізація завдань міжнародного та прикордонного співробітництва, удосконалення правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби;
- технічне переоснащення та вдосконалення інженерного облаштування державного кордону;
- тилове забезпечення охорони кордону, соціальний захист персоналу в умовах економічної кризи;
- забезпечення відкритості діяльності для демократичного цивільного контролю.

Зокрема, з огляду на необхідність реформування державного сектору безпеки інтегрований прикордонний менеджмент є концептуальною та стратегічною потребою, яка залежить від регіональних особливостей. Адже він переважно має справу з ефективністю прикордонного регіонального співробітництва на національно-державному рівні. Досвід України свідчить, що в разі ефективного керівництва та професійного використання європейських інструментів інституційного розвитку впровадження швидких та ефективних механізмів реформування прикордонного відомства (від системи управління кордонами в умовах тоталітарного устрою до системи, діючої в умовах демократичного розвитку) при постійному нарощуванні правоохоронних можливостей є відповіддю на сучасні потреби європейської безпеки [6].

Розглянемо безпосередньо на прикладі Південного регіонального управління охорону річкової ділянки українсько-румунського кордону, яка донедавна здійснювалася:

- Ізмаїльським прикордонним загоном в складі трьох відділів прикордонної служби та мобільної прикордонної застави;

- Ізмаїльським загоном морської охорони.

На практиці складалася наступна ситуація: безпосередньо охорону річкової ділянки кордону Дунайської ділянки здійснював Ізмаїльський прикордонний загін (на нього припадало майже 90 відсотків навантаження), хоча згідно з штатною чисельністю кількість посадовців управлінської ланки загону морської охорони перевищував чисельність прикордонного загону.

Відповідно до Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року було визначено базові підходи, на яких ґрунтувалася необхідність удосконалення:

- необхідність нарощування сил і засобів на річці Дунай;
- формування мобільної системи побудови охорони кордону;
- удосконалення охорони сухопутної ділянки;
- скасування дублюючих функцій, у тому числі управлінських;
- оптимізація наявної структури логістики;
- упорядкування підготовки персоналу в навчально-тренувальному центрі морської охорони;
- покращення соціального захисту військовослужбовців та умов службової діяльності персоналу;
- суттєве зменшення фінансових витрат на утримання інфраструктури, перенаправлення зекономлених коштів на забезпечення охорони державного кордону.

Тобто, нагальною стала реорганізація прикордонного загону другої категорії та загону морської охорони, на базі яких було запропоновано створити прикордонний загін першої категорії з морською складовою. Це передбачало іншу організаційно-штатну структуру: управління з новоствореною структурою логістики, підрозділів охорони кордону та морської охорони. Для цього до підрозділів морської охорони слід було включити дивізіон морської охорони з дислокацією корабельно-катерних груп в містах Ізмаїлі, Кілії та Вилковому. А також в штаті дивізіону передбачити подвійні екіпажі для 6 катерів, що дозволило б нести службу зі зміною на місцях, максимально забезпечуючи

присутність прикордонних нарядів на кордоні. Основою застосування сил і засобів прикордонного загону та морської складової було визначено мережу причалів, стаціонарних місць базування, а також тимчасових прикордонних постів на плавучі платформі з відповідною табельною належністю.

З першого січня поточного року функціонує прикордонний загін першої категорії з морською складовою. Запропоноване та здійснене реформування надало змогу більш раціонально використовувати людські та матеріальні ресурси:

- скоротити чисельність персоналу на 81 чол., основна кількість яких належала до управлінського апарату та підрозділів забезпечення, а також скоригувати штат Одеського клінічного госпіталю, поліклінічного відділення, передбачається отримати фонд економії по грошовому забезпеченню понад 3 млн грн;
- забезпечити посадами весь персонал, в тому числі і працівників у межах нової організаційно-штатної структури (некомплект після реформування становить майже 550 посад, тим самим знімається підґрунтя для соціальної напруги);
- вивільнити 3 містечка: економія тільки на комунальних послугах складе більше 700 тис. грн;

Підсумовуючи, зазначимо, що реалізація пропозицій в цілому надасть змогу:

- використовувати всі наявні сили та засоби, що дислокуються на Дунайській ділянці, за єдиним задумом;
- зосередити ліміти паливо-мастильних матеріалів обох загонів на забезпеченні охорони державного кордону на річковій ділянці;
- покращити якість висвітлення надводної обстановки;
- підвищити щільність охорони кордону та скоротити час реагування на зміни в обстановці;
- більш ефективно застосовувати в охороні кордону сили та засоби, що належали загону морської охорони.

Відповідно, впорядковане проведення запланованих заходів та адекватне реагування на зміни обстановки в Ізмаїльському прикордонному загоні потребували створення та організації роботи оперативної групи від регіонального управління.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи, можемо зазначити, що створення сучасної , гнучкої, інтегрованої системи охорони кордону нового типу, яка здатна адекватно реагувати на виклики сьогодення, зумовила потребу в кардинальних організаційних перетвореннях відомства, що відбувалося в чотири етапи. Фактично здійснено перехід від військової до правоохоронної структури відомства, ліквідовано дублювання в діяльності структурних ланок управління, досягнуто доцільного співвідношення чисельності структурних елементів державної прикордонної служби.

На основі досвіду зарубіжних європейських прикордонних відомств, та з урахуванням вітчизняних реалій, аналізу порівняння основних показників охорони кордону в Україні та в країнах Європейського союзу, було визначено базові елементи сучасної моделі охорони кордону, опрацьовано механізми їх реалізації шляхом запровадження нових форм та способів несення прикордонної служби.

Сформована нова модель охорони кордону ґрунтується на поєднанні в одній організаційній формі функцій прикордонної служби та прикордонного контролю, створенні типової штатної структури підрозділу охорони кордону, автоматизації процесів прикордонної служби в органічному поєднанні із постійним моніторингом обстановки на ділянці відповідальності тощо. Та найголовніше, вдалося відійти від лінійності побудови охорони кордону до організації служби на всю глибину контрольованих прикордонних районів.

Процес формування інтегрованої системи охорони кордону, становлення відділів прикордонної служби та розгортання нової системи управління службою триває. Система прикордонної безпеки набуває нової сучасної якості внаслідок активного включення до процесу удосконалення структури органів управління, охорони кордону на всіх рівнях. Реорганізація прикордонного

загону є одним із прикладів раціонального використання обмежених ресурсів, більш ефективного застосування в охороні кордону наявних сил та засобів.

Ефективне управління системою охорони державного кордону є можливим лише за умови об'єктивного і всебічного аналізу обстановки, прогнозу можливого її розвитку, аналізу та профілювання ризиків. Мова про інформаційно-аналітичну складову національної безпеки. Відтак, динаміка розвитку структури інформаційно-аналітичних підрозділів, пошук шляхів удосконалення їх діяльності потребує подальших наукових досліджень.

Література.

1. «Завжди перші! Державна прикордонна служба України : 1991 – 2011 рр.» / За загл. ред.. М.М. Литвина. – К. : ТОВ «Арт-технологія», 2011. – 280 с.

2. Біла книга 2008 / Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України : Адміністрація державної прикордонної служби України. К. – 2010. – 191 с.

3. Біла книга 2009 / Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України : Адміністрація державної прикордонної служби України. К. – 2010. – 124 с.

4. Закон України від 3 квітня 2003 року N 661-IV «Про державну прикордонну службу України» (із змінами та доповненнями) // http://zakon.rada.gov.ua.

5. Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII «Про державний кордон України» // http://zakon.rada.gov.ua.

6. Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1779-XII «Про Прикордонні війська України» // http://zakon.rada.gov.ua.

7. Мельников О. Інтегрований прикордонний менеджмент – європейська модель управління кордонами для України /О.Мельников // Вісник державної служби України. – 2008. – №3 : Режим доступу : nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=150991&cat_id.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 р. N 831 «Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року» // ww.kmu.gov.ua.

9. Указ Президента України від 16 грудня 1993 року № 596 «Про затвердження Комплексної програми розбудови державного кордону України» // http://zakon.rada.gov.ua.

10.Указ Президента України від 16 листопада 2000 року № 1241 «Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року» http://zakon.rada.gov.ua.

11.Указ Президента України від 19 черв. 2006 р. № 546/2006 «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» // http://zakon.rada.gov.ua.

УДК 342.25(1-87):352

Приходченко Людмила Леонідівна,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор
Рачинський Анатолій Петрович,
професор кафедри державного управління і менеджменту
НАДУ при Президентові України,
д.держ.упр., доцент

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ АГЕНТСТВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті узагальнено зарубіжний досвід функціонування агентств регіонального розвитку: розглянуто моделі, типи та засоби фінансування. Визначено перспективи його апробації і запровадження у вітчизняну практику державотворення, та окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: агентства регіонального розвитку, територіальні агенції розвитку, комітети з розвитку, інституційний механізм, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, регіональний розвиток.

Prikhodchenko Lyudmila,
Rachinskiy Anatoliy

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FUNCTIONING OF REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES

The article summarizes international experience of the functioning of Regional Development Agencies: A model types and means of financing. Certain view of its testing and implementation of national state practice, and outlines the problems and issues for further research.

Key words: Regional Development Agencies, territorial development agencies, development committees, institutional mechanism, the executive authorities, local authorities, regional development.

Приходченко Людмила Леонидовна,

Рачинский Анатолий Петрович

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АГЕНТСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В статье обобщен зарубежный опыт функционирования агентств регионального развития: рассмотрены модели, типы и средства финансирования. Определены перспективы его апробации и внедрения в отечественную практику государства, и очерчены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: агентства регионального развития, территориальные агентства развития, комитеты по развитию, институциональный механизм, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, региональное развитие.

Постановка проблеми. Досвід європейських країн показує, що стійкий, динамічний розвиток регіонів можливий лише за умови, коли представники місцевої влади у співпраці із представниками бізнесу та органами місцевого самоврядування здатні створити єдину систему для стимулювання такого розвитку. Агентства регіонального розвитку є успішною моделлю такої системи. Як правило, вони представляють собою структуру, що об’єднує всі зацікавлені сторони (владу, бізнес та громадськість), яка несе відповідальність за питання регіонального та секторального розвитку, розробляє єдину програму стратегічного розвитку та відповідає за її реалізацію, моніторинг та оцінку.

Нова інституційна інфраструктура регіонального розвитку європейських країн формується з урахуванням глобалізаційних процесів, в ході яких держава, на певному етапі свого існування, втрачає статус єдиного суб’єкта реалізації

регіональної політики. Сьогодні відігравати значну роль в управлінні суспільним розвитком одночасно з державою прагнуть органи місцевої влади, приватні структури (бізнес) та неурядові організації (громадськість).

З огляду на нагальність реформування системи державного управління, що відбувається на часі в Україні, проблемні питання стабільного та поступового розвитку регіонів викликані:

- системними перетвореннями у всіх сферах життєдіяльності суспільства;
- потребою забезпечення адекватного впливу органів публічної влади на процеси регіонального розвитку;
- активізацією партнерської співпраці трьох секторів: публічного, приватного та громадськості.

Відтак, розуміння важливості та необхідності інституційного забезпечення регіонального розвитку, чітке формулювання завдань, що покладаються на один з основних інституційних інструментів – агентства регіонального розвитку – було викладено ще у «Концепції державної регіональної політики», де наголос зроблено на необхідності розбудови інфраструктури регіонального розвитку [3]. А вже «Заходами щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» (КМУ від 13 вересня 2001 р. № 437-р) одним із основних кроків передбачалося формування мережі агентств регіонального розвитку [2].

Затим «Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр.» потенційною базою вдосконалення інфраструктури регіонального розвитку визначає саме агентства регіонального розвитку: «Необхідно створити дієву систему інституцій, які мали б можливість працювати на забезпечення сталого розвитку окремих територій, узгоджувати свою діяльність з іншими організаційними структурами. Такою інституцією може бути система агентств регіонального розвитку, що репрезентуватимуть державні, громадські та приватні інтереси. Існуючі в Україні агентства регіонального розвитку – це потенційна база вдосконалення інфраструктури регіонального розвитку» [9].

Слід зазначити, що навіть на той час створення подібної структури не було нововведенням, оскільки перше агентство з регіонального розвитку в Україні було створено в 1995 році в Запоріжжі [7]. Однак, виявилося не працездатним. Не дивлячись на низку прийнятих концептуальних документів [2, 3, 5, 8, 9], розвиток мережі агентств регіонального розвитку гальмується через низку невирішених проблем: сповільненість процесу децентралізації державного управління в Україні; слабкість місцевого самоврядування; низький рівень співпраці з місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування. Практично, агентства регіонального розвитку не залучаються до розробки місцевих та регіональних програм і стратегій розвитку та процесу їх подальшої реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні підходи до аналізу та організаційно-правові засади діяльності агентств регіонального розвитку досліджуються досить-таки ґрунтовно як зарубіжними, так і вітчизняними дослідниками. Безпосередньо питанням ролі агентств регіонального розвитку у забезпеченні стабільного та поступального розвитку регіонів присвячено наукові праці зарубіжних вчених: С. Сетнікар-Канкера, Ж. Немека, В. Мікутовскі, Л. Козмінскі, М. Денсона, Х. Халькиера, Ч. Дамборга, Д. Робсона, А. Холдена та ін. Щодо вітчизняних науковців, то різні аспекти функціонування агентств регіонального розвитку розкриваються у працях вітчизняних дослідників: О. Бабінової, З. Балабаєвої, О. Збаращука, М. Лендьєл, І. Студеннікова, В. Ткаченка, російських науковців Є. Андреєвої, Г. Атаманчука, В. Лексина, А. Ситникова, А. Швецова та ін. Зокрема, Т. Берегой в якості методологічної основи дослідження агентств регіонального розвитку, як важливої складової інституційної інфраструктури управління регіональним розвитком, застосовує концепцію демократичного врядування [1].

Узагальнюючи здобутки вищевказаних науковців, в цілому можна зазначити, що в теорії державного управління досить усебічно досліджені проблеми функціонування агентств регіонального розвитку. Водночас тематика стосовно формування, впровадження та подальшого розвитку агентства як

інституційного механізму регіонального розвитку, поки що обмежена розглядом незначного кола часткових питань. Таким чином, з огляду на вищезазначене, зарубіжний досвід функціонування агентств регіонального розвитку видається досить корисним для вивчення та адаптації у вітчизняну практику державотворення.

Мета. Тому завдання полягає в узагальненні зарубіжного досвіду функціонування агентств регіонального розвитку та визначенні перспектив його апробації і запровадження у вітчизняну практику, що й визначило логіку побудови дослідження.

Виклад основного матеріалу. Агентства регіонального розвитку є посередницькою структурою між громадою, бізнесом і владою, яка отримує фінансування з різних джерел: бюджетні кошти, власні, приватні тощо. Створення подібної структури є необхідною умовою при вступі країни в Європейський союз, який посилюючи соціальне спрямування регіональної допомоги, до складу партнерів, які мають програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, крім органів влади, включає економічних та соціальних партнерів. Це надає змогу позиціонувати Агенції регіонального розвитку як інститути, і, водночас, сприймати їх як інституційний механізм регіонального розвитку, що співпрацює з органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами, зберігаючи при цьому автономність у прийнятті рішень [6].

Територіальні агенції розвитку та комітети з розвитку у Франції офіційно зародилися в 1954 році (хоча ці структури існували з кінця 40-х), з метою об’єднання людей для співпраці щодо визначення дій, яких необхідно вживати для стимулювання економічного розвитку: вивчення існуючого стану регіональної економіки, визначення загроз та пошуку наявних можливостей для подолання проблемних питань. Агентства і комітети, створені з ініціативи місцевої влади, на сьогодні є оперативними структурами для розробки та реалізації стратегій розвитку, шляхом постійного ведення діалогу усіх зацікавлених сторін: представників місцевих органів влади, університетів,

палат торгівлі, транспорту і банківської справи, об'єднань підприємців, профспілок найбільш чисельних організацій.

Наприклад: місія Агентства регіонального розвитку Прованс-Альпи-Лазурний Лазурний берег (MDER PACA) полягає у сприянні розвитку одного з найбільш сильних економічних регіонів Європи шляхом:

- надання допомоги підприємствам і бізнес-партнерам (залишатися конкурентоспроможними і захищати робочі місця);
- здійснення стратегічного аналізу партнерських проектів;
- підготовка маркетингових документів про підтримку реструктуризації сектору діяльності;
- представлення реклами партнерської взаємодії.

Традиційно керівні органи територіальних агенції розвитку та комітетів із розвитку складаються з представників чотирьох колегій [10]:

- представників органів місцевого самоврядування;
- торгово-промислових палат;
- організацій роботодавців та профспілок;
- кваліфікованих представників різних галузей: освіти, банківської справи, транспорту і т.д.

Що стосується Національного комітету регіональних економік (НКРЕ), то з моменту свого створення в 1952 році, він виконує подвійну функцію: як національна федерація агентств з розвитку і комітетів економічного розвитку та як форум, що надає пропозиції в галузі економічного розвитку та територіального плану.

Національний комітет регіональних економік фактично є асоціацією, яка об'єднує до ради директорів, що обираються з усіх секторів, представників ділового світу, державних установ, кваліфікованого персоналу. Це надає змогу виступати джерелом різноманітних пропозицій щодо подальшого поступального розвитку регіонів, оскільки зустрічі, на яких відбувається обмін досвідом, фокусують увагу на перспективних питаннях регіоналізації, децентралізації, територіальної економіки, відкритості по відношенню до

Європи і т.д. Їх експертне обговорення проходить і на симпозіумах, семінарах та конференціях, які організовуються щороку. Крім того, поширення кращих практик та результатів діяльності, відбувається через публікації в журналі «Інтер регіонів», що виходить раз у два місяці.

Агентства регіонального розвитку в Іспанії почали створюватися після визнання економічної децентралізації в Конституція 1978 року [10]. Фактично, вони стали наслідком еволюції зміни цілей регіональної політики. ЇХ правовий статус – публічна компанія, за умови збереження приватного права – відображає необхідність надання більшої самостійності в управлінні, здійсненні повсякденної діяльності.

Фінансування агентствам надходить з річного бюджету обласної адміністрації. Крім того, джерелами поповнення бюджету є:

- кредити, отримані від державних та приватних фінансових установ;
- проектне фінансування;
- субсидії та внески від інших установ;
- доходи від послуг і доходи, отримані від реалізації товарів і цінностей, їх спадщини;
- відповідні фонди і кредити, отримані від структурних фондів ЄС.

Основне завдання агентств регіонального розвитку полягає у поліпшенні продуктивності і територіальної конкурентоспроможності у таких ключових галузях:

- заохочення і сприяння розвитку підприємництва (з конкретними програмами для підприємців);
- фінансова підтримка для інвестицій, в основному для малих і середніх підприємств у межах різних програм;
- сприяння технологічним інноваціям, які поступово набувають більшої ваги (і якісно, і кількісно);
- забезпечення промислової і технологічної інфраструктури (технопарків, або інститутів, європейського бізнесу та інноваційних центрів);

- інтернаціоналізація, через різні програми з метою просування бізнесу за кордоном і за рахунок залучення іноземного капіталу (за умови відкриття офісів у великих фінансових і ділових центрах світу).
- надання бізнес-послуг, таких як: інформація про можливості, людські ресурси, накопичення капіталу, підготовку галузевих досліджень та співпрацю з іншими регіональними компаніями;

сприяння більш збалансованому територіальному економічному розвитку.

Місцеві агентства розвитку в Італії є конкретним регіональним інструментом програмування, діяльність яких значною мірою стимулюється політикою Європейського союзу та наявністю регіональних договірних планів.

За десятиліття свого фінансування відбувалася певна еволюція їх розвитку, що надає змогу виокремити три типи моделей:

- суто фінансову модель, яка з'явилася у 70-х роках і найбільшого розквіту набула у 80-х, традиційні фінансові посередники, які спрямовували ресурси на розвиток, керуючись логікою і практикою;
- модель, пов'язана з перспективою розвитку промисловості на регіональному рівні: розвиток нових промислових районів або їх відновлення;
- третя модель виникає там, де процеси розвитку відбуваються на основі стратегічних планів.

На сьогодні сформованими є агентства регіонального розвитку двох типів: комплексного регіонального розвитку (агентства створені в 7 регіонах) і 13 спеціалізованих агентств з розвитку в таких областях, як сільське господарство, інновації, охорона навколишнього середовища, залучення інвестицій.

Основними завданнями італійських територіальних агентств розвитку є:

- підтримка територіального планування;
- заохочення та підтримка наукових досліджень і освіти;
- супровід бізнес-ініціатив (як окремих фірм так і бізнес співтовариства);

- надання різноманітних послуг (служба підтримки);
- інтеграція наукових досліджень, навчання.

Досвід сусідньої Польщі переконливо свідчить, що серед майже 700 організацій, діяльність яких фокусується на створенні сприятливих умов для ведення бізнесу, агенції регіонального розвитку (їх 18) займають чільне місце. При цьому слід зазначити, що головними джерелами прибутку агенцій регіонального розвитку у Польщі є: обслуговування європейських ринків; пошук європейських грантів – реалізація проектів; нерухомість – здавання у найм; реалізація інноваційних проектів; розвиток технологічних парків, інкубаторів тощо.

Так, наприклад, Малопольська агенція регіонального розвитку [11], яка є лідером серед таких інституцій у Польщі, була заснована у 1993 році з метою ревіталізації деградованих промислових територій, є акціонерним товариством з уставним капіталом 21,5 млн. EUR. Агенцію створювали інституції місцевого самоврядування, регіональні підприємства, організації господарського самоуправління та Малопольське воєводство (88,54% акцій).

Модель її функціонування базується на таких складових:

- торговельні товариства;
- власник – самоуправління воєводства;
- фінансування діяльності – із власного прибутку.

У своїй діяльності MARR керується чітко визначеними трьома стратегічними цілями:

- створення комплексної системи підтримки розвитку підприємництва та інновацій у регіоні;
- організація регіональної програми співробітництва щодо економічного просування Малопольського воєводства;
- диверсифікація та зміцнення стабільних джерел фінансування товариства.

Як регіональна організація, що фінансово підтримує розвиток підприємництва та інновацій у регіоні, MARR виконує наступні завдання: надає дотації на інноваційні проекти підприємств (інвестиції, розвиток корпорацій,

інформаційних технологій); здійснює формальну оцінку аплікацій на дотації; підписує угоди; контролює та приймає бухгалтерську звітність запитів із виплати; забезпечує інформаційне та адміністративне обслуговування тих дотацій, що надає; здійснює фінансовий та базовий моніторинг.

Зокрема, на увагу заслуговує спільний проект Малопольської агенції регіонального розвитку та Краківського технологічного парку, в процесі реалізації якого вдається успішно просувати економічний потенціал Малопольського воєводства. Це видається можливим внаслідок реалізації наступних заходів: міжнародної Медіа-підтримки; всебічного обслуговування іноземних інвесторів; створення регіональної бази інвестиційних пропозицій, бази даних експортерів та кооперативних пропозицій; координування процесів реалізації проектів; забезпечення внутрішнього та міжнародного співробітництва; організації бізнес-візитів, виставок, конференцій та семінарів; проведення ринкових досліджень та аналізу; консалтингу в області підтримки інвестицій тощо.

Слід зазначити, що за критерієм засновників Європейська асоціація агенцій регіонального розвитку (*EURADA*) виділяє різні типи агентств [7, с. 22–36]:

1. створені та фінансовані національним урядом;

2. створені в процесі регіоналізації та децентралізації управління як окремі підрозділи агентства регіональних місцевих органів влади;

3. формально автономні організації, створені за участю та фінансовані регіональними місцевими органами влади;

4. створені шляхом партнерства місцевих публічних чи приватних інститутів регіональні органи влади, муніципалітети, торгові палати, асоціації роботодавців, приватні підприємства, банки, громадські організації у формі асоціацій чи акціонерних товариств.

При цьому перевага надається формально незалежному від національних та регіональних місцевих органів влади організаційно-правовому статусу агентств регіонального розвитку оскільки відносна незалежність від органів влади дозволяє діяти їм у манері підприємця, а не управління. Тобто, фактично

уникати бюрократичних процедур і застосовувати інноваційний підхід до розвитку. Разом з тим, відносна незалежність від органів влади допомагає діяти відповідно до довгострокової чи середньострокової стратегії, а не згідно з тимчасовими політичними рішеннями. Водночас, агентства регіонального розвитку несуть відповідальність перед органами влади щодо досягнення цілей стратегії розвитку регіону та ефективного використання наданих бюджетних коштів.

Агентства регіонального розвитку країн Європи мають тісний зв'язок з місцевими регіональними органами влади. Зв'язок може бути:

- інституційним – головою Правління агентства, виконавчим директором є представник органу влади;
- фінансовим – операційний бюджет щорічно надходить із національного, регіонального та місцевого бюджетів;
- у формі контролю - агентство періодично звітується про діяльність перед органами влади.

Агентства регіонального розвитку [1], на відміну від органів влади, не є політично заангажованими, не визначають філософію свого існування отриманням прибутку. Агенції регіонального розвитку є інститутами і, водночас, сприймаються як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами, зберігаючи при цьому автономність у прийнятті рішень.

Їх діяльність, здебільшого є адекватною вимогам Європейського союзу, який посилюючи соціальне спрямування регіональної допомоги, до складу партнерів, які мають програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, крім органів влади, включає економічних та соціальних партнерів. Це створює можливості для зростання ролі інститутів, які, «…на відміну від органів влади не є політично заангажованими і, водночас, не визначають філософією свого існування отримання прибутку, що є природним для комерційних підприємств» [4].

Висновки. Багаторічний досвід ряду європейських країн переконливо свідчить, що агентства регіонального розвитку здатні забезпечити: ефективне використання природного та людського потенціалів регіону; збалансований та рівномірний розвиток; залучення іноземних інвестицій та збільшення експортного потенціалу. Тобто, здатні бути ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку за умови наданої їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень,можливості виступати партнерами, які володіють реальною здатністю програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, посилюючи тим самим соціальне спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні.

Багаторічний досвід ряду європейських країн переконливо свідчить: агентства регіонального розвитку здатні забезпечити:

- ефективне використання природного та людського потенціалів регіону шляхом заохочення і зміцнення асоціацій дрібних фермерів і підприємців, максимального залучення потенціалу економічного, соціальних і культурних ресурсів регіону;
- збалансований та рівномірний розвиток через підтримку регіональних і муніципальних стратегічних планів, відповідно до національних стратегій;
- залучення іноземних інвестицій та збільшення експортного потенціалу шляхом зміцнення альянсу з європейськими партнерами, збільшення можливостей економічної інтеграції.

Таким чином, за умови наданої їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень, агенції регіонального розвитку стають ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку. Їх діяльність є адекватною вимогам Європейського союзу, якщо вони виступають партнерами, які володіють реальною здатністю програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, посилюючи тим самим соціальне спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні.

Підсумовуючи, маємо зазначити, що на сьогодні в Європі діють різні типи агентств регіонального розвитку (за організаційно-правовою формою, типами засновників). Однак всі вони мають тісний зв'язок з місцевими регіональними органами влади (інституційний, фінансовий, у формі контролю), що надає їм змогу бути невід'ємною частиною мережі інституцій регіонального розвитку, реальними провідниками ефективної державної регіональної політики та власної політики розвитку окремих регіонів. Відтак, предметом подальших наукових пошуків має стати формування агентств регіонального розвитку, як дієвих інституційних механізмів вітчизняної практики державотворення. Це потребує пошуку та більш деталізованого вивчення організаційно-правової форми, фінансового механізму функціонування агентств регіонального розвитку, адекватним реаліям сьогодення.

Література.

1. Берегой Т. Теоретичні засади формування та діяльності агентства регіонального розвитку / Т. Берегой // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (29). – С. 215–219.

2. Заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики / Кабінет Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

3. Концепція державної регіональної політики / Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року N 341/2001

4. Лендьел Мирослава. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. Випуск 1. Державне управління. – С. 18 – 28 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// 194.44.230.3/ science/idurr/Lendel.do.

5. Методичні рекомендації щодо створення та функціонування агентств регіонального розвитку. Лист Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним,

Київській та Севастопольській міським радам, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям від 22.08,2002 р. № 24-24/195.

6. Приходченко Л. Агентства регіонального розвитку як інституційний механізм регіонального розвитку / Л.Приходченко // Сучасна регіональна політика : освіта, наука, практика : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жовтня 2011 року. У 2-х томах. – Т. 1. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 103–104.

7. Санжаровський і., Третяк Ю. Аналіз доцільності створення агентства регіонального розвитку в Запорізькій області: аналітичний звіт / Проект «Регіональне врядування та розвиток»; [Електронний ресурс]: К., 2008. - 113 с. – Режим доступу http://www.rgd.org.ua/resources/additional_res/Report_on_RDA_in_Zaporizhzhya_2008_UKR.pdf – Заголовок з екрана.

8. Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики», 25,05.2001 р. № 341/2001 // Регіональна політика України: інституційно - правове забезпечення; Зб. офіц. док. / За ред. З. Варналія. К.: НІСД, 2004. - 521 с.

9. Шляхом європейської інтеграції. Стратегія економічного та соціального розвитку України (2000 - 2015 роки) / Гальчинський А. С, Геєць В. М. та ін. К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. - 416 с.

10. International Link and Services for Local Economic Development Agencies for a fair, human, sustainable and inclusive development / ILS LEDA. – October 2011 : http://www.ilsleda.org/usr_files/papers/models_for_rda__435520.pd.

11. Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. // www.marr.pl.

УДК 614(477.74):004

Тещук Віктор Йосипович,
начальник ангіоневрологічого відділення, клініки нейрохірургії та неврології Військово-медичного клінічного центру Південного регіону (м. Одеса), к.мед.н.
Амонс Олександр Анатолійович,
науковий співробітник Науково-дослідного інституту інформаційних процесів Національного технічного університету України (м. Київ), к.т.н.
Колчін Руслан Вікторович,
старший науковий співробітник Наукового центру бойового застосування Сухопутних військ Військової академії (м. Одеса), к.т.н.
Пшеничний Геннадій Георгійович,
Керівник інформаційно-аналітичного проекту «Оборонні системи» (defense-systems.ru), експерт в галузі застосування спеціальних інформаційних систем. Заслужений інженер Республіки Бурятія

ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ МЕДИЧНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ПРАКТИЦІ ЛІКУВАННЯ АНГІОНЕВРОЛОГІЧНИХ ЗАХВОРЮВАНЬ З МЕТОЮ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЖИТЕЛІВ ОДЕЩИНИ

Гострі порушення мозкового кровообігу (далі – ГПМК) є однією з важливих медико-соціальних проблем. Своєчасна їх профілактика, діагностика та лікування – це основне завдання неврологічної служби України. Специфіка ГПМК потребує максимальної оперативності дій лікарів-ангіоневрологів, а тому потребує застосування засобів автоматизації. Колективом наукових співробітників Науково-дослідного інституту інформаційних процесів Національного технічного університету України розроблена електронна медична інформаційна система «Berkana», яка планується до впровадження в умовах ангіоневрологічного відділення Військово-медичного клінічного центру Південного регіону України.

Ключові слова: гострі порушення мозкового кровообігу, електронна медична інформаційна система, електронна історія хвороби, електронний персональний медичний запис.

Teshchuk Viktor,
Amons Aleksandr,
Kolchin Ruslan,
Pshenichniy Gennadiy

USE OF MODERN MEDICAL INFORMATION TECHNOLOGIES IN PRACTICE OF TREATMENT OF ANGIONEUROLOGIC DISEASES WITH THE PURPOSE OF IMPROVEMENT OF THE STATE SYSTEM OF HEALTH PROTECTION OF HABITANTS OF ODESCHINI

Sharp violations of cerebral circulation (SVCC) of blood are one of important medical problems. Their timely prophylaxis, diagnostics and treatment, is a basic task of neurological service of Ukraine. The specific of SVCC needs maximal operationability of actions of angioneurologists and that is why requires application of facilities of automation. The collective of research workers of the Research institute of informative processes of the National technical university of Ukraine is develop the electronic medical informative system «Berkana», which is planned to introduction in the conditions of angioneurologic unit of the Military medical clinical center of the Sonth region of Ukraine.

Key words: sharp violations of cerebral circulation of blood, electronic medical information system, electronic hospital chart, electronic personal medical record.

Тещук Виктор Иосифович,
Амонс Александр Анатолиевич,
Колчин Руслан Викторович,
Пшеничный Геннадий Георгиевич

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ МЕДИЦИНСКИХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРАКТИКЕ ЛЕЧЕНИЯ АНГИОНЕВРОЛОГИЧЕСКИХ ЗАБОЛЕВАНИЙ С ЦЕЛЬЮ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ЖИТЕЛЕЙ ОДЕЩИНИ

Острые нарушения мозгового кровообращения (дальше – ОНМК) являются одной из важных медико-социальных проблем. Своевременная их профилактика, диагностика и лечение – это основное задание неврологической службы Украины. Специфика ОНМК нуждается в максимальной оперативности действий врачей-ангионеврологов и потому требует применение средств автоматизации. Коллективом научных сотрудников Научно-исследовательского института информационных процессов Национального технического университета Украины разработана электронная медицинская информационная система «Berkana», которая планируется к внедрению в условиях ангионеврологического отделения Военно-медицинского клинического центра Южного региона Украины.

Ключевые слова: острые нарушения мозгового кровообращения, электронная медицинская информационная система, электронная история болезни, электронная персональная медицинская запись.

Постановка проблеми. Розвиток регіональної системи охорони здоров’я Одещини є важливою державною задачею. В світовій практиці розвитку державних систем охорони здоров’я, одним з найбільш актуальних напрямів є впровадження сучасних медичних інформаційних технологій [1, 2].

У зв’язку з цим, в галузі наукових досліджень, що стосуються сучасних інформаційних технологій, виник окремий напрям – медична інформатика, яка

спрямована на підвищення оперативності обробки і обліку медичної діагностичної та поточної інформації [3–5].

Колективом наукових співробітників Науково-дослідного інституту інформаційних процесів Національного технічного університету України розроблена електронна медична інформаційна система «Berkana», що, на наш погляд, є важливим внеском в розвиток медичної інформатики в системі охорони здоров'я нашої держави.

Отже, для експериментальної апробації вказаної медичної інформаційної системи з метою подальшої практичної реалізації у лікувальних закладах України, в умовах ангіоневрологічного відділення Військово-медичного клінічного центру Південного регіону України (ВМКЦ ПР) планується практичне впровадження системи «Berkana». Вибір саме цього медичного підрозділу обумовлено проблематикою захворювань, які лікуються у відділені, а саме: лікування гострих порушень мозкового кровообігу (ГПМК), виникнення яких вимагає максимального скорочення часу на прийняття рішення та здійснення практичних дій лікарем, і тому потребує застосування засобів автоматизації.

Метою дослідження є удосконалення механізмів управління системою надання спеціалізованої ангіоневрологічної допомоги жителям Одещини з використанням електронної медичної інформаційної системи «Berkana».

Виклад основного матеріалу. Електронна медична інформаційна система «Berkana» (ЕМІС «Berkana») призначена для застосування медичними організаціями і установами республіканських, територіальних і муніципальних органів управління охороною здоров'я, систем обов'язкового і добровільного медичного страхування, іншими медичними організаціями різних організаційно-правових форм діяльності, направленої на надання медичної допомоги.

В статті використані наступні спеціалізовані терміни:

Електронна історія хвороби (ЕІХ) – сукупність інформації і механізмів її обробки, призначені для ведення, зберігання на електронних носіях, пошуку і

видачі по інформаційних запитах (у тому числі і по електронних каналах зв’язку) персональних медичних записів.

Персональний медичний запис – будь-який запис, зроблений конкретним медичним працівником відносно конкретного пацієнта.

Електронний персональний медичний запис (ЕПМЗ або EHR – Electronic Health Record) – будь-який персональний медичний запис, збережений на електронному носієві.

Архітектурні переваги:

- дані є розподіленими (на сервері зберігаються як «рідні» дані, так і дані прислані іншими серверами із збереженням їх початкової адреси і синхронізацією);
- динамічне формування АРМ (візуальна частина АРМ формується динамічно залежно від доступних користувачеві додатків, модулів, а також окремих функцій, залежно від ролей і прав призначених адміністратором);
- автоматична інтеграція функціонально окремих модулів EMIC сторонніх розробників;
- у системі ніколи не віддаляється ніяка інформація (функція видалення маркірує відповідну інформацію як не використовувану, унаслідок чого користувач її не бачить; завдяки цьому не порушується цілісність інформації і існує можливість відновлення інформації після порушення цілісності даних унаслідок несанкціонованого доступу – НСД);
- вбудована підсистема аудиту при зміні будь-якого інформаційного об’єкта фіксує, хто, що і на що поміняв;
- підсистема вбудованого обліку роботи системи (дозволяє відстежувати стан системи, і у разі збоїв, фіксувати їх причини);
- система орієнтована на використання різних систем управління базами даних (СУБД) у тому числі і безкоштовних;
- можна набудувати роботу різних користувачів різними базами даних (БД) або електронними таблицями в межах одного сервера;

- система володіє модулем автоматичного оновлення (для розгортання нової версії системи);
- у разі апаратної або програмної відмови сервера додатків існує можливість оперативного перемикання клієнта на альтернативний сервер (що дозволяє максимально збільшити час доступності системи); аналогічно можна оперативно перемкнутися на інший сервер БД при відмові основного сервера БД. Політика апаратного дублювання і резервування є питанням організаційним і може забезпечити доступність системи 24/7;
- у разі збою системи, існує можливість автоматичного формування звіту про помилку і здійснюється спроба відправки опису помилки і знімка екрану адміністраторі або розробникам системи з повідомленням користувача;
- система володіє вбудованою підсистемою обміну інформацією, яка дозволяє користувачем в простій візуальній формі обмінюватися як простими текстовими повідомленнями, так і іншими інформаційними об’єктами (наприклад, аналіз, діагноз і так далі);
- система володіє модулем підтримки пристроїв нанесення штрихових кодів;
- система володіє модулем сканування для зняття електронних копій паперових документів.

Архітектура системи

Загальна архітектура системи

ЕМІС «Berkana» побудована на розподіленій триланковій архітектурі «клієнт-сервер додатків-сервер СУБД», реалізованої в базовій платформі «Incrudo».

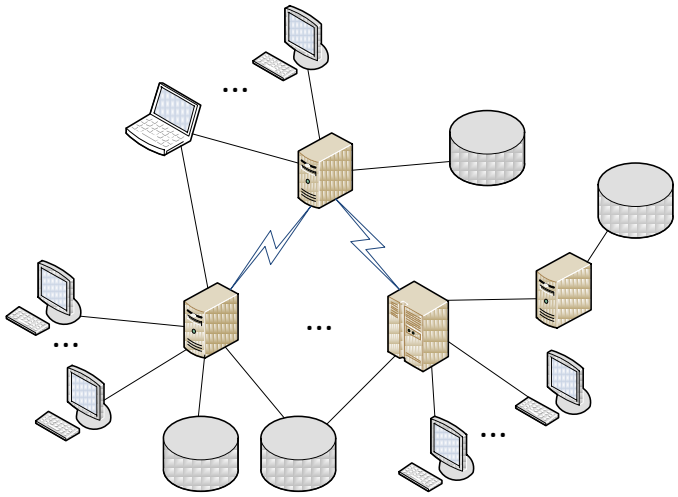

Рис. 1. Розподілена триланкова архітектура системи

Така архітектура припускає організацію розподіленої мережі з серверів додатків, розгорнених на апаратних серверах або кластерах. Кожен з серверів додатків працює з однією або декількома СУБД (підтримуються різнорідні СУБД в межах одного сервера додатків). Причому СУБД можуть розміщуватися як на тому ж, так і на окремому апаратному сервері. З серверами додатків зв'язуються клієнтські АРМ медичного персоналу, які розміщені на призначених для користувача ПК або ноутбуках. Клієнтське АРМ може бути пов'язане з декількома серверами додатків, що дозволить оперативно перемикатися між ними у разі виходу з ладу одного з них.

Структурно ПЗ EMIC «Berkana» складається з клієнтської і серверної частини. На сервері і на клієнтові встановлюються:

- NET Framework 3.5 (входить в Windows 7 за умовчанням, а для інших ОС встановлюється разом з іншим ПЗ EMIC «Berkana»);
- серверна і клієнтська частина сервера додатків Incrudo (забезпечує зв'язок клієнта з сервером, межсерверну взаємодію, а також зв'язок з СУБД);
- серверна і клієнтська частина Common (інтеграційна оболонка призначених для користувача застосувань і модулів)
- серверні і клієнтські модулі EMIC «Berkana» (модулі, що забезпечують функціонування АРМ).

Завдяки уніфікованому механізму трансляції реляційних даних в об’єктну модель прикметної області, як СУБД для зберігання даних в ЕМІС «Berkana» можуть використовуватися довільні реляційні СУБД, що підтримують механізми SQL-запитів. СУБД MS SQL і Oracle підтримуються за умовчанням, а для інших СУБД необхідно перенастроювати запити, що зберігаються у БД (перенастроювання проводиться декларативно без зміни початкових кодів системи і може бути проведена адміністраторами)

ЕМІС «Berkana» була розроблена в середовищі Microsoft Visual Studio 2010 з використанням .NET Framework 3.5 на мові C#. Командна розробка проводилася з використанням засобів колективного володіння кодом SVN. Для обліку вимог і змін, а також для відстеження і контролю виконання робіт використовувалася система підтримки життєвого циклу програмного забезпечення Incrudo.ProjectManager.

Необхідні умови для ЕІХ:

- незмінність і достовірність впродовж всього періоду зберігання;
- регламентація прав доступу і конфіденційність;
- персоніфіцируємість (можливості визначити джерело запису у будь-який момент часу – аналог підпису на традиційному паперовому документі).

Системи ведення ЕІХ і ЕПМЗ підрозділяються на два класи:

- індивідуальні;
- колективні.

1. У індивідуальних системах електронні засоби і електронні архіви є технічними засобами для підготовки традиційних медичних записів, які далі друкують на паперовому носієві, підписують і потім використовують відповідно до правил і нормативних документів, що регламентують роботу з медичними документами. Такі системи і електронні архіви використовують медичні працівники для зберігання шаблонів, заготовок, фрагментів і електронних копій різних документів. Що зберігаються в індивідуальних

системах і електронних архівах документи не мають самостійного статусу і, таким чином, не є медичними документами.

Статусу медичного документа набуває копія на паперовому носієві, друкована і підписана виконавцем. Відповідальність покладається на автора і регламентується нормативними документами, що визначають правила роботи з медичними документами.

Індивідуальні системи можуть функціонувати на персональних комп'ютерах, комп'ютерах загального користування або в комп'ютерній мережі.

Оскільки індивідуальні системи ЕІХ і ЕПМЗ не припускають відчуження медичних записів і документів від їх авторів, а записи, що зберігаються в них, і документи не мають самостійного медичного статусу, то до них не пред'являються ніякі спеціальні вимоги. Вся відповідальність за зміст і подальший життєвий цикл документа покладається на його автора і регламентується нормативними документами, що визначають правила роботи з медичними документами.

Проте оскільки в таких системах персональна медична інформація зберігається на електронних носіях, то відносно таких систем застосовують загальні вимоги безпеки електронних систем, що містять персональну і конфіденційну інформацію.

Якщо медичний документ, сформований в індивідуальній системі, передають по електронних каналах зв'язки в іншу організацію (підрозділ), то до нього застосовуються додаткові вимоги, викладені нижчі.

2. У колективних системах ЕПМЗ відчужуються від їх автора, тобто ЕПМЗ може безпосередньо витягувати з електронного архіву іншим медичним працівником і використана як офіційний медичний документ. Будь-який медичний працівник, що має відповідні права доступу, може використовувати з електронного архіву ЕПМЗ так само, як і медичний запис на папері, власноручно підписану автором. Під використанням ЕПМЗ слід розуміти читання в електронному вигляді, прийняття на підставі ЕПМЗ медичних

рішень, розпечатування і вклеювання в історію хвороби як офіційний медичний документ, передачу її іншим особам, що мають відповідні права доступу.

До колективних систем ведення ЕІХ і ЕПМЗ, окрім загальних вимог безпеки і конфіденційності, пред'являються додаткові вимоги, що регламентують відчуження ЕПМЗ від її автора і додання їй статусу офіційного медичного документа.

Крім того, оскільки колективні системи ведення ЕІХ і ЕПМЗ стають невід'ємним елементом лікувально-діагностичного процесу, пред'являють вимоги:

- до організації безперебійної роботи електронних медичних архівів і технологічних служб, що забезпечують її;
- до технологічних інструкцій, процесу навчання і підтримки користувачів при роботі з ЕПМЗ і електронними медичними архівами.

Основні аспекти розгляду ЕПМЗ:

- структура ЕПМЗ і медичних електронних архівів;
- забезпечення збереження, незмінності і достовірності ЕПМЗ;
- організація прав доступу до ЕПМЗ і медичних електронних архівів;
- персоніфіцируємість ЕПМЗ;
- призначені для користувача інтерфейси ЕПМЗ;
- передача ЕПМЗ по електронних каналах зв'язку і електронні копії ЕПМЗ;
- створення паперових, копій ЕПМЗ;
- ідентифікація ЕПМЗ і медичних електронних архівів.

Надалі будуть розглянуті ключові компоненти та принципи організації медичної інформаційної системи, що розглядається. ЕПМЗ включає наступні елементи (обов'язкові і необов'язкові):

Ідентифікатор пацієнта

Обов'язковий елемент, що однозначно визначає, до якого пацієнта відноситься дана ЕПМЗ. Ідентифікатор, є посиланням до списку пацієнтів даної установи, що міститься в електронному вигляді.

Ідентифікатор даної ЕПМЗ

Обов’язковий елемент, що дозволяє однозначно знайти дану ЕПМЗ в базі даних відповідної медичної організації. Цей ідентифікатор указується в паперової копії ЕПМЗ і в повідомленні при передачі ЕПМЗ по електронних каналах зв’язку.

Ідентифікатор типу ЕПМЗ

Елемент, визначуваний згідно з класифікатором типів записів, використовуваних в даному електронному архіві медичної організації.

Дата і час

Дата і час події, що описується даною ЕПМЗ (огляду пацієнта, проведення маніпуляції, відбору біоматеріалу для аналізу і ін.). Дата є обов’язковим елементом, час указується там, де воно має значення.

Номер історії хвороби або амбулаторної карти

Необов’язковий елемент, що дозволяє визначити, в рамках якої історії хвороби або амбулаторної карти складена дана ЕПМЗ.

Ідентифікатор особи, що створила запис

Обов’язковий елемент, що дозволяє однозначно визначити, хто створив даний запис. Ідентифікатором є посилання до довідника співробітників даної медичної організації. Особа, що створила запис, і автор запису можуть не співпадати.

Текст ЕПМЗ

Необов’язковий елемент, що є медичним змістом даної ЕПМЗ (результат аналізу або обстеження, статус, епікриз, призначення ліків і так далі). Текст може бути відсутнім, якщо він міститься у файлах, прикріплених до ЕПМЗ, або будується на підставі формалізованих даних, прикріплених до ЕПМЗ.

Прикріплені файли

Необов’язкові елементи, що містять додаткову інформацію про дану ЕПМЗ (медичні зображення, графічні матеріали, тексти в різних форматах і так далі). У систему включені засоби (компоненти), що забезпечують перегляд файлів використовуваних форматів.

Формалізовані дані, прикріплені до ЕПМЗ

Необов'язкові елементи, що містять набір код, формалізовані значення і реквізити, що дозволяють за допомогою спеціальних програмних модулів представити медичний вміст ЕПМЗ в зручному вигляді, а також проводити електронну обробку ЕПМЗ. Формалізація даних дозволяє індексувати ЕПМЗ, проводити їх пошук, відбір і фільтрацію по певних ознаках, будувати динамічні криві, проводити статистичну обробку, формувати звіти і так далі. Формалізація даних може також служити для контролю і регламентації інформації (вибір з певної множини відповідей), що вводиться, і скорочення довжини тексту, що вводиться (кодування стандартних фраз, фрагментів і термінів).

Ідентифікатор автора ЕПМЗ

Обов'язковий елемент, що дозволяє однозначно визначити, хто є автором даного медичного запису і несе відповідальність за її зміст. Автором ЕПМЗ вважається саме особа, що несе відповідальність за її зміст, а не особи, що брали участь в її підготовці. Наприклад, автором аналізу є лікар-лаборант, що його затвердив, а не лаборанти, що виконували окремі тести (їх ідентифікатори можуть міститися в інших, необов'язкових елементах ЕПМЗ). Ідентифікатором є посилання до довідника співробітників даної медичної організації. При використанні електронного цифрового підпису (ЕЦП) ідентифікатор автора дозволяє знайти сертифікат електронного цифрового підпису і перевірити його.

Дата і час підписання ЕПМЗ

Даний елемент є обов'язковим і вказує, з якого моменту ЕПМЗ вважається закінченим, підписаним і набуває статусу офіційного медичного документа. Цей елемент також є ознакою статусу запису:

- якщо дата і час вказані, то ЕПМЗ вважається закінченим і доступний іншим медичним працівникам як офіційний медичний документ;
- якщо дата і час не вказані, то ЕПМЗ не вважається закінченим і є робочим документом автора або групи співробітників.

Дайджест

Елемент, отриманий методом хешування вмісту ЕПМЗ і зашифрований секретним ключем сертифікату електронного цифрового підпису (ЕЦП) особи, що його підписав. Дайджест повинен бути отриманий хешуванням всього вмісту ЕПМЗ, включаючи всі прикріплені файли і всі елементи формалізованих даних, з тим, щоб жоден з цих елементів не можна було змінити, не порушивши цілісності ЕЦП. Даний елемент обов'язковий при використанні ЕЦП.

ЕПМЗ може включати і інші структурні елементи, визначені правилами роботи конкретної медичної організації.

Електронний медичний архів

Електронний медичний архів (ЕМА) є єдиним інформаційним об'єктом, що дозволяє виконати всі необхідні процедури відносно ЕПМЗ, що зберігаються в нім.

ЕМА має достатні можливості пошуку і навігації. У систему пошуку включені як обов'язкові наступні можливості:

- знайти і ідентифікувати будь-якого пацієнта;
- знайти всі ЕПМЗ, що відносяться до даного пацієнта, і відсортувати їх по даті або типу запису.

ЕМА також надає можливість пошуку всіх ЕПМЗ, підписаних конкретним медичним працівником.

Адміністратор електронного медичного архіву

Для кожного ЕМА призначається адміністратор архіву – особа, наділена найвищими повноваженнями і правами доступу в архів. Всі дії з супроводу і обслуговування ЕМА виконуються під керівництвом адміністратора архіву.

Забезпечення збереження, незмінності і достовірності електронного персонального медичного запису

Збереження, незмінність і достовірність ЕПМЗ забезпечується протягом кожного етапу всього життєвого циклу ЕПМЗ.

Політика безпеки

Відомо, що в медичній організації, що використовує електронні медичні архіви, повинні існувати документ «Політика безпеки» відносно електронних персональних медичних записів (далі – ПБ) або його аналог.

У цьому документі повинна бути відбита наступна інформація:

- відомості про ЕМА, що існують в даній організації (включаючи їх ідентифікатори);
- відомості про типи ЕПМЗ, що містяться в цих архівах;
- відомості про заходи безпеки, що використовуються для забезпечення збереження, незмінності і достовірності ЕПМЗ;
- відомості про осіб, що мають права на створення, ведення, підписання, доступ, перегляд, друк, копіювання і передачу ЕПМЗ по електронних каналах зв'язку, з вказівкою способів забезпечення цих прав в конкретних ситуаціях;
- відомості про осіб, відповідальних за забезпечення безпеки і прав доступу в системі;
- відомості про осіб, що мають особливі права в даній системі (адміністрування архіву, виконання особливо відповідальних і нештатних процедур), з вказівкою міри їх відповідальності.

Документ повинен бути наданий для ознайомлення всім зацікавленим особам, зокрема всім співробітникам медичної організації при їх підготовці до роботи з ЕМА.

Створення ЕПМЗ може бути виконане медичним співробітником, що має право на створення даного типу ЕПМЗ. При цьому враховується, що права на створення, ведення і підписання ЕПМЗ можуть мати різні співробітники. Зокрема, запис про аналіз створюється лікарем, що лікує, у момент призначення ним цього аналізу, а право ведення цього запису (заповнення результатів аналізу) і її підписання мають співробітники лабораторії.

Доступ до ЕПМЗ для перегляду її в процесі ведення і список осіб, що мають на це право, визначаються самою медичною організацією і можуть бути

вказані в «Політиці безпеки». Відповідальність за неправильне використання попередніх відомостей з незавершеної ЕПМЗ покладається на особу, що скористалась даними відомостями.

Паперовий друк непідписної ЕПМЗ у вигляді офіційного медичного документа в системі не припущений. Допускається друк технічних копій для перевірки і узгодження.

Медичний працівник ініціює процедуру підписання самостійно.

В процесі підписання заповнюються наступні структурні елементи ЕПМЗ:

- ідентифікатор виконавця ЕПМЗ;
- дата і час підпису ЕПМЗ; дата і час фіксуються незалежно від бажання виконавця по системному годиннику ЕМІС;
- дайджест ЕПМЗ (при застосуванні електронного цифрового підпису з використанням цифрового сертифікату, виданого даному медичному працівникові).

Фактично, під час видалення запису згідно з правами на видалення, запис переводиться в стан застарілих і стає недоступним в системі за винятком підсистеми адміністрування ЕМІС.

Нижче приведені права співробітників на створення, ведення, підписання, доступ, перегляд, друк, копіювання і передачу ЕПМЗ по електронних каналах зв’язку, а також способи забезпечення даних прав.

Права доступу співробітників розділяються на:

- персональні, тобто наданими співробітникові особисто;
- посадові, тобто надані співробітникові відповідно до ним посади (лікар, що лікує, зав. відділенням і ін.);
- ролеві, тобто що відповідають тій ролі, в якій співробітник виконує свої обов’язки (наприклад, черговий лікар на час чергування має більших прав, ніж лікар відділення; лікар-консультант тільки при проведенні консультації або лікар-лаборант при виконанні дослідження дістає повний доступ до всіх ЕПМЗ пацієнта);

- адміністративні, тобто розширені права доступу, надані спеціальному персоналу, що здійснює адміністрування медичних архівів і ЕПМЗ, що забезпечує безпеку і дозвіл нештатних ситуацій.

За рішенням керівництва медичної організації або етичним міркуванням деякі ЕПМЗ можуть бути закриті від пацієнта. При цьому відповідальність за дотримання конституційних прав пацієнта покладається на керівництво медичної організації.

Висновки. Підводячи підсумок результатів дослідження, вважаємо, що впровадження ЕПМЗ «Berkana» сприяє суттєвому підвищенню якості та оперативності надання медичної допомоги хворим на ГПМК в умовах ангіоневрологічного відділення ВМКЦ ПР. Інформатизація лікувально-реабілітаційних та профілактичних заходів повинна постійно удосконалюватися у взаємодії з фахівцями з медичних інформаційних технологій та ангіоневрологами, реаніматологами, ангіохерургами, нейрохірургами, кардіологами і іншими медичними фахівцями. Таким чином, проблема ГПМК – це міждисциплінарна проблема, і її вирішення потребує сумісного зусилля лікарів всіх фахів і в цілому всього українського суспільства.

Література.

1. Тещук В.Й. Врахування закордонного досвіду при формуванні механізмів управління системою надання спеціалізованої ангіоневрологічної допомоги жителям Одещини // Актуальні проблеми державного управління (Збірник наукових праць). – 2007. – Випуск 1 (29). – С. 208–214.

2. Тещук В.Й., Кутковець С.Л., Тещук В.В.,та інш. Створення механізмів управління системою надання спеціалізованої ангіоневрологічної допомоги жителям Одещини.// Актуальні проблеми державного управління (Збірник наукових праць).- Одеса. – ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – В.3 (35). – № 3. – 2008 р. – С. 355–363.

3. Реброва О.Ю. Інформатика в ангионеврологиї // В кн. «Очерки ангионеврологиї». Під ред. члена-кор. РАМН З.А. Суслиної М.: Атмосфера, 2005, с. 346–359;

4. Колчин Р.В., Тещук В.И. Применение математических моделей обработки медицинской диагностической информации в медицинских информационных системах // Актуальні проблеми транспортної медицини (Науковий журнал). № 2(24) – Одеса: 2011, – С.135–138.

5. Колчін Р.В., Тещук В.Й. Електронна карта пацієнта, котрий переніс гостре порушення мозкового кровообігу // Свідоцтво про раціоналізаторську пропозицію №2 від 13.07.2011 р. Військовий інститут ОНПУ.

УДК 351.851(4-477)

Ульянова Тетяна Олександрівна
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
заступник голови Ленінської РДА
м. Севастополя з соціально-гуманітарних питань

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті проведений порівняльний аналіз державного управління системою загальної середньої освіти в Україні і в європейських державах. Визначені прогностичні моделі освітніх систем та їх характеристики. Актуалізується реформування усіх ланок державного управління, особливо тих, які відповідають за навчання та виховання людини, тому що саме середні освітні навчальні заклади є лабораторією, в якій закладаються основи знань та вмінь.

Ключові слова: державне управління системою загальної середньої освіти, глобалізація, Євроінтеграція, навчання упродовж всього життя, Європейська система освіти, відкрита й прагматична моделі системи освіти.

Ulyanova Tatyana

STATE MANAGEMENT OF SECONDARY EDUCATION IN UKRAINE AND EUROPEAN COUNTRIES: COMPARING ANALYSIS

The article includes comparing analysis of state management of compulsory secondary education in Ukraine and European countries. The models of educational system and their characteristics are distincted. The reforms of all the branches of state management, especially responsible for studying and bringing up the person, are being actualized because secondary educational establishments are the place where the basis of knowledge and skills is developed.

Key words: state management of compulsory secondary education, globalization, eurointegration, life-long study.

Ульянова Татьяна Александровна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ И В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В статье проведен сравнительный анализ государственного управления системой общего среднего образования в Украине и в европейских государствах. Определены пронозируемые модели образовательных систем и их характеристики. Актуализируется реформирование всех звеньев государственного управления, особенно тех, которые отвечают за учебу и воспитание человека, потому что именно средние образовательные учебные заведения являются лабораторией, в которой закладываются основы знаний и умений.

Ключевые слова: государственное управление системой общего среднего образования, глобализация, евроинтеграция, обучение на протяжении всей жизни, европейская система образования, открытая и прагматичная модели системы образования.

Постановка проблеми. Реформування загальної середньої освіти потребує не тільки зміни ціннісних орієнтацій, впровадження нових технологій у навчанні та вихованні, а, передусім, зміни технології управління системою загальної середньої освіти. У країнах з розвиненим рівнем демократії увага вчених та професійних менеджерів останнім часом приділяється саме оптимізації управління закладами освіти. Водночас, нова парадигма управління системою середньої освіти в європейських державах та в Україні сьогодні потребує особливої уваги науковців – теоретиків та практиків національних шкіл. Насамперед, у зв’язку з тим, що новий соціально-політичний устрій країн, нові умови господарювання, проблеми глобалізації та Євроінтеграції

передбачають принципові зміни у підходах до організації управління системою загальної середньої освіти.

Актуальність питання. Динаміка розвитку інформаційного суспільства наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. засвідчує вихід на передній план новітніх інформаційних технологій, інтелектуалізації суспільно-політичного життя, що відповідно, актуалізує проблеми освіти, її розвитку та удосконалення. Нові вимоги до рівня знань та вмінь, норм поведінки людини потребують переосмислення парадигми освіти, якості загальноосвітнього рівня особистості, ціннісних орієнтацій у всіх сферах суспільного життя. Це стосується, насамперед, реформування усіх ланок державного управління, особливо тих, які відповідають за навчання та виховання людини. Саме середні освітні навчальні заклади є лабораторією, в якій закладаються основи знань та вмінь.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми управління системою освіти, оцінка ефективності діяльності усіх управлінських структур були в центрі уваги українських дослідників. Серед сучасних досліджень варто відзначити роботи В. Худякової, В. Бегеля, І. Ельнікової, В. Бондаря, А. Даниленка, Н. Островерхової, М. Кириченко, В. Лугового, А. Василюк, К. Корсака та інших, які зробили вагомий внесок в теорію та практику управління системою загальної середньої освіти.

Невирішені частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що проблеми управління освітою завжди були предметом соціально-політичних та педагогічних досліджень, наукові розробки вітчизняних дослідників в основному грунтувалися на принципах адміністративно-командної системи управління. Внаслідок цього протягом усіх років незалежності в Україні не вдалося виробити єдиного підходу щодо формування дієздатного апарату управління перетвореннями та докорінною перебудовою функціональних освітянських структур, не були сформульовані нові методи та стиль управління, не вдалося набути нових управлінських традицій. Зазначене зумовляє глибоку суперечність між новими відносинами, які формуються, і практикою діючої адміністративної системи управління освтою [1, с. 140].

Метою статті є виявлення й науково-теоретичне обґрунтування особливостей та основних тенденцій державного управління системою загальної середньої освіти в Україні; можливість врахування Європейського досвіду, а також вплив європейської освітньої практики в умовах реформування системи середньої освіти Украиїни.

Здійснення поставленої мети передбачає вирішення таких *завдань*:

- визначити моделі освітніх систем та їх характеристики в Україні та в країнах Европи;
- зробити порівняльний аналіз систем середньої освіти в Україні та в країнах Европи;
- вивчити можливість використання в Україні позитивного досвіду Європейських країн в частині державного управління системою середньої освіти;

Виклад основного матеріалу. Державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією. Цінність державного управління освітою полягає в тім, що воно має моральну ціль – забезпечити існування продуктивних демократичних, суспільно-контрольованих механізмів постійної трансформації освіти в повній відповідності з напрямом розвитку суспільства, людської цивілізації, прийнятих стандартів і цінностей. Формулюючи сутність державної політики у галузі освіти, треба відзначити умови і засоби, які їй загалом сприяють:

1. Державно-правові – створення узгодженого з точки зору права та позиції громадянського суспільства освітнього простору.

2. Соціально-психологічні – включають у себе прагматичне усвідомлення нових життєвих ціннісно-освітніх орієнтирів, відхід від ілюзій, від усього того,

що не відповідає реаліям життя і не народжує позитивну розбудовчу енергію людей.

3. Діяльнісно-практичні – дії, процедури, вчинки, спрямовані на досягнення цілей державної політики в галузі освіти, і які наочно розкривають її цінність для суспільства [2, с. 79].

Наприкінці XX сторіччя Європа вступила в «епоху знань». На зміну індустріальному суспільству прийшло інформаційне, яке ще називають «суспільством знань». Швидко змінюються звичні моделі навчання, роботи і самого життя. Світова спільнота швидко збагнула, що її майбутнє – у знаннях. Особливо зросла увага до стану освітніх систем після подій паризької весни 1968 року. Людство вперше почало робити спроби сформулювати спільний підхід до розвитку освіти. У період 60–80-х років XX століття було проведено ряд міжнародних конференцій та досліджень, які зосереджували свою увагу не на різновидах освітніх систем, а на якості освіти [3].

Особливо активізувалася ця діяльність на зламі XX століття, коли виникло питання: «Якою має бути освіта у XXI столітті? Якими показниками можна виміряти її якість?». Щоб відповісти на нього, ЮНЕСКО створила 1993 року спеціальну Міжнародну комісію з освіти для XXI століття. Ця комісія працювала упродовж кількох років під керівництвом відомого діяча Європейського союзу Жака Делора. Робота Комісії увінчалась звітом «Освіта: прихований скарб» (1996), в якому освіті XXI століття відводилась вирішальна роль, як відповідь на виклики світу, який швидко змінюється, – глобалізацію, цивілізаційні зміни і загрози, трансформацію суспільств. Комісія Делора сформувала фундаментальні цілі освіти XXI століття: вчитися, щоб знати; вчитися, щоб творити; вчитися жити разом; вчитися, щоб бути [3].

Європейський союз поставив перед своїми членами стратегічну мету: «Європейська економіка має стати найбільш конкурентною і динамічною економікою у світі – економікою, яка базується на знаннях і здатна до стійкого економічного зростання з підвищеними можливостями працевлаштування

населення на основі його соціальної інтеграції « (Лісабонська стратегія, березень 2000 р.).

Метою української системи освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями.

Освіта в Україні ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами. Розвиток України як сучасної держави значною мірою залежить від якості освіти, яку отримують її громадяни. Це підтверджується тенденціями розвитку системи освіти провідних країн. У Національній доктрині розвитку освіти зазначається, що освіта є стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності.

Загальна середня освіта забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення. Держава гарантує молоді право на отримання повної загальної середньої освіти і оплачує її здобуття. Повна загальна середня освіта в Україні є обов’язковою і може отримуватись у різних типах навчальних закладів. За рахунок коштів підприємств, установ і організацій, батьків та інших добровільних внесків можуть вводитися додаткові навчальні курси понад обсяг, визначений державним стандартом для відповідного освітнього рівня [4, с. 21].

Як свідчать результати досліджень, сучасний зміст середньої освіти недостатньо адаптований до майбутніх потреб учнів, оскільки відсутня система профільного навчання в середній загальноосвітній школі. У той же час, система

професійно-технічного навчання, яка раніше заповнювала цю нішу, знаходиться у катастрофічному стані. Частково цю проблему вирішують появою мережі загальноосвітніх закладів нового типу (гімназій, ліцеїв, колегіумів тощо). Однак тут ми зіштовхуємося з обмеженнями рівного доступу дітей до здобуття якісної освіти у цих закладах [3].

Одним із пріоритетних напрямів розвитку європейської системи освіти є навчання упродовж життя (НВЖ), яке здійснюється на постійній основі і має на меті поліпшити знання, навички і професійну компетентність. Вимога постійно навчатися стосується не тільки учнів, але й учителів. У спільноті, яка постійно навчається, учитель, крім належного знання власного предмета, повинен мати якості соціального посередника, який допомагає учневі обрати оптимальну індивідуальну траєкторію навчання з урахуванням суспільних запитів, вимог і потреб.

У 1996 році Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) запропонувала п’ять основних причин існування навчання впродовж усього життя. У березні 2000 року Меморандум «Навчання упродовж життя», ухвалений Європейською комісією, називає дві головні причини, через які навчання впродовж усього життя має таке важливе значення:

- Європа стала «суспільством знань» (knowledge-based society). Це означає, що інформація, знання, а також мотивація до їх постійного поновлення і навички, потрібні для цього, стають вирішальним чинником європейського розвитку, конкурентоспроможності й ефективного ринку праці [3].
- Європейці живуть у складному соціально-політичному довкіллі, де повноцінний розвиток особистості стає неможливим без уміння брати активну участь у суспільних процесах і пристосовуватися до культурного, етнічного та мовного розмаїття. Тільки освіта у якнайширшому її розумінні спроможна успішно розв’язати цю проблему.

Сформульовані цілі освіти XXI століття дають підставу для моделювання сучасних закладів освіти (шкіл), які б найкраще їх реалізовували. Нині в

розвинутих країнах світу дійшли висновку, що головними функціями средньої школи в сучасному суспільстві мають бути:

- передавання знань і культури (зв'язок з минулим);
- розвиток особистості дитини, прилучення її до моральних і громадських цінностей;
- підготовка молоді до фахової діяльності (більш мобільної та інтеркультурної);
- сприяння рівності шансів (реалізація рівності прав громадян на освіту).

Беручи до уваги зміни, які відбуваються сьогодні у суспільстві, а саме: перехід від індустріального суспільства до постіндустріального, глобалізацію, індивідуалізацію культури, прискорення науково-технічного прогресу – Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) підготувала та оприлюднила документ під назвою «Яке майбутнє очікує на наші школи». Він містить перелік імовірних сценаріїв розвитку середньої школи як суспільної інституції на перспективу. Розглянемо можливі в майбутньому моделі шкіл та їх характеристику.

Організаційна модель школи. Цей сценарій є найбільш імовірним у тих суспільствах, де державний лад продовжує триматися на традиційних та бюрократичних структурах. Забюрократизовані інституції чинять опір ліберальним починанням і системним змінам у галузі освіти. Відтак організаційна модель школи позначена інертністю і погано піддається більш-менш радикальним змінам, хоча деякі з них надто вже назрілі, можуть відбуватися. До останніх можна віднести, наприклад, упровадження в школах інформаційно-комунікаційних технологій, позаяк вони вже сьогодні визнаються передумовою підтримання конкурентоспроможності освітньої системи будь-якої країни. Що ж стосується підготовки вчителів, то вимоги до неї теж залишатимуться тривалий час практично незмінними. Тому проблема компетентності педагогічних працівників залишатиметься актуальною, оскільки їхня класична академічна підготовка відставатиме від більш динамічної педагогічної практики. Ця модель школи є достатньо апробованою і

з невеликими модифікаціями може бути прийнятою для тих спільнот, які вбачають загрозу в глобалізаційних процесах. Вона також є перспективною для країн у яких і надалі зберігатиметься високий рівень централізації в управлінні освітою, зокрема й шкільною, що так чи інакше, даватиме змогу узгоджувати головні параметри її функціонування із соціальними та економічними потребами суспільства [6, с. 16].

Ринкова модель школи. Якість освіти визнається головним критерієм її рентабельності, а відтак і домінантною вимогою щодо функціонування шкільних закладів. Користувачі освітніх послуг зацікавлені знати, на що витрачаються гроші платників податків й вимагають швидкої та відчутної віддачі від цих затрат. Освітні послуги урізноманітнюються й диференціюються відповідно до попиту. За таких умов виникає потреба згладжувати нерівність у доступі до якісної освіти, зумовлену розбалансуваннями між попитом і пропозицією. Можливе також запровадження чеків на здобуття певних різновидів освітніх і професійних кваліфікацій (аналоги сучасних американських освітніх ваучерів). Школи жорстко конкурують між собою у тому, щоб тримати на високому рівні марку якості й залучати якнайбільше учнів (власників чеків), особливо успішних і обдарованих. Централізовані механізми управління послаблюються, натомість зростає роль регіональних і місцевих органів управління освітою. Практикується залучення працівників інших суспільних інституцій і структур – службовців, підприємців, бізнесменів, громадських діячів як партнерів і провайдерів надання освітніх послуг. Такий сценарій розбудови школи майбутнього є найімовірнішим у суспільстві з високо розвинутою ринковою економікою і децентралізованою системою освіти [6, с. 16].

Соціально зорієнтована модель школи. Ця модель у певному сенсі є реверсною щодо розглянутої. По-перше, заперечується ідея освіти як індивідуального блага, натомість вона розглядається як спільний капітал членів спільноти, що однаковою мірою належить усім і кожному, а відтак має справедливо розподілятися. По-друге, на школу покладаються великі надії як

на інституцію, здатну утверджувати й плекати основоположні принципи й цінності соціальних відносин і загальної культури. У такий спосіб вона покликана зробити вагомий внесок у консолідацію нації. Школа перебуває в центрі суспільної уваги як джерело загального процвітання і добробуту. Триває постійний пошук консенсусу щодо того, якої підтримки слід надати школі, щоб вона могла виправдати очікування спільноти. Соціально незахищені громадяни отримують матеріальну допомогу від держави й завдяки цьому можуть досягати максимально можливих результатів у навчанні з огляду на їхні задатки і здібності. Тих, хто хоче навчатися, але не має для цього належних умов і можливостей, не виключають із системи шкільної освіти. Місцеві громади коригують діяльність школи відповідно до регіональних потреб. Вони дбають про неї як інституцію, що сприяє згуртуванню спільноти, прилученню молоді до її цінностей, актуалізації і творенню культури. Школа, по суті, перетворюється на культурний центр спільноти, значно зростає її роль у громадянському вихованні й соціалізації молоді. Соціально зорієнтована модель школи вимагає адекватної підготовки педагогічних кадрів. Ідеться передусім про формування в майбутніх учителів уміння керувати учнівським колективом, добру їх обізнаність з культурними традиціями спільноти, нормами й цінностями соціальних і політичних відносин. Ця модель школи може добре вписатися в будь-яке суспільство. Водночас вона може виявитися плідною для згуртування спільноти, якій загрожують конфлікт: розкол на національному, релігійному ґрунті, а також політична нестабільність зумовлена несправедливим розподілом суспільних благ і соціальною незахищеністю значної частини населення [6, с. 17].

Не дивлячись на відмінності європейських систем освіти, у них є одна спільна риса – подібність до моделі LiberalArts, використання якої формує у людини звичку робити вибір і нести за нього відповідальність. Наприклад, ця модель дозволяє учням самостійно вибирати курси зі списків, запропонованих в школі і вищих учбових закладах. Якщо учень помиляється у виборі, то наступного року у нього є можливість виправити помилку і записатися на

інший курс. Головне, що це його вибір, його мотивація, його відповідальність. Така освітня модель привчає учня думати самостійно, шукати додаткові джерела інформації, не обмежуючись знаннями, що отримуються на уроках.

Якщо модель LiberalArts орієнтує людину на постійний вибір і відповідальність за нього, то радянська школа привчила учня до єдиноправильності інформації, що подається, і умінню ефективно працювати в стабільних умовах. Іншими словами, і модель, і продукт її використання насилу реагують на умови зовнішнього середовища, що змінюються, – на нові суспільні запити.

Таку саму ситуацію ми можемо побачити і в Україні. В нашій державі немає необхідності готувати таку кількість учених і інженерів-дослідників. Для поліпшення ситуації, що склалася, в Україні був розпочатий процес масштабного реформування системи освіти. Гідним пошани є те, що ці зміни проводяться з урахуванням «світових стандартів» загальної середньої освіти: повна загальна середня освіта повинна тривати не менше 11 років; мати завершальну стадію поглибленого і диференційованого навчання у напрямку майбутньої вищої освіти тривалістю три або більше років; використовувати систему об'єктивного завершального контролю, що дозволяє не лише ранжувати випускників по знаннях, але і порівнювати роботу різних шкіл. Проте результат реформування залишається спірним. В першу чергу – через відсутність цілісного та системного підходу до реформи [7].

Країни з більш високим рівнем розвитку та усвідомленням ролі людини в розвитку суспільства в сучасному світі формують відкриту модель освіти. Це такі країни, як: США, Велика Британія, Австралія, Фінляндія, де, незважаючи на цілеспрямовану державну політику підтримки систем освіти, не існує державного тиску на систему освіти, органи контролю передані громадськості та відокремлені чи частково відокремлені від держави та органів влади. Дана модель є найбільш популярною на світовому ринку освітніх послуг, і саме в цих країнах навчається найбільша кількість іноземних студентів в світі. Слід звернути увагу на те, що в ряді випадків відкриті моделі можуть створюватися в

результаті свідомих суспільних рішень (з розрахунку на те, що вони будуть узаконені як державна освітянська політика), або в результаті свідомого відсторонення суспільних інститутів від освітянських проблем. В останньому випадку державні структури займають позицію «невтручання» і виконують роль пасивного спостерігача, демонструючи власну байдужність до національної системи освіти (що для них доволі зручно). У цілому відкрита модель системи освіти характеризується низькою дидактичною сталістю і доступністю до змістовно-структурних варіацій та різнопланового експериментування. У певному розумінні її можна протиставляти тоталітарній моделі системи освіти, де виключається експериментування на будь-якому рівні, а всі зміни впроваджуються внаслідок владних декретних рішень незалежно від об'єктивних освітянських потреб [8, с. 3].

Україна, як і більшість пострадянських країн, має більшість рис радянської – прагматичної – моделі, де розвиток особистості, ще не став пріоритетом системи освіти, в підготовці фахівців чітко простежуються державні інтереси, великий вплив на систему освіти органів влади, та центральних органів управління освіти, на яких покладено функції контролю, що негативно відбивається на функціонуванні системи в цілому. Сьогодні частково зроблені спроби реформувати систему освіти, надати їй ознаки відкритої моделі освіти. Тому Україна повинна проводити поступову трансформацію моделі освіти, щоб не втратити позитивні надбання однієї моделі спробою замінити їх на новітні перетворення, притаманні іншій моделі, що не відповідають ступеню розвитку суспільства. Така трансформація повинна проводитися поступово, з урахуванням існуючих умов функціонування та наслідків переходу від однієї моделі до іншої. Але потрібно розуміти, що глобалізоване суспільство вимагає постійної участі країни в господарських процесах, необхідності формування людського капіталу, як основи існування розвинутої країни.

Першочерговим завданням системи освіти повинна стати підготовка фахівців, здатних без перешкод вийти на світовий ринок праці, це значно

підвищить зацікавленість до набуття вищої освіти як громадянами України, так і іноземними громадянами. Привабливість системи освіти дозволить вийти їй на світовий ринок освітніх послуг з високоінтелектуальними послугами вищої освіти, надасть можливість сформувати якісний людський капітал країни [3].

Висновки. Сьогодні у суспільстві відбувається багато змін – це веде за собою зміну цілей та завдань освіти, підходів до її організації та управління. Виділяють три основні стратегічні цілі європейської освіти: поліпшення якості й ефективності систем освіти, полегшення доступу дітей до систем освіти, відкрита система освіти для довкілля і світу. Відповідно до поставлених цілей розроблені прогностичні моделі середніх навчальних закладів, які б найкраще їх реалізовували. Розбудова сучасних освітніх систем в розвинутих країнах Заходу, зокрема у країнах-членах Європейського союзу, відбувається в різновекторних координатах централізації і децентралізації, глобалізації й регіоналізації, інтеграції й дезінтеграції.

Зокрема, у Фінляндії і Шотландії чітко позначається не лише державницька декларація ідеології цілей обов'язкової освіти, але й послідовно зосереджується увага на прагматичних характеристиках освітянського поступу. По суті, йдеться про реальне впровадження в обов'язковий освітній процес різних стратегій і технологій досягнення таких цілей. В Іспанії увага зосереджується на якості трансформації цілей освіти. У трансформації освітніх систем Бельгії і Шотландії активізуються соціопедагогічні процеси поліпшення умов, які спрямовуються за вектором пролонгації освітньої підготовки, що відбувається після закінчення першого циклу обов'язкової освіти, йдеться тут про виховання вмотивованої поваги до постобов'язкової освіти, що демонструють реформи організації обов'язкової освіти в Данії, Франції, Шотландії, Швеції. Тут слід відзначити, що в парадигмі цілей обов'язкової освіти відбуваються різновекторні процеси, зорієнтовані на певну децентралізацію повноважень, зокрема у визначенні змісту навчальних програм в Іспанії, Португалії, Фінляндії і Бельгії. У той же час ряд країн Європейського союзу (Швеція, Англія, Уельс та Північна Ірландія) демонструють послідовну

державницьку спрямованість на реалізацію іншого завдання — певну соціальну вмотивованість єдності універсальності змісту навчальних програм у системі обов'язкової освіти [9].

Для управління освітою в Україні створена система державних органів управління та органів громадського самоврядування. Органи управління освітою і громадського самоврядування діють у межах повноважень, визначених законодавством. Виділяють такі основні проблеми розвитку загальної середньої освіти в Україні: зменшення кількості дітей, безробітна молодь, проблеми структури середньої освіти, забезпечення одночасно і якості і справедливості, вдосконалення нормативної бази, рівний доступ дітей до освіти, сучасний зміст середньої освіти недостатньо адаптований до майбутніх потреб учнів, підготовка висококваліфікованих кадрів.

В українській системі освіти виділяють такі основні стратегічні цілі: забезпечення рівного доступу дітей до освіти, створення умов для розвитку особистості й творчої самореалізації громадянина, постійне оновлення змісту освіти, інтеграція вітчизняної освіти до європейського та світового освітніх просторів, розвиток системи безперервної освіти та навчання протягом життя.

Освіта в Україні прагне бути відкритим соціальним інститутом. Співпрацюючи з міжнародними інституціями та організаціями, інтеграція вітчизняної освіти у міжнародний освітній простір повинна базуватися на таких засадах:

- пріоритет національних інтересів;
- збереження та розвиток інтелектуального потенціалу нації;
- системний і взаємовигідний характер співробітництва;
- толерантність в оцінюванні здобутків освітніх систем зарубіжних країн та адаптації цих здобутків до потреб національної системи освіти.

Література.

1. Бондарчук Н. Моделі управління освітою: вітчизняний і зарубіжний досвід. Управління сучасним містом: щомісячний науково-практичний журнал // К.: 2004. – № 2/4-6 (14). – С. 140–145.

2. Аксіологічний потенціал державного управління освітою. Навч. посібник / В.В. Крижко, І.О. Мамаєва. – К.: Освіта України, 2005. – 224 с.

3. Гриневич Л., Хобзей П., Прошак О. Розробка моделей організації управління освітою на місцевому рівні. Національний та зарубіжний досвід. / Гриневич Л., Хобзей П. – Навчальний посібник.

4. Лунячек В.Е. Якість освіти в Україні: проблеми становлення / В.Е. Лунячек // Управління школою – 2008.-№16.- С. 17–25.

5. Закон України «Про освіту», прийнятий Верховною Радою України 23 травня 1991 року. – К.: Генеза, 1996. – 36 с.

6. Лавриченко Н. Прогностичні моделі школи: антиципація майбутнього чи «зони найближчого розвитку?» / Н. Лавриченко // Шлях освіти. – №4. – 2008. – С. 13–19.

7. Плинокос Д.Д. Трансформація моделей освіти для формування сучасної економіки знань [Електронний ресурс] / Д.Д. Плинокос Режим доступу: http://www.confcontact.com/2009new/11-plinokos.htm.

8. Лодатко Є.О. Моделювання освітніх систем у контексті ціннісної орієнтації соціокультурного простору / О.Є. Лодатко // Електронний журнал «Педагогічна наука: історія, теорія, практика, тенденції розвитку». – №1. – 2008р. – С. 2–3.

9. Матвієнко О.В. Розвиток систем середньої освіти у країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. – Рукопис.

УДК 351.86(477):339.98(498)

Чемьоркін Ігор Вікторович

здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

ПОЛІТИКА РУМУНІЇ В ПІВНІЧНО-ЗАХІДНОМУ ПРИЧОРНОМОР'Ї: ЗАГРОЗИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізові проблемних аспектів українсько-румунських взаємовідносин в регіоні Північно-Західного Причорномор'я. В статті досліджено економічні, екологічні та воєнно-політичні загрози для України, до яких призводить політика Румунії.

Ключові слова: українсько-румунські відносини, спірні території, Глибоководний судноплавний хід, дельта Дунаю, територіальні претензії.

Chemerkin Igor

A POLICY OF ROMANIA IS IN NORTH-WESTERN PRICHERNOMOR'E: THREATS AND CALLS FOR UKRAINE

The article is devoted to the analysis of problematic aspects of Ukrainian-Romanian relations in North-West part of Black Sea region. The article researches economic, ecological and military threats for Ukraine which are caused by policy of Romania.

Key words: ukrainian-romanian relations, litigions territories, Deep-water navigable motion, delta of Danube, territorial claims.

Чемёркин Игорь Викторович

ПОЛИТИКА РУМЫНИИ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ ПРИЧЕРНОМОРЬЕ: УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

Статья посвящена анализу проблемных аспектов украинско-румынских взаимоотношений в регионе Северо-Западного Причерноморья. В статье исследованы экономические, экологические и военно-политические угрозы для Украины, к которым приводит политика Румынии.

Ключевые слова: украинско-румынские отношения, спорные территории, Глубоководный судоходный ход, дельта Дуная, территориальные претензии.

Постановка проблеми. Проблема українсько-румунських відносин зберігає актуальність впродовж доволі тривалого часу. З одного боку, Україна зацікавлена підтримувати партнерські відносини з країною, яка є членом ЄС та має спільні кордони з нашою державою. З іншого боку, економічні інтереси України часто не співпадають з румунськими інтересами. Крім того, проблемні аспекти відносин з Румунією часто охоплюють не тільки економіку, але і воєнно-політичну сферу. Особливо відчутним зіткнення українських та румунських інтересів стає в регіоні Північно-Західного Причорномор'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Політика Румунії в Північно-Західному Причорномор'ї та її вплив на безпеку України знайшли відображення у дослідженнях багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів. Серед українських дослідників цієї проблематики варто відзначити: П. Лакійчука, О. Цапенка, С. Бильєва, О. Воловича, О. Рубеля та інших. Серед зарубіжних дослідників слід відзначити В. Гулевича, Т. Адамса, М. Емерсона, М. Валя та інших.

Виклад основного матеріалу. Загрози, які виникають для України внаслідок політики Румунії в Північно-Західному Причорномор'ї, можна розділити на три групи:

- економічні;
- екологічні;
- військово-політичні.

Економічні загрози пов'язані з нафтовидобувною діяльністю Румунії поблизу острова Зміїного, румунською економічною політикою стосовно дельти Дунаю. З економічними загрозами тісно пов'язані екологічні. Військово-політичні загрози з боку Румунії менш чітко виражені, однак деякі заяви румунських високопосадовців, прорумунська пропаганда на півдні України та в Молдові, а також нарощування потужності румунських військових формувань у

прикордонних з Україною районах змушують не виключати варіанту збройного конфлікту нашої держави з південно-західним сусідом.

Аналізуючи економічні загрози для України з боку Румунії, слід відзначити проблему острова Зміїного. Міжнародний суд прийняв рішення стосовно делімітації українсько-румунських кордонів в районі цього острова, згідно з яким 79% спірної території з ймовірними запасами нафти та газу відійшли до Румунії. За заявами румунської сторони нещодавно спірна ділянка шельфу в районі острова Зміїного може містити запаси вуглеводнів в обсязі від 10 млн тонн нафти та 100 млрд куб. м газу [1]. Щоправда, на думку аналітиків, більша частина цих запасів опинилась саме на тих 20% спірної території, яка перейшла до України. Тим не менше, не можна виключати і того, що Румунія отримає доступ до вуглеводнів, розміщених на українському шельфі, оскільки ця країна залучає до видобутку нафти компанії, що володіють технологіями похиленого буріння [2. с. 44]. Таким чином, в перспективі Румунія може викачувати українську нафту, хоча свердловина розміщуватиметься на румунському шельфі. Ця перспектива стає тим більш реальною, якщо врахувати, що Україна наразі не проводить активних нафтовидобувних робіт на своєму шельфі, у той час як Румунія одразу після рішення Міжнародного суду щодо Зміїного почала залучати іноземні компанії для видобутку нафти поблизу острова. Провівши тендер, у липні 2010 року Національна агенція мінеральних ресурсів Румунії видала 5 ліцензій на розвідку нафтогазових родовищ у Чорному морі, 4 з яких знаходились на територіях, які до цього були спірними. [3]

Втім, на думку деяких експертів, проблему навколо острова Зміїного не слід переоцінювати, оскільки поблизу острова знаходиться не більше 10 млрд куб. м газу, що не покриває навіть половини річної потреби Україні в газі [4]. Навіть, якщо взяти до уваги наведені вище румунські дані про поклади газу і нафти на шельфі поблизу Зміїного, то можна дійти висновку, що 10 млн т нафти та 100 млрд куб. м газу вистачить не більше ніж на 2–3 роки видобутку. Тому доцільним є спільний видобуток нафти і газу на шельфі Чорного моря.

Для цього ще в 2006 році була створена президентська комісія Ющенко-Бесеску [5]. Втім, створення цієї комісії не мало практичних наслідків.

Більш серйозними є економічні загрози, пов'язані з діяльністю Румунії в дельті Дунаю. Дунай є однією з головних транспортних артерій в Європі. Тому контроль над судноплавством в нижній частині цієї ріки має стратегічне значення як для України, так і для Румунії. Діяльність останньої є особливо помітною в Дунайському регіоні. Саме Румунія ініціювала розгляд проблем Дунайського регіону на рівні організації Пакту стабільності для Південно-Східної Європи (ПСПСЄ). В рамках ПСПСЄ Румунія намагалась реалізувати свої економічні інтереси, перш за все, шляхом активізації діяльності по відновленню судноплавства по річці Дунай. Активна робота у цьому напрямку румунської дипломатії, підтримана іншими країнами-учасницями ПСПСЄ, призвела до того, що були прийняті міжнародні угоди щодо відновлення судноплавства по Дунаю. В рамках реалізації програми відновлення судноплавства по Дунаю Румунії була надана фінансова та технічна допомога у будівництві мосту через річку Дунай. Окрім цього, ЄС всіляко сприяв Румунії у розбудові каналів у нижній течії Дунаю [6]. Підтримка ЄС забезпечує зміцнення румунських позицій в Дунайському регіоні.

На сьогодні Румунія залишається монополістом у сфері надання транспортних шляхів для суден через дельту Дунаю. Українським судновласникам доводиться щорічно сплачувати близько 1 млн доларів за прохід по румунських каналах. Це також негативно позначається на розвитку морегосподарського і транспортного комплексу регіону Українського Подунав'я, який включає 3 морські торговельні порти (мм. Рені, Ізмаїл, Усть-Дунайськ), Ізмаїльський суднобудівний та Кілійський судноремонтний заводи, державну судноплавну компанію ВАТ «Українське Дунайське пароплавство», 4 залізничні станції, локомотивне депо, низку підприємств автомобільного транспорту, аеропорт Ізмаїл [7, с. 54]. Раніше Українське Дунайське пароплавство, маючи розвинену інфраструктуру, було одним з ключових транспортних операторів Дунайського басейну, що було запорукою задовільного наповнення

держбюджету, а також гарантією великого рівня зайнятості населення. Однак, наприкінці 90-х років воно працювало лише на невеликий відсоток своєї потужності. Балканська криза, економічна блокада колишньої Югославії з перекриттям Дунаю значно підірвали діяльність Ренійського та Ізмаїльського портів. Наразі показники роботи українських Дунайських портів наступні: за підсумками 2010 року Ізмаїльський порт обробив 6,63 млн тонн, Ренійський порт – 1,58 млн тонн, Усть-Дунайський – 28,1 тис. тонн вантажів. При цьому за оцінками експертів, українські дунайські порти здатні переробляти 20–24 млн т вантажів щороку [8]. Однак в нових умовах основна частина вантажів проходить через румунську частину дельти Дунаю. До того ж підтримка румунських ініціатив у транспортній сфері з боку ЄС є додатковим фактором, який сприяє погіршенню економічних умов в українській частині Північно-Західного Причорномор'я. Так, румунський порт Констанца офіційно визнаний Брюсселем головними східними воротами ЄС в Чорноморському регіоні. Це має негативні наслідки для портів України (Одеса, Южний, Іллічівськ), які, свого часу, були південними морськими воротами Росії та СРСР [9, с. 4].

Для більш ефективного використання портової інфраструктури в Подунав'ї Україна вирішила розпочати будівництво в гирлі Бистре Глибоководного судноплавного ходу (ГСХ) «Дунай – Чорне море» [10]. У разі успішного завершення будівництва ГСХ, Україна могла б досягти того, що через її акваторію Дунаю проходили б 60% усіх вантажів, які минають дельту Дунаю. Адже ГСХ має низку переваг порівняно з румунським Сулінським каналом, через який поки що проходить основний вантажообіг в дельті Дунаю. Оскільки ГСХ має природне походження, то у нього більше можливостей для судноплавства, ніж у штучно створеному Сулінському каналі: через ГСХ кораблі можуть проходити цілодобово і в двосторонньому напрямку (через Сулінський канал судна проходять лише вдень та в односторонньому напрямку) [11, с. 28].

На сьогодні ГСХ в цілому функціонує, однак його судноплавні можливості поки що обмежені. Це пов'язано з тим, що глибина фарватеру становить лише 5

м. Через це в канал не можуть заходити великі кораблі. В Міністерстві транспорту та зв'язку України наполягають на необхідності доведення глибин ГСХ до проектних (7,2 м), що дозволило б «в подальшому збільшити кількість суднозаходів, а портам Ізмаїл та Рені приймати великотоннажні судна» [12]. Однак повномасштабній реалізації проекту ГСХ завадили дії Румунії.

Для перешкоджання завершенню будівництва ГСХ Румунія використала екологічний фактор. У 2005 р. Румунія звернулася зі скаргою до Європейської економічної комісії ООН в Конвенцію Espoo (Оцінка впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті), у якій описувала факти значного транскордонного впливу проекту будівництва ГСХ і наполягала на ухваленні рішення про недотримання Україною норм конвенції. Претензії були засновані на тому, що Україна порушила процедури повідомлення про діяльність з відновлення навігаційних глибин і поновленню судноплавства. Комітет конвенції прийняв до розгляду скаргу Румунії. У травні 2008 р. на засіданні комітету Конвенції Espoo від України зажадали виконання трьох умов: припинити роботи з проекту ГСХ «Дунай – Чорне море»; скасувати кінцеве рішення уряду України від 28.12.2007 р. з реалізації другого етапу проекту, що передбачає доведення глибин до 7,2 м; зробити певні кроки з виконання відповідних положень Конвенції. Також було зазначено, що у разі невиконання цих вимог до 31.10.2008 р., вступить в силу так зване попередження для України, яке є найбільш суворою санкцією з боку адміністрації конвенції. Такий крок не несе за собою безпосередньо економічних або політичних санкцій, а лише шкодить іміджу держави. Проте, в подальшому, враховуючи, що адміністрація конвенції працює в рамках юрисдикції Єврокомісії, це попередження може бути реалізоване у якості аргументу в обмеженні інтересів країни у різних формах.

За результатами Женевського засідання Конвенції Espoo, яке відбулось 28-30 жовтня цього року було повідомлено про відмову Секретаріату Конвенції Espoo від оголошення попередження Україні, оскільки вона виконала вимоги з призупинення робіт на другому етапі проекту (з глибинами 7,2 м). Що

стосується першого етапу (з глибинами 5,85 м), який був розпочатий у 2004 році, то жодних подальших робіт, включаючи операційні та експлуатаційні, проводити неможливо. Фактично Україна тепер не може виконувати навіть просте підтримання глибин та забезпечувати рух суден, не кажучи про більш складні роботи [13, с. 6]. Це ставить під загрозу навіть здійснення того обмеженого судноплавства по ГСХ, яке відбувається зараз. Адже зростає загроза замулення ГСХ через відсутність запобіжних робіт.

Ще однією спробою похитнути українські позиції в дельті Дунаю є румунські претензії на 5 малих дунайських островів, що належать Україні (Єрмаков, Майкан, Малий Татару, Великий та Малий Далер. Ці острови мають неабияке стратегічне значення, оскільки дозволяють контролювати судноплавний Дунай. Зараз кораблі ходять між українським берегом та українським островом Майкан, оскільки сюди перемістилась лінія фарватеру (найглибшої частини ріки). Згідно з міжнародним правом, державний кордон між країнами, якщо він пролягає по ріці, має проходити по фарватеру. Це положення дає Бухаресту теоретичне право вимагати перенесення кордону і визнання над о. Майданом румунської юрисдикції. Мета Румунії – домогтися монополії на транзит суден через Дунай.

В такій ситуації експерти радять Україні зайняти тверду позицію, посилаючись на те, що кордон по ріці Дунай встановлений державою – переможцем у Другій світовій війні, і тому Румунія не має юридичних прав на перегляд кордону [14, с. 16].

Діяльність Румунії в гирлі Дунаю призводить також до виникнення екологічних загроз для України. Румунія часто обвинувачує Україну в порушенні екологічної безпеки Дунайського регіону внаслідок будівництва ГСХ, однак при цьому дії Бухаресту можуть становити куди більшу екологічну небезпеку. Зокрема, Румунія у 2007 році розпочала реалізацію Плану організації території Дунайської дельти («Master Plan» вартістю 3 млрд. дол. США), яким передбачено створення нових штучних каналів та розчищення існуючих протоків для потреб судноплавства на внутрішніх водних шляхах по

р. Дунаю до Чорного моря через канали «Суліна», «Чернавода», «Георгіївський», розширення і модернізація існуючих румунських портів, а також проектування 27 нових портів, залізничних та автомобільних мостів. На думку фахівців будівництво каналу «Георгіївський» є головним екологічним порушенням в регіоні, що негативно впливатиме на екосистему дельти Дунаю. Вищезазначені дії румунської сторони призводять до зменшення частки водостоку Кілійського гирла. За оцінками українських гідрологів, це може призвести до зменшення об'ємів водообміну в Придунайських озерах (особливо тих, що віддалені від р. Дунай на відстань до 50 км) і, як наслідок, до фактичного відмирання рукавів Степовий та Данаєць [15, с. 46].

Іншими джерелом екологічної небезпеки можуть стати плани Румунії стосовно будівництва сховища для радіоактивних відходів. Відповідно до планів Національного агентства радіоактивних відходів до 2014 р. на території Румунії в районі АЕС «Чернавода» поблизу населеного пункту Салігні планується побудувати сховище для слабких та середніх радіоактивних відходів. Сховище для слабких та середніх відходів розміщуватиметься на глибині 5–10 метрів, а для сильних – на глибині 500 метрів. За оцінкою експертів подібні плани Румунії щодо будівництва радіоактивних сховищ можуть викликати погіршення екологічної обстановки як на території Румунії, так і в прикордонних районах України у зв'язку з можливим потраплянням радіоактивних елементів в повітря і до ґрунтових вод [16, с. 28].

Румунія є джерелом не тільки економічних та екологічних загроз для України. Деякі заяви румунських високопосадовців змушують розглядати загрози з боку Румунії і з воєнно-політичної точки зору. Ще після здобуття Україною незалежності Румунія скористалась тим, що українське керівництво засудило пакт Молотова – Ріббентропа 1939 р. Румунське керівництво почало наполягати на тому, що оскільки угода між СРСР та гітлерівською Німеччиною є гідною осуду, то необхідно ліквідувати наслідки цієї угоди та передати Бессарабію та Північну Буковину до складу Румунії. Пізніше румунські керівники припинили виступати з такими провокаційними заявами, оскільки

для Бухаресту актуальним стало питання вступу до НАТО, який є неможливим у разі наявності територіальних претензій до сусідніх країн. Однак після того, як Румунія стала повноправним членом Альянсу, провокаційні заяви румунських керівників стосовно України поновилися. Особливо показовими в цьому відношенні є деякі висловлювання президента Румунії Т. Бесеску. Так, він заявляв, що на місці румунського лідера Антонеску в 1941 р. він віддав би такий самий наказ: «Перейти Прут!» [17, с. 8]. Також Т. Бесеску відзначав, що якщо Україна бажає придбати Придністров'я, то вона повинна віддати Молдові південну Бессарабію [18]. До виголошення таких заяв ні Молдова, ні Україна не подавали ніяких приводів, і тому їх можна розглядати як приховану форму претензій до обох держав. При цьому, як відзначають експерти, претензії Румунії на територію Молдови є джерелом загрози і для України, оскільки, у разі румунсько-молдавського об'єднання, наша держава втратить «загороджувальний засіб» від натиску Великої Румунії [19, с. 36]. Тому Україна зацікавлена у підтримці ідеології молдовенізма в Молдові, оскільки молдовеністи виступають проти об'єднання з Румунією та за збереження незалежності Молдови.

Ще одним тривожним сигналом для України є розширення закордонної культурно-інформаційної присутності Румунії в сусідніх країнах, в яких проживають етнічні румуни. Згідно з Програмою уряду, румунські громади за кордоном мають перетворитися у засіб просування національних інтересів Румунії. Навіть в умовах фінансової кризи Румунія не припиняє надання матеріально-фінансової допомоги румунам сусідніх країн, всіляко посилює процес надання румунського громадянства закордонним румунам [20, с. 45]. Для України такі дії румунського уряду можуть становити загрозу, оскільки на її прикордонних з Румунією територіях проживає багато румунів.

Нарешті, найбільш загрозливим для України може бути нарощування військової могутності Румунії. В цьому контексті особливо тривожним є той факт, що Україна відмовилась від розміщення флотилії бойових кораблів на Дунаї, в той час як Румунія зміцнює і модернізує свою флотилію. Зараз ця

флотилія складається з 9 моніторів, 18 бронекатерів, більше 20 тральників. Крім того, 2 батальйони румунського спецназу дислокуються у безпосередній близькості від румунських кордонів біля Ізмаїлу та на Буковині. Експерти відзначають, що румунський флот вимальовувався як реальна регіональна сила. При існуючих тенденціях дисбаланс між якісними характеристиками збройних сил на приморському напрямі, і зокрема ВМС Румунії і України ростиме не на користь останньої достатньо високими темпами [21, с. 34]

Втім, деякі експерти відзначають, що посилення військової могутності Румунії не є реальним викликом безпеці України, оскільки членство в НАТО не дозволить Румунії вдатись до силового тиску на Україну [22]. З іншого боку, можна привести приклад того, як членство в НАТО не стримало державу від силової акції проти іншої країни. Так, Туреччина вдалась до силової акції на території Кіпру, внаслідок чого останній виявився розколотим на дві частини. Цю проблему не зміг ліквідувати навіть вступ самого Кіпру до НАТО. Тому для України, яка поки не має реальних перспектив стати членом Альянсу, особливо загрозливим є посилення армії амбітного сусіда – члена НАТО.

Висновки. Підводячи підсумки, слід відзначити, що інтереси Румунії та України часто не співпадають. Тому політика Румунії стає загрозливою для економічних інтересів України, а також шкодить екологічній ситуації в українських прикордонних регіонах. Особливо небезпечним є військове посилення Бухаресту, хоча є надії, що членство Румунії в НАТО та ЄС стримають її від силових акцій проти України. Втім, досвід деяких країн – членів НАТО змушує враховувати, що членство в блоці не є надійною запорукою ненападу на країну – не члена. Тому Україна має бути готовою до стримування всіх видів загроз з боку Румунії, хоча при цьому не слід полишати спроб налагодити партнерські стосунки з впливовою державою регіону Північно-Західного Причорномор'я.

Література.

1. Румыния уже ищет нефть в районе острова Змеиного. [Електронний ресурс], 20.05.2010. – Режим доступу: http://finance.tochka.net/8400-rumyniya-uzhe-ishchet-neft-v-rayone-ostrova-zmeinyy.

2. Adams T., Emerson M., Mee L. and Vahl M. Europe's Black Sea Dimension. – Brussels: Center for European policy studies, 2002. – 138 p.

3. Жук С. Вуглеводневі ресурси Чорного моря та їх розробка в країнах регіону. [Електронний ресурс], 19.12.2010. – Режим доступу: http://nomos. com.ua/ content/ view/334/69.

4. Михайлюк О. Видобуток енергоносіїв на шельфі Чорного та Азовського морів. [Електронний ресурс], 27.07.2007. – Режим доступу: <http://nomos.com.ua/content/ view/142/69.

5. Коношевич О. Україна і Румунія шукають компроміс. [Електронний ресурс], 6.02.2006. – Режим доступу: www.bbc.co.uk/ukrainian/indepth/story/ 2006/02/060202_ukr_romania_ konashevych_oh.shtml. – 30 k.

6. Шевченко В. Пакт Стабільності для Південно-Східної Європи: уроки регіональної політики для України. [Електронний ресурс], 15.02.2011. – Режим доступу: http://nomos.com.ua/content/view/349/69.

7. Цапенко О. Україна – Румунія: змагання за дельту Дунаю // Чорноморська безпека. – 2008. – № 4(10). – С. 51–57.

8. Порти Придунав'я стануть головною опорою для розвитку регіону. [Електронний ресурс], 15.12.2010. – Режим доступу: http://www.mtu.gov.ua/uk/news/20456.html.

9. Ганжа А. Румыны предлагают вернуть//Одна родина. – 16 июля, 2011. – С. 4–5.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 року № 428 «Про затвердження Програми комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004–2011 роки» (із змінами і доповненнями, внесеними Постановами Кабінету Міністрів України від 25 червня 2008 року № 580, від 7 жовтня 2009

року № 1120). – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/ link1/ KP0 40428.html.

11. Бильєв Д. Чи це є новим обличчям Європи?!// Чорноморська безпека. – 2010. – №1(15). – С. 20–28.

12. Мінтрансзв'язку: Придунав'я має значний потенціал завдяки розвитку підприємств морегосподарського комплексу. [Електронний ресурс], 6.02.2009. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id= 243556209&cat_id=35884.

13. Гасанова И. Румыния – Украина: пять-ноль // Эксперт-Украина. – 28.07.2008. – С. 5–6.

14. Можаровский Г. Пограничные споры на Дунае// Русский мир. – 2010. – № 18(56). – С.15–16.

15. Бильєв С. Окремі міжнародні аспекти у забезпеченні екологічної безпеки українського Придунав'я // Чорноморська безпека. – 2009. – № 4(14). – С. 44–53.

16. Бильєв С. Про деякі потенційні загрози економічним інтересам України в Чорноморському регіоні//Чорноморська безпека. – 2009. – № 3(13). – С. 26–34.

17. Бэсеску: На месте фашиста Антонеску в 1941 я бы тоже приказал румынским солдатам перейти Прут // ИА «Регнум». – 23 июня, 2011. – С. 8.

18. В Киеве заговорили об угрозе румынской экспансии на территорию Украины. [Електронний ресурс], 21.04.09. – Режим доступу: http://otvet.mail.ru/question/24536551.

19. Гулевич В. Украина как жертва великой Румынии//Международная жизнь. – 2011. – № 7. – С. 35–42.

20. Волович О. Відносини Росії з Румунією, Молдовою і ПМР в контексті геополітичної ситуації в Західному Причорномор'ї//Чорноморська безпека. – 2010. –№ 4(18). –С. 42–54.

21. Лакійчук П. Румунський флот: передова база для сил НАТО чи третій гравець на геополітичному полі Чорного моря?// Чорноморська безпека. – 2005. – № 2(2). – С. 33–42.

22. Сіновець П. Сучасна «проблема ПРО»: Чорноморський вектор і можливі наслідки для України [Електронний ресурс], 31.10.2010. – Режим доступу: http://nomos.com. ua/content/view/315/82.

УДК 35.08

Колісніченко Наталя Миколаївна
доцент ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
к.держ.упр., доцент

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В КОНТЕКСТІ ЗМІН І ТРАНСФОРМАЦІЙ ТРАДИЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Надається опис проблем в управлінні людськими ресурсами сучасних систем державної служби. Розглядаються різноманітні моделі управління людськими ресурсами у порівняльній перспективі: традиційна модель, стратегічна модель, модель людського капіталу, модель партнерства.

Ключові слова: державний сектор, державна служба, управління людськими ресурсами, модель управління людськими ресурсами.

Kolisnichenko Natalya

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT UNDER CHANGES AND TRANSFORMATIONS OF TRADITIONAL CIVIL SERVICE SYSTEM

The description of human resources management in modern civil service systems is given. The various models of human resources management in comparative perspective are studied: traditional model, strategic model, human capital model, partnership model.

Key words: public sector, public service, human resources management, models of human resources management.

Колисниченко Наталья Николаевна

УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ И ТРАНСФОРМАЦИЙ ТРАДИЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Предоставляется описание проблем в управлении человеческими ресурсами современных систем государственной службы. Рассматриваются разнообразные модели управления человеческими ресурсами в сравнительной перспективе: традиционная модель, стратегическая модель, модель человеческого капитала, модель партнерства.

Ключевые слова: государственный сектор, государственная служба, управление человеческими ресурсами, модель управления человеческими ресурсами.

Постановка проблеми. Останніми роками уряди країн світу активно реформують державний сектор. Результатом як політичного, так і фіскального тиску є хвиля реформ з метою надання системі управління та урядам більшої ефективності та продуктивності. У створенні ефективного державного управління, стабільної та професійної державної служби, визначальну роль грає управління людськими ресурсами. Його значення полягає у всебічній роботі з персоналом, що включає оцінювання та добір кандидатів на посади державних службовців, планування кар'єри, заохочення та матеріальне стимулювання державних службовців, визначення їх потреб у навчанні, а також врегулювання конфліктів у колективі. Зокрема, серед багаточисельних викликів, з якими на сьогодні стикається державна служба у країнах ЄС, і які є осердям її модернізації, можна назвати: глобалізаційні виклики; запровадження бізнес стратегій в управління державною службою; зменшення довіри (з боку громадян) до якості діяльності державної служби; зменшення престижу та привабливості кар'єри у державній службі; зміна меж визначення державної служби; виникнення виконавчих агенцій; зміна відносин між бюрократичним та політичним рівнем; зростання об'єму завдань державної служби за умови

обмежених ресурсів; зростання потреби у системах оцінювання процесів та кінцевих результатів діяльності держслужбовців; підвищені вимоги з боку краще інформованої та більш критично налаштованої громадськості; зміна функціональних обов'язків державних службовців; виклики, пов'язані з європеїзацією державної служби при зростаючій залученості держслужбовців країн членів ЄС до взаємодії з європейськими інституціями та відносин у межах ЄС; структурна реорганізація – масове поширення використання урядових агенцій, кванго та інших напів-урядових організацій; гармонізація адміністративного права в ЄС та виникнення європеїзованих управлінських структур; HRM (Human Resource Management – управління людськими ресурсами) реформи та зміна статусу працедавця у державному секторі.

Мета статті – дослідити та обґрунтувати роль і значення управління людськими ресурсами в контексті модернізації систем державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Витоки проблеми досліджували фундатори теорії людського капіталу: Д. Макґреґор, А. Маслоу, В. Оучі, Ф. Тейлор та ін. Праці, присвячені досліджуваній проблемі, умовно можна розділити на три групи. Першу групу складають роботи, присвячені теоретичним питанням управління людськими ресурсами, де поруч із напрацюваннями зарубіжних дослідників, варто згадати праці таких вітчизняних вчених, як: С.І. Бандур, О.А. Грішнова, В.М. Данюк, Н.Д. Лук'янченко, А.М. Колот, Е.М. Лібанова, О.В. Мартякова, В.А. Савченко, О.В. Турчинов, Л.В. Шаульська, О.С. Шилець та інші). Друга група робіт таких дослідників, як В.М. Данюк, Я.М.Дуткевич, Г.І. Євтушенко, В.І. Куценко, І.Н. Лащенко, В.М. Петюх, Ю.Б. Скаженик та ін.) розглядає моделі управління людськими ресурсами, засади їх виникнення і перспективи реалізації. До третьої групи увійшли роботи, присвячені різноманітним аспектам трансформаційних процесів системи державного управління і державної служби (Аукойн П., Боссарт Д., Деммке К., Желюк Т. Л., Іжа М.М., Інграхам П., Кеттл Д., Оболенський О. Ю, Райт В., Серьогін С.М., Худ К., Чорноног Є.С., Якубовський О.П. та ін.).

Невирішені частини загальної проблеми. Проте за наявності широкої теоретичної й емпіричної бази слід зазначити відсутність досліджень, що відображають сучасні проблеми управління людськими ресурсами в контексті модернізації систем державної служби. Відкритими для наукового аналізу залишаються проблеми ефективності державного управління та державної служби шляхом модернізації управління людськими ресурсами.

Виклад основного матеріалу. У багатьох країнах за останні десять років управління людськими ресурсами (за старою термінологією – «управління персоналом» чи «управління державною службою») змінилося значним чином. З точки зору теорії, управління державними службовцями (працівниками, найманими державою) та управління установами (органами, організаціями) державної служби зазнало змін та трансформацій:

- від таких, що розглядалися як механістичний додаток «урядової машини» до нового усвідомлення їх як окремих повноцінних владних систем;
- від систем, пов’язаних із суто персоналом, до систем управління людським капіталом з високим рівнем цінностей;
- від нейтральної бюрократії до таких цілей, як-от: політичні зміни та політичні реформи.

Відбуваються також структурні зміни: жорсткі, централізовані, обмежені правилами структури, які асоціюються із традиційними системами державної служби, трансформуються (особливо у країнах перехідного періоду) у більш децентралізовані, гнучкі системи, орієнтовані на менеджмент та лідерство, а не процес та процедури. Причиною широкомасштабних реформ у традиційно централізованих системах було бажання вдосконалення діяльності та відповідальності представників системи державного управління. Інші причини були пов’язані із суто економічною площиною: так як державні службовці є категорією працівників, на яких припадає найбільша частка витрат бюджету міністерств чи управлінь (департаментів) – приймається рішення щодо скорочення їхньої кількості та виплат їм. Немає значення, якою є мета змін – оновлення, New Public Management, скорочення витрат бюджету, тощо,

реформи управління людськими ресурсами модернізують структуру, роль, кількість, очікування та систему винагород національних систем державної служби.

На практиці реалізуються різні варіації зазначених змін. Так, дискретні реформи (які надають більшої гнучкості управлінцям/менеджерам/керівникам та державним установам) частіше реалізуються у західних індустріальних країнах та країнах Вестмінстерської демократії. Інші країни світу (наприклад, Східної Європи) формують нові структури та інститути (інституції), які замінюють ті, що залишилися з комуністичних часів. Проте часто нові структури є подібними до тих, що існували за старої бюрократичної системи. Третя група країн (наприклад, Латинської та Південної Америки) є варіацією попередньої моделі, де зміни аргументуються необхідністю перетворення централізованих інституцій у складову політичної культури до того, як відбудеться процес децентралізації.

Натомість, корупція та патронаж (з огляду на їхні різні форми) часто називаються причиною все ще тривалого збереження традиційних систем державної служби, перешкодою до їх реформування.

Незважаючи на складність та відмінності процесу реформування, можна виокремити декілька моделей управління людським капіталом у сучасному світі. Перша – *традиційна модель державної служби*: закрита ієрархічна система, нейтральна, така, що виключає політичне втручання, основана на системі перевірок (тести, екзамени тощо) та експертних знань, де винагороди та звільнення є результатом заслуг. Ця модель має на меті досягнення ефективності та порядку, натомість, на практиці часто проквітають бюрократичні патології, стагнація та опір змінам. На зміну традиційній державній службі, якій притаманне централізоване управління персоналом/людськими ресурсами (наприклад, уніфікована система винагород), приходить нова система, яка характеризується індивідуалізацією та управлінням за результатами діяльності. Її поява спричинена подоланням таких проблем державної служби, як-от:

- привабливі риси державної служби було поставлено під сумнів (гарантована зайнятість, система виходу на пенсію і професійне середовище, в якому людина менше піддається стресу, ніж в приватному секторі);

- державна служба втрачає деякі свої стратегічні функції (наприклад, у результаті приватизації);

- зростає напруженість на ринку зайнятості (демографічні проблеми), що призводить до зростання конкуренції між державним і приватним секторами;

- актуалізуються проблеми з наймом і утриманням висококваліфікованого персоналу;

- спостерігається дефіцит знань.

Витоки зазначених проблем можна охарактеризувати як:

- демографічні: посади співробітників, які йдуть на пенсію, ліквідуються, не обіймаються новими кандидатами (скорочення чисельності державних службовців і перевантаження на роботі);

- матеріальні: рівень доходів нижчий, ніж в приватному секторі;

- іміджеві: втрата привабливого іміджу державної служби; - управлінські: низький рівень управління людськими ресурсами (процедури важливіші за результати, вислуга за роками важливіша за ефективність, виконання наказів важливіше за мотивацію). У дослідженні ОЕСР [18] зазначено: уряди акцентують свою увагу на питаннях ефективності, управління людськими ресурсами залишається на другому плані серед останніх реформ державного управління.Протягом десятиліть установи (органи та організації) державного сектору змінювали свої системи управління людськими ресурсами (Human Resource Management – HRM). З руйнуванням бар'єрів комунікації (поширення телекомунікацій, інформації та партнерства) відбулася глобалізація практик управління людськими ресурсами. Реформи, спричинені політичними, адміністративними та технічними чинниками, модифікували системи державного управління людськими ресурсами у напрямі від регуляторних та реактивних до стратегічних та проактивних. Хоча реформи реалізувалися під різними назвами – перебудова, реінжиніринг, приватизація, організація, що

навчається, тощо – вони мали багато спільного, так як вирішували проблему вдосконалення управління (зокрема, функціонування урядів) шляхом модернізації практик та політики управління людськими ресурсами.

Системи державного управління та місцевого врядування децентралізували управління людськими ресурсами в напрямі більшої відповідальності, запровадження інновацій з метою вдосконалення ефективності та якості надання адміністративних послуг.

Незважаючи на зміни в системах управління, у світі не існує абсолютно єдиних підходів щодо реагування урядів на них. Реформатори виокремлюють ті підходи, які якнайкраще реалізуються в національному та місцевому контексті їхніх країн. Те ж саме стосується і цілей реформ. Так, незважаючи на те, що загальні цілі реформ можуть співпадати (наприклад, надання суб'єктами державного та приватного сектору ефективних послуг громадянам), специфічні цілі реформ окремих країн відрізняються: один уряд намагається демократизувати своє управління, інший – зменшити витрати [12].

Як зазначено у доповіді Світового Банку, так як суспільство стає все більш диверсифікованим, складним, фрагментованим, відбувається швидка зміна потреб громадськості [21]. Розвиток технологій та більш обізнане населення демонструють нові можливості, в той же час – вищий рівень очікувань. Успішність реформ залежить від здатності уряду узгодити, збалансувати вимоги середовища, що швидко змінюється, із інноваційною практикою управління людськими ресурсами шляхом, який якнайкраще відповідає його особливим, унікальним потребам.

На сьогодні органи та організації державного сектору конкурують між собою з питань рекрутингу та залучення кваліфікованих працівників. Зменшення у 1990 роках їхньої кількості, напруженість на ринку праці, старіння робочої сили – є основними чинниками проблем. Як результат, змінюються умови ринку праці, спричиняючи, в таких країнах, як: Франція, Німеччина, Австрія, Норвегія та Швеція жорстку конкуренцію в рекрутингу працівників з фірмами приватного сектору. Так, останніми роками у Франції

багато представників вищої служби перейшли в приватний сектор, де пропонується набагато вища оплата праці [20]. У глобальному контексті уряди стоять перед проблемою критичного зменшення рівня навичок, особливо у високотехнологічних сферах [19]. Кількість пенсіонерів (які залишають ринок праці) перевищує кількість молодих працівників (які тільки починають свій трудовий шлях). В результаті цих тенденцій, основним завданням урядів країн стає їхня спроможність конкурувати на ринку як роботодавців.

Інша модель – *стратегічна модель* людських ресурсів [15]. Основою цієї моделі є ідея, що системи державної служби часто стримують уряди та їхніх представників, по-перше, від реагування на нові виклики, по-друге, від ефективної практики винагородження службовців. Альтернативною структурою компенсації, варіацією традиційної структури (яка є децентралізацією влади від центрального рівня до окремих агенцій) є модель, яка основується на стратегіях реформування людських ресурсів. Такі реформи є результатом припущення, що традиційні структури інкрементально замінюються новими з огляду на досягнення нових цілей. Звичною (наприклад, у США) є практика віднаходження в межах старої структури стратегічних цілей управління людськими ресурсами.

Третя, найсучасніша модель – *модель людського капіталу* [23]. Її основна ідея полягає у тому, що уряди повинні конкурувати між собою за працівників, що на сьогодні отримало назву «війна за таланти». Модель людського капіталу доводить, що людські ресурси необхідно розглядати як важливі стратегічні ресурси, які необхідно розвивати, а не як статтю витрат [16]. Ця модель набуває все більшої популярності, так як уряди стикаються з усе більшими труднощами рекрутингу та утримання кваліфікованих працівників. У центрі моделі людського капіталу (відтак, стратегічного напряму та стратегічного управління органу публічної влади) – система управління людськими ресурсами.

Основними причинами виникнення і функціонування зазначених моделей є той факт, що урядові лідери та керівники вирішують проблеми, які відрізняються від тих, що від початку стояли перед державною службою.

Однією із найактуальніших із них – є потреба переходу від декларативних дій до конкретної діяльності, тобто, від захисту працівників та гарантування їхньої безпеки до пріоритету діяльності, що стає для працівників (а не роботодавців) додатковим тягарем. Загальним реагуванням на це стали оплата за результатами діяльності, укладення трудових угод, скорочення персоналу.

Іншим напрямом реформ став перегляд ролі об'єднань та колективів державного сектору, зокрема, тема партнерства. *Модель партнерства* також набуває різноманітних форм: від співробітництва (як джерела потенціалу та позитивного досвіду) до конфронтації. У 1970-х та 1980 роках політики у багатьох країнах опинилися у складній ситуації: зростанні рівня витрат – суми коштів, необхідних на реалізацію соціальних програм та падінні рівня надходжень до бюджетів у зв'язку із економічною кризою. Мала свій вплив глобалізація у питаннях економічної конкурентності, загроз, пов'язаних із втратою роботи, економічної дислокації. Громадськість все більше виступала за скорочення витрат на державний адміністративний апарат. Одночасно громадські організації посилили боротьбу за вдосконалення якості послуг, що надаються державою.

Наслідком зазначеного тиску на державний сектор та вимогами скорочення витрат, підвищення ефективності, вдосконалення якості послуг стали зміни у практиці трудових відносин. Політики та вищі посадовці, з огляду на економічну логіку, вирішили звернутися до практики реалізації моделі управління у приватному секторі.

Як результат, з 1980 років на порядку денному для управління (зокрема, країн ОЕСР) стало зростання впливу ідей та практики теорії, яка (за визначенням П. Окойна [11]; Ф. Рідлі [22]; В. Райта [24]) отримала назву нове публічне управління (New Public management – NPM). Нею визнавалися дії, пов'язані із практикою, основаною на діяльності приватного сектору. Як зазначає К. Худ, NPM приваблював тим, що поклав кінець дихотомії між практикою державного та приватного секторів з метою вдосконалення ефективності державного управління [14]. Цей метод актуалізує швидше

кінцевий результат, а не дотримування правил та процедур, які були характерними для традиційного підходу до державного управління.

Відомий західний дослідник Худ К. Hood [13] виділяє такі складові NPM:

- активізація професійного управління, коли державним управлінцям надається управлінська автономія разом із посиленням відповідальності за свої дії;
- визначення цілей та оцінювання діяльності із надання послуг з огляду на досягнення цих цілей;
- посилення контролю за кінцевим результатом, за використанням ресурсів на основі досягнутих результатів;
- переформатування підрозділів, які функціонували на основі централізованих структур на менші управлінські підрозділи;
- зростання конкуренції в державному секторі з метою посилення стандартів за менших витрат;
- орієнтація на стиль управлінської практики у приватному секторі;
- посилення дисципліни та заощаджень у використанні ресурсів з метою максимізації їх реалізації органами державного сектору.
- Хоча в даній теорії не було прямого посилання на управління людськими ресурсами та відносини «працівник-управлінець», проте деякі ідеї прослідковуються:
- «активізація професійного управління» передбачає щонайменше перехід від контролю за процесами та процедурами з управління людськими ресурсами від політиків до управлінців (адміністраторів, менеджерів);
- «переформатування адміністративних підрозділів» передбачає переформатування державної служби та розвиток системи управління кадрами (швидше як місії міністерств, агентств, тощо);
- «зростання конкуренції» та «посилення дисципліни і заощаджень у використанні ресурсів» передбачає приватизацію надання державних послуг (у даному випадку «приватизація» означає перехід до приватної власності), скорочення об’єму трудових ресурсів державного сектору та зростання заробітної плати у державному секторі;

- «орієнтація на стиль управлінської практики у приватному секторі» асоціюється із збільшенням гнучкості щодо найму працівників та оплати їхньої праці.

Практика управління у державному секторі була важливим детермінантом економічної діяльності, тому прибічники економічної лібералізації наголошували на тому, що логіка ринку (яка була визначальною для конкурентності) повинна застосовуватися і в державній бюрократії. Це, у свою чергу, означало реалізацію приватизації та децентралізації влади на нижчі рівні бюрократії. Як зазначалося, індикатором відповідальності стають швидше результати, на відміну від відповідних правил та процедур. Міністерствам, департаментам та агенціям надавалося більше повноважень щодо управління ресурсами, включаючи питання оплати праці. Функціонування в умовах зовнішнього конкурентного ринкового середовища потребувало залучення фахівців із навичками, які б дозволяли досягати високого рівня діяльності. Це, у свою чергу, вимагало реалізації правил оплати праці, які б дозволяли таким фахівцям вдосконалюватися на робочому місці та розвивати свою кар'єру. За економічною логікою, яка є основою NPM, управлінцям (керівникам) надається повноваження щодо використання системи оплати праці як винагороди за досягнуті результати діяльності, чи, навпаки, як покарання.

Насшольд Ф. традиційні підходи до управління асоціює із «управлінням за правилами», а модель NPM із «управлінням за результатами» і зазначає, що баланс між «управлінням за правилами» та «управлінням за результатами» не є стабільним [17].

Ключовим питанням для NPM є реалізація змін в організації праці, що розвивало б можливості працівників та вдосконалювало якість життя. Зазначені ідеї притаманні і такій програмі, як наприклад, Total; Quality Management, яка передбачає залучення працівників в процес управління. Прибічники цих ідей покладаються на «гуманістичні» основи, які, звертаючись до соціальних та психологічних потреб працівників, сподіваються на досягнення вищого рівня організаційних цілей.

Загалом, щодо розвитку практики трудових відносин NPM досяг високого рівня застосування. Особливе значення має децентралізація повноважень щодо оплати праці на рівні міністерств, департаментів, агенцій; залежність оплати від діяльності; розширення можливостей використання якісної робочої сили; звернення швидше до зовнішньої (а не внутрішньої) кращої практики щодо досягнення цілей оплати праці. NPM спрямований на домінування економічної логіки продуктивності діяльності. Зазначена економічна логіка актуалізує по-перше, повноваження безпосередньо держави, а по-друге, як показав досвід країн світу, сутність деяких реформ.

Висновки. На сьогодні для системи державного сектору новим викликом стає необхідність переосмислення сутності робочої сили, яка не відповідає потребам сучасної системи управління. Нове розуміння робочої сили спричинило виникнення ідеї моделі «уряд як роботодавець», яка полягала у тому, що уряд повинен переглянути свої функції щодо людських ресурсів з метою бути конкурентоспроможним роботодавцем, а саме: рекрутування та утримання висококваліфікованих державних службовців; управління персоналом; планування персоналу, тощо. Реформи з державної служби та управління людськими ресурсами плануються як політичні, правові та економічні реформи. Реформи в цій галузі відрізняються від реформ державного управління тим, що вони носять більше персоналізований характер. Нові моделі управління людськими ресурсами, які реалізуються у державному секторі країн світу, потребують подальших досліджень з огляду на те, що система управління персоналом у Державній службі України є слабкою, вона недостатньо спрямована на розвиток персоналу та забезпечення карєрного росту державного службовця.

Література.

1. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.

2. Грішнова О., Тартична Л. Економічна природа і значення категорії людський капітал // Україна: аспекти праці. – №7. – 2003. – С. 33–37.

3. Дуткевич Я.М. Формування та використання людського капіталу (соціально-економічний аспект): Автореф. дис. ... канд. екон. наук. – К., 1997. – 27 с.

4. Іжа М.М. Механізми та ресурси професіоналізації державної служби в контексті системної методології // Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару, 1-4 липня, 2008 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 172 с. – С. 3–6.

5. Желюк Т. Л. Державна служба: Навч. посіб. для вузів. – К: Професіонал, 2005. – 576 с.

6. Куценко В.І., Євтушенко Г.І. Людський капітал як фактор соціального захисту населення: проблеми зміцнення // Зайнятість та ринок праці: Міжвідомчий науковий збірник. – №10. – 1999. – С. 136-145.

7. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

8. Пахомова Т.І. Інноваційні процеси в системі державної служби в контексті сучасних викликів розвитку суспільства [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2010_3/p3_36.html.

9. Чорноног Є.С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Реком. МОНУ. – К.: Вид-во «Знання», 2008. – 458 с.

10.Якубовський О.П. Кадрова політика і державна служба: терміни, поняття, схеми, афоризми, бібліографія: Словник-довідник. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2007. – 137 с.

11.Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. – № 3. – 1990. – P.15–137.

12.Engaging Support For Reform [Електронний ресурс].- World Bank, 18 June 2001 / Режим доступу: www.worldbank.Rg/publicsector/civilservice/ engaging.htm. – Назва з титул. екрану.

13.Hood Ch. A Public Management for All Seasons // Public Administration. – № 69. – 1991. – P. 3–19.

14.Hood Ch. Explaining Economic Policy Reversals. – Buckingham, UK: Open University Press, 1994. – 167 p.

15.Kettl D.I., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform: Building a Government That Works. – Washington DC: Brookings Institution, 1996. – 110 p.

16.McKinsey Group. The War for Talent // The McKinsey Quarterly. – № 3. – 1998. – P. 44–75.

17.Naschold F. New Frontiers in Public sector Management: Trends and issues in state and Local Government in Europe / F. Naschold; translated by A. Watt; with case studies by R. Arnkil and J. Virkkunen in cooperation with M. Lahtonen and C. Riegler. – Berlin: Walter de Cruyter, 1996. – 329 p.

18.Public Sector Modernization: A New Agenda.- Paris: OECD-PUMA. – 2002. – №1. – October.

19.PUMA/HRM (2000 a) Emerging Issues – In Search of Employees: the Case of the Dutch Public Service [Електронний ресурс]. – HRM Working Party Meeting. – Paris, 3-4 July, 2001 / Режим доступу: www. http://www.oecd.org/ officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM(2000)9&docLang uage=En. – Назва з титул. екрану.

20.PUMA/HRM (2000 c) Recent Developments in the Field of Professionalism and Ethics in the Public Administration: the Case of France [Електронний ресурс]. – HRM Working Party Meeting. – Paris, 3-4 July, 2001 / Режим доступу: www: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplay

documentpdf/?cote=PUMA/HRM(2000)8&docLanguage=En – Назва з титул. екрану.

21.Public Officials and their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance [Електронний ресурс] // World Bank Policy Research Working Paper. – № 2427. – 18 June 2001. / Режим доступу: www: worldbank. org/publicsector/civilservice/ postconceptual.htm – Назва з титул. екрану.

22.Ridley F. French Technocracy and Comparative Government // Political Studies. – № 14. – 1966. – P. 34–52.

23.Walker D.O. Creating Human Capital Value for Government. – Washington, DC: Pricewaterhuosecoopers, 2000. – 191 p.

24.Wright V. Reshaping the State: The Implications for Public Administration // West European Politics. – № 17. – 1994. – P. 102–134.

УДК 352.07

Сергієнко Євгенія Вікторівна,
аспірант НАДУ при Президентові України

РОЛЬ КОНЦЕПТУ «ВЗАЄМОДІЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ГАЛУЗЕВИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Стаття присвячена теоретичним і методологічним засадам вивчення феномену взаємодії в системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: взаємодія, система місцевого самоврядування, концепт.

Sergienko Eugenia

THE ROLE OF CONCEPT «INTERACTION WITHIN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM» FOR PROVIDING SCIENTIFIC RESEARCH

This paper is devoted to the theoretical and methodological background for research on interaction phenomenon within the local self-government system.

Key words: interaction, self-government system, conceptus.

Сергиенко Евгения Викторовна

РОЛЬ КОНЦЕПТА «ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ» В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОТРАСЛЕВЫХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В статье рассматриваются теоретические и методологические аспекты изучения феномена взаимодействия в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: взаимодействие, система местного самоуправления, концепт.

Постановка проблеми. У вітчизняній галузі державного управління не перший рік тривають науково-дослідні роботи з розробки концептуальних засад розвитку місцевого самоврядування. В цьому контексті актуальним є питання

вдосконалення понятійно-категоріального апарату, який становить основу галузевих досліджень. Останнім часом взаємодія в місцевому самоврядуванні розглядається науковцями як самостійний феномен, що потребує вивчення й переосмислення з точки зору його ролі, функцій і особливостей реалізації у полісуб'єктній системі взаємовідносин з приводу вирішення питань місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання здійснення народовладдя та особливості вітчизняної системи місцевого самоврядування висвітлюють колективні наукові праці за редакцією: В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого, О.С. Ігнатенка [3], В.С. Журавського, В.О. Серьогіна, О.Н. Ярмиша [2], В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького [8].

Концептуальний підхід до взаємодії, як явища в системі публічних органів влади розвивають окремі праці: О.О. Бабінової, В.С. Колтун, Л.Л. Лабенської, Р.М. Плюща, С.Є. Саханенка, М.В. Туленкова, М.І. Пірен, В.А. Ребкала, деяких інших авторів. Зокрема, О.О. Бабінова [1] розглядає теоретичні аспекти забезпечення співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю. В.С. Колтун [4] обґрунтовує думку, що тенденції взаємодії, котрі формуються на базовому рівні місцевого самоврядування, згодом еволюціонують і знаходять відображення на загальнодержавному рівні управління. С.Є. Саханенко [11] приділяє значну увагу проблемам організації взаємовідносин між органами публічної влади на регіональному рівні та вбачає необхідність у розробленні регламентів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Л.Л. Лабенська [7] аналізує закономірності побудови системи місцевого самоврядування та розвиває проблематику взаємовідносин міських голів і депутатів міських рад, як елементів цієї системи. Р.М. Плющ [9] обґрунтовує засади формування дієвої структури місцевого самоврядування в організаційно–управлінському аспекті та розкриває особливості взаємодій в органах і підсистемах місцевого самоврядування. М.В. Туленков [13] також зосереджує увагу на внутрішньо–організаційній управлінській взаємодії, яка реалізується на основі

вертикальних, горизонтальних і діагональних зв'язків. М.І. Пірен і В.А. Рехкало [5] розвивають проблематику конфліктної взаємодії в системі місцевого самоврядування та аналізують здебільшого психологічні чинники конфліктів. Зауважимо, що більшість сучасних авторів основну увагу приділяють або окремому напряму взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, або окремому виду взаємодії (координації дій, співпраці, конкуренції, конфлікті тощо). Це свідчить про необхідність комплексного розгляду феномену взаємодії в місцевому самоврядуванні, у суперечливій єдності усіх його проявів, зумовлених тотожностями й відмінностями потреб, інтересів, цілей, компетенції суб'єктів місцевого самоврядування, які взаємодіють на засадах протидії або сприяння, що й відображає діалектичний підхід до досліджуваного поняття.

Мета. Метою статті є обґрунтування концепту «взаємодія в системі місцевого самоврядування» як основи вивчення й пояснення цього феномену в подальших наукових пошуках. Визначена мета зумовила постановку таких завдань:

- описати особливості системи місцевого самоврядування в Україні з точки зору взаємозв'язку та взаємодії її елементів;
- розробити концепт «взаємодія в системі місцевого самоврядування», який характеризуватиме сутнісні аспекти й функції цього феномену в місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія є основоположним, багатоаспектним, міждисциплінарним поняттям, тому її вивчення потребує застосування широкого спектру дослідницької методології, основу якої становить системний і комплексний підходи та діалектичний метод дослідження. В широкому сенсі взаємодія – це стан взаємної активності суб'єктів – учасників взаємовідносин у певній сфері суспільного життя, за якого дії, впливи одного учасника зумовлюють відповідну зворотну реакцію іншого (інших). При цьому впливи мають або взаємне спрямування, або спрямовані на один і той самий об'єкт взаємодії, відповідно до спільних

інтересів і цілей діяльності, на засадах сприяння або протидії, що відображає дуалістичний характер поняття взаємодії.

Взаємодія в системі місцевого самоврядування, як явище, може досліджуватись за такими основними напрямами: 1) в межах внутрішньо-організаційних відносин виборних, посадових осіб місцевого самоврядування – індивідуально-групова, міжособистісна, міжгрупова взаємодія; 2) з точки зору взаємовідносин органів місцевого самоврядування, в тому числі, різного рівня й компетенції, при цьому, найбільш розробленими є питання взаємодії з приводу делегування повноважень і виконання делегованих повноважень; 3) в контексті міжмуніципальної співпраці та діяльності асоціацій органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 4) як взаємодія влади та громади, що передбачає дослідження проблематики забезпечення участі населення в управлінні місцевими справами та залучення громадськості до процесу прийняття рішень з питань місцевого значення.

До *вихідних умов* взаємодії в місцевому самоврядуванні відносимо: 1) проживання на одній території; 2) володіння спільними благами – комунальною власністю; 3) наявність спільних інтересів у вирішенні питань місцевого значення; 4) наявність визначених законодавчо, актами місцевого самоврядування механізмів реалізації взаємодії; 5) бажання зробити внесок у колективне вирішення проблеми, реалізацію певного проекту, програми, заходу, тобто витратити на це часові, інтелектуальні, фінансові, матеріальні ресурси, що є у розпорядженні; 6) готовність, уміння діяти спільно заради загального добробуту.

Якщо критеріальною основою ідентифікації вважати інтереси у вирішенні проблем місцевого розвитку, то можна окреслити такі групи суб’єктів взаємодії в місцевому самоврядуванні: 1) індивідуальні носії права на здійснення місцевого самоврядування, учасники взаємовідносин щодо вирішення питань місцевого значення – члени територіальних громад; сільські, селищні, міські голови, депутати місцевих рад, посадові особи – службовці органів місцевого самоврядування; 2) територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах;

3) ради різних рівнів – районні й обласні,сільські, селищні, міські та районні в місті ради, а також структурні елементи місцевих рад – депутатські групи та фракції, постійні й тимчасові комісії; 4) виконавчі органи місцевих рад – комітети, управління, відділи, виконавчий апарат, інші; 5) органи самоорганізації населення, інші форми територіальної самоорганізації громадян; 6) місцеві органи державної влади, зокрема, районні та обласні адміністрації, яким делегуються повноваження органів місцевого самоврядування (далі – ОМС); 7) асоціації органів місцевого самоврядування, а також їх міжнародні об'єднання та агенції з місцевого розвитку; 8) виборчі комісії із виборів органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 9) громадські об'єднання, підприємства та наукові установи, які співпрацюють з ОМС; 10) місцеві осередки політичних партій.

Поняття «суб'єкт місцевого самоврядування» є вужчим за поняття «суб'єкт взаємодії в місцевому самоврядуванні», оскільки розповсюджується лише на учасників взаємовідносин, які мають визначену законодавством компетенцію в місцевому самоврядуванні (права, обов'язки, предмети відання) і несуть відповідальність за свої дії або бездіяльність щодо вирішення питань місцевого значення. Найбільш вузьким за значенням є поняття «суб'єкт взаємодії *в системі* місцевого самоврядування», оскільки воно стосується взаємовідносин лише тих суб'єктів, які є елементами згаданої системи. У статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] визначено, що елементний склад цієї системи формують: 1) територіальні громади; 2) сільські, селищні, міські, районні в місті ради; 3) сільські, селищні, міські голови; 4) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; 5) районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси громад; 6) органи самоорганізації населення. У нашому дослідженні ми зосередимо увагу лише на питаннях взаємодії в межах означеної системи. Зауважимо, що за правового підходу до елементів місцевого самоврядування відносять і форми його здійснення. Проте застосування методу системно-структурного аналізу передбачає, що елементами системи місцевого самоврядування є територіальна громада, представницькі й виконавчі органи місцевого самоврядування та його головні

посадові особи (сільські, селищні, міські голови), котрі умовно розглядаються як функціональні одиниці, що перебувають у зв'язку та взаємодії через різноманітні форми, методи й важелі взаємного впливу. Наприклад, множину форм взаємодії територіальної громади з органами, виборними й посадовими особами місцевого самоврядування можна систематизувати й класифікувати за шістьма критеріями, що й відображено у таблиці 1. Таким чином, вітчизняна система місцевого самоврядування являє собою «…сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування…» [ДБ, с. 506].

Таблиця 1

Форми взаємодії територіальної громади з органами, виборними та посадовими особами місцевого самоврядування

Критерій класифікації	***Назва форми взаємодії***	***Приклади проявів певної форми взаємодії***
1. Напрям спрямування впливу	Суб'єкт-суб'єктна	Делегування окремих повноважень місцевої ради органам самоорганізації населення; координаційна нарада голови районної у місті ради та керівників комітетів самоорганізації населення району в місті; особистий прийом громадян міським головою
	Суб'єкт-об'єктна	Здійснення місцевою радою управлінського впливу на життєдіяльність територіальної громади; протестна демократія, як засіб впливу місцевих жителів на діяльність органів і посадових осіб МС

Продовження таблиці 1

2. Вид управлінських зв'язків (вертикальних зв'язків, зв'язків вертикальної координації, горизонтальних, діагональних)	Субординаційна	Вибори й відкликання сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, доручення виборців
	Координаційна	Координаційні наради керівників ОСН
	Реординаційна	Місцева ініціатива, внесення пропозицій до розгляду сесії ради за рішенням зборів громадян
	Діагональна	Консультації з громадськістю; узгодження дій вуличних комітетів самоорганізації населення, яке здійснює комітет самоорганізації населення кварталу чи району в місті
3. Форма впливу	Безпосередня	Формування територіальною громадою місцевих рад, вибори сільських, селищних, міських голів
	Опосередкована	Діяльність омбудсменів, громадських рад
4. Спосіб здійснення впливу	Безконтактна, в тому числі, електронна	Листування, спілкування в мережі Інтернет через електронні приймальні, офіси, поштові скриньки, аккаунти в соціальних мережах
	Контактна, в тому числі, інтерактивна	Зустрічі, особисті прийоми громадян виборними й посадовими особами ОМС, прес-конференції, «гарячі лінії», інтерактивне спілкування

Продовження таблиці 1

Критерій класифікації	***Назва форми взаємодії***	***Приклади проявів певної форми взаємодії***
5. Ступінь (сила) впливу на систему місцевого самоврядування та діяльність її суб'єктів	Установча	Місцеві вибори, статутний процес
	Рекомендаційно-вирішальна	Місцева ініціатива, місцевий референдум, загальні збори громадян, громадські слухання
	Консультативно-дорадча	Участь в роботі органів місцевого самоврядування та різних формах вивчення громадської думки; діяльність громадських консультативно–дорадчих структур при органах місцевого самоврядування; звернення громадян з пропозиціями
	Контрольно-оціночна	Заслуховування звітів виборних, посадових осіб місцевого самоврядування; експертиза проектів актів місцевого самоврядування; звернення громадян зі скаргами; протестна демократія; відкликання депутатів місцевих рад
	Взаємне інформування	Програми інформування громадськості, що реалізуються ОМС; звернення громадян із повідомленнями, в тому числі на «гарячі лінії»
	Неформальне спілкування	Урочисті й святкові масові заходи у громаді, «толока», «суботники»; огляд міським головою об'єктів соціальної інфраструктури і місць громадської активності, телевізійні дебати за участю громадян і посадових, виборних осіб МС

Продовження таблиці 1

6. Сфера життєдіяльності та важелі впливу	Економічна	Сплата комунальних податків
	Правова	Місцева ініціатива, експертиза проектів актів МС
	Ціннісно–орієнтовна	Прийняття етичних кодексів виборних і посадових осіб МС і створення громадських етичних комісій
	Інформаційна	Обмін інформацією під час зустрічей з виборцями
	Фінансова	Спільне інвестування проектів місцевого розвитку
	Політична	Місцеві вибори

Перейдемо до характеристики системних властивостей місцевого самоврядування. Національна система місцевого самоврядування є динамічним механізмом реалізації права громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення через різноманітні форми прямої і представницької демократії і належить до систем координаційного типу, тобто заснована на горизонтальних зв'язках. Оскільки міжмуніципальна співпраця в України перебуває у стадії становлення, а вплив асоціацій органів і посадових осіб місцевого самоврядування як організаційних форм взаємодії територіальних громад є незначним, національна система місцевого самоврядування може вважатись адитивною (сумативною). Подібним системам не притаманна цілісність [12, с. 110, 346]. Особливостями, які відмежовують її від зовнішнього середовища і дозволяють відокремити від інших інститутів публічної влади в суспільстві є правова оформленість взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування; гарантована державою правова, організаційна та матеріально–фінансова автономія місцевого самоврядування. В структурно–організаційному представленні система місцевого самоврядування відображає особливості адміністративно–територіального устрою України, в ній не діє принцип поділу

влад, натомість забезпечена єдність представницьких органів – сільських, селищних, міських, районних у місті рад і виконавчих органів цих рад, відсутнє ієрархічне підпорядкування представницьких органів різних рівнів. Самоврядні системи сіл, селищ, міст є інтегративними підсистемами (компонентами) національної системи місцевого самоврядування і являють собою усталений процес відтворення взаємовідносин територіальної громади, органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування, заснований на ситуативній діяльності цих суб'єктів і організований як повторювана соціальна практика вирішення питань місцевого значення в певному часовому, територіальному й суспільному просторі. Системними властивостями місцевого самоврядування на його первинному рівні є такі: цілісність, погодженість функціонування окремих елементів і компонентів системи, здатність до самоорганізації, саморегулювання, адаптації до нових умов, динамізм, емерджентність, за певних умов – синергізм. Самоврядні системи сіл, селищ, міст поділяємо на кризові та відносно рівноважні (за станом); пасивні, активні та інноваційні (за типом взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування); синергетичні й деструктивні (за результатами взаємодії). Єдність суб'єктно–елементного складу самоврядних систем сіл, селищ, міст забезпечена різноманітними зв'язками: територіальними; правовими, соціальними, політичними, економічними, організаційними; зовнішніми, внутрішніми; вертикальними, горизонтальними, діагональними; міжособистісними, міжгруповими, індивідуально–груповими; довготривалими, тимчасовими; випадковими, постійними; безпосередніми, опосередкованими. Парадокс функціонування місцевого самоврядування полягає в тому, що існування зв'язків між елементами (суб'єктами) цієї системи не обов'язково означає, що вони перебувають у стані взаємодії, оскільки основою взаємодії є практика. Отже, за відсутності взаємної активності суб'єкти не вступають у взаємодію; взаємодія подібних і відмінних за ознаками, правовим статусом суб'єктів місцевого самоврядування може набувати характеру як взаємного сприяння, так і протидії; проблеми у взаємовідносинах окремих елементів (суб'єктів)

місцевого самоврядування призводять до порушення взаємовідносин між іншими суб'єктами цієї системи. Наприклад, правові, економічні, політичні зв'язки між територіальною громадою, органами, виборними й посадовими особами місцевого самоврядування забезпечені законодавчо, але якщо на практиці не вистачає дієвих механізмів реалізації цих зв'язків (зокрема, правових – відсутній статут територіальної громади, положення про форми місцевої демократії, про делегування повноважень органам самоорганізації населення, ускладнено процес відкликання депутатів місцевих рад тощо), взаємодія за певними напрямами не матиме системного характеру, буде неефективною. Наведемо ще один приклад. Існування просторового зв'язку між органами самоорганізації населення, які зареєстровані в межах однієї територіальної громади і навіть міського району ще не означає, що вони співпрацюють і координують свою діяльність. Якщо ж міська рада не дбає про гармонійний розвиток мережі комітетів самоорганізації населення (відсутня програма їхньої підтримки, не вживаються організаційні заходи щодо координації дій цих органів, межі компетенції декількох комітетів територіально й функціонально співпадають), взаємодія між ними набуватиме ознак суперництва і навіть антагонізму. При цьому зауважимо, що згідно з діалектичним підходом, саме взаємодія тотожностей і відмінностей (суперечність) є джерелом руху і розвитку соціальної системи. Отже, різноманітні прояви взаємодії між суб'єктами системи місцевого самоврядування забезпечують її рух і розвиток (або занепад), обумовлюють такі властивості, як емерджентність і синергізм, призводять до виникнення нових функціональних одиниць (чи зникнення існуючих) і появи нових функцій (чи позбавлення від непотрібних). У аналітичних оглядах з проблем розвитку народовладдя в Україні набуло поширення твердження, що оскільки переважна більшість територіальних громад економічно не самодостатні, місцевому самоврядуванню бракує ресурсів для розвитку. При цьому поза увагою більшості дослідників залишається основний його ресурс – люди та соціальний капітал, який накопичується у соціальних взаємодіях і є основою

створення й примноження спільних матеріальних і духовних благ. Отже, вбачаємо необхідність у концептуалізації феномену взаємодії в місцевому самоврядуванні, що сприятиме системному осмисленню сутнісних характеристик і ключових проблем його розвитку. Під концептом у даному дослідженні розуміємо «квант» знання, основу концептуальної системи; певні уявлення й відомості, що виникають за результатами побудови інформації про об'єкти та їхні властивості [6, с. 90]. Таким чином, це проміжний науковий результат між формулюванням поняття та створенням цілісної концепції. Змістовними одиницями створеного концепту «взаємодія в системі місцевого самоврядування» є такі: 1) суб'єкти взаємодії в системі місцевого самоврядування; 2) об'єкт взаємодії; 3) поняття феномену взаємодії в місцевому самоврядуванні; 4) складові взаємодії, як процесу; 5) аспекти взаємодії, як явища; 6) принципи взаємодії; 7) функції і дисфункції взаємодії в досліджуваній системі. Перейдемо до більш детального опису цього Концепту.

1. *Суб'єкти взаємодії в системі місцевого самоврядування*. Перелік згаданих суб'єктів визначено статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядуванні в Україні». Це територіальні громади; сільські, селищні, міські голови; представницькі й виконавчі органи місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення.

2. *Об'єктом взаємодії* є питання місцевого значення, які віднесені до відання місцевого самоврядування і знаходяться в межах компетенції учасників взаємодії.

3. *Поняття феномену взаємодії.* Феномен взаємодії в місцевому самоврядуванні, з одного боку, є багатоаспектним явищем, з іншого – динамічним процесом. Явище взаємодії являє собою складну, полісуб'єктну систему взаємовідносин, організованих як усталена практика вирішення питань місцевого значення, котра формується на основі суспільних зв'язків територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та відтворюється у часі й просторі. З іншого боку, взаємодія в місцевому самоврядуванні – це динамічний процес безперервного обміну

взаємозумовленими діями та впливами між суб'єктами місцевого самоврядування, який призводить до інтеграції чи дезінтеграції цих суб'єктів, сприяє виявленню та узгодженню інтересів учасників місцевого розвитку, подоланню внутрішніх протиріч у системі, забезпечує вирішення питань місцевого значення.

4. *Складові взаємодії як процесу.* В структурному представленні, окреслений процес є сукупністю змінних, у множині котрих виділяємо такі різноякісні складові: 1) суб'єктів взаємодії в системі місцевого самоврядування та зв'язки між ними; 2) спільну мету діяльності усіх суб'єктів – забезпечення сталого розвитку певної території і добробуту її жителів із дотриманням законодавчо визначених принципів місцевого самоврядування; 3) механізми взаємодії між цими учасниками, в свою чергу, механізми складаються з форм, важелів, методів і засобів, цілей і принципів взаємодії; 4) дії і впливи кожного з суб'єктів, а також зворотні реакції іншого учасника (учасників) взаємодії на ці дії, впливи (відгук); 5) зміни, які відбуваються у функціональному середовищі системи місцевого самоврядування внаслідок цієї взаємодії (результати й наслідки); 6) функціональне середовище взаємодії – внутрішні та зовнішні чинники; 7) закономірності взаємодії у певній самоврядній системі.

5. Сутнісними *аспектами феномену взаємодії,* як явища є такі: філософський, соціальний, політичний, економічний, історичний, конституційно-правовий, організаційно-управлінський, психологічний, професійно-кадровий і етичний, функціональний, системний, просторовий. *Філософський аспект* полягає в тому, що взаємодія відображає стан взаємної активності суб'єктів місцевого самоврядування, взаємну обумовленість (детермінізм) дій і впливів на питання місцевого значення та характеризується визначеністю за простором і структурованістю за часом. Зіткнення відмінних і тотожних інтересів учасників місцевого розвитку зумовлює виникнення суперечності, яка потребує розв'язання. Суперечність між існуючим та бажаним станом життєдіяльності територіальної громади спонукає місцевих жителів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування до взаємодії.

Різноманітні суперечності, які виникають в діяльності суб'єктів місцевого самоврядування зумовлюють постійний пошук шляхів порозуміння, сприяють вдосконаленню взаємовідносин. *Системний аспект* відображає той факт, що взаємодія є об'єктивною та універсальною формою існування соціальних систем. Характер взаємодії між суб'єктами системи місцевого самоврядування визначає її стан (кризовий, рівноважний) і тип (інертний, активний, інноваційний; синергетичний, деструктивний). *Соціальний* аспект взаємодії полягає в тому, що вона забезпечує обмін інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками між людьми і соціальними групами, соціалізацію і набуття досвіду колективних дій. *Політичним аспектом* взаємодії є те, що, з одного боку, демократичний політичний режим сприяє активізації участі громадян в управлінні місцевими справами. З іншого – становлення місцевого самоврядування на регіональному рівні змінює відносини між суб'єктами політичної влади, чинить вплив на політичний процес у державі. Політичні партії беруть участь у формуванні місцевих рад, разом з тим, належність виборних осіб місцевого самоврядування до різних політичних сил, які перебувають у відносинах політичної конкуренції, подекуди зумовлює конфлікт інтересів і взаємну протидію. *Організаційно-управлінський аспект* взаємодії в системі місцевого самоврядування полягає в тому, територіальна громада є первинним суб'єктом управління питаннями місцевого значення, суб'єктом впливу на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та одночасно виступає об'єктом впливу з боку цих органів і посадових осіб у контексті реалізації ними управлінських функцій. Крім того, напрями взаємодії в системі місцевого самоврядування відображають особливості її структури та співвідносяться з функціями суб'єктів місцевого самоврядування. Однією з головних об'єктивних передумов взаємодії в місцевому самоврядуванні є наявність у членів громади спільного майна – комунальної власності. Функція управління цим майном покладена на органи місцевого самоврядування, що й визначає специфіку *економічного аспекту* взаємодії в самоврядній системі. Об'єднання локальних ресурсів

(індивідуальних, комунальних) і спрямування колективних зусиль на розв'язання місцевих проблем є більш ефективним, ніж поодинокі дії. Отже, спільні економічні інтереси спонукають суб'єктів місцевого самоврядування до співпраці. *Просторовий аспект* відображає той факт, що загальною основою взаємодії усіх учасників місцевого розвитку є питання життєдіяльності конкретної території (села, селища, міста, району у місті; адміністративного району, області). Взаємодія «влади та громади» сприяє реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні місцевими справами, закріпленого в Конституції і законах України, що й обумовило виділення *конституційно-правового* аспекту. *Історичний аспект* феномену взаємодії пов'язаний з тим, що суб'єктно–елементний склад системи місцевого самоврядування формувався поетапно у тісному зв'язку із становленням державності. Закономірності взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування значною мірою визначені самоврядними традиціями й звичаями, які історично склались у тих чи інших регіонах України. *Професійно-кадровий та етичний аспекти* взаємодії в місцевому самоврядуванні пов'язані з фаховим і освітнім рівнем учасників, комплексом ціннісних орієнтацій і настанов щодо належної поведінки, якими керуються у своїй діяльності члени територіальної громади, виборні й посадові особи місцевого самоврядування. Частково ці настанови закріплені в законодавстві, етичних кодексах, статутах територіальних громад, регламентах роботи органів місцевого самоврядування, деяких міжнародних актах. У посадових осіб місцевого самоврядування дотримання таких настанов є складовою управлінської культури. Професіоналізм, високий рівень кваліфікації, правової та управлінської культури, активна громадянська позиція, дотримання ідеології співробітництва та принципів належного врядування дозволяють запобігти деструктивним конфліктам при вирішенні питань місцевого значення. *Психологічний аспект* взаємодії полягає в тому, що при контакті членів територіальної громади, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування нерідко виникають міжособистісні конфлікти, зумовлені психологічними чинниками. Конфлікти мають як позитивні, так і

негативні наслідки. Основними причинами цих конфліктів є: компетенційні суперечки, конфлікт інтересів, політичні, інтелектуальні й психологічні бар'єри, конфлікт поглядів і ціннісних орієнтацій, інформаційні бар'єри, культурні бар'єри, зовнішні провокації, колізії правових норм. Тому важливим чинником забезпечення ефективної співпраці є психологічна готовність до колективних дій, обізнаність з методами запобігання конфліктним ситуаціям і управління конфліктами, володіння технікою ведення переговорів, розв'язання суперечок.

6. *Принципи взаємодії* в місцевому самоврядуванні можна поділити на загальні, відображені чинному законодавстві про місцеве самоврядування та спеціальні, встановлені актами місцевого самоврядування відповідно до напрямів взаємовідносин його суб'єктів.

7. *Функціями взаємодії* в місцевому самоврядуванні є такі: 1) *узгодження інтересів* – виявляє протиріччя в інтересах і цілях діяльності суб'єктів місцевого самоврядування і забезпечує їх узгодження; 2) *комунікативна* – забезпечує обмін інформацією, знаннями, ідеями; 3) *регулятивна* – дозволяє суб'єктам місцевого самоврядування здійснювати вплив на засади діяльності (принципи, напрями, форми, методи) інших суб'єктів цієї системи; 4) *культурологічна* – сприяє формуванню самоврядних традицій, демократичної культури та етики спілкування, вдосконаленню організаційної культури в органах місцевого самоврядування; 5) *системотвірна* – зумовлює появу або зникнення нових елементів у самоврядній системі, обумовлює зміну існуючого стану сторін взаємодії, набуття нових якостей, є джерелом розвитку системи; 6) *синергетична* – спільні зусилля, які докладають суб'єкти місцевого самоврядування щодо розв'язання місцевих проблем справляють значно більший ефект, ніж поодинокі дії; 7) *координаційна* – дозволяє узгодити дії та впливи; 8) *правотворча* – забезпечує формування і вдосконалення правових засад здійснення місцевого самоврядування, розвиток договірних відносин, виявлення правових колізій у чинному законодавстві; 8) *структурації* – забезпечує відтворення взаємовідносин суб'єктів системи місцевого

самоврядування в часі й просторі; 9) *стимулювання* – поширення зразків ефективних колективних дій («паттернів»), позитивного досвіду розв'язання місцевих проблем спонукає інші громади до наслідування, сприяє пошуку нових форм і методів взаємодії, вдосконаленню спільної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування; 10) *ціннісної орієнтації* – практика спільної діяльності зумовлює необхідність вироблення норм належної поведінки, встановлення моральних обмежень щодо дій членів територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прищеплення специфічних ціннісних орієнтацій – почуття приналежності до місцевої спільноти, відповідальності за її майбутнє, що сприяє формуванню ідеології співробітництва; 11) *інтеграції* – такі види взаємодії в місцевому самоврядуванні, як взаємне сприяння, координація дій, співпраця, кооперація, партнерство зумовлюють інтеграцію елементів цієї системи; 12) *підвищення ефективності місцевого самоврядування* – узгодження дій, об'єднання економічних ресурсів і зусиль для вирішення питань місцевого значення сприяє підвищенню його ефективності. Виділяємо також *дисфункції взаємодії* в місцевому самоврядуванні: 1) *дезінтеграції* – такі види взаємодії, як конфлікт, взаємна протидія, антагоністична боротьба призводять до дезінтеграції елементів системи, її дестабілізації; 2) *зниження ефективності місцевого самоврядування* (за умов розгортання деструктивного конфлікту між сільським, селищним, міським головою та депутатами відповідної ради; конфліктної взаємодії влади та громади).

Висновки. В межах проведеного дослідження: 1. Виділено особливості й системні властивості місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі його розвитку. Доведено, що поєднання міждисциплінарного, комплексного і діалектичного підходів, застосування методу системно–структурного аналізу дозволяє охарактеризувати системні засади взаємовідносин територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та обґрунтувати твердження, що характер і результати цієї взаємодії суттєво впливають на стан і тип самоврядної системи, забезпечують її основні властивості й розвиток

(занепад). 2. Встановлено, що в місцевому самоврядуванні феномен взаємодії може досліджуватись у двох площинах: як багатоаспектне явище і динамічний процес. Розроблено концепт «взаємодія в системі місцевого самоврядування», при цьому надано авторське визначення досліджуваного поняття, окреслено вихідні умови взаємодії в місцевому самоврядуванні, коло її учасників, виділені сутнісні аспекти й функції взаємодії у самоврядній системі.

Отримані результати дослідження, по–перше, сприяють вдосконаленню понятійно–категоріального апарату в галузі державного управління; по–друге, закладають теретико–методологічні засади для подальших досліджень феномену взаємодії в місцевому самоврядуванні. Розроблений концепт «взаємодія в системі місцевого самоврядування» узагальнює, доповнює та розвиває знання, відомості, уявлення про системні властивості місцевого самоврядування і слугує основою для розроблення цілісної концепції забезпечення ефективної взаємодії в місцевому самоврядуванні.

Література.

1. Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю як предмет теоретичного аналізу [Текст] / О.О. Бабінова // Вісник НАДУ. – 2004. – N3. – С. 345–353.

2. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст]: підручник / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш // К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – 672 с. – С. 493–506.

3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні [Текст]: підручник / Авт.□упоряд.: В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, О.С. Ігнатенко [та ін.]; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 401 с. – С. 21–42.

4. Колтун В.С. Формування парадигми «взаємодії» як концепт розвитку вітчизняного місцевого самоврядування / В.С. Колтун // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матер. наук.□практ. конф. за міжнар. уч. (м. Київ, 30 травня 2008 р.) у 3 т.; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2008. – 351 с. – Т. 3. – С. 30–31.

5. Конфлікти в системі управлінської взаємодії: шляхи розв'язання та попередження [Текст]: навч. посібник / М. І. Пірен, В. А. Ребкало // К.: НАДУ, 2009. – 95 с.

6. Краткий словарь когнитивных терминов [Текст] / Кубрякова Е.С., Демьянков В.З. [и др.]; под общ. ред. Е.С. Кубряковой. – М.: Филол. ф–т МГУ им. М.В. Ломоносова, 1997. – 245 с. – С. 90.

7. Лабенська Л. Л. Взаємодія депутатів місцевих рад із сільським, селищним, міським головою: деякі питання [Текст] / Л.Л. Лабенська // Наук.–практ. фах. вид. «Журнал «Право України». – К.: Мін'юст України. – 2003. – № 11 – с. 23–26.

8. Муніципальне право України [Текст]: підручник / Кол. авт.; за ред. В.Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с. – С. 134–157.

9. Плющ Р. М. Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні [Текст]: монографія / Р. М. Плющ, О. С. Ігнатенко // НАДУ при Президентові України. – Херсон: Вид-во ВАТ «ХМД», 2005. – 84 с. – Бібліогр.: с. 80–82. – ISBN 966–85–02–23–X.

10. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України. Нормативні документи з урахуванням останніх змін в редакції станом на 28.04.2010 р. [Текст]: довідкове вид. / Суми: Вид. ФОП Соколик Б. В. – 72 с.

11. Саханенко С.Є. Взаємодія органів державної влади та місцевого самовря–дування: шляхи підвищення ефективності [Текст]: матер. наук.– практ. конф. «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (м. Херсон, 7–9 жовтня 2010 р.) / За ред. проф. Ю.М. Бардачова. – Х.: Олді–плюс, 2010. – 204 с. – С. 75–79.

12. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ [Текст]: учеб. пособие / Ю. П. Сурмин // К.: МАУП, 2003. – 368 с.

13. Туленков М. В. Організаційна взаємодія в системах соціального управління (соціологічний аналіз) [Текст]: моногр. // М. В. Туленков // К.: ІПК ДСЗУ, 2005. – 222 с.

УДК 342.25:351.82:001.76

Толкованов В’ячеслав Вікторович

Голова Національного агентства України з питань державної служби

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ІННОВАЦІЙНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються проблеми транскордонного співробтництва в Україні. На засадах аналізу нормативних актів та практичного досвіду європейських країн визначаються напрями подальшого розвитку транскордонного співробітництва в контексті партнерства як інноваційної форми в діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: транскордонне співробітництіво, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, єврорегіон, міжрегіональне спіробітництво, адміністративно-територіальна одиниця.

Tolkovanov Vyacheslav

TRANSFRONTAL COLLABORATION AS INNOVATIVE FORM OF ACTIVITY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

In the article the problems of transfrontal collaboration are examined in Ukraine. On principles of analysis of normative acts and practical experience of the European countries directions of subsequent development of transfrontal collaboration are determined in the context of partnership as an innovative form in activity of organs of local self-government.

Key words: transfrontal collaboration, organs of local self-government, territorial society, European region, mezhregional’noe collaboration, administrative-territorial unit.

Толкованов Вячеслав Викторович

ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ИННОВАЦИОННАЯ ФОРМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются проблемы трансграничного сотрудничества в Украине. На принципах анализа нормативных актов и практического опыта европейских стран определяются направления последующего развития трансграничного сотрудничества в контексте партнерства как инновационной формы в деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, органы местного самоуправления, территориальное общество, еврорегион, межрегиональное сотрудничество, административно-территориальная единица.

Постановка проблеми. Транскордонне співробтництво сьогодні є одним з вагомих інструментів розв’язання проблем регіонального розвитку. На регіонально-локальному рівні транскордонне співробтництво спирається на партнерство між органами місцевого самоврядування, бізнесом, недержавними організаціями, громадами у вирішенні економічних, соціальних, міжкультурних та інших проблем. Транскордонне співробітництво як нова (інноваційна) форма діяльності органів місцевого самоврядування набуває сьогодні все більшого поширення в багатьох європейських країнах, зокрема й в Україні. Сьогодні транскордонне співробітництво є одною з важливих складових міждержавних стосунків, про що свідчить досвід країн Європейського союзу. Його популярність пов’язана з тим, що органи місцевого самоврядування можуть ефективно вирішити свої проблеми шляхом активної участі у проектах транскордонного співробітництва. У прикордонних регіонах відбувається встановлення соціальних та економічних зв’язків на нових засадах транскордонного та міжрегіонального співробітництва, що потребують нових інструментів організаційно-првового та інституційного забезпечення в контексті підвищення конкуретноспроможності територій та підвищення

життєвого рівня населення. Тому проблема транскордонного співробітництва в Україні та імплементація нормативних документів, прийнятих Радою Європи щодо транскордонного співробітництва, потребує подальшого науково-теоретичного розгляду та вироблення практичних рекомендацій щодо використання інструментів співробтництва прикордонних районів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки науковому вивченню проблеми транскордонного співробтництва приділяється значна увага. Так, серед вітчизняних та зарубіжних науковців, що досліджували різні аспекти транскордонного співробітництва відомі: Бугай С., Брусак Р., Вербовська Л., Дацишин М., Ілько І., Кірюхін О., Мамонова В., Мікула Н., Монастирний В., Ткачук А. та інші. Однак сьогодні потребують подальших досліджень проблеми активізації транскордонного співробітництва, удосконалення теоретичних засад та розробки методичних рекомендацій щодо його розвитку на локальному рівні та підвищення впливу на життєдіяльність прикордонних територій.

Мета статті. Метою статті є розгляд проблем транскордонного співробітництва в Україні та розробка рекомендацій щодо його активізації з метою розвитку соціально-економічних, екологічних, наукових, культурних та інших зв'язків між його суб'єктами та учасниками.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що у радянський період діяльність органів місцевого самоврядування у галузі міжнародного (у тому числі транскордонного) співробітництва носила в багато чому формальний та декларативний характер. Ця діяльність обмежувалися протокольними обмінами офіційних делегацій керівників місцевих органів влади, представників наукових, культурних та освітніх установ, молоді. У період перебудови починають активно розвиватися побратимські відносини між окремими українськими містами з містами інших країн світу.

З набуттям Державної незалежності України та ухваленням нового законодавства про місцеве самоврядування (насамперед, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [1] та ратифікацією Верховною Радою

України Європейської хартії місцевого самоврядування [2] органи місцевого самоврядування України отримали нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва.

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 **с**татті 10 Хартії зазначається, що «органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав».

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».

У червні 2004 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про транскордонне співробітництво» [3], яким врегульовані правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва та його державної фінансової підтримки, розширені повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері. Парламент України також ратифікував Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами та два додаткові протоколи до неї, які визнають право місцевих та регіональних властей на здійснення транскордонного співробітництва.

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 [4].

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 у економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо.

Як вже було зазначено, у контексті розбудови єдиної Європи (без роз'єднуючих кордонів) проблематика транскордонного співробітництва набуває нового звучання. Прикордонні регіони – це території, на яких проживають спільноти людей, тісно зв'язаних різнобічними стосунками, але розділених кордонами. Незалежно від політичних систем країн, до яких належать ці спільноти, вони стикаються з ідентичними соціально-економічними, соціально-культурними, політичними і законодавчими проблемами. Отже, основний принцип міжнародного транскордонного співробітництва полягає в тому, щоб створювати в прикордонних зонах такі зв'язки і такі договірні відносини, які б сприяли розв'язанню спільних проблем.

Специфічний характер зв'язків прикордонних спільнот, їх регіональна індивідуальність вимагають певного розуміння та уваги з боку національних урядів та європейських структур. У зв'язку з цим керівництво Європейського союзі вважає, що підтримка діяльності міжрегіональних об'єднань демонструє приклади взаєморозуміння і солідарності в реалізації політики європейської інтеграції.

Інституціональну структуру діяльності єврорегіонів 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 [5].

Утворення єврорегіонів 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[6].

На сьогодні на території європейського континенту функціонує понад 50 єврорегіонів. Перший єврорегіон «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 посилення регіоналізму 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. Процес формування міжтериторіальних спільнот уздовж кордонів цієї землі з Бельгією і Нідерландами розпочався ще у 1958 році. Як результат цієї роботи, стало утвореннях чотирьох єврорегіонів – «Центр-Гронау», «Рейн-Вааль», «Рейн-Маас-Норд», «Маас-Рейн».

На території України на сьогодні діють сім єврорегіонів: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), Карпатський єврорегіон (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Ярославна» (Україна, Росія) та «Слобожанщина» (Україна, Росія). Слід підкреслити, що 19 регіонів України є прикордонними. Їх площа становить близько 77,0 % усієї території держави. Слід зазначити, що усі області України мають укладені угоди про співпрацю з сусідніми територіями суміжних країн, більшість областей має також угоди про співпрацю з регіональними органами влади багатьох держав світу. Кількість таких угод коливається від однієї (Херсонська область) до 49 (Харківська область).

Зупинимося на основних характеристиках згаданих єврорегіонів:

- **«Буг» –** (утворений 29 вересня 1995 р.), до складу якого входять: Волинська область, Жовківський та Сокальський райони Львівської області, Хелмське, Люблінське, Замостське, Тарнобжеське та Білопідлянське воєводства (Польща), Брестська область (Республіка Білорусь). Територія єврорегіону становить 80,916 тис. кв. км з чисельністю населення близько 5,0 млн чоловік, у тому числі територія України – 23,1 тис. кв. км з чисельністю 1,27 млн чоловік.
- **Карпатський єврорегіон –** (утворений 14 лютого 1993 р.), до складу якого 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. кв. км 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 якого 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. кв. км. з чисельністю 4,0 млн чоловік, у тому числі територія України – 33,3 тис. кв. км з чисельністю 2,5 млн чоловік.
- **«Верхній Прут» –** (утворений 22 вересня 2000 р.), до складу якого входять: Чернівецька область, адміністративно-територіальні одиниці Республіки Молдова (Бельцький та Єдинецький, Румунії (Ботошанський та Сучавський) повіти. Українська територія єврорегіону становить 8,1 тис. кв. км, з чисельністю близько 1 млн чоловік. У жовтні 2003 року повноправним членом єврорегіону стала Івано-Франківська область.

- **«Дніпро» –** (утворений у квітні 2003 р.), до складу якого увійшли: Чернігівська область, Гомельська область (Білорусь) та Брянська область (Російська Федерація).
- **«Слобожанщина»** – (утворений у 2003 р.), до складу якого увійшли Харківська область та Бєлгородська області (Російська Федерація);
- **«Ярославна»,** до складу якого входять Сумська область України та Курська область Російської Федерації.
- **«Донбас», до склад**у якого входять Луганська область України та Ростовська область Російської Федерації.

Проводиться цілеспрямована робота щодо створення нових єврорегіонів: Вінницькою облдержадміністрацією опрацьовується питання щодо створення єврорегіону «Дністер» за участю Вінницької, Одеської областей і прикордонних районів Республіки Молдова (Сорокський район і регіон Придністров'я); ведеться робота зі створення єврорегіону «Азов». 26 вересня 2008 року у м. Варні (Болгарія) було підписано статутні документи нового Чорноморського єврорегіону, ідея створення якого належить Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

Враховуючи пріоритетність курсу інтеграції України до ЄС, питання інтенсифікації прикордонного та міжрегіонального співробітництва набувають особливого значення. Концепція розвитку взаємодії прикордонних території витікає із загального підходу ЄС до реалізації політики регіонального розвитку, який базується на трьох принципах: партнерство, субсидіарність і доповнюваність.

Партнерство визначається як тісне співробітництво по лінії – громада (спільнота) – та відповідні органи публічної адміністрації (національні, регіональні, локальні). Партнерство включає підготовку, фінансування, реалізацію й оцінку заходів спільноти. Зміст партнерства полягає в тому, що різні економічні агенти, орієнтуючись у своїх діях на офіційні стратегії і програми, досягають загальних цілей спільно у тісному співробітництві один з іншим. Разом тим, партнерство не виключає децентралізації певних напрямів

державної регіональної поліики. Децентралізація в регулюванні діяльності окремих регіонів дозволяє краще враховувати реальні економічні умови кожного району, що створює умови для застосування принципу субсидіарності.

Субсидіарність означає перенесення компетенції на рівень, здатний забезпечити найбільш ефективне вирішення проблем, – як правило, це рівень територіальних громад та/або регіонів. Реалізація принципу субсидіарності означає визнання пріоритету більш малої, місцевої, а, значить, більш наближеної до громадян. Слід зазначити, що принцип субсидіарності був закріплений у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування[7]. До безперечних успіхів Маастрихтської угоди відносять введення даного принципу в договірну базу ЄС. Юристи і політологи визначають субсидіарність як принципово нове політико-правове явище, яке визначає нові принципи взаємовідносин між національним, регіональним та місцевими рівнями публічної адміністрації.

Доповнюваність як третій фундаментальний принцип політики ЄС у галузі регіонального розвитку передбачає спільне фінансування заходів та проектів.

Як вже зазначалося, держави, які підписали Рамкову Мадридську Конвенцію 1980 р., визнають той факт, що певні специфічні питання з чітко окресленими сферами і межами відповідальності можуть не потрапляти під виключну компетенцію національного уряду, а, навпаки, можуть бути делеговані органам місцевого (регіонального) самоврядування. Як наслідок, прикордонні регіони наділяються повноваженнями (в межах законодавства відповідної країни) самостійно регулювати свою діяльність у галузі міжнародного співробітництва, а також укладати відповідні угоди. Подібні угоди, з точки зору міжнародного публічного права, свідчать про певний перерозподіл влади та повноважень між центральним урядом і органами місцевого самоврядування[8].

Проблематикою прикордонного співробітництва на європейському рівні займаються такі організації, як Рада Європи, Європейський союз, Європейська

асоціація прикордонних регіонів тощо. Основною метою їх діяльності є прагнення проводити єдину політику в транскордонному співробітництві як політику задоволення загальноєвропейських інтересів за допомогою встановлення спільних правил, відображених у міжнародних конвенціях та угодах, до яких приєднуються окремі держави.

Органи місцевого самоврядування України та їх представники приймають активну учать у роботі провідних міжнародних політичних організацій та асоціацій, які працюють у сфері розвитку та зміцнення місцевої і регіональної демократії. Це, перш за все, Рада Європи та її Конгрес місцевих і регіональних влад, Асамблея європейських регіонів (AER), Рада європейських муніципалітетів і регіонів (CCRE), Міжнародний союз органів місцевої влади (IULA), Асоціація європейських прикордонних регіонів (AEBR), Фонд сприяння ефективному та сталому розвитку регіонів Європи, Рада місцевих влад за міжнародну співпрацю (CLAIR), Організація споріднених міст (UTO) тощо.

Розвитку транскордонного співробітництва сприяє проведення міжнародних семінарів, конференцій, круглих столів. Так, у вересні 2005 року у м. Луцьку (Волинська область) Радою Європи (Конгрес місцевих та регіональних влад та Парламентська Асамблея РЄ) було проведено 8-му Європейську конференцію прикордонних регіонів, а у червні 2008 року у м Чернігові Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи було ініційовано проведення міжнародної конференції на тему «Розвиток транскордонного співробітництва та єврорегіону «Дніпро»«.

Необхідно наголосити, що розвиток транскордонного співробітництва сприятиме більш успішній реалізації стратегічного курсу інтеграції України до ЄС, а також виробленню державної стратегії регіонального розвитку на основі концептуально нових засад та з урахуванням основних пріоритетів політики ЄС у цій галузі, а саме:

- сприяння структурній перебудові та розвитку відсталих регіонів. (До числа відсталих регіонів відносяться райони, в яких виробництво валового

внутрішнього продукту в перерахунку на 1 тис. чол. складає менше 75% від середнього рівня в країнах-членах ЄС.) Список регіонів, що потрапляють під дію мети № 1, переглядається кожні п’ять років;

- сприяння перебудові і розвитку депресивних регіонів. (Депресивний регіон у минулому промислово розвинута територія, яка перебуває в процесі структурної перебудови національної економіки або переживає занепад під тиском кон’юнктурних чинників ринку);
- боротьба з довготривалим безробіттям. (Критерієм для віднесення територій до суб’єктів цієї категорії слугує термін пошуку роботи. Проблемними вважаються райони, де населення віком старше 25 років шукає роботу понад 12 місяців);
- подолання безробіття серед молоді;
- сприяння проведенню реформ у сфері спільної аграрної політики (модернізація галузей, що обслуговують сільське господарство (заготівля, переробка та збут сільськогосподарської продукції), а також сприяння розвитку аграрних територій).

Слід зазначити, що системне входження регіонів України у процес транскордонного співробітництва як однієї із складових регіональної політики ЄС дасть можливість отримати додаткове фінансування зі структурних фондів ЄС на розвиток міжрегіонального співробітництва. Це потребує також внесення відповідних змін у національне законодавство та розробки механізмів регіональної співпраці з європейськими країнами. Поєднання двох форм регіонального співробітництва (прикордонного і трансрегіонального) дозволить значно розширити представництво регіонів України в європейському економічному та політичному просторі.

Європейське співтовариство надає сприяння у фінансовій підтримці діяльності єврорегіонів через Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) в межах програм INTERREG та INTERREG II (транскордонне, міжнаціональне та міжрегіональне співробітництво, спрямоване на гармонію, баланс і сталий розвиток територій співтовариства, загальний бюджет 4,875

млрд. євро на 2000–2006 рр.), EQUAL (спрямована на вирішення проблем дискримінації на ринку робочої сили, бюджет 2,847 млрд євро), LEADER (сприяння розвитку села через підтримку місцевих ініціативних груп, бюджет 2 млрд євро), URBAN (сприяння соціально-економічному відновленню міст, бюджет 700 млн євро). Конкретними інструментами практичної допомоги в межах механізму партнерства виступають допомога в аграрному секторі, допомога у вирішенні структурних проблем, програма PHARE.

Разом з тим, ще лишаються невирішеними цілий ряд важливих питань, пов'язаних з розвитком транскордонного співробітництва. Обговоренню та вирішенню цих питань були присвячені парламентські слухання на тему «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва», які відбулися у червні 2007 року.

У рекомендаціях цих парламентських слухань, які було затверджено Постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 року, зокрема, зазначається, що подальша реалізація сучасних можливостей транскордонного співробітництва України є гарантією подальшої реалізації в Україні принципу субсидіарності та забезпечення сталого соціально-економічного і просторового розвитку регіонів у інноваційно-інвестиційний спосіб.

Перспективність реалізації цих нових можливостей європейської інтеграції держави визначається унікальними геополітичними особливостями України – її одночасним межуванням як з новими прикордонними членами ЄС на Сході (Польщею, Словаччиною, Угорщиною, (Румунією), так і з усіма східними сусідами ЄС: Росією, Білоруссю та Молдовою. Успішність реалізації цих перспектив залежатиме від послідовності, ефективності, повноти та інституціалізації координаційних механізмів, здатних задіяти на державному та регіональному рівнях можливості Європейського інструменту політики добросусідства, регіональної, транспортної, безпекової та екологічної політики ЄС на основі узгодженого дотримання вимог законодавства України та ЄС, зокрема Закону України «Про транскордонне співробітництво» (нова редакція)

та проекту Закону України «Про основні засади державної регіональної політики». Ці передумови є сприятливими для одночасного прискорення в Україні євроінтеграційних процесів і регіонального розвитку.

Парламентом України було, зокрема, зазначено, що посилення ролі єврорегіонів у процесі транскордонного співробітництва полягає в тому, що вони можуть і повинні стати ключовою ланкою у підтриманні контактів між органами державної влади, виробленні стратегії спільних дій, ініціюванні проектів, реалізація яких відповідає інтересам прикордонних регіонів України.

Для збільшення ефективності від здійснення транскордонного співробітництва місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування слід надати більшу самостійність у вирішенні спільних з адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав проблем транскордонного розвитку, зокрема у частині формування місцевих бюджетів та їх використання. Це питання тісно пов'язане з впровадженням нових підходів до реалізації державної регіональної політики та проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні відповідно до принципів, прийнятих у Європейському союзі.

Аналіз сучасного стану розвитку міжнародного та транскордонного співробітництва українських громад та регонів свідчить про існування певних проблем та труднощів, серед яких:

- недосконаліть національного законодавства, відсутність єдиних нормативно-правових та інших стандартів щодо утворення та діяльності єврорегіонів, а також їх наближення до стандартів Європейського союзу;
- відсутність ефективної моделі координації державної політики у галузі траснкорднного співробітництва на національному рівні;
- недостатня інституційна спроможність більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення великих проектів (економічних, соціальних та ін.) у галузі міжнародного та транскордонного співробітництва. Йдеться, насамперед, про те, що обласні ради як ключові органи у здійсненні транскордонного співробітництва, не мають власних виконавчих органів та, як

наслідок, їм бракує кваліфікованих кадрів, здатних генерувати нові ідеї, залучати інвестиції та здійснювати ефективний менеджмент нових транскордонних проектів;

- недостатній рівень розвитку прикордонної інфраструктури;
- недостатня фінансова підтримка з боку держави програм та проектів транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів;
- низький рівень залучення до транскордонного співробітництва підприємницьких структур, недержавних установ та громадських організацій;
- недостатній рівень використання потенціалу єврорегіонів, йдеться насамперед про брак досвіду у розробці нових інноваційних проектів у галузі транскордонного співробітництва, а також вміння їх лобіювання у відповідних європейських структурах;
- недостатність фахівців та недосконалість національної системи підготовки фахівців у галузі міжнародного та транскордонного співробітництва (для органів місцевого самоврядування);
- відсутність комплексної системи моніторингу та аналізу результатів діяльності органів місцевого самоврядування України у галузі транскордонного та міжнародного співробітництва.

На нашу думку, часткове вирішення цих проблем буде можливим в контексті реалізації нової державної програми підтримки та розвитку транскордонного співробітництва на 2012–2015 роки. Необхідно також розробити комплексну національну програму щодо навчання та підготовки кваліфікованих менеджерів, управлінських кадрів для органів місцевого самоврядування, які мають працювати у галузі транскордонного співробітництва. При підготовці та реалізації цієї стратегії мають спільно працювати провідні навчальні учбові центри (державні та приватні), національні асоціації органів місцевого самоврядування, громадські організації та міжнародні інституції, що опікуються питаннями місцевого та регіонального розвитку.

Необхідно також зазначити, що останнім часом особливого значення набуває південний вектор політики європейської інтеграції України, пов'язаний з басейном Чорного моря. Процеси глобалізації викликали істотні зміни у сучасному світі, перетворивши Велике Причорномор'я на один із центрів європейської та світової політики. Він зміг зберегти відносну стабільність, хоча і відчуває на собі тиск безлічі внутрішніх і зовнішніх погроз. Не варто забувати, що це також і регіон, де існує ряд невирішених проблем пострадянської ери, відомих як «заморожені конфлікти» у таких країнах, як: Молдавія, Грузія (Абхазія і Південна Осетія), між Вірменією і Азербайджаном (Нагірний Карабах). Він важливий і для міжнародних організацій, таких як ЄС і НАТО, які прагнуть зробити території у своїх зовнішніх кордонів стабільними. Сьогодні Велике Причорномор'я стоїть на роздоріжжі – чи то воно піде по шляху регіональної співпраці, чи то буде перетворене на арену протиборства зовнішніх сил.

Варто зазначити, що в Чорноморському регіоні вже давно успішно діють декілька міжнародних організацій, найбільш впливових з яких є Організація Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС). Пріоритетами України в рамках діяльності ОЧЕС є реалізація масштабних транспортних проектів і подальше зміцнення безпеки в регіоні, створення Чорноморської зони вільної торгівлі, розвиток міжнаціонального діалогу [9].

Що стосується реалізації транспортних проектів, то Чорноморський регіон належить до світових лідерів за своїм транзитним потенціалом. Україна пропонує зосередити основну увагу на втіленні масштабних проектів і програм, пов'язаних із розвитком шляхів сполучення та створенням міжнародних транспортних коридорів. Українська сторона також високо оцінює ідею спорудження кільцевої швидкісної автомобільної дороги довкола Чорного моря та зацікавлена у розвитку магістрального морського з'єднання між країнами-учасницями ОЧЕС. На нашу думку, такі проекти матимуть безцінне значення, зважаючи зокрема на очевидне пожвавлення туризму і торговельних зв'язків.

Необхідно нагадати, що Україна та її причорноморські області 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 «південного вектора» євроінтеграційної стратегії України.

На користь цього вектора говорить наявність розвиненої мережі транспортних комунікацій. Регіон розташований на перетині найважливіших міжнародних шляхів з Європи до Азії, з Центральної і Північної Європи (за системою водних доріг річки Дунай і каналу Рейн-Майн-Дунай) на Близький Схід і далі до Південно-Східної Азії, з держав СНД у країни Середземномор'я. Крім того, географічне розташування дозволяє йому стати основною ланкою, яка сполучає багатими на нафтові родовища Каспійського регіону з європейським ринком.

Із чотирьох міжнародних транспортних коридорів, що проходять по території України, два (9-й і 7-й Дунайський) проходять безпосередньо по території Одеської області. Розвиток транспортної сфери є об'єктом пильної уваги з боку Європейського союзу. Прикладом може служити один з найбільш перспективних – Євро-Азіатський транспортний коридор, ключовою ланкою якого є паромна переправа Іллічівськ–Поті. Розвиток цього коридору фінансується ЄС в рамках програми TRASECA і передбачає надання технічної допомоги. Перспективними вважаються і транспортні коридори Одеса–Гданськ і радіальний довкола Чорного моря в рамках ОЧЕС.

Висновки. Реалізація південного вектора євроінтеграційної стратегії України передбачає, що українська влада працюватиме над проведенням нової регіональної політики з використанням принципів внутрішньої геополітики. Це означає, що поряд з традиційним економічним районуванням, яке орієнтується на потенціал причорноморських областей і АР Крим, реалізовуватимуться проекти, що розвертаються по лінії, яка відновлює і розвиває трансрегіональну співпрацю між причорноморськими і «внутрішніми» областями України.

Перш за все, реалізовуватимуться проекти по осі «Киев–Севастополь/Севастополь–Київ». Дана вісь покликана виконати роль економічного, культурного і політичного «нерва» на південному напрямі євроінтеграційної стратегії України.

По-друге, у міру розширення лінії зіткнення України з ЄС виникає необхідність трансобласних комунікацій по лінії Одеська і Миколаївська – Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська області. Йдеться про проекти розвитку транспортного і енергетичного транзиту, інфраструктури прикордонної торгівлі, підвищення ефективності участі цих областей в проектах в рамках «єврорегіонів».

По-третє, необхідно реалізувати нову модель міжрегіональної кооперації і міжрегіонального розподілу праці. Необхідні проекти, здатні інтенсифікувати промислово-технологічну і інфраструктурну кооперації між такими регіонами, як Крим (Севастополь) – Дніпропетровська (а також Херсонська і Запорізька) область.

Отже, питання розвитку транскордонного співробітництва набувають все більшої актуальності сьогодні та потребують подальшої уваги як уряду, так і органів місцевого самоврядування, зокрема в контексті підготовки нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У зв’язку з цим сьогодні актуальним є питання приєднання України до нового правового інструменту Радою Європи – третього додаткового протоколу до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами, що визначає єдині правові рамки для утворення та функціонування обєднань євро регіонального співробітництва (єврорегіонів).

Література.

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.

2. Європейська Хартія місцевого самоврядування//Бюлетень Центру інформації та документації Ради Європи/Ст. 3.1.[Текст]. – 1997. – № 2. – С. 6–24.

3. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року № 1861- IV // ВВР України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.

4. Мікула Н.А., Толкованов В.В.Транскордонне співробітництво/ Посібник.- Київ, 2011. – 259 с.

5. Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф., Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів. Київ: Крамар, 2009. – 242 с.

6. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід./За редакцією Толкованова В.В. – Київ: Видавництво Крамар, 2011. – 249 с.

7. Толкованов В.В., Гук А.К., Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001). Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні. /Збірник науково-аналітичних матеріалів присвячених десятій річниці Фонда сприяння місцевому самоврядуванню України, 2002. – С. 356–358.

8. Мікула Н.А. Транскордонне співробітництво в умовах інтеграційних процесів України/ Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук. – Львів, 2005. – 414 с.

9. Мікула Н.А., Толкованов В.В., Транскордонне співробітництво. Посібник. Київ, 2011, 259 с.

УДК 327.5:351.86(477)

Овчаренко Юрій Олексійович,
доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.псих.н.
Арабаджи Георгій Іванович,
доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н.

ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядається діяльність місцевих рад у сфері забезпечення інформацією. Проаналізовано проблеми суспільних інформаційних відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами.

Ключові слова: інформаційні відносини, інформаційний ресурс, інформаційний простір, інформаційна інфраструктура, місцеве самоврядування.

Ovcharenko Yuriy,
Arabadzhi Georgiy

PROBLEMS OF THE INFORMATIVE PROVIDING OF ACTIVITY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ARE IN UKRAINE

In the article activity of local advices is examined in the field of providing information. The problems of public informative relations are analysed between public, local self-government authorities and citizens.

Key words: informative relations, informative resource, informative space, informative infrastructure, local self-government.

Овчаренко Юрий Алексеевич,

Арабаджи Георгий Иванович

ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассматривается деятельность местных советов в сфере обеспечения информацией. Проанализированы проблемы общественных информационных отношений между органами государственной власти, местного самоуправления и гражданами.

Ключевые слова: информационные отношения, информационный ресурс, информационное пространство, информационная инфраструктура, местное самоуправление.

Постановка проблеми. Сучасний етап рої з витку суспільства характеризується постійним підвищенням ролі інформаційних ресурсів в усіх сферах його життєдіяльності, особливо в галузі управління на рівні місцевого самоврядування. Сьогодні стає все більш актуальною необхідність зміни поглядів посадових осіб місцевих органів влади на проблему створення і функціонування інформаційної інфраструктури, відхід від вузького розуміння потреб інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Цей факт визначає нагальність узагальнення та проведення ґрунтовного аналізу вітчизняного та світового досвіду щодо розв’язання цього завдання, впровадження отриманого наукового обґрунтування в практичні дії (внесення змін до діючого законодавства, розробка та втілення в життя рекомендацій і заходів на державному, регіональному та місцевому рівнях тощо), розвиток взаємодії між органами влади різних рівнів для вирішення соціально-політичних, економічних, інформаційних та інших проблем. Від посадових осіб місцевого самоврядування очікується ефективне використання інформаційних технологій в своїй професійній діяльності, адаптація та впровадження стрімких змін інформаційного середовища в свою діяльність,

здатність до саморозвитку, вміння находити ефективні шляхи вирішення управлінських завдань за допомогою інформаційних технологій, інноваційність щодо їхнього використання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогоднішній день сформувалося нове уявлення про головний фактор могутності держави. Згідно з таким уявленням, цим фактором для держави в XXI ст. стає інформація, здатність держави мати у своєму розпорядженні найсучасніші інформаційні технології і засоби, що дозволяють ефективно обробляти, зберігати, передавати й розповсюджувати необхідну інформацію. Володіння державою такою здатністю – шлях до подальшого нарощування на нових засадах своєї економічної міцності. В своїх роботах висвітлювали проблематику інформаційного суспільства вітчизняні науковці: В.М. Брижко [1], В.О. Голубєв [2], М.Я. Швець [3] та зарубіжні дослідники В.Г. Афанасьєв [4], Д. Белл [5], Н. Вінер [6], Л.М. Землянова [7], М.М. Мазур [8] та інші.

Роботи В.Д. Гавловського, Р.А. Калюжного, В.С. Цимбалюка [9; 10] містять результати досліджень сукупності засобів і методів отримання, обробки, аналізу, збереження інформації про стан розвитку регіонів та територіальних громад, обміну такою інформацією між державним, регіональним та місцевим рівнями влади з використанням сучасних технічних засобів і програмного забезпечення, прогнозування розвитку територій на основі створеної інформаційної бази в умовах розвитку інформаційного суспільства та інформатизації управління, а також ролі регіональних інформаційних систем і стану національного сегменту мережі Інтернет.

Розгляд існуючих форм залучення громадськості до управління в країнах Східної Європи підтверджує добре розуміння того, що в цих країнах відмінність демократії від інших політичних систем полягає у рівні участі громадян в процесі управління. У відкритому і прозорому суспільстві участь громадян не закінчується кабіною для голосування, а проявляється також у щоденній діяльності. Залучаючи громадян **до** виконання завдань, що стоять перед державою (громадою), можна підвищити їх зацікавленість у зростанні

добробуту та досягти кращою розуміння самоврядування, І в цьому не малу роль відіграє інформація [11. с. 21].

Невирішена частина загальної проблеми. Ефективна діяльність системи місцевого самоврядування можлива за умови запровадження широких інформаційних зв’язків між органами місцевого самоврядування, державними управлінськими структурами і населенням (громадськістю), тому важливим питанням в проблемі організаційного і правового забезпеченням місцевих рад є створення правової основи інформування громадян.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз діяльності місцевих рад у сфері забезпечення інформацією та проблем суспільних інформаційних відносин; розгляд інформаційних потреб у сфері організації діяльності органів місцевої влади. Крім питань своєчасності отримання інформації та безпосереднього її використання, виникає необхідність розгляду інформаційного забезпечення місцевих органів влади та вимог до інформаційно-аналітичного забезпечення управлінської діяльності на рівні територіальних громад.

Викладення основного матеріалу. Досвід незалежного розвитку України та світовий досвід переконують: найбільш продуктивним механізмом згуртування суспільства є розвиток місцевого самоврядування. Саме з його допомогою можна сподіватись на найефективніше використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. Зрештою, йдеться про створення реальних умов розвитку громадянського суспільства. Досвід демократичних країн засвідчує: там, де розвинуте місцеве самоврядування, там держава, влада підконтрольні громадянам, а не навпаки.

Основними принципи місцевого самоврядування в Україні є [12]: законність; гласність; відкритість; колегіальність; поєднання державних і місцевих інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність; підзвітність та відповідальність територіальній громаді; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування. їх дотримання неможливе та нереальне без широкого використання різного роду інформації на всіх етапах управління.

Органи місцевого самоврядування – основні осередки розвитку суспільного життя, основа громадянського суспільства. Зміцнюючи громадянські цінності й ініціативу, реальну участь у розв’язанні життєво важливих проблем, зв’язки між громадянами та об’єднаннями громадян, вони тим самим створюють умови для безконфліктної реалізації суспільних і приватних інтересів, включають їх у загальний контекст державного будівництва.

Маємо констатувати, що розвиток самоврядування в незалежній Україні недостатній, що, у свою чергу, є джерелом різних суперечностей і напружень у регіонах, зумовлює виникнення конфліктів місцевих, регіональних і центральних інтересів. Як наслідок цього – зниження якості послуг, що надаються населенню державними структурами, непрозорість місцевої політики, втрата державного контролю над регіональними процесами. Все це ще раз доводить, що на сьогодні бракує обміну інформації між центром та регіонами і громадськістю.

Стан формування та використання інформаційних ресурсів місцевими органами влади свідчить про необхідність запровадження науково обгрунтованої послідовності та системності щодо удосконалення управління інформаційними ресурсами на рівні місцевого самоврядування (в рамках цієї статті ми не будемо зупинятись окремо на питаннях фінансового забезпечення таких процесів, розгляд цього питання потребує окремого дослідження). Зокрема, до цього часу відсутній комплексний підхід до правового вирішення питань розвитку інформаційної інфраструктури на рівні територіальних громад,

у вітчизняному законодавстві не з’явились документи, що мають регламентувати та координувати процес формування правових засад побудови, ефективного функціонування та розвитку системи управління інформаційними ресурсами в країні, а також модернізації інформаційної інфраструктури на місцевому рівні. Фрагментарно ці питання порушуються в таких системоутворюючих нормативних актах чинного національного законодавства з регулювання соціальних інформаційних відносин, як: Конституція України, Закони України «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про національну програму інформатизації», «Про концепцію національної програми інформатизації» та інших, які створюють певні умови для розвитку їх положень в системі підзаконних актів.

«Хто володіє інформацією – той володіє світом» – вираз, який став беззаперечною істиною в наш час, і напевно є однією з перших рушійних сил у пошуку необхідної інформації. Інформація як сукупність певних даних, чинників, характеристик про відповідні предмети, явища, процеси, відносини, події та ін., зібрані й систематизовані у придатну для використання форму, складає основу діяльності органів державної влади. Завданням держави є забезпечення розповсюдження різноманітної інформації, альтернативних думок, але з поданням потужної державної думки.

Поняття інформаційного забезпечення управління та прийняття управлінських рішень як цілісної функціонально-правової системи, що ефективно забезпечує різноманітні інформаційні потреби органів управління на трьох рівнях: функціональному, територіальному, галузевому – за змістом та структурою, є багатоаспектним, комплексним. Воно складається з таких аспектів, як:

а) сукупність інформаційних потоків, засобів, масивів усередині органів управління, між ними і об’єктами управління, а також із зовнішнім інформаційним середовищем;

б) юридично-управлінсько-інформаційна діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямована на збір і аналіз інформації;

в) правовий засіб регулювання і керуючого впливу на об’єкт управління та зовнішнє середовище;

г) інформаційний, у тому числі і правовий, механізм реалізації управлінських ідей.

Різноманітні види управлінської інформації, що використовуються на рівні місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, умовно можна підрозділити на:

а) інформацію про зміни в нормативній базі;

б) оперативну управлінську інформацію;

в) галузеву управлінську інформацію;

г) матеріали і документи офіційної статистики, обліку та звітності підприємств, організацій;

д) поточну управлінську інформацію;

є) інформацію, що надходить з каналів зворотного зв’язку про реальні наслідки реалізації управлінських рішень.

Правові принципи ефективності, системності і комплексності висувають такі вимоги до управлінської інформації, як:

- корисність;
- значущість;
- повнота;
- достовірність;
- точність;
- своєчасність;
- об’єктивність;
- її однозначність і зручність для сприйняття всіма споживачами;
- адресність;
- упорядкованість відповідно до рівня компетенції органу управління;
- інтегрованість організації збору, опрацювання, збереження і передачі;
- інформаційний зв’язок усіх спеціальних завдань і функцій системи управління;

- єдине запровадження первинних даних і їхнє комплексне використання для вирішення завдань управління;
- централізоване опрацювання стратегічної для регіону інформації та децентралізоване – оперативної і поточної інформації;
- погодження процесів збору, опрацювання і передачі інформації з процесами інформаційних потоків у системі управління, а також з процесами прийняття і реалізації управлінських рішень Ні для кого не секрет, що ефективність діяльності будь-якої організації, установи, компанії значною мірою залежить від ефективності її комунікації та інформаційного забезпечення. І особливо це стосується органів державної влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі. Адже сьогодні інформаційне забезпечення всіх рівнів державного управління має ключове значення, великою мірою визначає сприйняття громадськістю тих чи інших дій влади, рівень координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади, адекватність рішень, які приймаються. За таких умов проблема модернізації наявної системи інформаційного забезпечення державного управління в Україні виходить на перший план.

Стратегічне значення мас коригування пріоритетів державної інформаційної політики щодо включення місцевих органів влади до процесу створення необхідних економічних та соціокультурних умов та правових і організаційних механізмів формування, розвитку і забезпечення ефективного використання національних інформаційних ресурсів в усіх сферах життя і діяльності громадянина, суспільства й держави [13]. При цьому функції органів місцевого самоврядування в напрямку удосконалення інформаційної інфраструктури можна визначити, як:

- ініціювання та розробка пропозицій до законодавчих і нормативно-правових актів щодо забезпечення системи управління інформаційними ресурсами та удосконалення механізмів реалізації правових норм чинного законодавства;

- внесення пропозицій щодо чіткого розмежування компетенції між-державними органами, органами регіонального й місцевого самоврядування щодо оперативного управління (володіння, розпорядження, користування) державними та локальними інформаційними ресурсами;
- надання рекомендацій з питань розробки та реалізації організаційних заходів і нормативно-методичного забезпечення відомчих і місцевих структур та недержавного сектора в сфері формування та використання інформаційних ресурсів;
- розробка і реалізація фінансово-економічних засад регулювання процесів формування та використання інформаційних ресурсів в рамках визначених повноважень;
- забезпечення повноти створення первинних і похідних інформаційних ресурсів на засадах використання інформації, що виникає (створюється) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності на відповідній території;
- дотримання уніфікованих технологічних та методологічних засад формування інформаційних ресурсів за результатами діяльності державних органів, органів регіонального та місцевого самоврядування, державних підприємств і організацій для на дання їх у вільний доступ громадянам і організаціям (крім визначених категорій інформаційних ресурсів);
- забезпечення ефективного використання інформаційних ресурсів в своїй діяльності;
- оптимізація процесу інформатизації на відповідній території щодо забезпечення науково-технічних, виробничо-технологічних і організаційно-економічних умов створення та застосування інформаційних технологій, інших елементів інформаційної інфраструктури для формування, розвитку і ефективного

використання інформаційних ресурсів та сприяння доступу громадян до світових інформаційних ресурсів, глобальних інформаційних систем;

дотримання принципів функціонування комплексної системи захисту інформаційних ресурсів:

- забезпечення захисту громадян, суспільства і держави від неякісної та недостсвірної інформації;
- професійне кадрове забезпечення функціонування системи управління інформаційними ресу рсами відповідної територіальної громади;
- інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у сфері управління інформаційними ресурсами на відповідній території;
- контроль за встановленим порядком і правилами формування, розвитку і використання інформаційних ресурсів на відповідній території;
- дотримання законодавства в сфері формування, розвитку, використання інформаційних ресурсів.

Нині людство наблизилося до створення глобальної інформаційної цивілізації, у якій інформація набуває значення найважливішого ресурсу. У цих умовах державний імідж, як інформаційне явище, суттєво підвищує свій статус та стає вирішальним чинником впливу на економічний, соціальний та політичний успіх тієї чи іншої країни. На Україну чекає інформаційний світ, але шлях до нього лежить через повномасштабне входження в європейський інформаційний простір на правах рівності й партнерства, із завданням нести правдиву інформацію, а не виправдовувати владу шляхом організації так званих іміджевих проектів і програм. Сьогодні наша держава, а не її окремі «острівки», може реально розраховувати на серйозну допомогу від європейських структур у реалізації цього завдання [14].

При розробці стратегії і програм інтегрування у європейський та світовий інформаційний простори від України вимагається дотримуватися низки базових

вимог в цій сфері. Правильно побудована стратегія інформаційної політики держави може значно допомогти Україні досягти відповідного результату з найменшими втратами та у найкоротший термін.

Входячи в світовий інформаційний простір, Україна, як ніколи, потребує швидкого впровадження сучасних комунікаційних технологій. Можна стверджувати, що зараз народжується комунікаційна культура суспільства, про яку широко сповіщається в українській пресі зі згаданого питання. Вона складається з мистецтва спілкування за допомогою електронних засобів. Повсякденна реальність України потребує удосконалення засобів телекомунікацій. Зростає цікавість до оперативної передачі інформації, її накопичення, впровадження найновіших досягнень у повсякденне життя, виходу в світові мережі.

Інтернет, який з кожним днем все більше розширюється, являє собою надзвичайно привабливий засіб комунікації, що може пояснити його безпрецедентний розвиток. Новітні засоби зв’язку дозволяють об’єднати розрізнені комунікаційні системи у глобальну мережу. Завдяки цьому людина отримала можливість обмінюватися інформацією в межах всієї планети, незалежно від кордонів і відстаней. Саме інтернет є однією з ознак переходу суспільства від індустріальної стадії розвитку до інформаційної. Проте на сьогодні він поки що не доступний великій кількості громадян, особливо в сільській місцевості [14, с. 54]. Хоча в Україні інтернетаудіторія щороку збільшується. В 2011 році вона досягла майже 16 млн чоловік.

Безсумнівно, боротьба за володіння самою інформацією, як і боротьба за володіння органами масової інформації, є одним з видів боротьби за владу. Тому реально місцеве самоврядування в інтересах усього населення можливе не тільки при умові, що територіальна громада буде вчасно і правдиво поінформована про діяльність органів місцевого самоврядування, але і при умові, що вона не відчуватиме тиску з боку засобів масової інформації на її волю, у тому числі і на волю кожного індивіда при прийнятті того чи іншого рішення.

На думку О.Ї. Ракітова, суспільство вважається інформаційним, якщо:

- будь-який індивід, група людей, чи підприємство, організація в будь- якій частині країни й у будь-який час можуть одержати за відповідну плату чи безкоштовно на основі автоматизованого доступу до систем зв’язку будь-яку інформацію і знання, необхідні для їхньої життєдіяльності і вирішення особистих і соціально значимих задач;
- у суспільстві виробляється, функціонує і доступна будь-якому індивіду чи групі осіб, організації сучасна інформаційна технологія;
- є розвинуті інфраструктури, що забезпечують створення національних інформаційних ресурсів в обсязі, необхідному для підтримки постійно зростаючого науково-технологічного і соціально-історичного прогресу;
- відбувається процес прискореної автоматизації всіх сфер і галузей виробництва і керування;
- проходять радикальні зміни соціальних структур, наслідком яких є розширення сфери інформаційної діяльності і послуг [15, с. 67].

В загальному вигляді перспектива поліпшення інформаційної діяльності місцевих рад, а отже, як ефективного функціонування системи місцевого самоврядування, так і системи управління територією, пов’язана з вирішенням цілого комплексу питань організаційного, правового, методичного характеру. І насамперед – це необхідність централізації інформації на відповідній території на засадах запровадження ідей інформатизації, створення єдиної для всіх структур місцевого самоврядування! інформаційної системи банків даних.

В сучасних умовах існує нагальна потреба комплексного інформаційного забезпечення розвитку територій. Зокрема, важливого значення у теоретичному та практичному аспектах набуває доцільність розробки структурно-функціональної моделі інформаційної системи, яка б об’єднувала загальнодержавні центри правової, статистичної, науково-технічної, економічної та інших видів інформації та регіональні (територіальні) – на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл. Це, на думку автора, забезпечило б необхідні передумови для інтеграції, уніфікації та типізації інформаційних

відносин, для вироблення єдиної інформаційної стратегії управління територією в цілому [16].

Місцеві ради у відношенні до інформаційних процесів системи місцевого самоврядування виконують подвійну роль: вони є суб'єктом інформаційного забезпечення (тими, хто інформує) та одержувачем відомостей як від своїх структурних одиниць, так і від зовнішніх джерел.Тому інформаційні зв,язкі в їх структурі умовно можуть бути поділені на такі напрями: робота з упорядкування відносин системи самоврядування та інформаційне забезпечення діяльності самих місцевих рад, їх органів. Певно, що кожен з названих напрямів зумовлює свою інформаційну структуру, завдання, функції, форми та методи роботи з інформацією. Відповідна система має бути налагоджена також у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування.

Інформаційна інфраструктура регіонів–одне з важливих засобів реалізації соціально-економічного розвитку території, основні принципи якого мають бути визначені на законодавчому рівні. Означена доцільність певною мірою могла бути б реалізована через підготовку та прийняття спеціального законодавчого акта, який, наприклад, визначив би основні напрями, принципи організації, використання, зберігання тощо інформаційних ресурсів відповідних територій, зокрема, ролі місцевих органів державної влади, формувань місцевого самоврядування в цих процесах, функції, компетенцію, права та обов'язки учасників інформаційних відносин. Поряд з розробкою правового акта щодо інформаційного забезпечення розвитку територій доцільно також вирішити першочергові практичні завдання організаційно-правового забезпечення формування та функціонування відповідних територіальних інформаційних систем.

Результативність інформаційного забезпечення самоврядування знаходиться в прямій залежності від скоординованості дій по встановленню зв'язків, взаємообміну інформацією. Так, під інформаційним забезпеченням систем управління, Р.А. Калюжний розглядає поєднання усієї інформації, що

використовується, специфічних засобів і методів її опрацювання, а також діяльності фахівців щодо ефективного використання даних відомостей, знань в організації управління конкретною соціальною системою. Зокрема, представники теорії інформації розуміють під інформаційним забезпеченням сукупність методів і засобів, що забезпечують функціонування інформаційних процесів. Розробники в галузі проектування й експлуатації сучасних багатопроцесорних систем поняття інформаційного забезпечення визначають як сукупність єдиної системи класифікації та кодування техніко-економічної інформації, уніфікованої системи документації, що певним чином організовані та описані за допомогою технічних засобів, які застосовуються для обслуговування користувачів різної відомчої підлеглості [17, с. 28].

Тому побудова його функціональної системи буде неможлива без відповідних заходів організаційного характеру: централізації інформації на відповідній території, визначення головного суб’єкта, який реалізував би її та відповідав за впорядкування інформаційних процесів на самоврядній території, вдосконалення роботи з відомостями та ін. В якості таких правомірно розглядати представницькі органи місцевого самоврядування – ради. Належною умовою успішного функціонування забезпечення місцевого самоврядування в цілому є, зокрема, впровадження в його структурі відповідного органу функціональної моделі інформаційної системи (підсистеми) відповідних елементів, операції яких відзначалися узгодженістю між собою, послідовністю, оптимальністю застосування форм і засобів надання інформації, визначенням достатнього обсягу відомостей тощо.

Таким чином, органи влади повинні відійти від «закритого» способу управління, коли життя цілої громади вирішує невелика група людей, а повинна вирішувати максимальна більшість. В цьому випадку, не можна сподіватись на розуміння, підтримку і участь громади у житті населеного пункту. Будь-який перспективний проект приречений на невдачу, якщо до його реалізації не залучені ті, заради кого від здійснюється.

Висновки. Виходячи з вищенаведеного, актуальним питанням для всіх місцевих органів влади сьогодні є налагодження порозуміння з громадськістю шляхом розробки та запровадження ефективного механізму інформування про свою діяльність – від зв’язків через засоби масової інформації до вивчення і реалізації звернень громадян. Та не менш важливою моделлю спілкування з громадськістю є зворотній зв’язок, тобто вивчення думки про дії влади. Ця модель спілкування повинна реалізовуватись органами місцевого самоврядування за допомогою опитувань, анкету вання, громадських слухань, зустрічей, розгляду звернень, що дозволяє вивчити критичні зауваження, пропозиції, реалізувати їх.

Особливого значення повинна набути особиста відповідальність керівників відділів, управлінь, структурних підрозділів органів виконавчої влади за висвітлення питань діяльності їх підрозділів. Необхідно розробити критерії та запровадити механізм персональної відповідальності таких керівників за недотримання зв’язків з представниками засобів поширення інформації з питань, що належать до їх компетенції. Відтак, важливим завданням для керівників має стати планування регулярних заходів для вчасного інформування громадськості, спілкування із засобами масової інформації, така комунікація має бути чітко спланованою та динамічною.

Поряд з цим, в умовах розвитку інформатизації, органи місцевого самоврядування повинні здійснювати моніторинг системи існуючих правових норм регулювання соціальних інформаційних відносин щодо їх дієвості і вносити відповідні пропозиції з метою узгодження з новими соціальними відносинами.

Література.

1. Брыжко В.М., Орехов А. А., Гальченко О.Н, и др. Е-будущее информационное право Под ред. Р.А.Калюжного, М.Я.Швеца. – К.: Интеграл, 2009, – 264 с.

2. Голубев В.О., Гавловеький В.Д., Цимбалюк В.С. Інформаційна безпека: проблеми боротьби зі злочинами у сфері використання комп'ютерних технологій / За заг. ред. Р.А. Калюжного, М.Я. Швеця. – Запоріжжя: Просвіта, 2007, – 252 с.

3. Інформатизація управління соціальними системами: організаційно-правові питання теорії і практики: Навч посіб. За ред. Р.А. Калюжного, М.Я. Швеця. – К.: МАУП. 2003. – 336 с.

4. Афанасьев В.Г. Социальная информация Под. ред. Л.Ф. Іирожкова. – М.: Гран, 2004, – 164 с.

5. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования Пер. С англ. В.Иноземцев. – М.: Academia, 1999. – 956 с.

6. Винер Н. Кибернетика и общество. – М. Наука, 2006. – 282 с.

7. Землянова Л.М, Современная американская ком м ун и кати вис ги ка: теоретические концепции, проблемы, прогнозы. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – 84 с,

8. Мазур М. Качественная теория информации. – М.: Прогресс, 2002. – 249 с.

9. Калюжний Р А., Цимбалюк .В.С Інформатизація державного управління і національна безпека України: Розбудова держави. – К., 2009. – 251 с.

10. Гавловський В.Д., Гуцалюк М.В., Калюжний Р. А. та ін. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії й практики. – Запоріжжя: Просвіта, 2002. – С. 38.

11. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні: 36. наук, статей Під ред. Я.А Жаліла. – К,, 2003. – 98 с.

12. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // www.rada.gov.ua.

13. Національним інформаційним ресурсам – стратегію розвитку / О.Соснін / 7 Віче. – 2009 – № 11. – С 64–68.

14. Матов А. Проблеми і можливості входження України до глобального інформаційного суспільства. Комп'ютери у Європі. – К., 2008. – 98 с

15. Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. – М.: Политиздат, 2005, – 286 с.

16. Інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування та жителів територіальної громади // http://www.municipal.gov.ua/fond.

17. Гавловський В,Д., Калюжний Р.А.. Цимбалюк В.С. Інформатизація управління соціальними системами: Організаційно-правові питання теорії і практики. – К. МАУП, 2008. – 336 с.

УДК 342.25(477)

Шарий В'ячеслав Іванович,
докторант НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ЗМІНА ПРИНЦИПІВ І ОНОВЛЕННЯ ЦІННОСТЕЙ ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті досліджуються причини трансформаційних процесів в системі самоврядного управління. Визначено пріоритети формування політики органів місцевого самоврядування. В інтегративному поєднанні проаналізовано гуманізаційний чинник політики органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: принципи самоврядної політики, територіальна громада, політика, демократія.

Shariy Vyacheslav

THE CHANGING OF THE PRINCIPLES AND RENEWAL OF VALUES OF POLITICAL ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

The causes of transformation processes in the system of self-governing are investigated in the article. Policy priorities of formation of local government bodies are determined. In the integrative combination the humanizing factor of local government bodies policy is analyzed.

***Key words*:** principles of self policy, local community, politics, democracy.

Шарый Вячеслав Иванович

СМЕНА ПРИНЦИПОВ И ОБНОВЛЕНИЕ ЦЕННОСТЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

В статье изучаются причины трансформационных процессов в системе самоуправления. Определены приоритеты формирования политики органов

местного самоуправления. В интегративном сочетании проведен анализ гуманизационной производной политики органов местного самоуправления.

***Ключевые слова*:** принципы самоуправленческой политики, территориальное сообщество, политика, демократия.

Постановка проблеми. Аналіз історичних аспектів здійснення місцевого самоврядування в Україні дозволив дійти висновку, що процес розвитку місцевого самоврядування супроводжувався: по-перше, наявністю упродовж тривалого часу прототипів сучасних моделей самоврядних структур, історичних самоврядних форм, через які є можливість дослідити лише окремі елементи сучасного демократичного врядування; по-друге, для нього притаманне взаємопроникнення зарубіжних традицій, а також значний вплив на розвиток місцевого самоврядування звичаєвого права, присутність декількох моделей самоврядування в українському суспільстві для окремих його верств, залежність розвитку місцевого самоврядування від державної політики з огляду на тривалі періоди асиміляції українського народу в інші держави, вплив зарубіжної державної політики на засади формування органів самоврядування. Ці чинники, сприяли формуванню строкатої спадщини історичних форм розвитку місцевого самоврядування в Україні. Аналіз міжнародного та історичного досвіду розвитку місцевого самоврядування свідчить, що незважаючи на відмінності як у назвах, так і сутнісних характеристиках моделей місцевого самоврядування, в них існує подібність у концепціях побудови. Подальший розвиток місцевого самоврядування знайшов своє відображення у законодавчих актах сучасної незалежної України.

Аналіз історичних засад та європейського досвіду діяльності самоврядних структур [1] дає можливість виділити ознаки самоврядування: як одну з підвалин конституційного ладу; право громадян України на здійснення місцевого самоврядування; самостійна діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення; одна із форм народовладдя, через яку здійснюється вираження влади народу. Вітчизняна та європейська практика діяльності

органів місцевого самоврядування свідчать про фундаментальний взаємозв'язок, взаємозалежність і взаємопроникнення державних і самоврядних засад у формування регіональної політики. Аналіз співвідношення держави і місцевого самоврядування дозволяє виділити ряд їх спільних ознак [2]: інститути соціального управління, кожен з яких має територіальну організацію та єдине джерело влади – народ; публічну владу, збір податків; функції із забезпечення громадської безпеки та правопорядку, правове регулювання і управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед сучасних науковців, які досліджують цю проблематику, слід виділити праці: В.Д. Бабкіна, К. Гаджиєва, А.П. Зайця, М. Кобця, В.В. Копєйчикова, М.І. Козюбри, О. Лукашевої, Е.О. Лутохіної, О.В. Петришина, Ю. Пивоварова, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, А.В. Решетніченка, Є. Танчева, В.Д. Ткаченка, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка та ін. Системні дослідження з цього питання здійснені у роботах: А.В. Решетніченка, С.М. Серьогіна, В.А. Скуратівського, Ю.П. Сурміна, Є.П. Головахи та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нині не знайдено раціональної моделі організації місцевого самоврядування, яка б відповідала інтересам і потребам центру, регіонів, самоврядних структур і населення. Сучасний етап модернізації місцевого самоврядування в Україні відбувається одночасно з адміністративним і політичним реформуванням, одним з найважливіших напрямів якого є пошук оптимального балансу між різними рівнями публічної влади. Формування поліцентричної моделі організації влади може вирішити завдання подальшого розвитку Української держави у контексті закріплення принципів децентралізації, адже основним напрямом розвитку публічного управління є децентралізація влади, гармонійний розподіл повноважень і економічних ресурсів для їх реалізації між державними органами і органами місцевого самоврядування.

Загальновідомі труднощі і проблеми регіонального розвитку, становлення відносин виконавчої влади і місцевого самоврядування поєднані

не лише із тривалою системною кризою, а й з інституціональною невпорядкованістю розробки та реалізації національної регіональної політики, з невизначеністю, а також надмірною широтою її предмету, незакріпленістю відповідних завдань за конкретними органами державної влади, відсутністю чіткого розмежування функцій і налагодженої координації діяльності цих органів. Поширення демократичної відповідальності на діяльність самоврядних структур є ознакою громадянського суспільства. Приймаючи на себе відповідальність за політичне будівництво, громадянин може ідентифікуватися зі своєю місцевою чи регіональною сферою, що є суттєвим елементом легітимності влади. Регіоналізація і децентралізація мають важливий економічний аспект, оскільки створюють умови для економічної конкуренції між регіонами та населеними пунктами. Така економічна конкуренція здатна створити для України оптимальні передумови для подальшого економічного розвитку та зміцнити її позицію в міжнародній конкуренції. Спеціалізація регіонів може цілеспрямовано впливати на покращення умов розміщення промислових центрів, інфраструктури тощо.

Мета. Сучасний етап модернізації системи самоврядного управління перебуває у процесі загальнодержавного політичного реформування. В Україні, як і в країнах Західної Європи, відбуваються зрушення від державного адміністрування до державного менеджменту. Специфікою реформування є утворення вузького кола потужних бізнес-структур, які тісно взаємодіють з державою та у перспективі можуть відтіснити регіональну владу та місцеве самоврядування від реального доступу до механізмів формування державної політики. Це може призвести до нездатності держави реалізувати декларації про підтримку розвитку регіонів, децентралізацію, і адміністративна реформа буде відкладеною. Тому загальною проблемою дослідження є вироблення підходів щодо трансформації самоврядної політики в контексті загальноєвропейського демократичного транзиту, а саме – зміни принципів і оновлення цінностей політичної діяльності органів місцевого самоврядування України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні існують протилежні за сутністю концепції й тлумаченння інституціоналізації місцевого самоврядування. Загальновизнані принципи демократії, розуміння того, що демократія означає для місцевого рівня, застосовуються швидше у якості знаряддя політичного протистояння, ніж умов діалогу [3, с. 18]. Фактами того, що політика відіграє поки що незначну роль у функціонуванні органів місцевого самоврядування, є сповільнення процесу суспільних трансформацій, небажання партійних лідерів співпрацювати з фахівцями, оскільки місцеві політики більше зацікавлені у виконанні своєї власної політичної програми, ніж у задоволенні спільних потреб громади. Має місце політичне протистояння між посадовими особами місцевого самоврядування різних рівнів і компетенції, що провокується належністю до різних партій [4, с. 12].

Компаративне дослідження зарубіжного досвіду для України має певні обмеження, що обумовлені національними особливостями, неповторністю історичних умов і відмінністю правових систем. Водночас, корисним є здійснення політико-правового аналізу принципів процесу модернізації, оскільки в даному випадку існує загальновизнана тенденція певного зближення зарубіжних державних і правових систем на базі загальних принципів організації державної влади. Нині в конституційно-правовій доктрині більшості європейських країн домінує дуалістична теорія місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування, з одного боку, визнається продовженням державного управління на місцевому рівні, а з іншого – є легітимним виразником інтересів місцевої спільноти. Водночас, на формування самоврядних систем у конкретній державі істотний вплив чинять не лише особливості її правової системи, а й державний устрій, а також пов’язані з ним принципи територіального розподілу владних повноважень, специфіка історичного розвитку місцевого самоврядування і держави в цілому. Конституційний устрій держави обумовлює різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, відповідність їх історичним і національним традиціям місцевого урядування в багатонаціональних державах,

а також дозволяє розподілити повноваження між державними органами і органами місцевого самоврядування відповідно до рівня фінансово-економічної забезпеченості.

Чим вищим є рівень, на якому перебуває відповідний орган управління, тим важливішим є соціальне значення функцій, що ним виконуються, і складнішими є управлінські завдання, які ним здійснюються. І навпаки – за спрощення управлінських завдань більшість із них може бути вирішена підрозділами нижчого рівня управління. Тобто, залежно від ускладнення або спрощення завдань їхнє вирішення переміщується вертикально за ієрархією системи управління. Виходячи з цього, соціально-економічні проблеми, що виникають на регіональному рівні, а також ті управлінські завдання, які мають бути виконані для їх подолання, будуть найефективніше вирішені органами регіонального рівня управління. Дослідження можливостей розбудови регіонального рівня управління та втілення результатів дослідження у практику сприяють мінімізації вертикальних управлінських зв'язків, виділенню в самостійну підсистему публічної влади місцевих органів самоврядування, які вирішують усі питання, що пов'язані з місцевими потребами та інтересами.

Проблема ефективності державно-управлінської діяльності на рівні органів місцевого самоврядування нині зберігає свою актуальність через поєднання таких аспектів взаємодії: процесів реформування органів влади; формування нової інтегративної регіональної політики країни, децентралізації управлінських відносин; процесу становлення самоврядних структур управління; становлення та розвитку парламентської системи України; реформування національної виборчої системи; процесу становлення системи політичних партій в Україні, зростання кількості обласних осередків політичних партій відповідно до тенденцій розвитку багатопартійної системи країни.

Дослідження європейського досвіду свідчать, що регіональна політика – це одна із тих сфер, яка є спробою розвитку європейської економічної інтеграції шляхом активізації політичних ініціатив. Структурна політика,

особливо регіональна підтримка, стала однією з найбільш важливих сфер у Євросоюзі [2, с. 274].

Нині одним із основних пріоритетів реалізації регіональної політики Євроспівтовариства є вимога ефективніше використовувати наявні ресурси та можливості регіонів. Адже поряд із такими важливими принципами реалізації регіональної політики на Заході як субсидіарність, децентралізація та інші, найпотужнішим у програмному документі «Agenda-2000» визначено принцип ефективності [1, с. 12]. Таким чином, можна зробити висновок, що остання модифікація єврорегіональної політики не виходить за межі первісної ідеї «Європи регіонів».

На нашу думку, метою реформування місцевого самоврядування і головним критерієм того, наскільки вдало це реформування відбувається є всебічне задоволення та надійне гарантування прав і свобод людини і громадянина. Саме тому їх утвердження та забезпечення є основним обов’язком держави, у процесі функціонування як державних органів, так і органів місцевого самоврядування. Для органів місцевого самоврядування це набуває більш конкретного значення, що обумовлюється їх особливим статусом, оскільки система місцевого самоврядування є: основною ланкою представницької системи; знаходиться найближче до населення й безпосередньо пов’язана з територіальною громадою, мешканцями відповідних територій; володіє механізмами залучення громадян до розв’язання місцевих проблем. У межах саме цієї системи застосовують ефективні засоби прямого та зворотного зв’язку з населенням для визначення його потреб, а також інтересів.

Правова складова уособлює феномен наділення цієї системи законодавчо визначеними найширшими повноваженнями у сфері забезпечення й охорони прав громадян і законодавчо визначеними формами, засобами, методами роботи, матеріально-фінансовою базою та інформацією щодо запитів населення [5, с. 21]. Діяльність органів місцевого самоврядування із забезпечення конституційних прав і свобод громадян включає в себе створення таких соціальних, економічних, політичних та організаційних умов, за яких усі

громадяни мають реальні можливості використовувати надані їм права. Цінність прав і свобод полягає у їх реальності, у фактичній можливості кожного громадянина їх реалізувати.

Місцеве самоврядування, підвищуючи активність населення у вирішенні важливих проблем життєдіяльності, здатне надати розвитку суспільства додаткові внутрішні стимули саморозвитку, прискорення соціально-економічного та науково-технічного прогресу. Визначення методів і умов ефективної організації місцевого самоврядування в інтересах подолання системної кризи в управлінні, стабілізації та підвищенні якості життя всіх верств населення на основі стимулювання впровадження перспективних нововведень, організаційних, а також інформаційних технологій потребує поглибленого аналізу й розвитку теорії самоврядування як з позицій виявлення економічної сутності побудови сучасної концепції місцевого самоврядування, так і з огляду на функціональні особливості його реалізації.

Особливого значення набуває гуманістична спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування, врахування таких вимог, як: пріоритетність прав і свобод людини відносно публічної влади, задоволення потреб людини на засадах рівності та справедливості. Адже місцеве самоврядування спрямоване на реалізацію завдань зі створення умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг і забезпечення захисту та реалізації прав, свобод і законних інтересів територіальних громад.

Отже, основним завданням сучасної держави є створення найбільш сприятливих умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. Водночас, реалізація завдань, забезпечення визначеного рівня життя населення здійснюється не в державі взагалі, а в конкретних територіальних утвореннях компактного проживання громадян – територіальних громадах. Отже, насамперед, у них мають бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав і свобод громадян. На цьому рівні здійснюється реалізація

органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень органів виконавчої влади.

У контексті реалізації конституційного права населення на здійснення місцевого самоврядування слід взяти до уваги, що ефективність цього процесу залежить не лише від комплексу необхідних законів, що забезпечують організаційну та економічну самостійність утворень адміністративно-територіальних одиниць, а й від розуміння населенням своїх прав і можливостей у здійсненні місцевого самоврядування, спроможності цими правами грамотно скористатися. Для реалізації права на місцеве самоврядування необхідні передумови: вироблення механізмів здійснення права, тобто наявність органів, утворюваних населенням для реалізації своїх прав із вирішення місцевих питань; процедури прямого волевиявлення (референдуми, конференції, збори) або залежність від територіальних громад утворюваних ними органів (вибори, форми контролю); фінансово-економічна база для забезпечення реальної самостійності населення та дієвість утворених ним органів; активна участь у процесі організації місцевого самоврядування не лише держави (через офіційні рішення її органів і реалізацію їхніми посадовими особами), а й населення (через участь у процесі, зацікавленість у його результатах). Нині ці передумови перебувають у процесі формування, проте, саме їх поєднання, наявність організаційних структур місцевого самоврядування, що володіють економічними та правовими інструментами реалізації політики соціального розвитку за активної участі й зацікавленості населення та держави, може сприяти створенню ефективної системи місцевого самоврядування, забезпечивши стабільний поступальний розвиток українського суспільства й держави.

Осмислюючи соціально-економічні, політичні та правові зміни в нашому суспільстві, необхідно всебічно дослідити закономірності тенденцій формування органів місцевого самоврядування, критерії та ознаки здійснення їх поділу на групи, роль і вплив на зміни, удосконалення державно-управлінської діяльності, проблеми правового регулювання у сфері створення й діяльності

самоврядних структур. Система правових норм є складовою владного механізму, оскільки такий підхід обумовлений важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема. Ці правові норми визначають: порядок формування цілей і завдань державного управління та місцевого самоврядування у системному поєднанні; власне, цілі та завдання державного управління; функції та компетенцію органів управління в державі, виходячи з їх цілей і завдань; правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади; організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; принципи побудови та функціонування органів державного управління й місцевого самоврядування; структуру та зміст взаємовідносин елементів структури системи органів державного управління та місцевого самоврядування; правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління й місцевого самоврядування; правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління, а також місцевого самоврядування; форми, умови, порядок виникнення, зміни, припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління та місцевого самоврядування.

Висновки. Важливо реалізувати наступні умови ефективного реформування самоврядного управління, цілком застосовні до сучасних умов в Україні: високий адміністративний професіоналізм працівників системи органів місцевого самоврядування та політичну нейтральність керівників, що не виключає політичної компетентності; репрезентативний склад представницьких органів місцевого самоврядування, спрямованість на інноваційність і прозорість адміністративної діяльності, міжсекторну взаємодію, ефективне надання адміністративних послуг населенню. Саме тому перелік основних

принципів організації місцевого самоврядування має включати лише найбільш важливі, такі, що мають істотне значення для організації місцевого самоврядування: збереження єдності господарського механізму; збереження цілісності бюджетної системи; самостійність органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення; співмірність повноважень органів місцевого самоврядування матеріальним і фінансовим ресурсам адміністративно-територіальної одиниці; обов'язковість легітимних рішень органів державного управління та посадових осіб місцевого самоврядування, а також рішень, прийнятих на місцевому референдумі, для усіх розташованих на території адміністративно-територіальної одиниці підприємств, установ, організацій і громадян, які належать до відповідної територіальної громади; стабільність основних прибуткових джерел місцевих бюджетів; відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням адміністративно-територіальної одиниці, державою, фізичними та юридичними особами відповідно до чинного законодавства.

Реалізація умов ефективного реформування системи самоврядного управління потребує глибоких системних наукових досліджень.

Література.

1. *Асанов А.* Світовий досвід вирішення проблеми розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування / А. Асанов // Зб. наукових праць УАДУ – К.: УАДУ, 2000. – Вип. 2, Ч.2. – С. 10–17.

2. *Баштанник В.* Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління / В. Баштанник, В. Лукашова // Вісник НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 274–283.

3. *Бобровська О. Ю.* Розвиток форм соціального партнерства в муніципальних утвореннях / О. Ю. Бобровська // Держава та регіони : наук.-вироб. журнал / редкол. : В.Л. Корінєв (голов. ред.) [та ін.]. – Запоріжжя : Гуманітарний університет «ЗІДМУ», 2007. – № 3. – С. 17–22.

4. *Бугай С.* Місцеве самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення: проблемні питання розвитку та становлення / С. Бугай // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 3 (29). – С. 10–14.

5. *Лукашова В.* Адміністративно-правові принципи в системі місцевого самоврядування у контексті реформування регіонального управління в Україні / В. Лукашова // Право України. – 2008. – № 1. – С. 21–27.

УДК 35.08:[35.076:004.738.38.5]

Комаровський Віктор
доцент кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н.
Яценко Володимир
доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.
Бондарук Віктор
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.
Нюнько Ольга
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.
Комаровський Іван
магістрант ОРІДУНАДУ при Президентові України.

МОТИВАЦІЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПРИ ЗАПРОВАДЖЕННІ СЕРВІСІВ Е-УРЯДУВАННЯ

Оцінка щодо електронної готовності та спроможності органів публічної влади надавати адміністративні послуги в цифровій формі розглядається з точки зору рівня мотивації посадових осіб використовувати сервіси е-урядування в практиці поточної роботи. В якості методики оцінки електронної готовності та розрахунку е-індикаторів запропоновано використовувати підхід, заснований на використанні теорії купівельної поведінки. Практичне визначення основних показників оцінки здійснено з використанням інструментарію соціологічних досліджень.

Ключові слова: сервіси е-урядування, електронна готовність, е-індикатори, стандарти адміністративних послуг.

Komarovskiy Victor, Yatsenko Vladimir,
Bondaruk Victor, Nyun'ko Olga, Komarovskiy Ivan

THE MOTIVATION OF OFFICIALS OF PUBLIC AUTHORITIES IN IMPLEMENTING E-GOVERNMENT SERVICES

Evaluation of e-readiness and ability of public authorities to provide administrative services in digital form from the perspective of the motivation of officials to use the services of e-governancein the current work practices. As the e-read in essassessment methodology and the calculation of e-indicators suggested anapproach based on the theory of purchasing behavior. The practical quantification is done using the tools of sociological research.

Key words: e-government services, e-readiness, e-indicators, standards, administrative services.

Комаровский Виктор, Яценко Владимир,
Бондарук Виктор, Нюнько Ольга, Комаровський Иван

МОТИВАЦІЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ВНЕДРЕНИИ СЕРВИСОВ Е-ПРАВИТЕЛЬСТВА

Оценка электронной готовности и способности органов публичной власти предоставлять административные услуги в цифровой форме рассматривается с точки зрения уровня мотивации должностных лиц использовать сервисные управления в практике те кущей работы. В качестве методики оценки электронной готовности и расчета е-индикаторов предложено использовать подход, основанный на использовании теории поведения покупателей услуги. Практическое определение основных показателей оценки осуществлено с использованием инструментария социологических исследований.

Ключевые слова: сервисые-управления, электронная готовность, е-индикаторы, стандарты административных услуг.

Постановка проблеми. Оцінка щодо електронної готовності та спроможності органів публічної влади надавати адміністративні послуги в

цифровій формі є першим кроком у підготовці до запровадження сервісів е-урядування.

У відповідності до відомих методик оцінки стану інформаційного суспільства, існує низка визначень поняття електронної готовності, які дозволяють встановити, наскільки існуючі передумови для впровадження сервісів е-урядування відповідають вимогам. Але поза можливих варіантів, в їх основу покладено такий загальний чинник, як електронне залучення, який у підсумку і визначає існуючий рівень електронної готовності [9–11].

Електронна готовність органів публічної влади застосовувати сервіси е-урядування є первинною, фундаментальною умовою успіху у запровадженні інформаційних технологій. Її важливими складовими є співвідношення необхідного ресурсного і технічного забезпечення, з одного боку, та прагнення, переконання і мотивація посадових осіб з другого, що передбачає такі компоненти, як:

– мотиваційний, мотиви, які спонукають органи влади застосовувати технології інформаційного суспільства;

– когнітивний, наявність специфічних фахових умінь, необхідних для реалізації функцій державного управління в інформаційному суспільстві.

Слід зазначити, що впровадження технологій е-урядування в практичну діяльність органів влади в значній мірі стримується такими відомими факторами, як:

– розгубленість посадових осіб перед потоком інформації, що постійно зростає;

– відсутність практичних навиків інформаційного менеджменту щодо управління інформаційними потоками;

– невизначеністю соціально-психологічних особливостей спілкування посадових осіб органів публічної влади з віртуальними спільнотами.

Таким чином, визначення рівня електронної готовності органів публічної влади застосовувати сервіси е-урядування є актуальним та доцільним. В основу побудови методичної бази такого дослідження можуть бути покладені резуль-

тати порівняльного аналізу відомих підходів та методик оцінки стану регіональної ІКТ інфраструктури та електронної готовності органів публічної влади до використання сервісів ***е***-урядування при надані адміністративних послуг та існуюча законодавча база [1–8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основі більшості відомих методик оцінки електронної готовності і спроможності органів публічної влади надавати адміністративні послуги у цифровій формі,лежить підхід, заснований на статистичному аналізі визначеної кількості показників, так званих е-індикаторів [9–11, 18–19].

Слід зауважити, що недоліком цих методик є те, що вони не враховують цілий ряд якісних характеристик, які одержувач послуги бажає отримати. Сумнів також викликає і те, що комбінації груп кількісних показників, які при цьому використовувалися, дійсно однозначно представляють рівень електронної готовності і спроможність органів публічної влади надати визначенні адміністративні послуги. Це пов’язано з тим, що отримані з використанням класичної методики результати статистичної оцінки е-індикаторів (рейтинг електронної готовності), не дають можливість визначити основні напрями поліпшення рівня адміністративних послуг в регіоні, оскільки залишається незрозумілим, які критерії є визначальними при оцінці споживачами адміністративних послуг ступеня їх доступності.

Не виключаючи у подальшому можливість застосування статистичної оцінки е-індикаторів, у якості альтернативи може бути запропонований маркетинговий підхід, який, на відміну від статистичного, прагне інтегрувати в своєму аналізі поведінку «реального споживача послуг» у всьому її різноманітті. Його теоретичною базою є теорія купівельної поведінки, згідно з якою проблема надання адміністративних послуг розглядається з точки зору забезпечення попиту на ці послуги з боку їх потенційних споживачів.

З теорії купівельної поведінки відомо, що сприятливе відношення споживача до продукту є основою для прояву тенденції щодо його вибору. Знання механізму формування позиції покупця дозволяє дати кількісну оцінку такого

відношення ще до прояву купівельної поведінки і, що саме головне, у наступному моделювати цей процес.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, можна зробити висновок, що поточна робота органів виконавчої влади по наданню адміністративних послуг повинна базуватися на знанні закономірностей, відповідно до яких споживач послуг формує своє відношення до них. На відміну від статистичного, такий підхід дає можливість представникам органів виконавчої влади (виробникові) на основі фактичного знання критеріїв оцінки електронної готовності в регіоні (продукту) цілеспрямовано формувати сприятливу позицію споживача послуг (покупця) по відношенню до цього «продукту». Іншими словами, керуючись фактичною інформацією про реальні потреби і вимоги одержувача послуг, існуючий рівень мотивації посадових осіб щодо використання сервісів е-урядування, визначити таку стратегію запровадження компонентів е-урядування, яка буде відповідати реальним передумовам.

Основною сервісів е-урядування є стандарт адміністративної послуги, визначення якого є першим кроком щодо оцінки споживачем ступеняїї значущості, доступності та прийняття рішення щодо звернення до органів виконавчої влади з використанням при цьому інструментів е-урядування. Тому відповідне дослідження повинно починатися з розгляду питання, яким чином в органах публічної влади організовано сам процес надання адміністративних послуг взагалі. Потім можна бути перейти і до проведення соціологічного дослідження посадових осіб щодо мотивації та ресурсних передумов впровадження сервісів е-урядування. Напрями та критерії такого дослідження при цьому повинні ураховувати існуючі визначення відповідних ІКТ-індикаторів (е-індексів) [9–11].

Узагальнення отриманих даних дозволить у підсумку провести як кількісний, так і якісний аналіз щодо електронної готовності (мотивації) посадових осіб органів публічної влади щодо переходу при наданні адміністративних послуг на засади е-урядування.

Аналіз зібраної інформації повинен включати її попередню обробку, яка передбачає оцінку незалежності вибіркових спостережень та оцінку загального характеру розподілу. Для наочності і зручності аналізу, розподіл всіх досліджуваних змінних слід представити графічно. В результаті, ґрунтуючись на отриманих результатах, можна буде зробити висновки щодо:

– природи механізму оцінки споживачами адміністративних послуг як загального стану діяльності органів публічної влади, так і можливості його поліпшення за рахунок запровадження сервісів е-урядування;

– яким чином розробка та запровадження сервісів е-урядування буде сприяти запровадженню ефективної політиці комунікацій органів публічної влади з місцевою громадою;

– рівня впливу визначених цільових груп на особливості оцінки стану та перспективи розвитку системи е-урядування;

– визначення закономірностей, згідно з якими споживач послуги формує своє відношення до діяльності посадових осіб місцевих органів влади, та яким чином запровадження сервісів е-урядування в систему комунікацій між ним та органами виконавчої владиможе впливати на його оцінку.

Для отримання відповідей на ці питання, в першу чергу слід визначити та датиобґрунтування переліку індикаторів оцінки стану і динаміки, тенденціях розвитку системи адміністративних послуг. Запропоновані індикатори слід одночасно розглядати як компонент управління системою е-урядування. Для визначених у підсумку індикаторів запропонувати відповідний перелік характеристик, які стануть предметом подальшого дослідження щодо електронної готовності та спроможності органів публічної влади надавати адміністративні послуги в цифровій формі.

Мета. З огляду на викладене, мета статті полягає у виявленні загальних чинників, що є критичними для оцінки електронної готовності та рівня мотивації посадових осіб органів публічної влади до переходу при наданні адміністративних послуг на використання сервісів е-урядування.

У відповідності до поставленої мети, передбачається вирішити наступні завдання:

– оцінити стан готовності органів публічної влади до ефективного застосування технологій е-урядування;

– з'ясувати реальний стан речей щодо застосування посадовими особами технологій е-урядування у повсякденній практиці;

– оцінити потреби державних службовців і посадових осіб у підвищенні їх кваліфікації за напрямами, пов'язаними із впровадженням і використанням технологій е-урядування;

– розробити обґрунтовані рекомендації щодо необхідних першочергових кроків на шляху впровадження і розвитку е-урядування на рівні органів публічної влади України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під е-індикаторами звичайно розуміють ряд статистичних даних, узагальнених показників, що представляються змінними величинами або функцією від декількох змінних величин, та які характеризують реальні зміни, що відбуваються в часі, та які розглядаються з метою подальшого визначення та обґрунтування шляхів подальшого розвитку систем е-урядування.

Індикатори, які є поширеним інструментом управління інформаційними потоками, зазвичай входять до відповідних е-індексів, які комбінуються в єдиний числовий показник (часто з різними питомими вагами, коефіцієнтами значущості тощо) і далі використовуються для порівняння різних факторів е- урядування.

Для проведення аналізу стану інформаційного суспільства в регіоні, отримання відповідної ІКТ-статистики і розробки ефективної методології проведення оцінки по визначенню рівня електронної готовності, в першу чергу необхідно зробити вибір відповідних індикаторів.

В якості інтегрованої характеристики рівня розвитку інформаційного суспільства або його структурних елементів звичайно використовуються композитні е-індекси. Сам вибір індикаторів і методика побудови індексу в значній

мірі залежить від обраних пріоритетів. Визначена множина індикаторів структурується відповідно до прийнятої моделі інформаційного суспільства, при цьому кожному елементу структури відповідає свій компонентний індекс, що дає можливість проведення аналізу і моніторингу ситуації у відповідній сфері ІКТ [18–19].

Існує більше двадцяти е-індексів, але найбільш розповсюдженими вважаються наступні е-індекси:

– цифрових можливостей або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index, DOI), розроблений ITU в межах WPIIS;

– мережевої готовності (Networked Readiness Index, NRI), Світовий Економічний Форум;.

– інформаційного суспільства (InformationSocietyIndex, ISI), компанія IDC;

– цифрового доступу (Digital Access Index, DAI), ITU;

– цифрового поділу (Digital Divide Index, DDI), Orbicom;

– поширеності ІКТ (ICT Diffusion Index, ICTDI), UNCTAD.

Для оцінки рівня електронної готовності щодо використання сервісів е-урядування органами публічної влади, у якості відправної крапки обґрунтування вибору переліку індикаторів, і сенс використовувати»індекс цифрової спроможності»,що включає набір індикаторів ІКТ, який був узгоджений «Партнерством по вимірюванню ІКТ для розвитку» та низкою міжнародних організацій і національних статистичних агентств. Його особливістю є те, що «індекс цифрової спроможності» був створений, спираючись на набір інтернаціонально узгоджених індикаторів. Він має три складові:

– спроможність;

– інфраструктуру;

– використання,

які, в свою чергу, складаються з певного набору індикаторів. Ця методика допускає оцінку різних категорій показників, серед яких є і такі:

– існування і доступність мережі інтернет;

– швидкість і якість передачі інформації під час доступу в Інтернет;

– рівень використання ІКТ в органах влади і на робочих місцях;

– наявність устаткування, програмного забезпечення і сервісів для ІКТ;

– рівень фахової освіти посадових осіб щодо використання ІКТ;

– можливість дистанційного доступу до організацій і органів влади, локально – орієнтований зміст інформаційних ресурсів;

– загальний розвиток електронної комерції, електронного уряду.

При визначенні самої методики оцінки стану готовності органів публічної влади до використання сервісів е-урядування слід в роботі пропонується наступне:

– для проведення дослідження розглянути можливість застосування теорії купівельної поведінки;

– критерії оцінки щодо електронної готовності та спроможності органів виконавчої влади надавати адміністративні послуги в цифровій формі слід визначити з точки зору цілеспрямованого формування сприятливої позиції споживача по відношенню до його намірів їх отримати;

– визначення складу цільові групи повинно здійснюватися у відповідності до основних категорій осіб, які беруть участь в процесі ухвалення адміністративного рішення або впливають на нього, включно:

- потенційні ініціатори запровадження компонентів е-урядування (громадські організації і діячі, посадові особи органів публічної влади);
- особи впливу, посадові особи які залучаються на деякій стадії до процесу надання адміністративної послуги: ухвалення рішень, обробки інформації або взагалі мають деякий вплив на рішення;
- посадові особи органів публічної влади що мають повноваження для ухвалення адміністративного рішення;
- посадові особи органів публічної влади, чия санкція потрібна для набуття чинності рішення;

- орган публічної влади, на який покладено надання адміністративної послуги.

Вибір необхідної методики анкетування визначається наявними джерелами отримання інформації, методом її збору, вибіркою даних, структурою анкет, організацією опитування і способом оброблення даних. В основу методики, що була використана в роботі, покладено показники, запропоновані Центром міжнародного розвитку Гарвардського університету: «Готовність до інформаційного суспільства. Керівництво для країн, що розвиваються», та «Індекс мережевої готовності: вимірювання підготовленості націй до інформаційного суспільства».

Дослідження на прикладі електронної готовності Одеської області та півдня України щодо запровадження сервісів е- урядування було виконано в декілька етапів.

На першому етапі було проведено попереднє вивчення проблеми оцінки стану електронної готовності області. Спочатку був сформований загальний список всіх критеріїв оцінки, які вдалося виявити в різних джерелах вторинної інформації. Надалі цей список доповнювався характеристиками, отриманими в результаті опитування експертів, а також характеристиками, які представлялися важливими посадовим особам органів публічної влади, які через свої посадові обов'язки знайомі з практичними аспектами надання адміністративних послуг. Досвід експертів проводився у формі вільної дискусії без заздалегідь визначеного числа опитуваних.

В результаті був підготовлений список, що містив близько 120 характеристик. Його подальша обробка, суть якої полягала в змістовному узагальненні близьких по сенсу характеристик, дозволила згрупувати вибрані характеристики по категоріях відповідної класифікації. Остаточний перелік напрямів оцінки включає:

1. Потенціал розвитку е-урядування.
2. Інфраструктуру по забезпеченню розвитку е-урядування.
3. Наявний та перспективний попит на адміністративні послуги в електронній формі.

4. Готовність органів публічної влади щодо використання компонентів е-урядування.

5. Інформаційне представлення та інформатизація економічного середовища.

Алгоритм побудови анкети для проведення дослідження електронної готовності органів публічної влади, згідно з визначеним підходом, представляє основні кроки такого дослідження, рисунок 1.

Рис. 1. Алгоритм побудови анкети для проведення соціологічного дослідження

Відповідно до алгоритму, групування характеристик дозволило визначити перелік та зміст його основних блоків.Кожний з блоків об’єднує характеристики, що були визначені в результаті проведеної попередньої оцінки. В алгоритмі розробки анкет для опитування вони представляються як компоненти. Взаємопов’язаний список компонентів, віднесених до відповідних блоків, представлений у таблиці 1 «Класифікація критеріїв оцінки стану електронної готовності». Відповідні індикатори для кожного з компонентів також наведені в таблиці 1.

Таким чином, аналіз починається з рівня індикаторів і потім на основі оцінок таких індикаторів визначається стан компонентів, які в свою чергу, є базою для оцінки напрямів та системних блоків.

Таблиця 1

Класифікація критеріїв оцінки стану електронної готовності

Блоки	Компоненти	Індикатори
Потенціал розвитку застосування е-уряду	1.Рівень розвиткуін-формаційнихтехно-логій в районі	Індекс задоволеності населення існуючою системою автоматизації
		Надання громадянам адміністративних послуг наявних в органах влади:
		Форми консультування громадян
		Оцінка веб-сайту органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Індекс можливості отримання державних електронних послуг
		Коефіцієнт зв'язкувлади з фізичними та юридичними особами
		Коефіцієнт забезпеченості здійснення прийому платежів в електронному вигляді при наданні платних державних послуг
		Коефіцієнт автоматизації процесу складання доповідей про результати і основні напрями діяльності органу
		Нормативно-правові акти щодо електронної взаємодії
	2. Рівень фахової підготовки кадрів державної служби	Рівень кваліфікації державних службовців державного органу
		Освіта спеціалістів в галузі інформаційних технологій
		Відсоток бажаючих вивчати міжнародний досвід автоматизації в управлінській сфері
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Відсоток використання системи електронного документообігу в органах влади
	3.Свобода доступу громадян до держав-ної інформації	Оцінка веб-сайту органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Відсоток наповненості веб-сайту органу влади
		Коефіцієнт зв'язкувлади з фізичними та юридичними особами
	4.Розвиток інституту громадянського сус-пільства	Надання громадянам адміністративних послуг наявних в органах влади:
		Форми консультування громадян
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Розвиток демократичних засад в суспільстві

Інфраструктура е-уряду	1. Фінансове забезпечення	Перешкоди до надання електронних послуг
		Низький рівень інформатизації ринку фінансових послуг
	2. Нормативно-програмне забезпечення	Надання громадянам адміністративних послуг, наявні в органі влади:
		Форми консультування громадян
		Коефіцієнт характеристики органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Коефіцієнт зв'язкувлади з фізичними та юридичними особами
		Відсоток використання електронного цифрового підпису
		Коефіцієнт забезпеченості здійснення прийому платежів в електронному вигляді при наданні платних державних послуг
	1. Кадрове забезпечення	Рівень кваліфікації державних службовців державного органу
		Освіта спеціалістів в галузі інформаційних технологій
		Відсоток бажаючих вивчати міжнародний досвід автоматизації в управлінській сфері
		Перешкоди до надання електронних послуг
	2. Технологічне забезпечення	Індекс задоволеності населення існуючою системою автоматизації
		Надання громадянам адміністративних послуг, наявні в органі влади:
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Відсоток технологічного забезпечення при обробці телефонних звернень
		Відсоток використання електронного цифрового підпису
		Коефіцієнт автоматизації процесу складання доповідей про результати і основні напрями діяльності органу
Попит на електронні послуги	1. Відсоток населення – користувачів Інтернет послуг	Перешкоди до надання електронних послуг
		Відсоток населення – користувачів Інтернет послуг: керівництво органів влади
		Відсоток населення – користувачів Інтернет послуг: посадові особи
		Відсоток населення – користувачів Інтернет послуг: підприємці інвестори тощо
		Відсоток населення – користувачів Інтернет послуг: громадяни
	2. Готовність органів державного управління до надання Інтернет послуг	Рівень кваліфікації державних службовців державного органу
		Відсоток бажаючих вивчати міжнародний досвід автоматизації в управлінській сфері
		Форми консультування громадян
		Оцінка веб-сайту органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Індекс можливості отримання державних електронних послуг
		Інформаційна структура веб-сайту органу влади
		Відсоток використання системи електронного документообігу в органах влади
		Частка електронного документообігу в загальному масиві документообігу

		Відсоток використання електронного цифрового підпису в органах влади
		Коефіцієнт використання інформаційної системи моніторингу діяльності органу влади
		Коефіцієнт автоматизації процесу складання доповідей про результати і основні напрями діяльності органу
		Терміни впровадження електронного уряду
		Нормативно-правові акти щодо електронної взаємодії
	3. Готовність населення отримувати інформаційні послуги	Рівень інформаційної культури та освіченості: керівництво органів влади
		Рівень інформаційної культури та освіченості: посадові особи органів влади
		Рівень інформаційної культури та освіченості: підприємці, що спілкуються з органами влади
	4. Рівень інформаційного забезпечення населення	Коефіцієнт організованості прийому громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування
		Відсоток наповненості веб-сайту органу влади
		Інформаційна структура веб-сайту наповненості веб-сайту органу влади
		Відсоток технологічного забезпечення при обробці телефонних звернень
Публічне управління	1. Відкритість влади с сфері надання Інтернет послуг	Індекс задоволеності населення існуючою системою автоматизації
		Коефіцієнт організованості прийому громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування
		Надання громадянам адміністративних послуг, наявні в органі влади:
		Форми консультування громадян
		Оцінка веб-сайту органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Відсоток наповненості веб-сайту органу влади
		Інформаційна структура веб-сайту наповненості веб-сайту органу влади
	2. Рівень взаємодії влади, бізнесу, громадського суспільства	Коефіцієнт організованості прийому громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування
		Надання громадянам адміністративних послуг, наявні в органі влади:
		Форми консультування громадян
		Коефіцієнт характеристики органу влади
		Оцінка веб-сайту органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Відсоток наповненості веб-сайту органу влади
		Індекс можливості отримання державних електронних послуг
		Відсоток використання електронного цифрового підпису в органах влади
	3. Стійкість взаємодії, взаємозв'язків у державному управлінні на місцевому рівні, їх відкритість	Коефіцієнт характеристики органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Коефіцієнт використання інформаційної системи моніторингу діяльності органу влади

	4. Чіткість визначен-	Загальна оцінка веб-сайту органу влади

	ня цілей, функцій, структури органів державного управління у сфері надання Інтернет послуг	Рівень інтеграції порталу
		Рівень оновлення порталу, системність оновлення
	5. Наявність стандартів послуг	Кількість прийнятих стандартів адміністративних послуг
		Наявність регламенту послуг
		Наявність представлення послуг в електронній формі
Інформаційне представлення та інформатизація економічного середовища.	1. Наявність адміністративних бар'єрів	Оцінка веб-сайту органу влади
		Перешкоди до надання електронних послуг
		Нормативно-правові акти щодо електронної взаємодії
		Терміни впровадження електронного уряду
	2. Інформаційне представлення для іноземців	Оцінка веб-сайту органу влади з точки зору відповідності світовим стандартам
		Представлення порталу на іноземних мовах
		Інформаційність порталу з урахуванням специфіки його використання іноземним споживачем
	3. Інформаційна підтримка для бізнесу	Оцінка веб-сайту органу влади з точки зору представлення економічного середовища
		Системність оновлення порталу
		Відсоток використання електронного цифрового підпису

Дані, наведені в таблиці 1, були покладені в основу підготовки анкет для проведення опитування. В результаті, використовуючи підготовлений перелік критеріїв, була розроблено три анкети, в яких сформульовані питання, які належало задати відповідним групам респондентів для отримання потрібної інформації.

Відповідно до цілей даного дослідження, розглядалися 3 цільові групи респондентів:

– підприємці, які на момент проведення опиту в тій або іншій формі здійснюють підприємницьку діяльність в Одеській області;

– керівники органів публічної влади, які визначають стратегію та політику інформатизації системи публічного управління;

– посадові особи органів публічної влади, діяльність яких пов’язана із наданням адміністративних послуг або запровадженням компонентів електронного урядування.

Відповідно до визначених груп респондентів, для проведення опитування було розроблено три типи анкет:

1. Анкета 1 «Керівник орган влади (установи)»
2. Анкета 2 «Посадова особа органу влади (установи)»
3. Анкета 3 «Підприємець (бізнесмен)»

Всі анкети побудовані таким чином, що містить як відкриті, так закриті запитання. При їх розробленні також закладалась можливість перехресної перевірки отриманих даних як за даними одного типу анкет, так і за даними обох типів.

Поза орієнтації на специфічні характеристики респондента, структурно всі анкети включать такі основні складові:

– (A) загальна інформація про орган влади та респондента;

– (B) блоки, представлені відповідними питаннями, які ураховують специфічні риси респондента;

– (C) побажання та пропозиції респондента щодо подальшого запровадження в практику його роботи компонентів е-урядування.

З метою підвищення довіри до анкети, увага респондентів акцентувалася на тому, що вони можуть відповідати на питання в тій мірі, в якій визнають для себе можливим, і відповіді залишаться анонімними.

Одночасно вирішувалася проблема забезпечення показності (репрезентативності) вибірки. Для цього була визначена цільова група респондентів відповідно до цілей дослідження, вибраний метод складання вибірки та визначено її необхідний розмір, забезпечено представництво у вибірці груп респондентів з різними якісними характеристиками.

На третьому етапі дослідження, збору і первинної обробки інформації, анкета була розповсюджена серед визначених інтерв'юерів.

Всього вдалося опитати 337 респондентів. Розмір вибірки забезпечує репрезентативність дослідження. Співвідношення категорій респондентів представлено на діаграмі, рисунок 2.

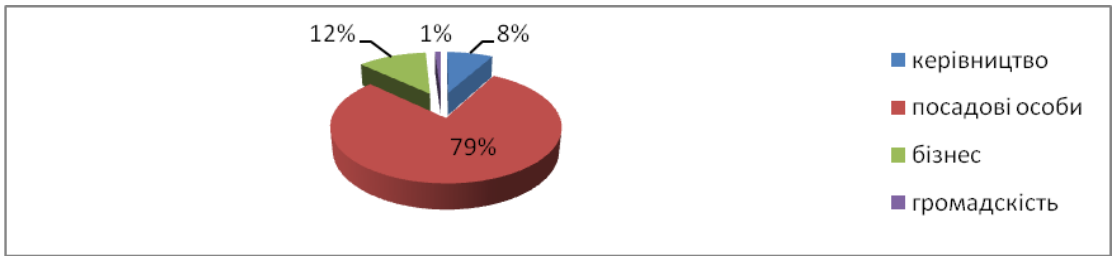

Рис. 2. Співвідношення категорій респондентів по наданих анкетах

На четвертому етапі була виконана обробка зібраних даних. Для наочності і зручності аналізу характеристики розподілу всіх досліджуваних змінних представлені графічно.

Наявність декількох джерел інформації викликала необхідність застосування трьох методик збору даних.

Перша методика – контент-аналіз веб-сайтів органів публічної влади.

Друга методика – анкетування керівників органів публічної влади, які, відповідаючи на запитання анкети, надають узагальнену інформацію про відповідний орган і його службовців та надають інформацію, що стосується їх безпосередньої участі у процесах, пов'язаних із впровадженням ІКТ і, зокрема, технологій е-урядування у повсякденну практику.

Третя методика — експертне опитування методом інтерв'ювання, яке надає можливість сформувати неформальне бачення щодо вирішення проблем ефективного впровадження технологій е-урядування у повсякденну практику, взаємодії державних посадових осіб із бізнесом і громадянами, недержавними громадськими організаціями тощо.

Методом збору даних було визначено вибіркове опитування як найбільш прийнятний з точки зору витрат, а також точності і адекватності отриманих даних.

Використаний метод збору даних одночасно відноситься до кількісних та якісних методів оцінки, тобто отримані в результаті проведення дослідження кількісні дані про ті чи інші показники цільової аудиторії дозволили зробити висновки про якісний стан предмета дослідження.

Джерела і вибірка респондентів.

Для більш чіткого розуміння конкретних кроків, які необхідно здійснити вже сьогодні для прискорення впровадження технологій е-урядування в Україні, необхідно проаналізувати стан речей щодо використання цих технологій органами публічної влади різних організаційно-правових рівнів, навченості і потреб у навчанні технологій е-урядування посадових осіб різних категорій/рангів. Тому для проведення аналізу практичного стану впровадження е-урядування було вибрано декілька джерел інформації: веб-сайти органів публічної влади різних рівнів; керівники, державні службовці і посадові особи зазначених органів; експерти з питань розвитку інформаційного суспільства і, зокрема, е-урядування, представники бізнесу.

В даному дослідженні використовується «кластирезована» випадкова вибірка. Принцип випадковості забезпечує кожному елементу генеральної сукупності рівну вірогідність попадання у вибірку. При достатньо значному обсязі вибірки можна вважати, що випадково відібрані органи публічної влади, а також службовці відібраних органів будуть адекватно представляти властивості всієї генеральної сукупності. Кластеризація полягає в тому, що випадкова вибірка формується окремо в рамках органів відповідного організаційно-правового рівня (органи виконавчої влади або місцевого самоврядування тощо).

Визначити оптимальний обсяг вибірки, виходячи із стандартних статистичних формул і процедур, в даному випадку неможливо тому, що недостатньо визначений характер розподілу генеральної сукупності та його параметри.

Саме тому обсяг вибірки формувався, виходячи із наступного:

- формуються 4 кластери. В кожний кластер повинна потрапити статистично вагома кількість органів;
- відповідно визначені такі кластери: районні адміністрації – 26; міста обласного підпорядкування – 7; органи державної влади та державна обласна адміністрація; інвестори та представники бізнесу, громадські організації;
- в кожному органі проводиться анкетування максимально можливої кількості службовців та посадових осіб.

Аналіз результатів дослідження.

Результати отримані в результаті проведеного анкетування були відповідним чином оброблені. При цьому ураховувалися пріоритетні напрями оцінки (блоки анкет) та основна мета дослідження – визначити, наскільки готові органи виконавчої влади області до запровадження сервісів е- урядування.

Для проведення оцінки для кожного з розглядаємого показника були сформульовані відповідні питання, представлені далі по тексту.

Чи існує підвідомча установа, відповідальна за впровадження і експлуатацію інформаційних систем?

За даними, проведеними в вересні – жовтні 2011 року, в більшості районів, які взяли участь у дослідженні, існує підвідомча установа, що координує впровадження і експлуатацію інформаційних систем щодо програми інформатизації Стратегії соціально-економічного розвитку регіону.

Як показало опитування, в багатьох районах Півдня України це питання знаходиться в компетенції органів, відповідальних за процес впровадження ІКТ (рис. 3).

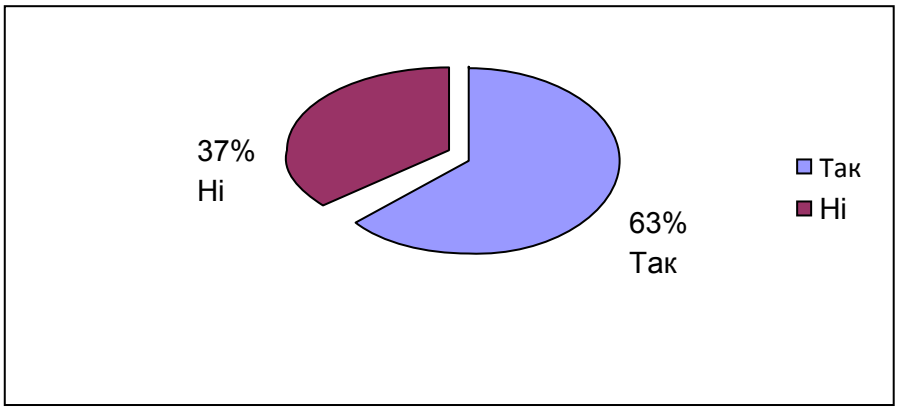

Рис. 3. Розподіл відповідей на запитання: «Чи існує підвідомча установа, відповідальна за впровадження і експлуатацію інформаційних систем?»
Так – 63%, Ні – 37%

Чи існує у Вашому районі орган, який координує програми інформатизації?

Дані дослідження дозволяють зробити висновок про те, що в більшості опитаних районів Півдня України наявний орган, що забезпечує координацію програм інформатизації (рисунок 4).

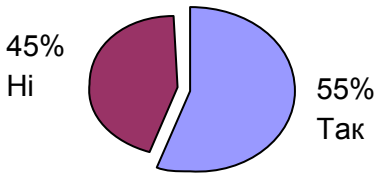

Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання»Чи існує у Вашому районі орган, який координує програми інформатизації?» Так – 55 %, Ні – 45%

Які повноваження даного органу?

Оцінка відповіді респондентів на запитання «Які повноваження даного органу?». У 18% районів (рисунок 5) координуючий орган є власником бюджету на інформатизацію, що полегшує реалізацію проектів. Третина (37%) регіонів використовує схему обов'язкового погодження з координуючим органом відомчих програм. Такий рівень контролю також дозволяє здійснювати координацію. Тіль-

ки в 17% механізмом координації є рецензування, що на практиці означає автономність відомств і відсутність єдиної політики в сфері інформатизації.

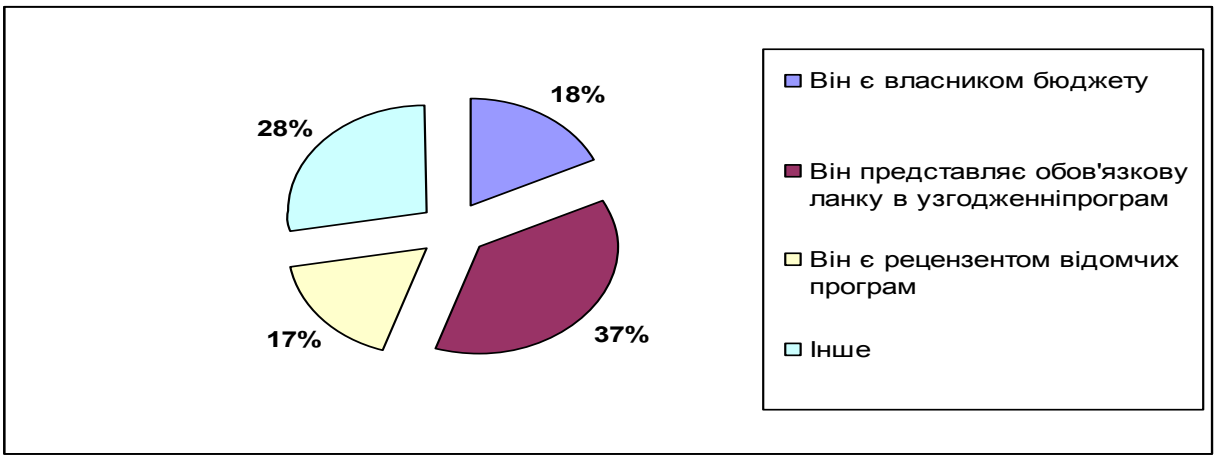

Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання «Які повноваження даного органу?»

Чи існує у Вашому районі орган, відповідальний за здійснення процесу впровадження ІКТ в районі?

У більшості регіонів-учасників опитування є орган, який би моніторинг та контроль впровадження інформаційних систем (67%). У 29% регіонів немає органу, відповідального за успішність впровадження ІКТ.

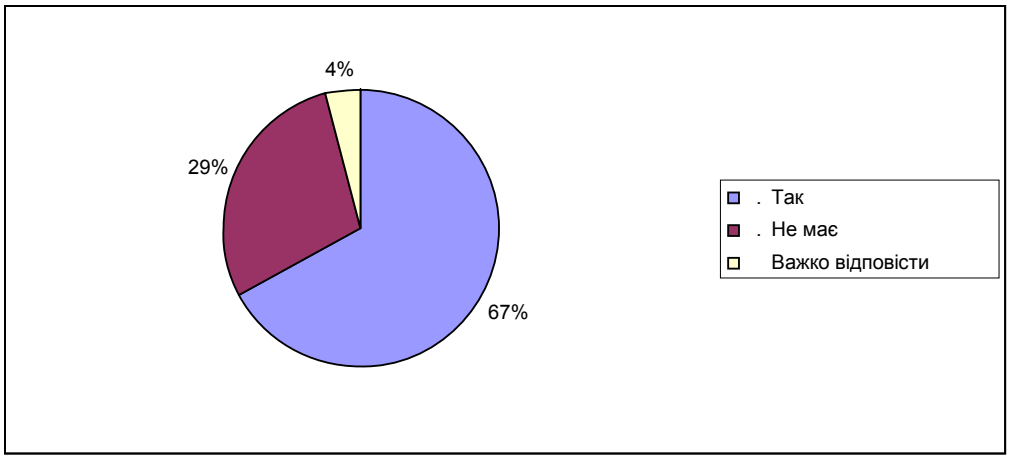

Рис. 6. Розподіл відповідей на запитання «Чи існує у Вашому районі орган, відповідальний за здійснення процесу впровадження ІКТ в районі?»

Чи існує у Вашому районі орган, який забезпечує координацію програм інформатизації відповідно до Стратегії соціально-економічного розвитку району?

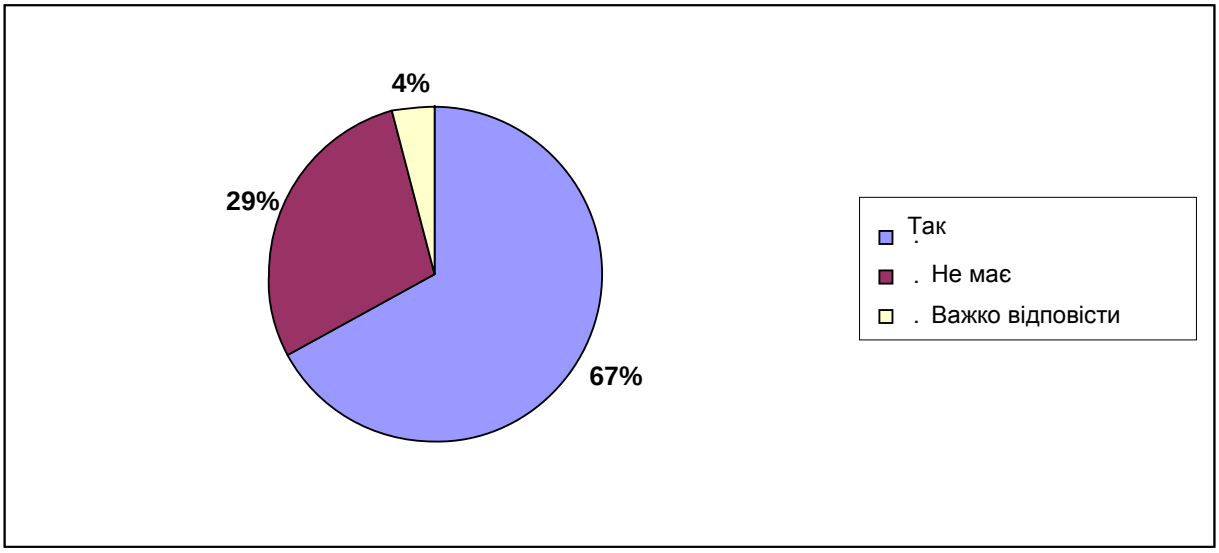

Рис. 7. Розподіл відповідей на запитання»Чи існує у Вашому районі орган, який забезпечує координацію програм інформатизації відповідно до Стратегії соціально-економічного розвитку району?»

Чи існує у Вашому районі орган, який забезпечує координацію програм інформатизації з концепцією адміністративної реформи України?

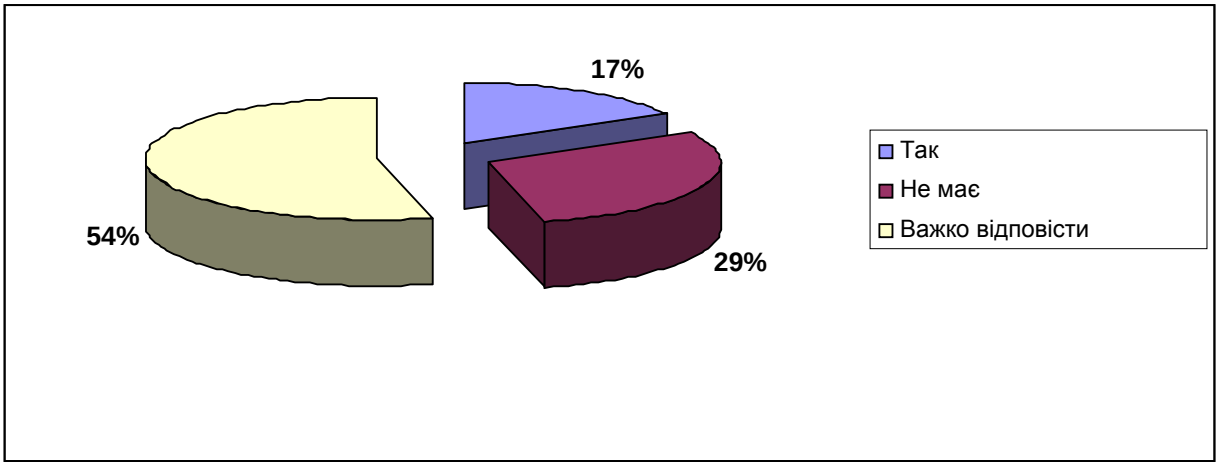

Рис. 8. Розподіл відповідей на запитання»Чи існує у Вашому районі орган, який забезпечує координацію програм інформатизації з концепцією адміністративної реформи України?»

Який орган / відомство / організація відповідає у Вашому районі за підвищення кваліфікації державних службовців у сфері ІКТ?

Впровадження та успішне використання інформаційних технологій в органах влади неможливо без підвищення рівня кваліфікації посадових осіб у галузі використання інформаційних технологій. ІКТ знаходяться в постійному розвитку, своєчасне реагування на віяння нових технологій покликані забезпечувати спеціалізовані органи, відповідальні за підвищення кваліфікації. У 74 % регіонів Півдня України існують структури, на які покладено відповідальність за проведення заходів з питань підвищення кваліфікації державних службовців (рисунок 9).

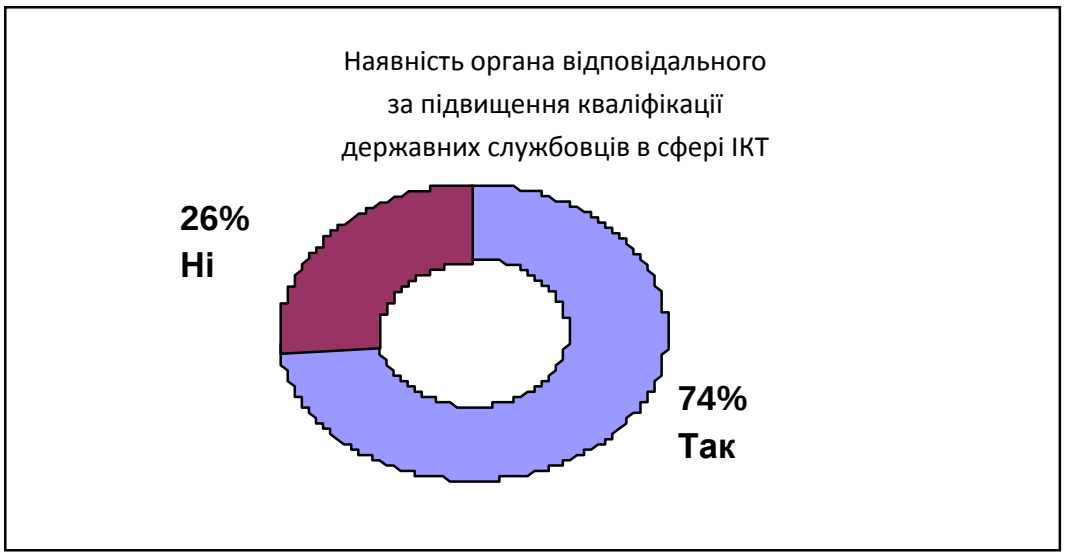

Рис. 9. Розподіл відповідей на запитання»Який орган / відомство / організація відповідає у Вашому районі за підвищення кваліфікації державних службовців у сфері ІКТ?

2. Аналіз розвитку системи забезпечення віддаленого доступу громадян до інформації про діяльність державних органів на основі ІКТ

Розвиток систем забезпечення віддаленого доступу до інформації про діяльність органів публічної влади регіонів Півдня України на основі ІКТ аналізувався при дослідженні:

– повноти офіційного сайту органів публічної влади;

– наявності та повноти центру обробки телефонних звернень громадян;

– частки органів влади, які надають інформацію про свою діяльність в мережі Інтернет;

- можливості звернення громадян та організацій до органів влади із використанням сервісів е-урядування.

Яку інформацію містять інтернет-сайти органів влади Вашого району?

За даними опитування, у всіх районах-учасниках є офіційні сайти органів влади. У більшості регіонів на сайтах публікується інформація про режим роботи органів влади, телефони довідкових служб (98%). Практично у всіх що беруть участь регіонах на сайтах публікується інформація про структуру органів влади (97,5%) (рисунок 10).

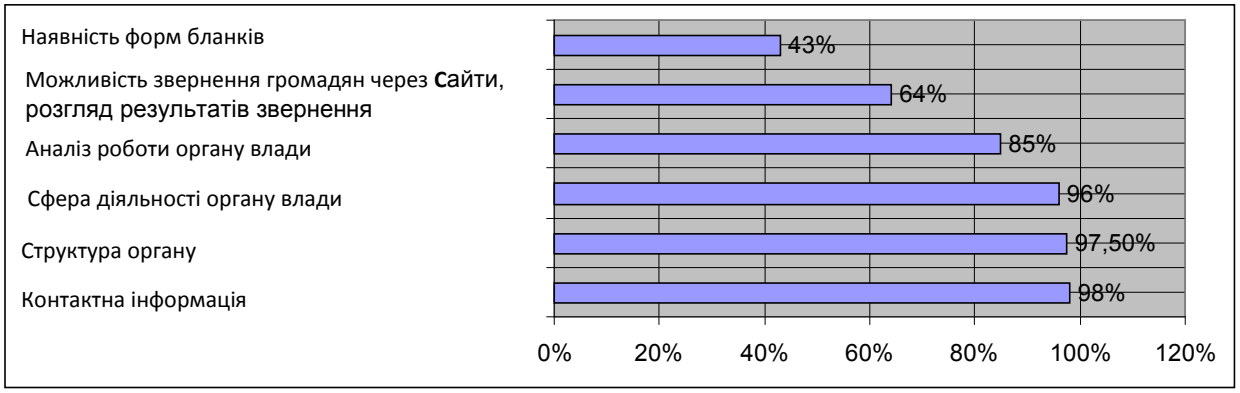

Рис. 10. Розподіл відповідей на запитання «Яку інформацію містять інтернет-сайти органів влади Вашого району?»

Які з нижчеперелічених опцій містить інтернет-сайт органу влади Вашого району?

Сайти органів влади створені з метою спростити взаємодію з громадянами та забезпечити максимально відкритість діяльності органів влади. Ці завдання можна вирішити, створивши зручні у використанні сайти органів влади. За даними дослідження, 85 % сайтів мають карти сайту та функцію пошуку (рис. 11).

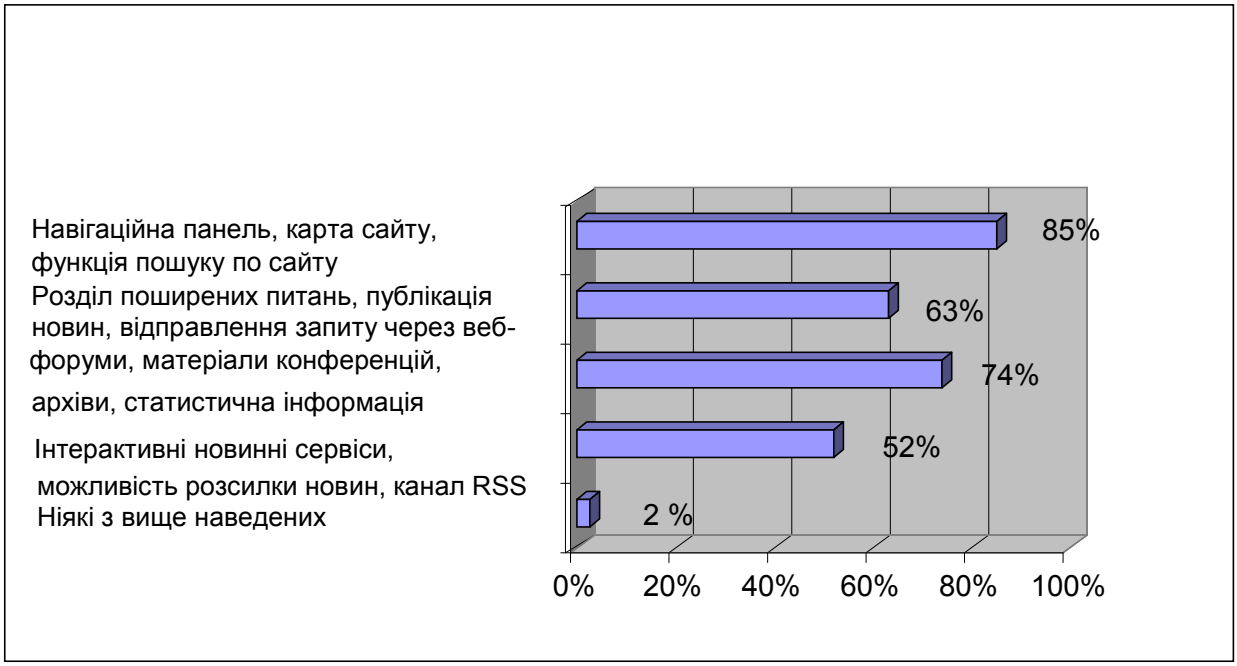

Рис. 11. Розподіл відповідей на запитання «Які з нижчеперелічених опцій містить інтернет-сайт органу влади Вашого району?»

Чи існує у Вашому районі центр обробки телефонних звернень громадян?

Можливість відправки запиту через веб-сайти реалізована на 64 % сайтів органів влади регіонів. При цьому слід зазначити, що в даному випадку мова йде про односторонню комунікації в режимі «запиту», така взаємодія не є інтерактивним в точному сенсі слова.

Можливість подачі звернень до органів влади через Інтернет, безумовно, сприяє спрощенню надання адміністративних послуг. Однак такі фактори, як недостатня доступність Інтернету та комп'ютерних технологій, можуть стати бар'єром для взаємодії в електронному вигляді. Як показують дані статистики, телефонний зв'язок охоплює більшу частину населення районів, саме тому наявність центру обробки телефонних звернень громадян може оптимізувати зв'язок між співробітниками органів влади і громадянами. У більшості опитаних районах не створені єдині центри обробки звернень. Більш ніж у третини опитаних регіонів (31%) відсутні не тільки центри обробки звернень, але навіть довідкові телефони органів влади, за якими надається інформація про час і міс-

це прийому громадян. Лише в5 % районів є можливість отримати інформацію про статус надання державної послуги через єдиний районний інформаційний центр (рисунок 12).

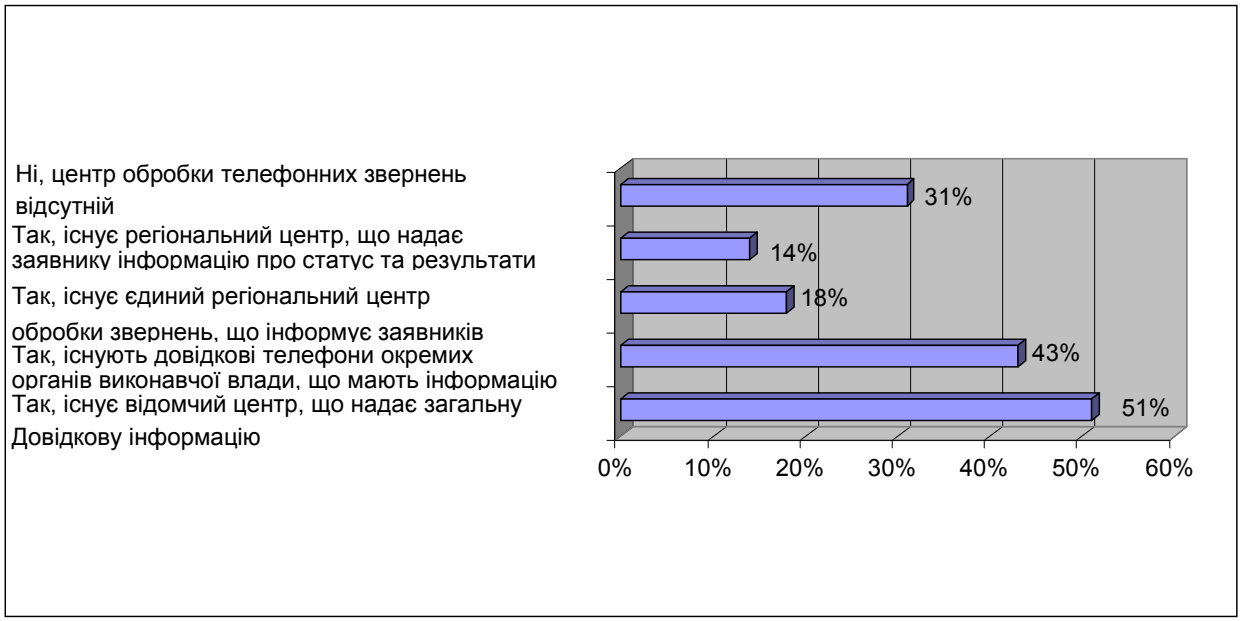

Рис. 12. Розподіл відповідей на запитання «Чи існує у Вашому районі центр обробки телефонних звернень громадян?»

Яка частка відділень органів влади Вашого району надає інформацію про свою діяльність та надаваних ними державних послуг в електронному вигляді (через інформаційні кіоски або інформаційні термінали)?

За результатами опитування, більше третини учасників (37%) зазначили, що органи влади регіону не публікують інформацію про свою діяльність в електронному вигляді (рисунок 13).

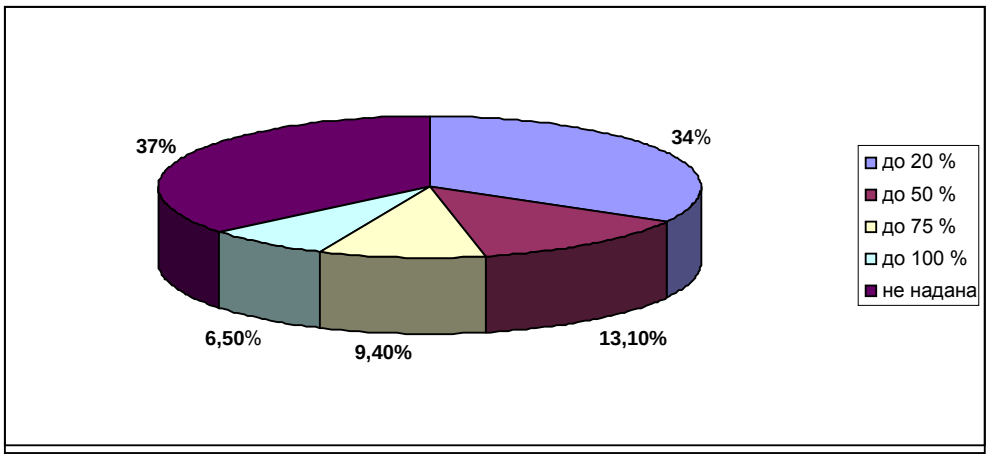

Рис. 13. Розподіл відповідей на запитання «Яка частка відділень органів влади Вашого району надає інформацію про свою діяльність та надаваних ними державних послуг в електронному вигляді?» (відсоток від числа опитаних районів Півдня України

Чи є Вашому районі можливості для роботи зі зверненнями громадян та організацій в електронному вигляді?

Лише третя частина районів (45%) має електронні форми для звернень громадян, при цьому обробка звернень проводиться вручну. Тільки в 34 % районів процедура їх обробки автоматизована, а результати розгляду публікуються на сайті (рисунок 14).

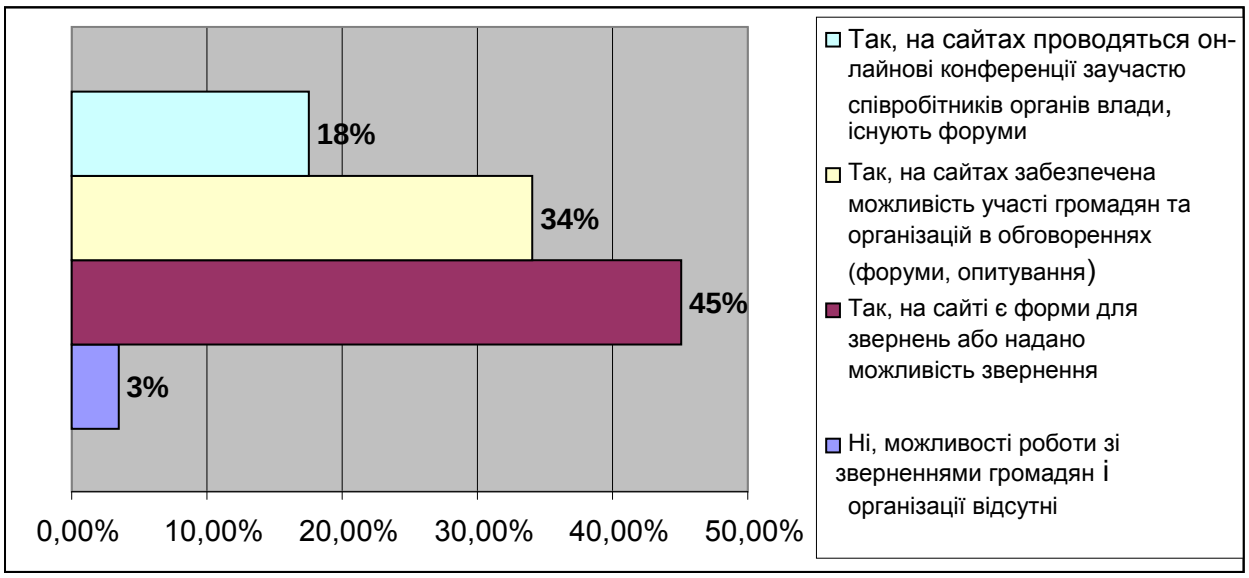

Рис. 14. Розподіл відповідей на запитання»Чи є Вашому районі можливості для роботи зі зверненнями громадян та організацій в електронному вигляді?»

Надання державних послуг з використанням сучасних ІКТ

Можливості надання електронних адміністративних послуг в регіонах оцінювалися на основі виявлення:

- реалізованих сервісів е- урядування в регіоні;
- можливості отримання послуги без очного відвідування відомства;
- діючої системи ідентифікації при зверненні до органів влади по електронних каналах зв'язку;
- можливості електронних платежів при отриманні платних адміністративних послуг;
- здійснення процедури оскарження рішень органів державної влади в електронному вигляді;
- можливості участі в процедурі державних закупівель в електронному вигляді.

Чи є у громадян і організацій можливість отримання адміністративних послуг в електронній формі?

У 42% опитаних районів громадяни можуть скачувати електронні бланки форм документів, заповнювати їх вручну або приносити на фізичних носіях у відомства. Можливість звертатися до відомства через Інтернет є у жителів 28% опитаних районів (рисунок 15).

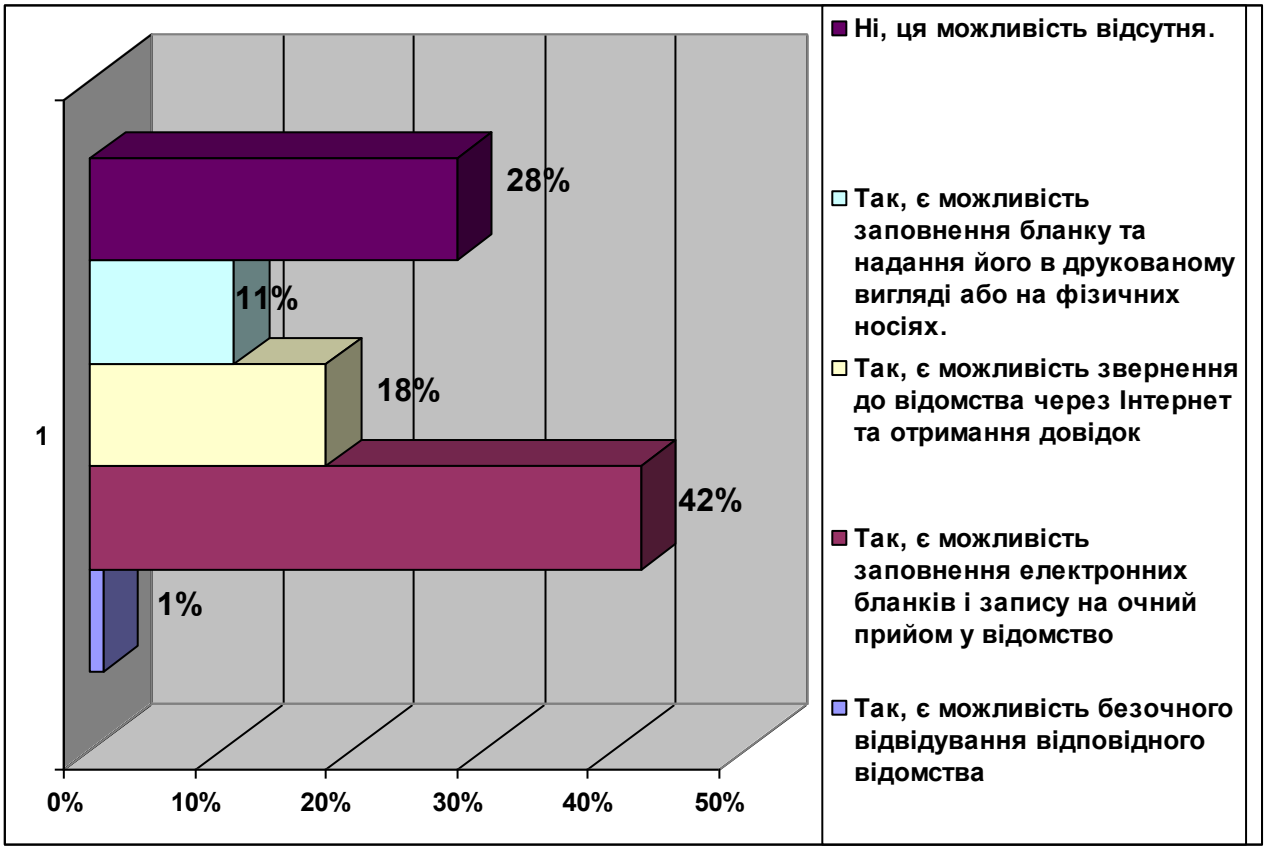

Рис. 15. Розподіл відповідей на запитання «Чи є у громадян і організацій можливість отримання державних послуг в електронній формі?»

Які можливості ідентифікації громадян і організацій (з використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП), за допомогою ID-карт і т.д.) при зверненні до органів влади реалізуються у Вашому районі?

За результатами опитування, в 5 % опитаних регіонів не існує будь-якої системи ідентифікації (з використанням ЕЦП, Ю-карт і т.д.) при зверненні громадян і організацій до органів влади (рисунок 16).

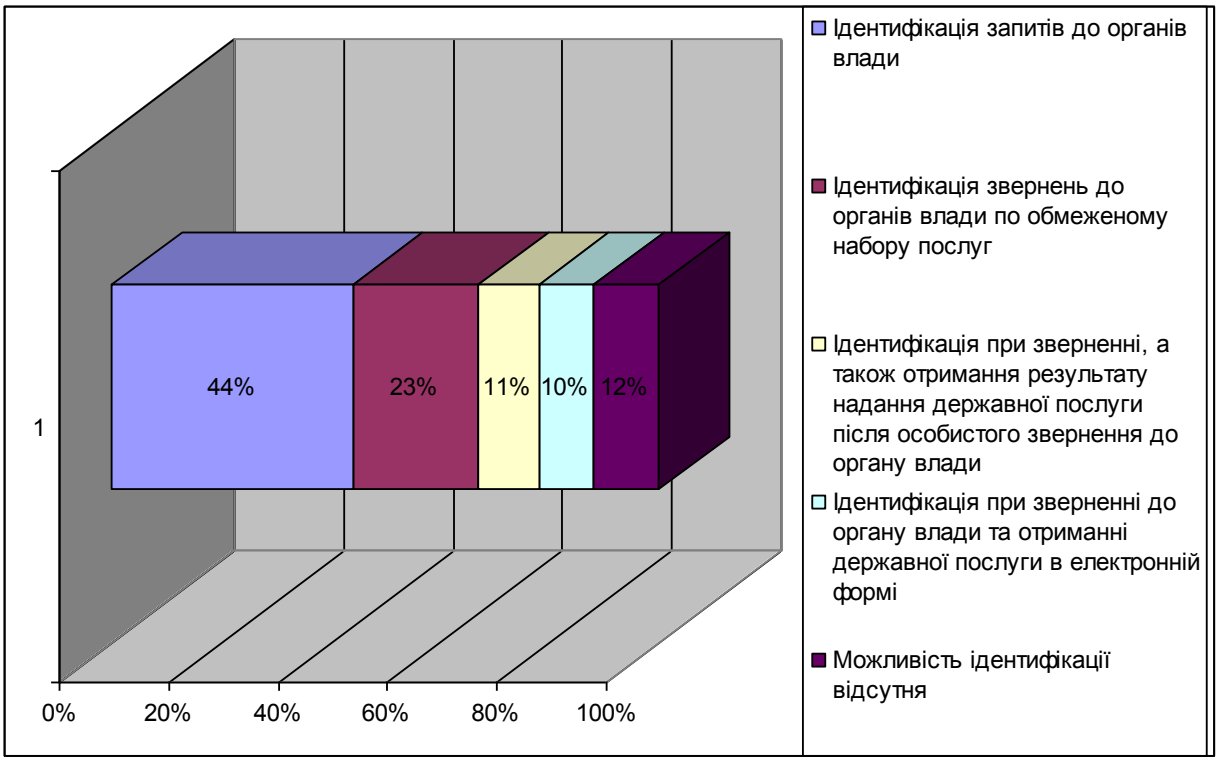

Рис. 16. Розподіл відповідей на запитання»Які можливості ідентифікації громадян і організацій (з використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП), за допомогою ID-карт і т.д.) при зверненні до органів влади реалізуються у Вашому районі?»

Чи існує у Вашому районі можливість прийому платежів в електронному вигляді при наданні платних державних послуг?

При наданні платних адміністративних послуг в електронному вигляді необхідно забезпечення можливості прийому електронних платежів. Більш, ніж у 70% опитаних регіонів, такої можливості немає (рисунок 17).

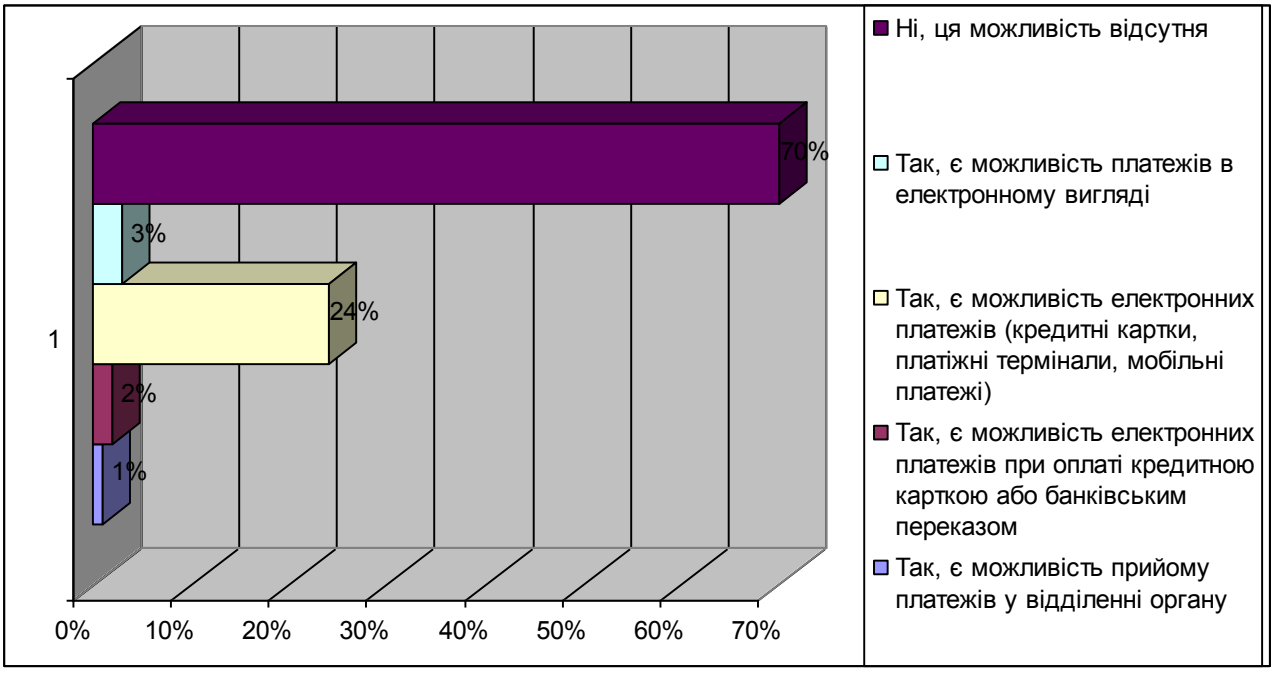

Рис. 17. Розподіл відповідей на запитання»Чи існує у Вашому районі можливість прийому платежів в електронному вигляді при наданні платних державних послуг?»

Охарактеризуйте систему досудового (позасудового) оскарження громадянами та організаціями рішень і дії (бездіяльність) при наданні державних послуг та реалізації державних функцій органами влади в електронному вигляді у Вашому районі.

Процедура оскарження рішень органів влади в електронному вигляді реалізується тільки в 2% опитаних районів Півдня України (рисунок 18).

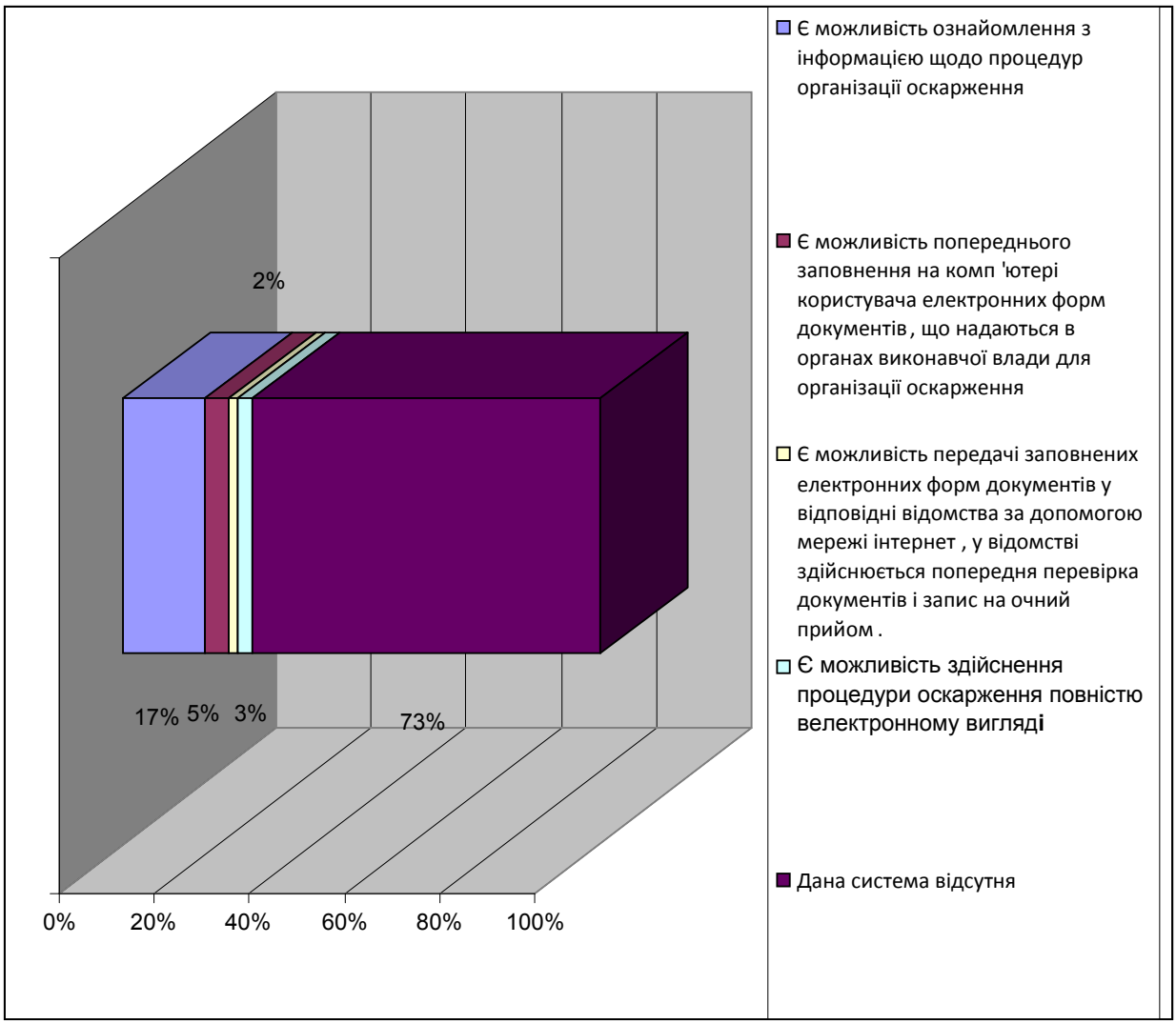

Рис. 18. Розподіл відповідей на запитання»Охарактеризуйте систему досудового (позасудового) оскарження громадянами та організаціями рішень і дії (бездіяльність) при наданні державних послуг та реалізації державних функцій органами влади в електронному вигляді у Вашому районі»

Яка можливість участі громадян і організацій в процесі проведення державних закупівель?

З усіх типів електронних державних послуг, запропонованих в анкеті, найбільшою мірою в регіонах реалізуєтьсяможливість ознайомлення з інформацією щодо процедур організації державних закупівель (рисунок 19).

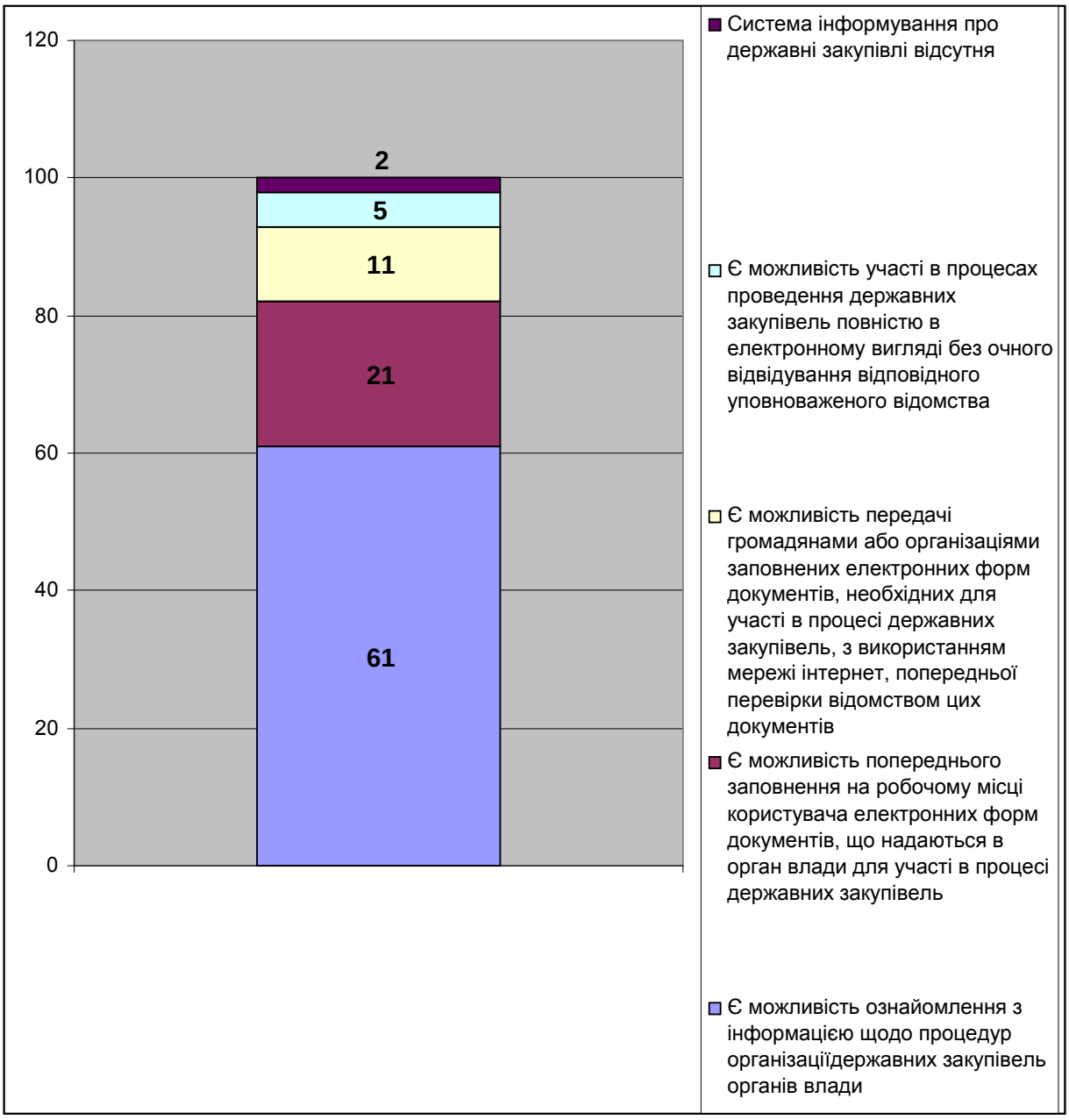

Рис. 19. Розподіл відповідей на запитання»Яка можливість участі громадян і організацій в процесі проведення державних закупівель?

4. Реалізація компонентів електронного уряду

Вкажіть, будь ласка, чи реалізуються у Вашому районі перераховані компоненти електронного уряду?

Серед усіх компонентів електронного уряду, представлених в анкеті, портал державних закупівель реалізований в більшості районів-учасників (85%).Майже у половини районів є центри сертифікації електронного цифрово-

го підпису, багатофункціональні центри та служби одного вікна, реєстри державних послуг (рисунок 20).

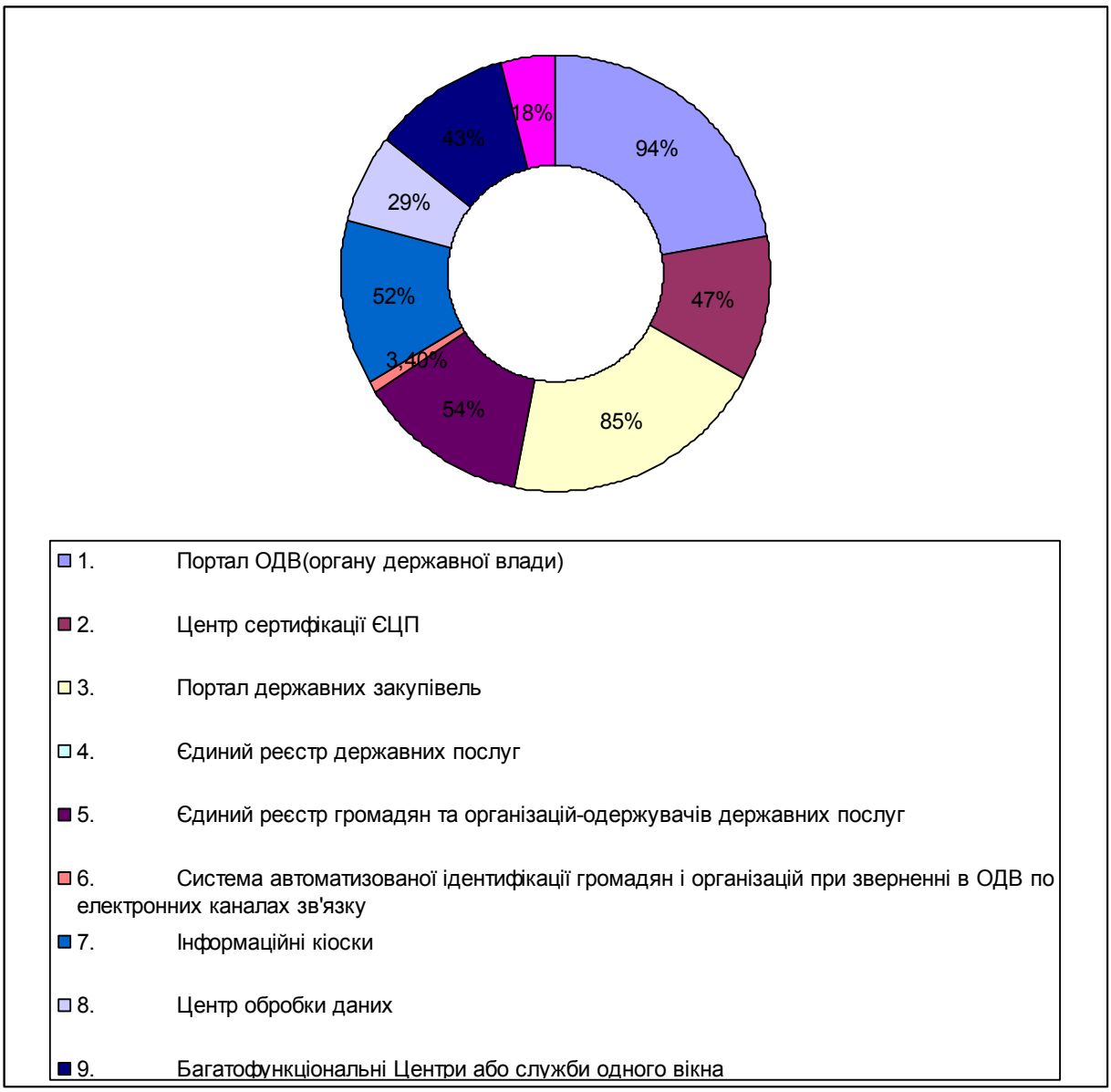

Рис. 20. Розподіл відповідей на запитання»Вкажіть, будь ласка, чи реалізуються у Вашому районі перераховані компоненти електронного уряду?»

5. Розвиток захищеної міжвідомчої системи електронного документообігу

Розвитоксистеми електронного документообігу – важливий фактор формування електронного уряду. У дослідженні цей напрям оцінювався на основі наступних показників:

– частка співробітників органів публічної влади, що використовують системи електронного документообігу;

– частка електронного документообігу в загальному обсязі;

– частка використання електронного цифрового підпису в процесах внутрішньої та міжвідомчої взаємодії.

Яка частка працівників органів державної влади Вашого району, які використовують системи електронного документообігу?

У чверті опитаних регіонів більше 85% співробітників органів влади, використовують системи електронного документообігу (СЕД), майже така ж кількість органів влади, де СЕД використовується не більше ніж 10% співробітників. Примітно, що ці дві полярні відповіді є самим численними (рисунок 21).

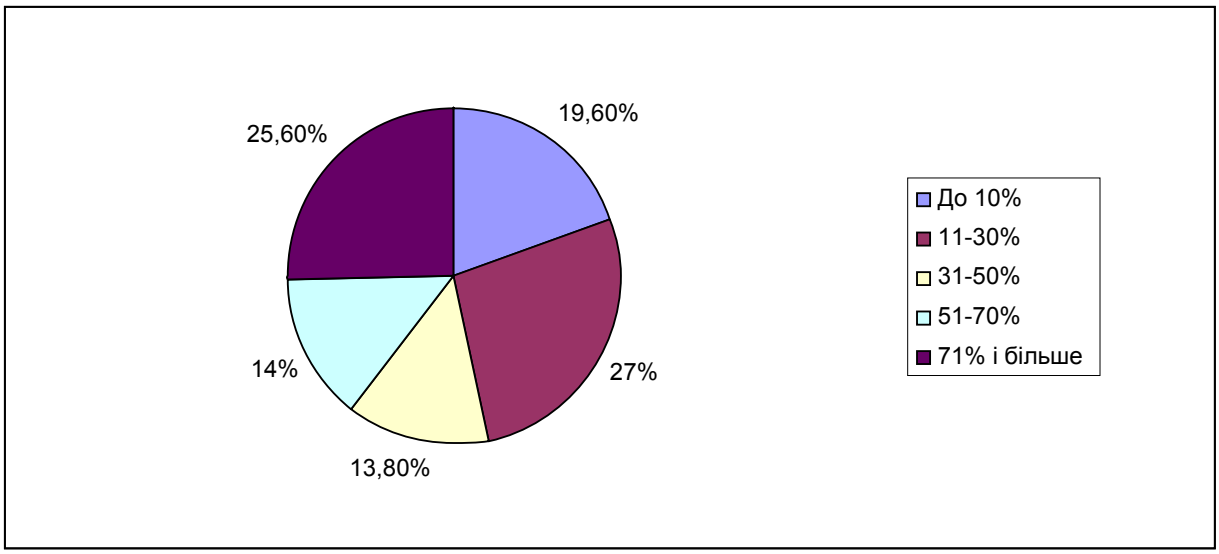

Рис. 21. Розподіл відповідей на запитання»Яка частка працівників органів державної влади Вашого району, які використовують системи електронного документообігу?»

Яку частку від загального обсягу документів займає електронний документообіг в органах публічної влади Вашого району?

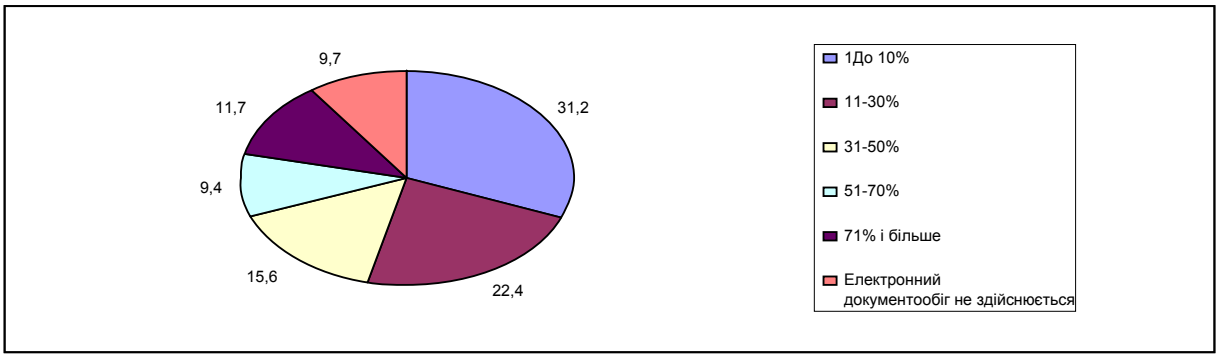

Рис. 22. Розподіл відповідей на запитання «Яку частку від загального обсягу документів займає електронний документообіг в органах публічної влади Вашого району?»

Наскільки широко використання електронного цифрового підпису (ЕЦП) в процесах внутрішнього та міжвідомчого документообігу в органах влади у Вашому районі?

У більшості районів-учасників опитування електронний цифровий підпис використовується рідко – до 10% (54%), у чверті регіонів вона не використовується взагалі (26%).

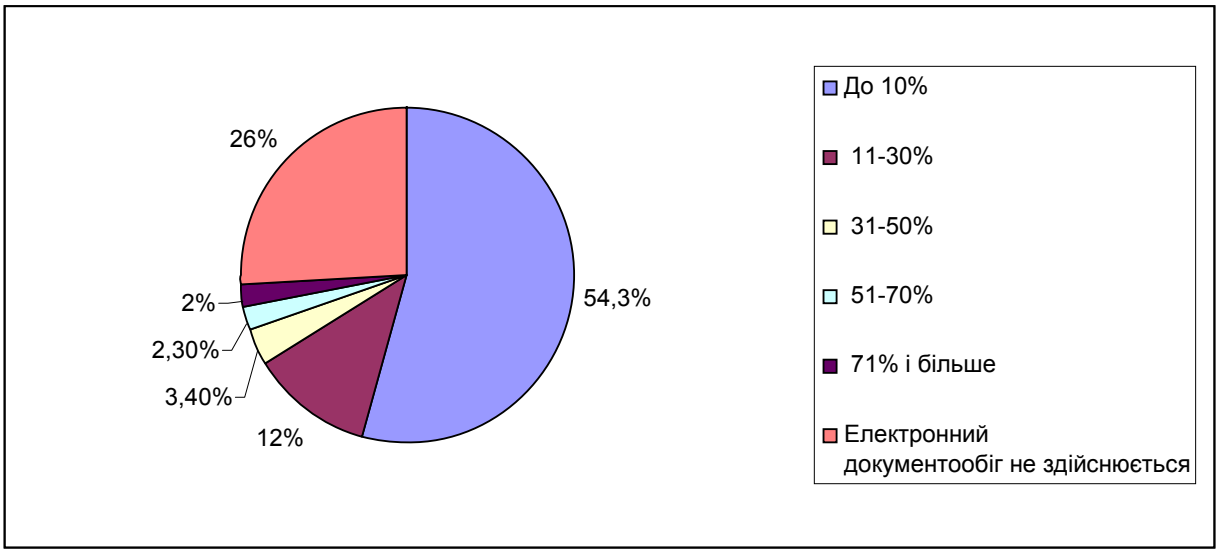

Рис. 23. Розподіл відповідей на запитання»Наскільки широко використання електронного цифрового підпису (ЕЦП) в процесах внутрішнього та міжвідомчого документообігу в органах влади у Вашому районі?»

5. Впровадження інформаційних систем планування та моніторингу діяльності в органів публічної влади

Досягнення регіонів у галузі впровадження інформаційних систем оцінювалися на основі наявності:

– інформаційних систем моніторингу діяльності;

– інформаційних систем стратегічного планування, проектного та програмного управління;

– інформаційних систем оцінки результатів за основними напрямами діяльності.

Чи використовуються в органах влади Вашого району інформаційні системи моніторингу діяльності?

Системи моніторингу діяльності відсутні у майже половини регіонів, які брали участь в опитуванні (рисунок 24).

Рис. 24. Розподіл відповідей на запитання»Чи використовуються в органах влади Вашого району інформаційні системи моніторингу діяльності?»

Чи використовуються в органах влади Вашого району інформаційні системи стратегічного планування, проектного та програмного управління?

Рис. 25. Розподіл відповідей на запитання»Чи використовуються в органах влади Вашого району інформаційні системи стратегічного планування, проектного та програмного управління?»

Чи використовуються в органах влади Вашого району інформаційні системи оцінки результатів за основними напрямами діяльності?

Результати дослідження показали, що, незважаючи на відсутність систем моніторингу в більшості опитаних регіонів, системи, що оцінюють результати діяльності в тому чи іншому вигляді присутні в органах влади83 % опитаних. Це свідчить про поступове впровадження підходу, орієнтованого на результат (рисунок 26).

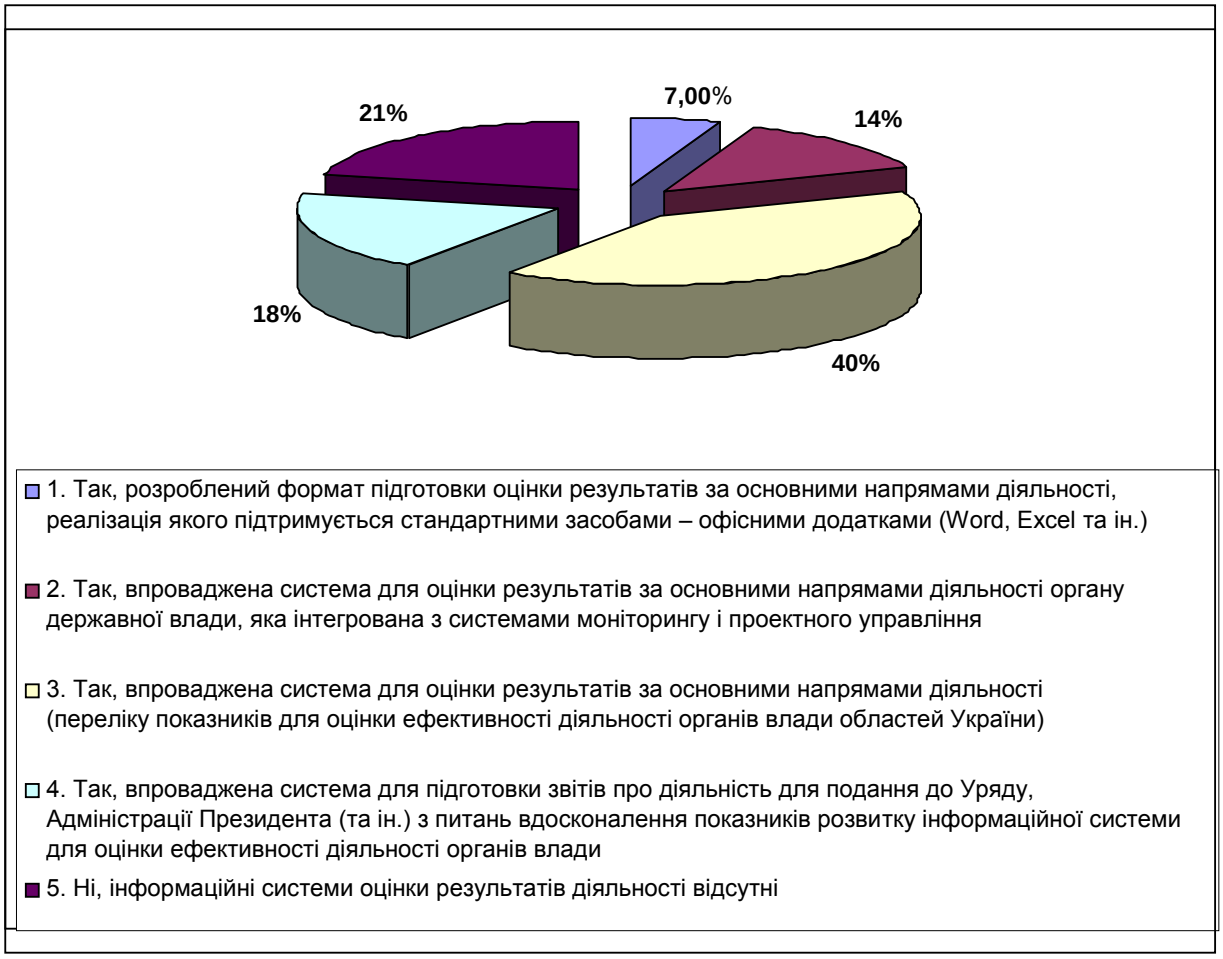

Рис. 26. Розподіл відповідей на запитання «Чи використовуються в органах влади Вашого району інформаційні системи оцінки результатів за основними напрямами діяльності?»

Чи автоматизований процес складання доповідей про результати і основні напрями діяльності у Вашому районі?

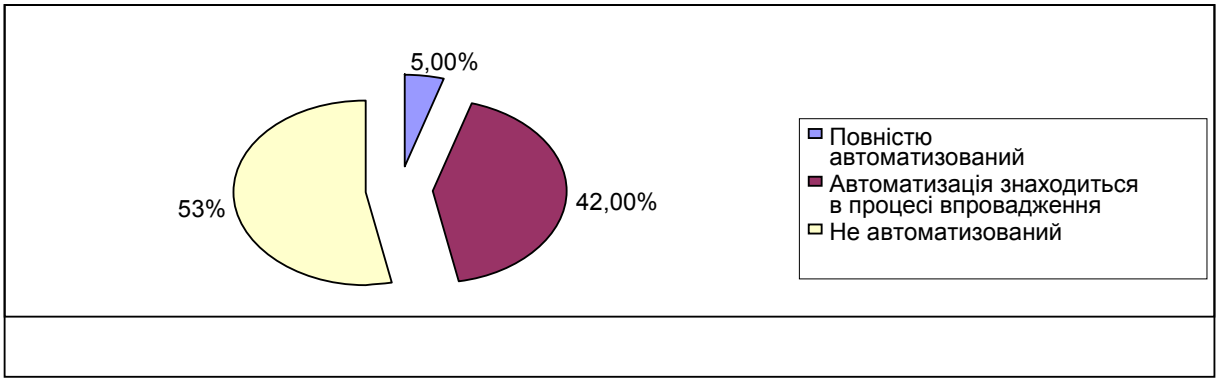

Рис. 27. Розподіл відповідей на запитання «Чи автоматизований процес складання доповідей про результати і основні напрями діяльності у Вашому районі?»

6. Розвиненість нормативної бази формування електронного уряду

Нормативно-правове забезпечення реалізації електронного уряду оцінювалося на основі наявності нормативно-правових актів і документів, що регламентують процес інформатизації в регіоні та взаємодії в електронному вигляді.

За даними опитування, затверджена програма формування електронного уряду є у половини опитаних регіонів.

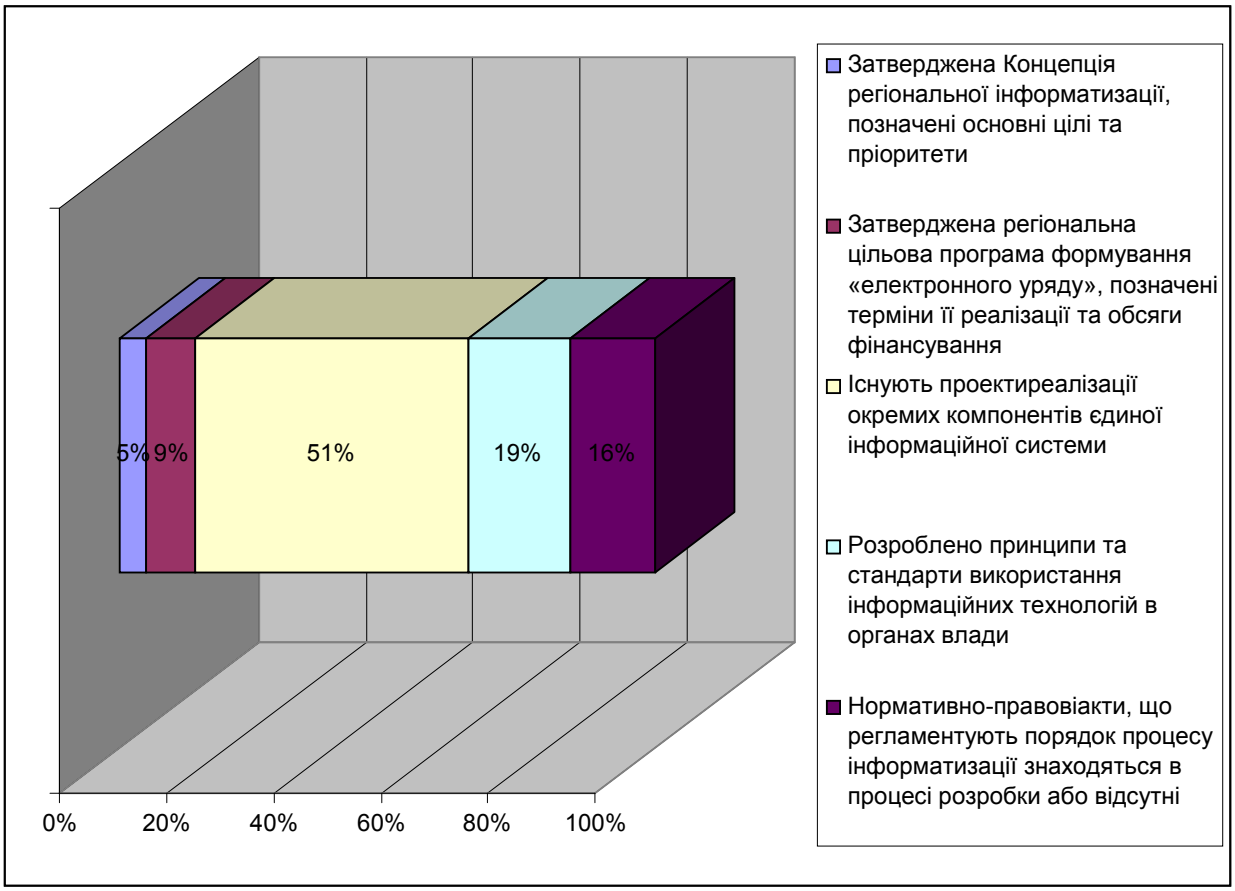

Рис. 28. Розподіл відповідей на запитання»Оцініть, будь ласка, нормативне забезпечення процесів інформатизації органів влади у вашому районі»

Чи прийняті у Вашому районі нормативно-правові акти, що регламентують міжвідомчу взаємодію органів влади, а також взаємодію між органами влади та громадянами і організаціями в електронному вигляді?

Більш, ніж у половини опитаних регіонів взаємодію між органами влади, громадянами та організаціями в електронному вигляді ніяк не регламентовано, що може утруднити можливості надання електронних адміністративних послуг (рисунок 29).

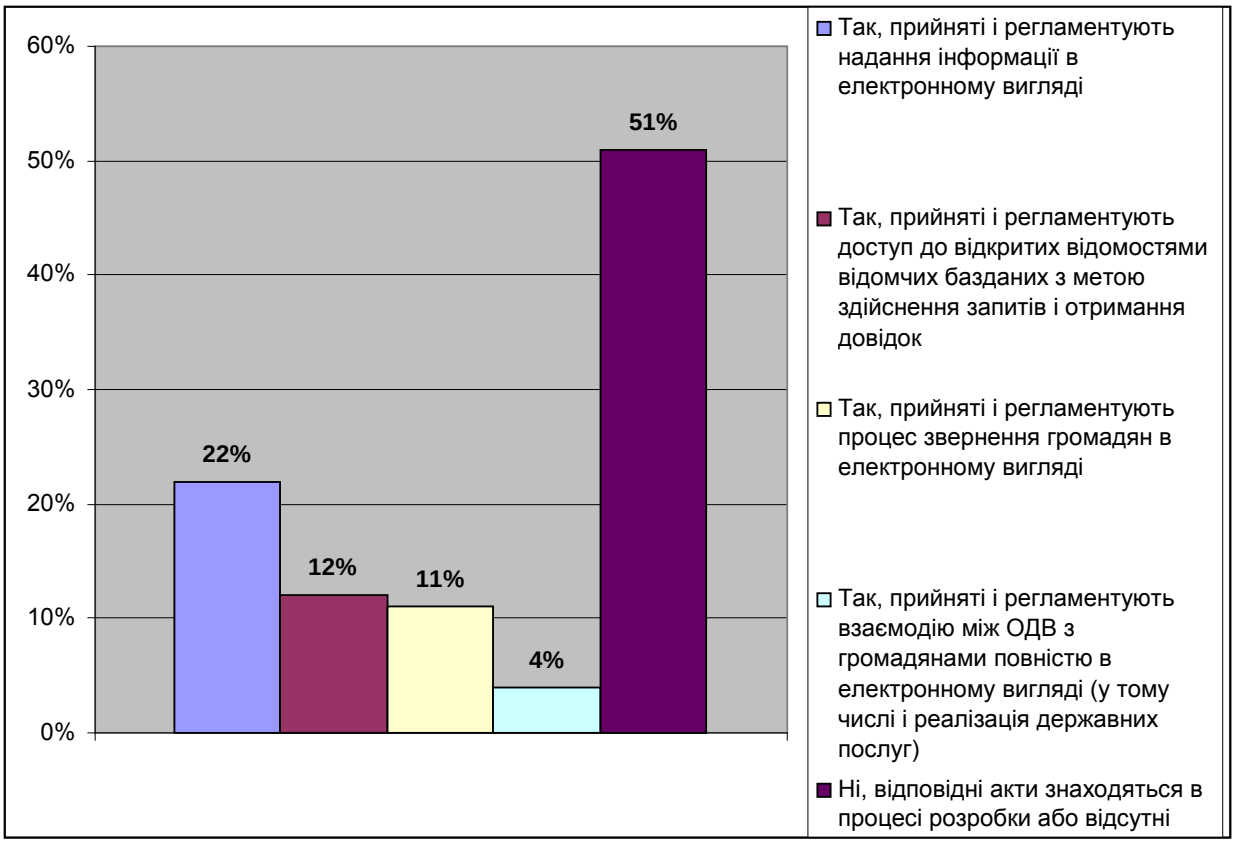

Рис. 29. Розподіл відповідей на запитання»Чи прийняті у Вашому районі нормативно-правові акти, що регламентують міжвідомчу взаємодію органів влади, а також взаємодію між органами влади та громадянами і організаціями в електронному вигляді?»

7. Фінансове забезпечення впровадження ІКТ

Яку частку становлять витрати на інформаційно-комунікаційні технології в загальній сумі бюджету Вашого району?

Фінансове забезпечення реалізації електронного уряду в регіонах визначалося обсягами коштів, що виділяються на ІКТ, у загальній сумі бюджету регіону.

У більшості опитаних регіонів витрати на інформатизацію становлять до 0,2% від загального бюджету регіону (рисунок 30).

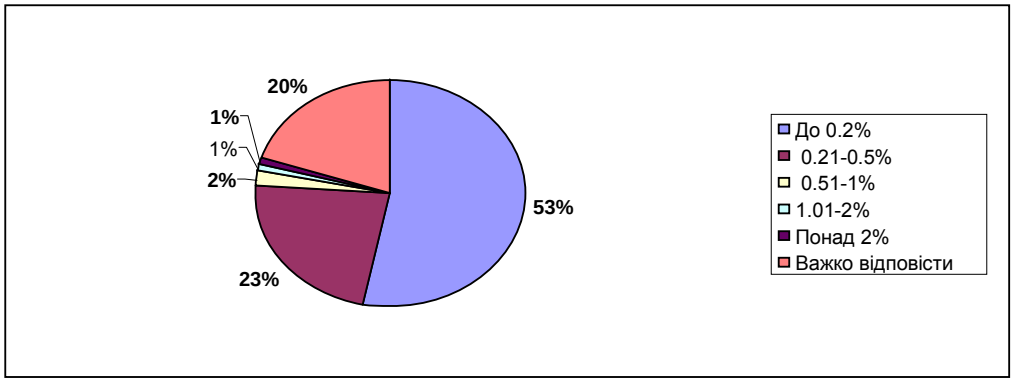

Рис. 30. Розподіл відповідей на запитання»Яку частку становлять витрати на інформаційно-комунікаційні технології в загальній сумі бюджету Вашого району?»

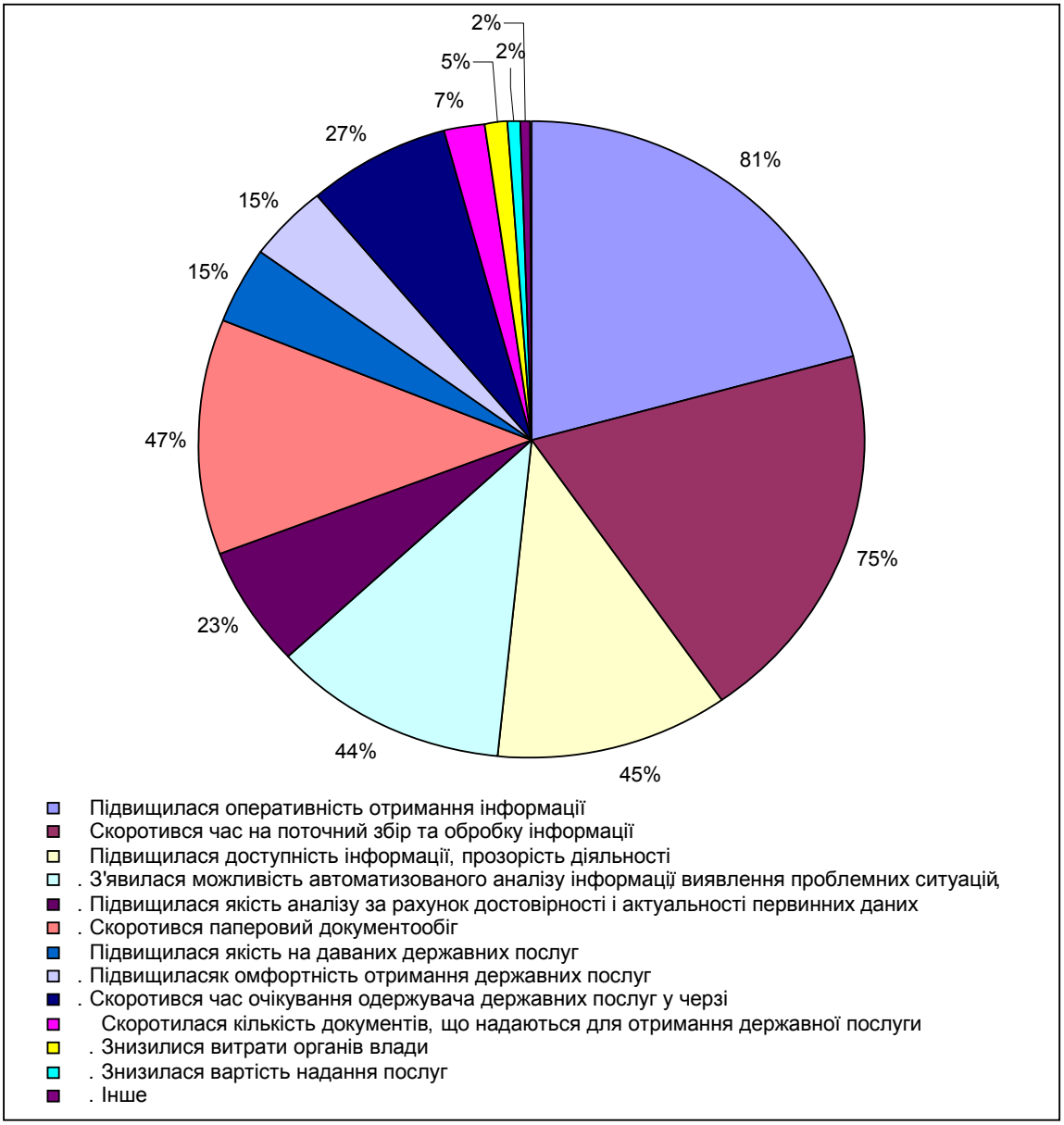

Рис. 31. Розподіл відповідей на запитання»Які ефекти були досягнуті у Вашому районі при впровадженні ІКТ в діяльність органів державної влади?»

Більшість експертів виділили такі ефекти як скорочення часу на збір інформації та її обробку підвищення оперативності отримання інформації (81%). Майже така ж кількість експертів заявили про те, що в їхньому регіоні можна вже зараз говорити про підвищенняпрозорості діяльності органів влади (76%).

8. Ефекти, досягнуті в ході впровадження ІКТ

При відповіді на запитання, «Які ефекти були досягнуті у Вашому регіоні при впровадженні ІКТ в діяльність органів державної влади?»

З якими супутніми змінами Вам довелося зіткнутися при досягненні даних ефектів?

Більшість експертів (75%) відзначили такі зміни, як збільшення кількості службових завдань, 64% експерти – збільшення видатків на підвищення кваліфікації державних службовців у сфері ІКТ, 25% – скорочення кадрів складу (рисунок 32).

Рис. 32. Розподіл відповідей на запитання»З якими супутніми змінами Вам довелося зіткнутися при досягненні даних ефектів ?»

Варто зазначити, що зростання відповідальності державних службовців до їх діяльності експерти пов’язували не тільки зі збільшенням їх навантаження (виділеної дослідниками в окрему категорію), але і з таким психологічним ефектом як страх перед дисциплінарним покаранням. Наприклад, в окремих районах, недостатнє уміння працювати в системі електронного документообігу тягне за собою скорочення премій.

Інформаційні технології розвиваються постійно, тому необхідно не тільки фіксувати відбуваються зміни, але також і оцінювати їх.

З якими проблемами Вам доводиться стикатися при впровадженні інформаційних технологій у діяльність органів державної влади?

Темпи впровадження ІКТ, на думку багатьох експертів, на даний момент знаходяться на низькому рівні. Але підвищити їх можна, подолавши головні проблеми, що перешкоджають створенню електронного уряду на регіональному рівні.

За оцінками експертів, в першу чергу необхідно вирішувати проблеми фінансування, недосконалості нормативно-правової бази, а також недостатнього рівня кваліфікації посадових осіб у сфері ІКТ (рисунок 33).

Рис. 33. Розподіл відповідей на запитання»З якими проблемами Вам доводиться стикатися при впровадженні інформаційних технологій у діяльність органів державної влади?»

Оцініть, будь ласка, рівень кваліфікації посадових осіб органу публічної влади, в якому Ви працюєте в галузі інформаційних технологій.

При аналізі даних в регіональному розрізі можна відзначити переважання «швидше достатнього», на думку експертного співтовариства, рівня кваліфікації посадових осіб у сфері ІКТ в 37 %.

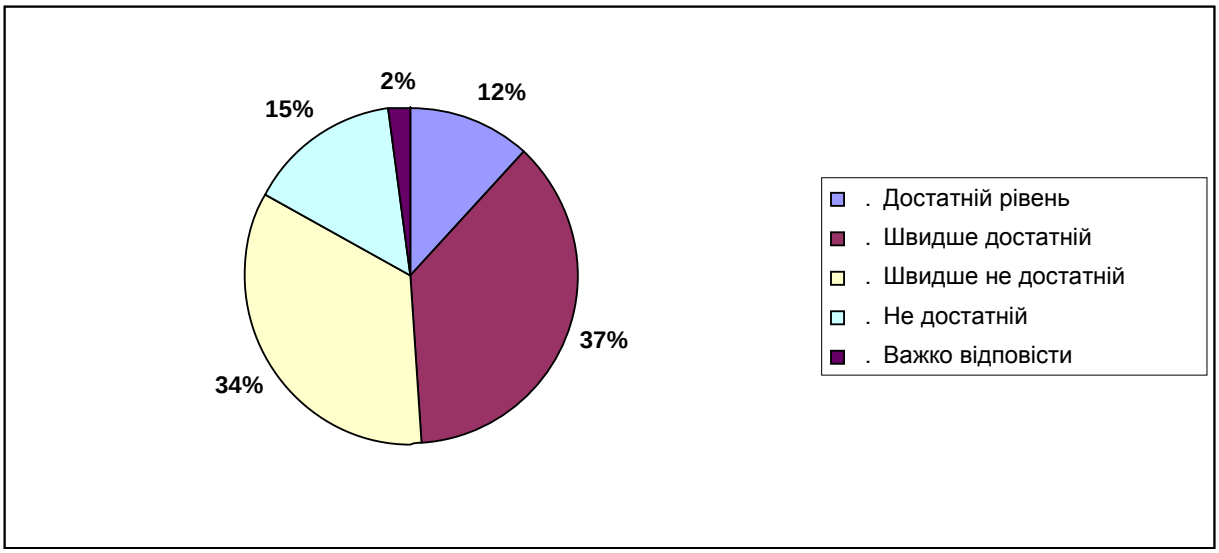

Рис. 34. Розподіл відповідей на запитання»Оцініть, будь ласка, рівень кваліфікації посадових осіб органу публічної влади, в якому Ви працюєте в галузі інформаційних технологій»

До якого року, на Ваш погляд, всі компоненти електронного уряду будуть впроваджені у Вашому районі?

Виявивши основні проблеми, позначивши досягнуті ефекти та зміни, експерти оцінили перспективи реалізації технологій електронного уряду в районах Півдня України. При відповіді на питання «До якого року, на Ваш погляд, всі компоненти електронного уряду будуть впроваджені у Вашому районі?» Респонденти в деяких випадках не могли дати однозначну оцінку у зв'язку з тим, що розробка та впровадження ІКТ є постійно розвивається процес: нові рішення і технології приходять не зміну один одному, і такий процес складно спрогнозувати. До того ж при анкетуванні багато експертів відзначали передчасність подібних питань, так як набір компонентів електронного уряду на районному рівні в даний час не закріплений у відповідних нормативних документах.

Більше половини опитаних (57%) оцінюють термін впровадження всіх компонентів електронного уряду в 3 і більше року, і тільки 7 % припускають, що на це піде 1–2 роки.

Якщо врахувати, що горизонт планування як правило, становить не більше трьох років (трирічні цільові програми, трирічні бюджети), можна констату-

вати, що основна маса експертів не вірить в комплексну реалізацію електронного уряду в межах поточного (трирічного) циклу управління.

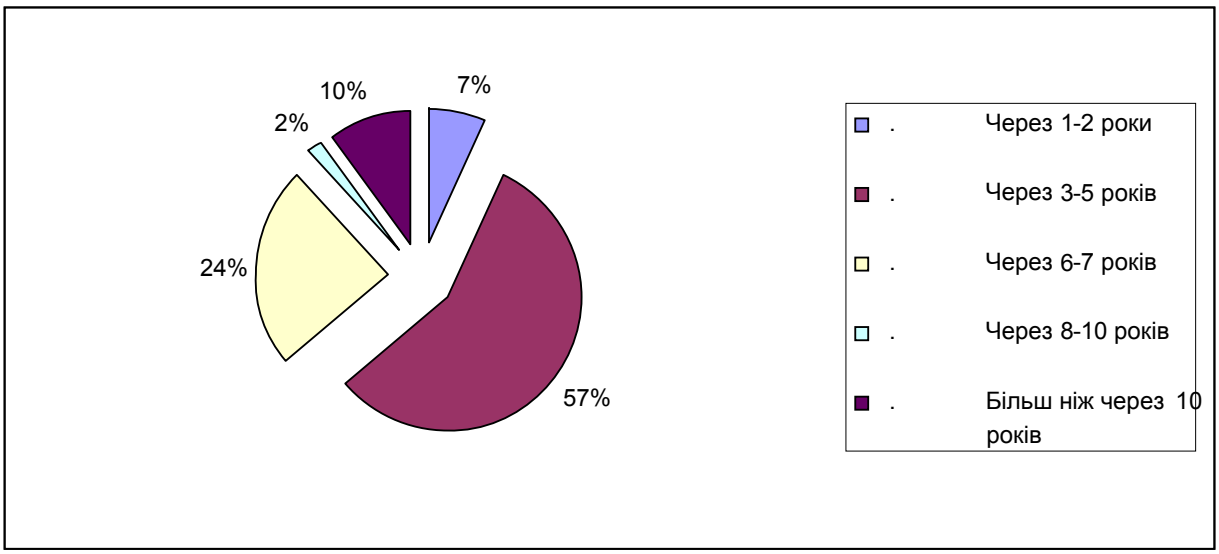

Рис. 35. Розподіл відповідей на запитання»До якого року, на Ваш погляд, всі компоненти електронного уряду будуть впроваджені у Вашому районі?»

Чи зацікавлені Ви вивчати міжнародний досвід автоматизації в управлінській сфері?

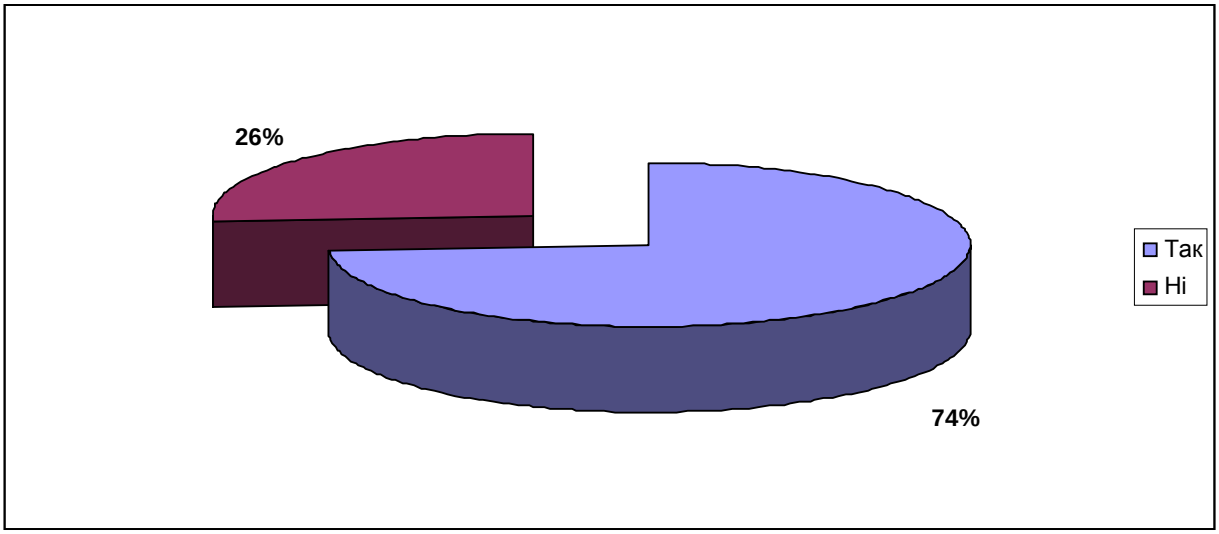

Рис. 36. Розподіл відповідей на запитання»Чи зацікавлені Ви вивчати міжнародний досвід автоматизації в управлінській сфері?»

Наскільки Ви задоволені існуючою системою автоматизації?

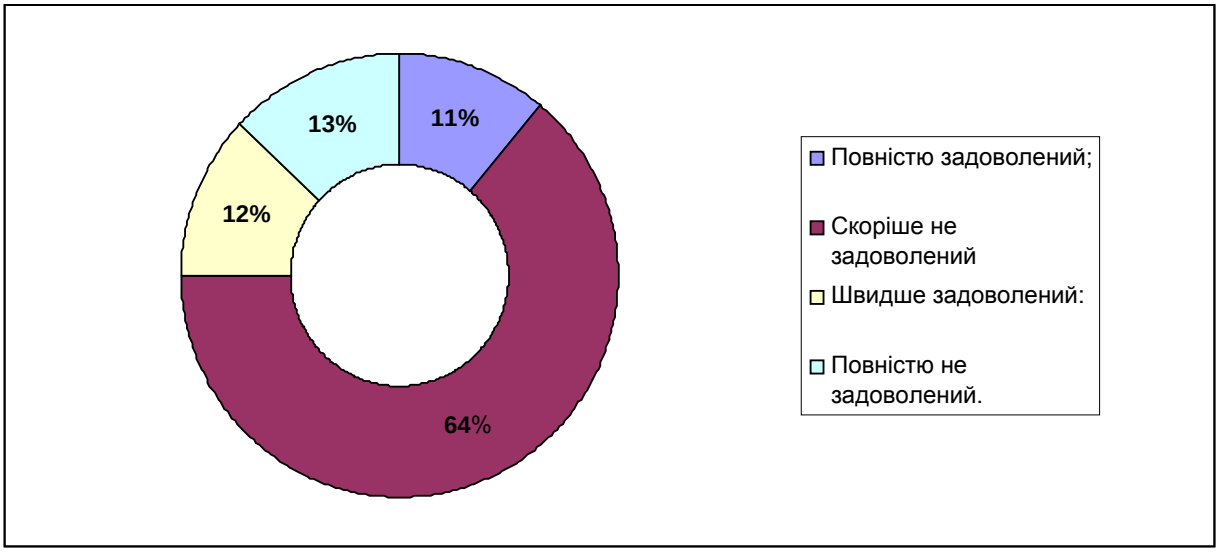

Рис. 37. Розподіл відповідей на запитання»Наскільки Ви задоволені існуючою системою автоматизації?»

Як організований прийом громадян у Вашому районі?

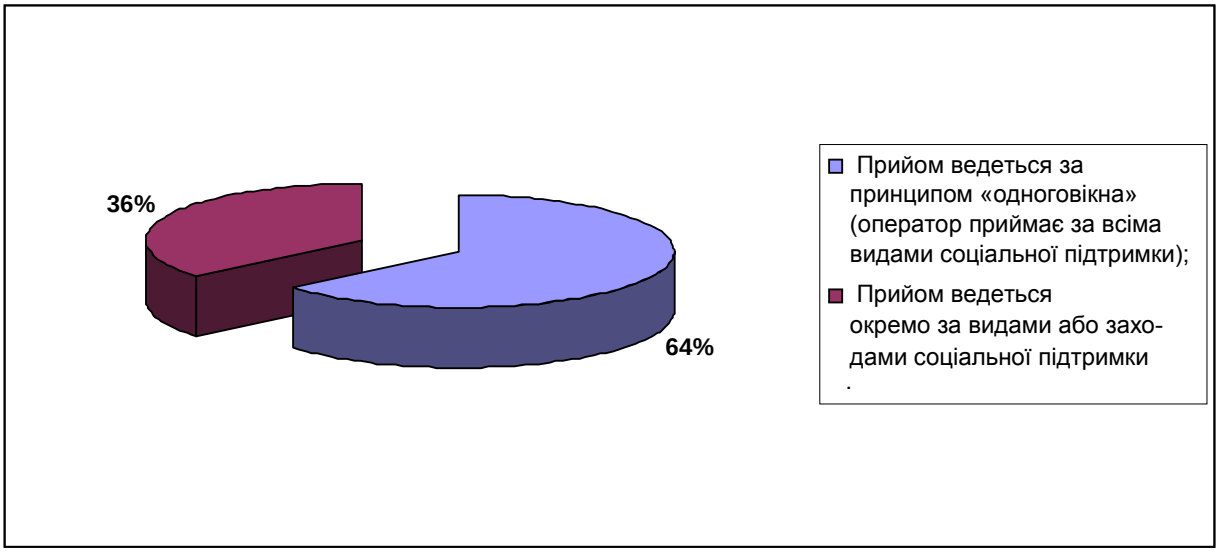

Рис. 38. Розподіл відповідей на запитання»Як організований прийом громадян у Вашому районі?»

Чи бере участь Ваше відомство в проектах по переходу до надання послуг в електронній формі?

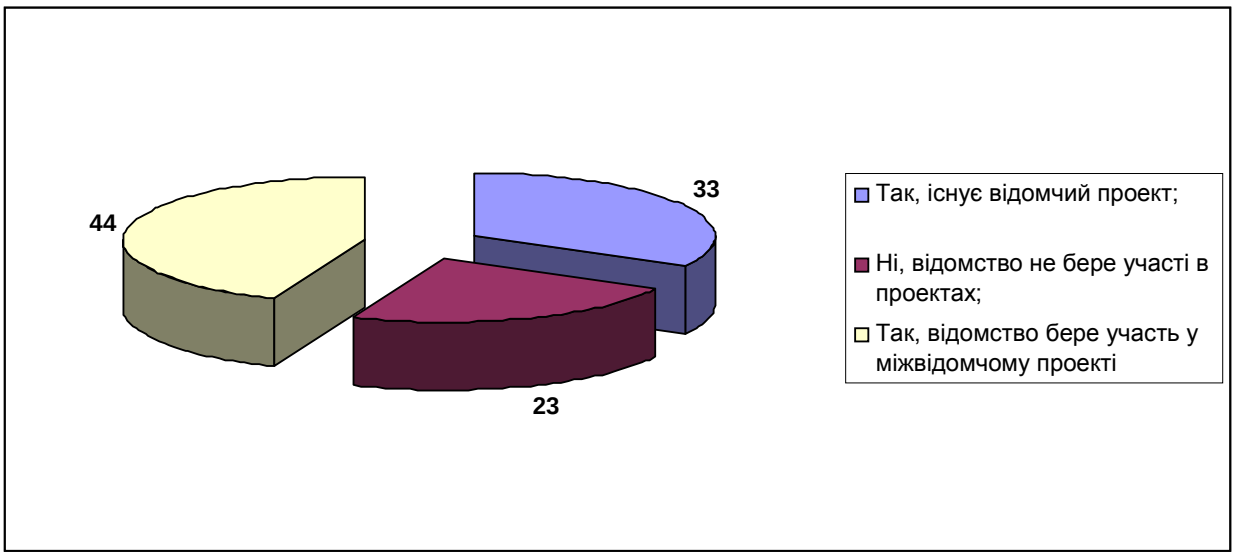

Рис. 39. Розподіл відповідей на запитання «Чи бере участь Ваше відомство в проектах по переходу до надання послуг в електронної формі?»

Які інформаційні системи Ви припускаєте використовувати для надання послуг в електронній формі?

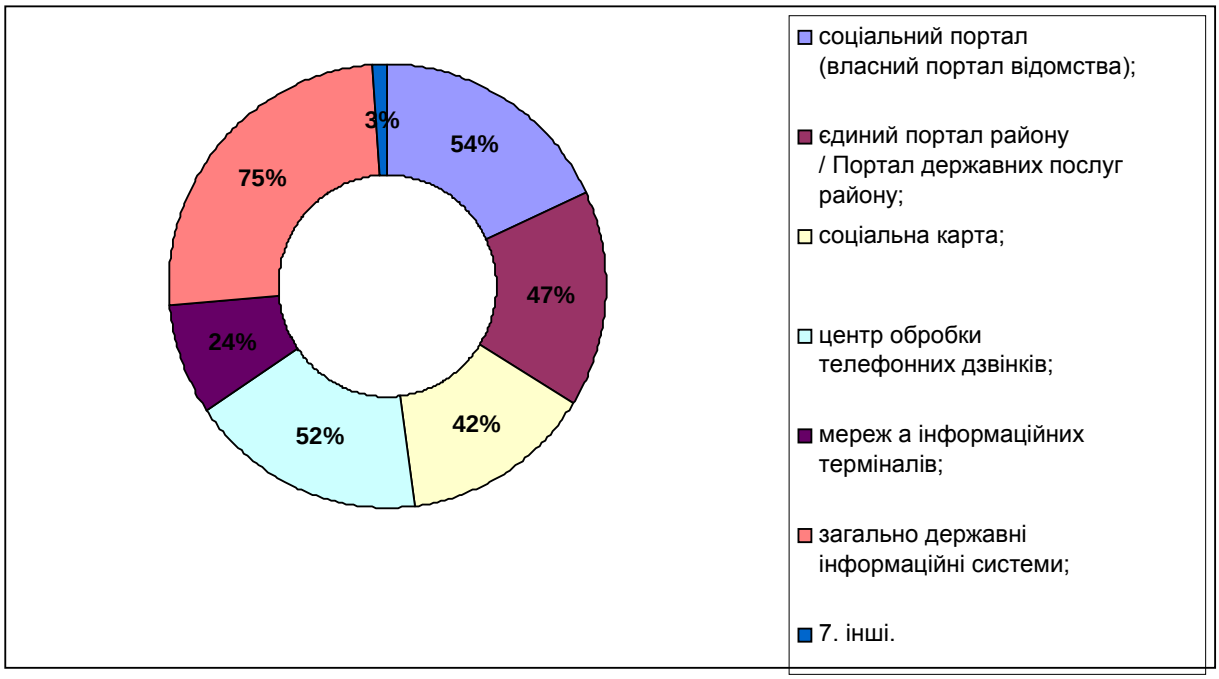

Рис. 40. Розподіл відповідей на запитання «Які інформаційні системи Ви припускаєте використовувати для надання послуг в електронній формі?»

Чи існує підвідомча установа, відповідальна за впровадження і експлуатацію інформаційних систем?

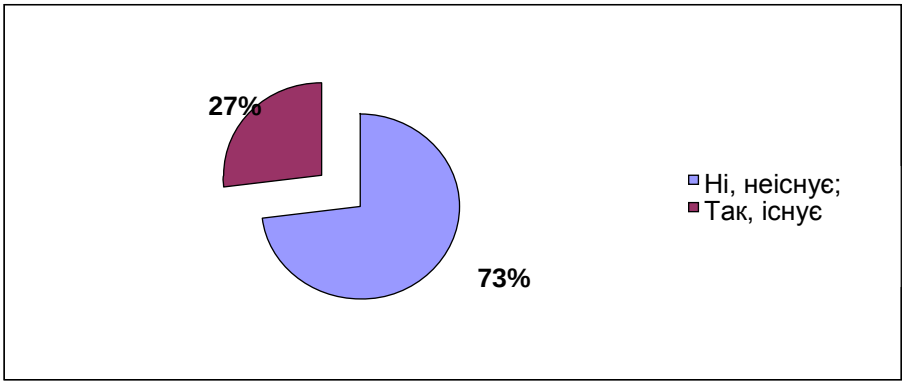

Рис. 41. Розподіл відповідей на запитання «Чи існує підвідомча установа, відповідальна за впровадження і експлуатацію інформаційних систем?»

Чи займаєтесь Ви діяльністю, спрямованою на вимір і оцінку електронного уряду? Якщо так, вони / проводяться:

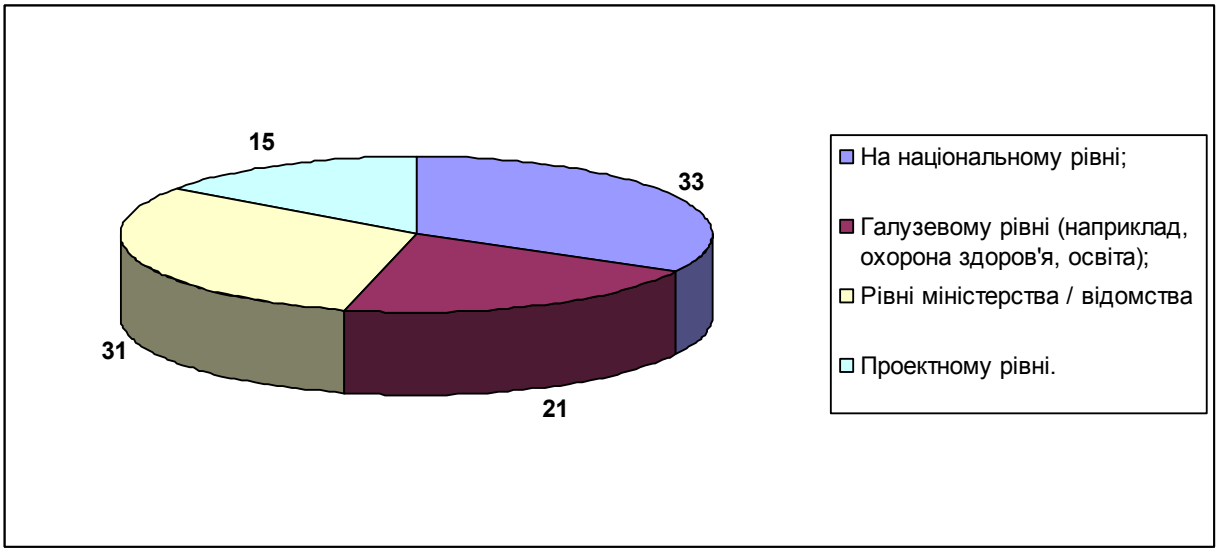

Рис. 42. Розподіл відповідей на запитання «Чи займаєтесь Ви діяльністю, спрямованою на вимір і оцінку електронного уряду? Якщо так, вони / проводяться»

У рамках проектів, які методи або інструменти були розроблені та будуть використані для вимірювання та оцінки електронного уряду на галузевому / міністерства / відомства та / або рівні проекту?

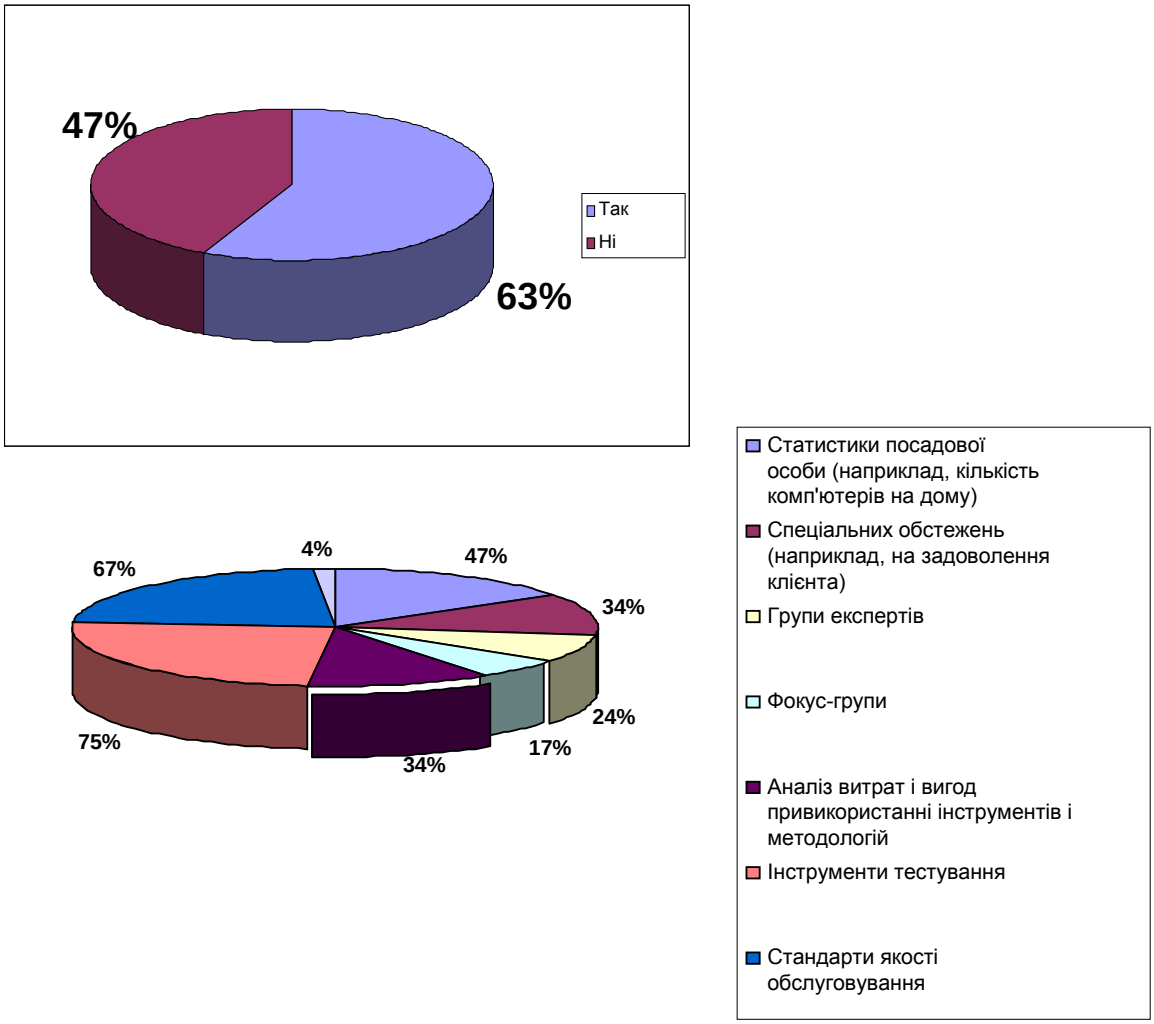

Рис. 43. Розподіл відповідей на запитання «У рамках проектів, які методи або інструменти були розроблені та будуть використані для вимірювання та оцінки електронного уряду на галузевому / міністерства / відомства та / або рівні проекту»

Які основні перешкоди для оцінки рівня електронного уряду у Вашій установі?

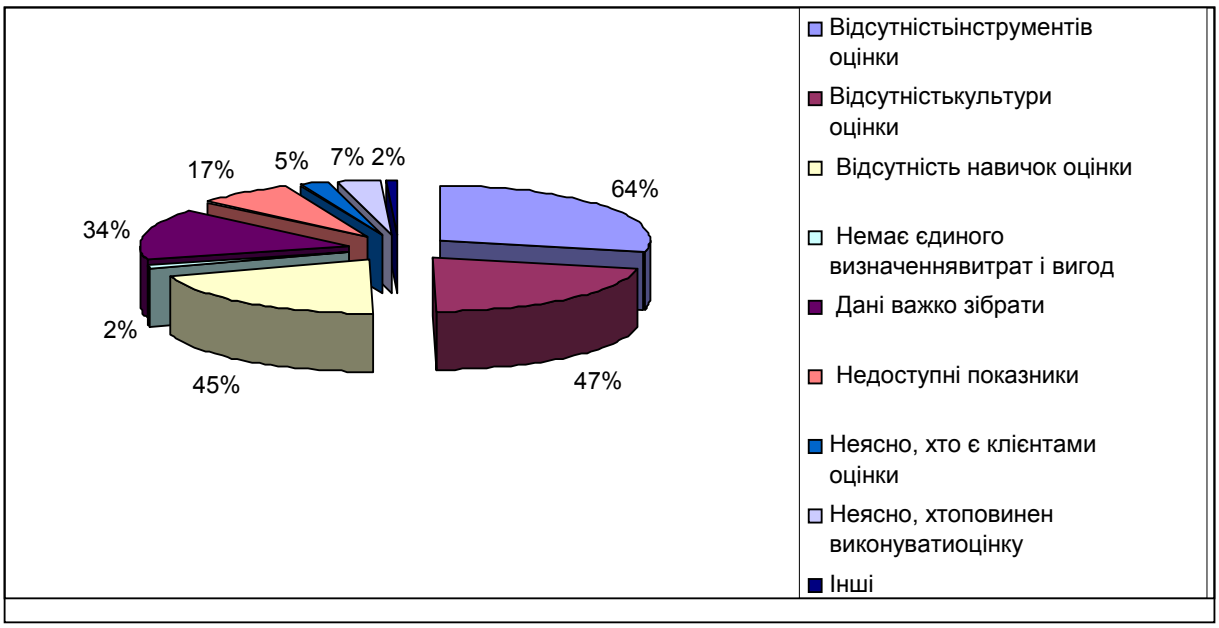

Рис. 44. Розподіл відповідей на запитання «Які основні перешкоди дляоцінки рівня електронного уряду у Вашій установі?»

Висновки. Ґрунтуючись на результатах, що були отримані при аналітичній обробці даних дослідження, можливо зробити наступні висновки:

1. Запропонований в рамках дослідження перелік індикаторів (е-індексів) та блоків (напрямів оцінки) дозволяє в достатній мірі провести оцінку стану і динаміки, тенденцій подальшого розвитку системи представлення адміністративних послуг в електронній формі.

2. На засадах аналітичної оцінки результатів проведеного анкетування щодо оцінки електронної готовності органів влади використовувати компоненти е-урядування доведено, що запропонована методика, яка передбачає використання теорії купівельної поведінки, в достатній мірі спроможнасвідчити про рівень готовності органів публічної влади впроваджувати в практику своєї роботи систему е-урядування.

3. Узагальненнярезультатів анкетування щодо оцінки електронної готовності дозволило визначити наступні проблеми впровадження сервісів е-урядування в органах публічної влади:

– відсутність єдиних адаптованих до міжнародних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів;

– відсутність стратегічних документів (концепції, стратегії та програми розвитку сервісів е- урядування на місцевому рівні);

– відсутність системи інформаційної взаємодії органів державної влади з місцевими органами самоврядування;

– обмежений або відсутній доступ юридичним та фізичним особам до державних інформаційних ресурсів;

– недосконаліть діючих веб- сайтів органів публічної влади, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна»;

– недостатні якість та кількість адміністративних послуг, що надаються із застосуванням сервісів е-урядування;

– недостатній фаховий рівень підготовки посадових осіб та громадян в плані практичного використання сервісів е-урядування;

– існуючі системи електронного документообігу органів публічної влади мають вкрай обмежену функціональність;

– відсутність загальноприйнятої національної системи індикаторів оцінювання ефективності наявних сервісів е-урядування.

З боку органів публічної влади сьогодні є певна ініціатива у впровадженні сервісів е-урядування. Насамперед, планується почати впроваджувати системи е-документообігу для автоматизації діловодства, підготовки та узгодження проектів рішень, створювати електронні центри надання адміністративних послуг тощо. Тому до першочергових завдань органів публічної влади слід віднести:

– розробку цільових програм впровадження е-урядування;

– збільшення обсягів фінансування розвитку сервісів е-урядування на рівні органів публічної влади;

– подальший розвиток систем електронного документообігу, в тому числі з застосуванням електронно-цифрового підпису;

– організацію підготовки та перепідготовки спеціалістів для потреб органів публічної влади в частині супроводу систем е-урядування.

Коли йдеться про електронне залучення, необхідно мати на увазі побудову того первинного фундаменту, на основі якого у майбутньому буде розвиватися інформаційне суспільство. Світова практика останнього десятиріччя свідчить, що оптимальним є реалізація комплексу поступових заходів на основі використання сучасних інформаційних технологій на початковому етапі розвитку інформаційного суспільства. При цьому першим кроком повинно стати створення центрів колективного доступу. Це дозволить створити відповідні передумови до формування інституту електронного залучення, оскільки кожен споживач адміністративної послуги отримає можливість скористатись нею у разі потреби. Як наслідок, у суспільстві поступово почне формуватися прошарок споживачів адміністративних послуг, які будуть постійно використовувати інформаційні технології, як альтернативу традиційної форми взаємодії між ними та органами влади.

Висновки проведеного дослідження загалом засвідчують, що в практичному контексті розвиток інформаційного суспільства прямо пропорційно залежить від двох основних факторів: електронної готовності та електронного залучення. Звичайно, можна було б розглядати ці два поняття, використовуючи традиційні підходи міжнародної практики, описуючи показники індексів чи методик електронної готовності. Але, як показано в роботі, вони лише відображають існуючий рівень інформаційного розвитку, не даючи розуміння множини критеріїв що відносяться до мотивації посадових осіб та споживачів послуг. Тому проведення відповідного соціологічного дослідження є обов’язковим та обґрунтованим для вирішення поставленої мети.

Література.

1. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» : прийнятий 22 трав. 2003 р. : № 851-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 25 . – С. 106. – Зі змінами ; ост. ред. 24 черв. 2005 р.

2. Закон України «Про електронний цифровий підпис» : Закон України : прийнятий 22 трав. 2003 р. : № 852-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 25. – С. 111.

3. Постанова КМУ від Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 року № 9 «0-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади».

4. Постанова КМУ від 27.05.2009 року N 532 «Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг»,

5. Постанова КМУ від 27.01.2010 року N 66 «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг».

6. Постанова КМУ від 11.10.2010 року N 915 «Деякі питання надання адміністративних послуг».

7. Постанова КМУ від 17 липня 2009 р. N 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» {Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУN 915 (915-2010-п) від 11.10.2010}.

8. Постанова КМУ від 1 липня 2009 р. N 724 (724-2009-п)»Деякіпитаннянаданнядержавнихплатних (адміністративних)послуг, видачідокументівдозвільного характеру».

9. Вершинская О. Существующиемоделипостроения-информационногообществаhttp://iis.iis.ru/infosoc/emag.nsf/BPA/1f41ce7df933b2dfc32568c50027cde3 .

10. Джонстон П. Технологические аспекты развития глобального информационного общества : http://www.ieie.nsc.ru:8101/~forsis/publ/poitiers/john1.html.

11. 5. Дрожжинов В., Штрик А. Электронноеправительствоинформационногообществаhttp://www.pcweek.ru/year2000/n15/cp1251/strategy/index.htm.

12. Голобуцький О.П., Шевчук О.Б. Електроний уряд. – К. : Атлант UMS, 2002. – 173 с.

13. Кліменко І.В., Линьов К.О. Технології електронного урядування. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.

14. Клімушин П.С., Серенок А.О. Електронний уряд як концепція державного управління в інформаційному суспільстві // Державне управління та місцеве самоврядування: тези VII Міжнар. наук. конгресу, 29-30 березня 2007 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 212 с.

15. Клімушин П.С., Серенок А.О. Інформаційні представництва органів державної влади України // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1 (16). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 412 с.

16. Серенок А.О. Принципи організації електронного уряду на місцевому і регіональному рівнях // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – С. 136–140.

17. Орлов О.В. Удосконалення державно-управлінських механізмів розбудови інфраструктури веб-ресурсів органів виконавчої влади // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (16). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – С. 24–31.

18. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / [Баранов О.А., Жиляєв І.Б., Демкова М.С., Малюкова І.Г.] / За ред. І.Г. Малюкової.-К.: ООО «Поліграф-Плюс», 2007. – 254 с.

19. Пероганич Ю. Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003-Туніс 2005).Підсумкові документи/ Ю. Пероганич/ К.: ДП «Звязок», 2006. – 131 с.