**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 8 Issue**

**Одеса – 2011 – Odessa**

**УДК: 342.5.**

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
*Протокол № 151/6-10 від 29 червня 2011 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, 2011. – Вип. 8. – 561 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2011.

**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**


***Іжа Микола, Овчаренко Юрій.***
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО СТРАТЕГІЙ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 10

***Берегой Тетяна.***
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ
"НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ" 25

***Бутирська Тетяна.***
ФІЛОСОФСЬКИЙ ОГЛЯД УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ 37

***Гончарова Анна.***
СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ
КОНСУЛЬСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ПЕРІОД 1920-1923 рр 54

***Козинський Сергій.***
ДЕРЖАВА В ІСТОРИЧНОМУ АСПЕКТІ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ: З ПРИВОДУ ПЕРСПЕКТИВ
МІЖДИСЦИПЛІНАРНИХ ПІДХОДІВ 72

***Колісніченко Наталя.***
УПРАВЛІНСЬКА І ПОЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ:
СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ, СТРУКТУРА ТА ВИДИ 85

***Максим'як Лідія.***
МОДЕРНІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ТРАНСКОРДОННОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ЄВРОРЕГІОНІВ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ 100

***Малиш Наталія.***
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ
МАКРОЕКОНОМІЧНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 116

***Нагорна Ірина.***
ВПЛИВ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НА ПРОЦЕСИ РЕФОРМУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄС 128

***Надолішній Петро.***
УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ НА ЗАСАДАХ
ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ:
СВІТОГЛЯДНИЙ І ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ 142

***Шубін Сергій.***
ІНТЕГРОВАНІ ПОЛІТИЧНІ МАРКЕТИНГОВІ КОМУНІКАЦІЇ
ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НИМИ 172

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

***Вакуленко Людмила, Марусич Віктор.***
ВНУТРІШНІЙ І ЗОВНІШНІЙ КОНТРОЛЬ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 185

***Голинська Олеся.***
ОРГАНІЗАЦІЙНО - ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ
ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ 200

***Горобець Ростислав, Овчар Олег.***
ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ
ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ 213

***Дарієнко Анатолій.***
НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ
ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ 228

***Зелінський Сергій.***
АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ 242

***Істратов Олександр.***
МЕХАНІЗМ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ
У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ 255

***Карпенко Владислав.***
МІЖСЕКТОРНЕ ПАРТНЕРСТВО
В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ ГРОМАД: СВІТОВИЙ ДОСВІД 275

***Комашенко Тетяна.***
ІНСТИТУТИ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ:
МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ 288

***Кривачук Людмила.***
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ
ЩОДО ДІТЕЙ: ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ПРОВАДЖЕННЯ 309

***Криницька Олена.***
ЯКІСТЬ – ГОЛОВНИЙ КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ ТОВАРІВ ТА ПРОДУКЦІЇ 330

***Львова Єлизавета.***
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ 341

***Марущак Володимир.***
ГОСПОДАРСЬКИЙ КОДЕКС І ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ 358

***Павлов Олександр.***
РІЗНОВИДИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ
ЯК СПЕЦИФІЧНІ ОБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ 391

***Панченко Ганна.***
КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ОБҐРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ
ВПРОВАДЖЕННЯ 405

***Пєклун Олексій, Нездоймінов Сергій.***
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ РЕКРЕАЦІЇ ТА ТУРИЗМУ 417

***Потапов Ігор.***
СОЦІАЛЬНИЙ ДОБРОБУТ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ
У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ 430

***Топчієв Олександр, Стефанович Андрій.***
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ ЯК СКЛАДОВА СТРАТЕГІЇ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ
БАЗОВОГО РІВНЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 443

***Фесенко Налія, Стороженко Олександр.***
ЗАГАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ОСНОВНИХ МОДЕЛЕЙ
КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ 455

***Шандрик В'ячеслав.***
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ФОРМА
НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ З БОКУ ДЕРЖАВИ 466

***Шиян Олена.***
СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ
З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ
ЖИТТЯ МОЛОДІ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ РЕГІОНІ 482

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

***Богданова Наталія.***
МОТИВАЦІЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МОЛОДИХ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ШЛЯХ
ДО ЗМЕНШЕННЯ ПЛИННОСТІ КАДРІВ 493

***Єремійчук Ольга.***
ПЕРЕБУВАННЯ У КАДРОВОМУ РЕЗЕРВІ
ЯК СКЛАДОВА КАР`ЄРНОГО ЗРОСТАННЯ
ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ (ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ) 503

***Попов Сергій, Бєдєлєва Наталія.***
ПОСАДОВА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК НОВАТОРСТВО
У ВИЗНАЧЕННІ НАВЧАЛЬНИХ ПОТРЕБ
СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 515

***Філіпова Тетяна.***
ПРОФЕСІЙНИЙ МЕНТАЛІТЕТ У КОНТЕКСТІ АНАЛІЗУ
СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ 528

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

***Балан Анатолій.***
ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВЛАСНОСТІ
У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ 514

**ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ**

***Карпенко Олександр.***
ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНИХ
ТЕХНОЛОГІЙ НАВЧАЛЬНОЇ МЕТОДИКИ В. ШАТАЛОВА
ПРИ ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ
"ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" 553

**УДК 323.213:351.746**

**Іжа Микола Михайлович**

*директор ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*к.е.н., доцент*

**Овчаренко Юрій Олексійович**

*докторант кафедри філософських та соціально-політичних наук*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*к.психол.н*

# ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО СТРАТЕГІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Досліджуються зовнішні і внутрішні чинники забезпечення національної безпеки України. Аналізується державна політика забезпечення національних інтересів. Визначаються основні напрями удосконалення державної політики забезпечення національної безпеки країни.*

***Ключові слова:*** *воєнна безпека, воєнна організація держави, національна безпека, національні інтереси України, система забезпечення національної безпеки.*

**Izha Nikolai**

**Ovcharenko Yuriy**

# PUBLIC POLICY OF STRATEGIES OF PROVIDING OF NATIONAL SAFETY OF UKRAINE

*Investigate the external and internal factors of the national security of Ukraine. Analyzes state policy of national interests. The basic directions of state policy of improving national security.*

***Keywords:*** *military security, military organization of the state, national security, national interests of Ukraine, the national security system.*

**Ижа Николай**

**Овчаренко Юрий**

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ОТНОСИТЕЛЬНО СТРАТЕГИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

*Исследуются внешние и внутренние факторы обеспечения национальной безопасности Украины. Анализируется государственная политика обеспечения национальных интересов. Определяются основные направления совершенствования государственной политики обеспечения национальной безопасности страны.*

***Ключевые слова:*** *военная безопасность, военная организация государства, национальная безопасность, национальные интересы Украины, система обеспечения национальной безопасности.*

**Постановка проблеми.** Досвід останнього десятиріччя показав, що глобалізаційні процеси, які охопили практично всі сфери життєдіяльності суспільства, проходжують неоднозначні тенденції в безпековому секторі. З одного боку, посилюються інтеграційні процеси як на глобальному, так і на регіональному рівнях. З другого боку, зростає суперництво між світовими та регіональними центрами сили за збереження й посилення свого впливу, розширюються спектр і масштаби нових викликів та загроз.

Загалом геополітична обстановка у світі характеризується такими тенденціями:

- поглибленням взаємозалежності держав в умовах глобалізації світової економіки;
- постійно зростаючим економічним розривом, який набуває незворотного характеру, між країнами з високорозвиненою економікою та більшістю інших країн світу;
- реструктуризацією та оптимізацією оновленої архітектури міжнародних відносин, що здійснюються під впливом процесів глобалізації;
- зростанням ролі міжнародних організацій і наднаціональних інститутів;

- завершенням основних інтеграційних процесів країн Західної та Східної Європи з перспективою розширення Європейського союзу;
- активним намаганням Китаю зайняти провідні позиції на міжнародній арені, насамперед в азійсько-тихоокеанському регіоні;
- намаганням Росії відновити власні економічний, технологічний, соціокультурний і воєнно-політичний потенціали, щоб закріпити своє положення як геополітичного центру Євразії;
- намаганням США зберегти світове лідерство в економічній, науково-технологічній та воєнно-політичній сферах.

За оцінками експертів, подальший розвиток геополітичної обстановки визначатиметься боротьбою за сфери впливу між основними світовими центрами сили - США, Європою, Японією, Китаєм, Росією та Індією – насамперед за ринки збуту, стратегічні ресурси та лідерство в регіоні, а також консолідацією країн, що розриваються (передусім держав ісламського світу), для захисту власних інтересів.

Головним чином розвитку міжнародної обстановки в Європі буде продовження інтеграції країн з перспективою розширення Європейського союзу. Вона визначатиметься домінуванням політичних процесів над економічними й протистоянням Росії та Європейського союзу в політичній і економічній сферах. Стрижнем протистояння залишатиметься енергетична сфера.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У роботах В. П. Горбуліна, А. В. Качинського досліджені та сформовані системи національних цінностей, національних інтересів та національних цілей, розроблені методологічні засади забезпечення національної безпеки України. Проблеми воєнної безпеки розглядали в своїх працях В. Ю. Богданович, Б. О. Косевцов, В. І. Мунтіян, Г. П. Ситник, А. І. Семенчеко, В. П. Шкідченко, В. Т. Шлемко.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми:** Зі зміною влади в Україні постали питання визначення подальших кроків в формуванні

стратегії національної безпеки держави. Необхідні серйозні зміни в співпраці з провідним стратегічним партнером для України – Росією.

**Мета статті:** на основі зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на систему забезпечення національної безпеки, визначити основні напрями підвищення її ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** Воєнно-політична обстановка у світі та довкола України характеризується прагненням більшості держав до обмеженого використання воєнної сили, скороченням чисельності збройних сил у провідних державах світу й подальшим розвитком регіональних і субрегіональніх систем безпеки. Разом з цим, збільшуватиметься кількість осередків воєнних конфліктів, розширюватиметься діяльність екстремістських, сепаратистських, релігійних і терористичних рухів та організацій, зростатиме незаконний обіг зброї й наркотиків, збільшуватиметься нелегальна міграція, зливатимуться державні й кримінальні структури, поширюватимуться міжнародні корупційні угрупування.

Нині простежуються тенденції до зростання агресивності в політиці окремих держав.

Вплив міжнародної обстановки на Україну проявляється в тому, що з огляду на вигідне геополітичне й геоекономічне положення наша держава виступає як об’єкт безпосереднього впливу провідних світових і регіональних центрів сили. Прикладом цього є тиск Росії на Україну в енергетичній та інформаційній сферах, у питаннях постачання природного газу в Україну та транзиту його до Європи.

Для України, як і для будь-якої суверенної держави, одним з найважливіших питань є національна безпека. Створюється відповідна система її забезпечення, розробляється і згідно з обраним стратегічним курсом реалізується єдина державна політика у сфері національної безпеки.

Система забезпечення національної безпеки України утворює єдиний державно-правовий механізм, у якому кожен суб’єкт безпеки виконує завдання та здійснює функції захисту життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства та держави в межах повноважень, визначених чинним

законодавством. У широкому розумінні система забезпечення національної безпеки України, як державно-політична надбудова в структурі влади, орієнтована на практичну координацію всіх видів діяльності державних і суспільних інститутів в інтересах досягнення стратегічної мети – побудови суверенної, демократичної, соціальної та правової держави.

Для створення та підтримання потрібного рівня захищеності об’єктів безпеки в Україні розробляється система нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері національної безпеки, визначаються правові основи діяльності державних органів влади та управління в цій сфері, формуються або вдосконалюються органи забезпечення безпеки та механізм контролю й нагляду за їх діяльністю.

Щоб безпосередньо здійснювати функції забезпечення безпеки особистості, суспільства й держави, в системі виконавчої влади, відповідно до законодавства, створюються державні органи забезпечення. Основними суб’єктами забезпечення національної безпеки держави є:

- Президент;
- Верховна Рада;
- Кабінет Міністрів;
- РНБО;
- Воєнна організація держави;
- Міністерство України;
- Прокуратура;
- Інші органи центральної влади;
- Національний банк;
- Суди загальної юрисдикції;
- Місцеві державні адміністрації;
- Об’єднання громадян;
- Громадяни України;
- Органи місцевого самоврядування [1; 8].

Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає повноваження основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки держави. Відповідно до них громадяни на виборах, референдумах та через інші форми реалізації демократичних принципів, а також через органи державної влади й місцевого самоврядування виявляють своє бачення національних інтересів України та засобів і способів їх захисту. У порядку виконання своїх конституційних обов'язків громадяни здійснюють визначені органами державної влади й місцевого самоврядування заходи щодо забезпечення національної безпеки України, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни, захищають свої права та інтереси, а також власну безпеку всіма законними способами й засобами [1].

Основними завданнями органів державної влади є визначення життєво важливих національних інтересів та їх пріоритетів, оцінення внутрішніх і зовнішніх загроз, визначення засобів та шляхів запобігання їм, створення державних механізмів реалізації доктрин, програм і стратегій забезпечення національної безпеки України.

Україна розглядає національну безпеку як невід'ємну складову частину безпеки у регіональному та глобальному масштабах.

Разом з міжнародними партнерами і організаціями Україна бере участь у забезпеченні безпеки і стабільності у різних регіонах світу. У разі виникнення кризових ситуацій, Україна спиратиметься на допомогу інших країн та міжнародних організацій.

Україна розцінює світову глобалізацію як об'єктивний фактор, який є наслідком наукових, технічних, економічних і культурних досягнень людства і пов'язаних з цим процесів посилення взаємної залежності різних країн. Основним результатом глобалізації у сфері безпеки є інтернаціоналізація чинників, які визначають міжнародну та національну безпеку.

Україна переконана, що глобалізація не означає нівелювання національної самобутності, а створює додаткові можливості для збагачення світовими

досягненнями національної культури, суспільно-політичної практики, які у відповідних сферах суспільного життя можуть стати вагомою часткою світової культурної спадщини.

З розширенням НАТО та Євросоюзу за рахунок держав, які межують з Україною, навколишнє середовище її безпеки стає більш стабільним і передбачуваним. Зважаючи на ці світові процеси, Україна не вбачає прямої зовнішньої загрози у воєнній сфері і не вважає жодну із держав своїм противником. Її державна політика у цій сфері є відкритою, прозорою, прогнозованою, не конфронтаційною та не спрямованою проти територіальної цілісності чи суверенітету інших країн.

Україна суттєво підвищила свій авторитет серед країн світового співтовариства завдяки важливим крокам у напрямі недопущення широкомасштабних суспільних конфліктів як миролюбна країна, яка активно підтримує процес ядерного роззброєння, прагне йти шляхом демократичних реформ, стала членом низки міжнародних організацій і залучена до багатьох міжнародних програм розвитку.

За останні роки відбулося позитивне зрушення суспільної свідомості у сфері реалізації національних інтересів України.

Внаслідок економічних прорахунків та затягування реформаторських процесів, негативних наслідків глобалізації транснаціонального характеру (тероризм, організована злочинність, нелегальна торгівля зброєю, поширення небезпечних хвороб), сукупності негативних чинників екологічного характеру та специфічних особливостей культурно-історичного розвитку України існує низка викликів, ризиків та загроз щодо досягнення стратегічних цілей:

- глобалізація в економічній та інформаційній сферах формує багаторівневу розгалужену міжнародну економічну систему, яка сприяє розвитку одних країн, але обмежує потенціал соціально-економічного розвитку менш розвинутих країн світу;
- транснаціональні корпорації та компанії здійснюють дедалі більш не підконтрольний державам вплив на ситуацію в окремих країнах та

регіонах, у тому числі у воєнно-політичній сфері, що розглядається Україною як загроза міжнародній та регіональній стабільності;

- зберігається ймовірність виникнення нових та ескалації існуючих міжетнічних і міждержавних конфліктів у безпосередній близькості від України, яка підсилюється внаслідок нестабільності соціально-економічної та політичної ситуації в деяких країнах, збільшення чисельності біженців, зростання торгівлі людьми, наркотиками та зброєю, а також національних, релігійних та міжетнічних суперечностей залишається. Транзитний потенціал України залишається предметом зростання зацікавленості організованих міжнародних злочинних угруповань [5].

Україна занепокоєна такими негативними наслідками, як поляризація рівня життя між багатими та бідними країнами, забруднення навколишнього середовища, розповсюдження небезпечних хвороб, виникнення невідомих раніше масових захворювань, неконтрольована міграція, етнічні та конфесійні напруження, збільшення масштабів і частоти техногенних катастроф, зростання загрози розповсюдження зброї масового ураження, активізація діяльності міжнародних терористичних організацій. Вони призводять до пересування центру традиційних загроз (збройне вторгнення) в бік нетрадиційних, зростання яких значною мірою зумовлено інформаційною відкритістю сучасного суспільства, вразливістю великих індустріальних міст.

Внаслідок особливостей культурного та історичного розвитку, геополітичного розташування у близькості до регіонів, з яких походить більшість цих загроз, Україна поставлена перед необхідністю вирішення завдань щодо їх попередження та нейтралізації, у тому числі шляхом активізації своєї діяльності в напрямі підвищення дієвості колективних систем безпеки та ефективності механізмів регулювання міжнародних відносин, адаптації їх до геополітичних реалій. Спостерігається посилення суперництва за перерозподіл сфер впливу між провідними світовими державами, особливо на пострадянському просторі. Наявна різновекторність їх інтересів.

Відбувається подальше загострення боротьби за контроль над джерелами енергоресурсів, їх розподілом та маршрутами транспортування. За певних обставин це може сприяти виникненню конфліктів. Відкриття потужних джерел нафти і газу в Закавказзі та Центральній Азії перетворює ці регіони на потенційно небезпечні зони можливої конфронтації. З розширенням ЄС спостерігається консолідація європейської політики та політики Росії щодо українських транспортних коридорів. Це породжує серйозну проблему щодо збереження Україною стратегічного контролю над транзитними нафто- і газопроводами, лініями електропередач, залізницями, портами, а також проблему щодо нарощування об'ємів транзитних товарів і сировини через територію України.

Визначальними чинниками, що впливають на стан національної безпеки України, є внутрішньополітична обстановка, зовнішньополітичний курс та ефективність державної політики в секторі безпеки.

Суперечливі процеси трансформування державної влади, що відбувалися протягом останніх років, боротьба за владні повноваження та домінування корпоративних інтересів над загальнонаціональними дестабілізували ситуацію в державі й негативно позначилися на ефективності її зовнішньополітичного курсу. Результати попереднього аналізу дають підстави стверджувати, що зовнішня політика України містить ряд гострих проблем, які набувають хронічного характеру і свідчать про накопичення кризових тенденцій.

В умовах наростання нових викликів і загроз в Україні не сформовано цілісної, ефективної й збалансованої системи інституційно-правових механізмів реалізації зовнішньої політики, не розроблено стратегії дії влади на ключових напрямах, простежується хронічний дефіцит кадрового й ресурсного забезпечення реалізації зовнішньополітичного курсу, зовнішня політика не підкріплюється ефективними діями всередині країни.

До цього часу не вдалося досягти прориву на головних зовнішньополітичних напрямах – у відносинах з Європейським союзом, Росією та США. Попри активізацію контактів з НАТО, перспективи приєднання до

Альянсу стали об’єктом гострої внутрішньополітичної боротьби. Деклараціями залишилися наміри набуття Україною регіонального лідерства. Законсервовано проблеми остаточного оформлення державного кордону практично з усіма суміжними державами.

Зовнішня політика України, перебуваючи під впливом кон’юктурних інтересів окремих груп державно-політичної еліти, до недавнього часу здійснювалася у «ручному режимі». Внаслідок цього не сформовано стабільної суспільної підтримки зовнішньополітичного курсу країни.

З огляду на аналіз чинників розвитку міжнародної обстановки та наявних зовнішніх і внутрішніх політичних проблем, виникає нагальна потреба сформувати ефективну систему захисту національних інтересів держави, здатну адекватно реагувати на сучасні загрози й виклики.

Національні стратегічні цілі України є проекцією пріоритетних національних інтересів її розвитку, які визначаються передусім необхідністю захисту суверенітету і незалежності України, забезпечення непорушності її кордонів та територіальної цілісності, створення умов для забезпечення прав і свобод людини, демократичного розвитку та економічного процвітання держави як основи зростання добробуту її громадян, захисту та подальшого розвитку духовних цінностей. Вони спрямовані на виконання наступних стратегічних завдань:

*у зовнішньополітичній сфері:*

- створення ефективних гарантій нейтралізації зовнішніх загроз національним інтересам та умов їх виникнення, забезпечення Україні гідного її значенню геополітичного статусу як рівноправного суб’єкта у системі міжнародних відносин;
- приєднання до міжнародних інституцій, які засновані на гуманних цінностях, участь у їх діяльності є істотною частиною Стратегії, яка визначає як пріоритет європейську та євроатлантичну інтеграцію України;

- створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного економічного і соціального розвитку України;
- активізація міжнародного співробітництва з усіма сусідніми державами та провідними державами світу;
- покращання обслуговування зовнішньої заборгованості і гарантійних зобов'язань держави;
- поступове зменшення залежності України від міжнародних фінансово-кредитних організацій;
- розв'язання проблем зменшення внутрішньої нелегальної міграції та оптимізації міграції громадян України за межі країни та умов їх перебування там;
- очищення законотворчого процесу від небезпечних зовнішніх впливів, з боку фондів, центрів, PR-агенцій, мас-медіа, що фінансуються з-за кордону;
- налагодження дієвих механізмів відтворення інтелектуального потенціалу України, стимулювання процесів пошуку проривних технологій та створення умов для своєчасного підключення до технологічних проривів, що здійснені за кордоном [8];

*у сфері державної безпеки:*

- ефективна боротьба з політичним екстремізмом і тероризмом, організованою злочинністю і корупцією;
- забезпечення реальної безпеки громадян, суспільства і держави;
- створення всеохоплюючої системи соціальної безпеки особи і суспільства, яка включатиме охорону громадського порядку і захист національних інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз;
- попередження корупції у правоохоронних органах і органах державної влади та місцевого самоврядування;
- боротьба з «тіньовою» економікою, викорінення економічних причин її виникнення, демонополізація економіки, обмеження

дозвільних функцій держапарату, покращання роботи податкових служб;

- зміцнення міжнародної кооперації у боротьбі з організованою злочинністю, наркобізнесом, контрабандою, міжнародним тероризмом;
- удосконалення чинного законодавства та організаційно-правових механізмів боротьби зі злочинами терористичної спрямованості, організованою злочинністю та корупцією [3];

*у воєнній сфері та сфері безпеки Державного кордону України:*

- запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у воєнній сфері;
- створення сприятливих умов для гарантованого захисту національних інтересів, протидії воєнним загрозам;
- надійна охорона території України від можливої збройної агресії, забезпечення непорушності кордонів;
- забезпечення стабільного і ефективного функціонування Воєнної організації держави як найважливішої складової загальної стабільності у державі, вирішального фактора зміцнення її суверенітету і національної безпеки;
- підготовка та реалізація загальнодержавних програм розвитку Збройних сил України, озброєння та військової техніки, інших державних програм;
- продовження військової реформи на основі нової Воєнної доктрини України, яка ґрунтується на принципі розумної достатності військових можливостей держави і має винятково оборонний характер, якою визнано пріоритетними політико-дипломатичні та інші невоєнні методи забезпечення оборони і воєнної безпеки України;

- забезпечення постійного технічного оновлення, створення нової військової техніки і систем озброєння, які відповідають світовим зразкам та стандартам;
- досягнення сумісності військової техніки і засобів зв'язку з європейськими зразками як важливої умови зміцнення партнерських відносин України з європейськими військово-політичними структурами [7].

Україна усвідомлює, що повинна мати можливість рішучого застосування військової сили для захисту своїх життєво важливих національних інтересів у випадках, коли потенціал невоєнних засобів буде вичерпано. Такий підхід дозволить створити надійні гарантії забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності України, зміцнення національної безпеки держави, зокрема й шляхом участі українських військових підрозділів у миротворчих місіях під егідою ООН.

У межах здійснюваної військової реформи створюватиметься сучасна законодавча база, яка повинна забезпечити:

- поступовий перехід до невеликої, але добре оснащеної і підготовленої професійної армії, сформованої за принципом вільного контрактного найму;
- створення і реалізацію сучасних програм військового навчання призовників, підготовку і перепідготовку резервістів;
- поступовий перехід армії на світові військово-організаційні і технологічні стандарти;
- приведення у відповідність до сучасних вимог системи військової освіти і професійної підготовки військовослужбовців, бюджетне фінансування, що дозволить підняти боєздатність армії на новий організаційно-технічний рівень, істотно підвищити рівень життя військовослужбовців, посилити їх соціальну захищеність, вирішити житлову проблему, підвищити їх доходи і рівень життя;

- налагодження дійового демократично-цивільного контролю за діяльністю Воєнної організації держави, усіх її структурних ланок з боку громадських організацій, ветеранських спілок і об'єднань, подолання випадків скоєння злочинів військовослужбовцями, що має місце в армійському середовищі, проявів «нестатутних відносин», фактів корупції і організованої злочинності.

Основною умовою ефективності реалізації завдань захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз є прискорене реформування структур безпеки й оборони держави та підвищення ефективності функціонування всіх, без винятку, суб'єктів забезпечення національної безпеки.

**Висновки.** Аналіз стану національної безпеки України показав, що загрози їй мають тенденцію до зростання, а їхній потенціал зосереджений в економічній, соціально-політичній, міжнародній, військовій, інформаційній та екологічній сферах. Більшість із них мають довготривалий характер.

Першочерговою проблемою забезпечення національної безпеки є відстеження й оцінення рівня загроз національним інтересам, а також прогнозування розвитку тієї чи іншої ситуації, пов'язаної з досягненням чи захистом відповідного національного інтересу, без чого оцінка загроз буде неповною і з практичного погляду малоефективною.

Аналіз стану національної безпеки України як держави, яка відносно недавно здобула незалежність і перебуває на перехідному етапі свого розвитку, дає змогу стверджувати, що суперечливі процеси трансформування державної влади негативно позначилися на ефективності функціонування системи забезпечення національної безпеки. Отже, питання, пов'язані з визначенням основних принципів і пріоритетних завдань у сфері національної безпеки й оборони в сучасних умовах, а також з їх реалізацією, набувають особливої актуальності.

## Література.

1. Закон України “Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, № 39.

2. Богданович В. Ю. Теоретичні основи аналізу проблем національної безпеки держави в військовій сфері. – К. : Основа, 2006 – 296 с.

3. Горбуліни В. П., Качинський А. В. Визначення цілей формування державної політики національної безпеки України // Стратегічна панорама,- 2006. – № 13. – С. 13–26.

4. Горбуліни В. П., Качинський А. В. Пріоритетність національних інтересів у світлі національної безпеки України // Стратегічна панорама, – 2005. – № 3. – С. 11–18.

5. Ситник Г. П., Богданович В. Ю., Єжеєв М. Ф. Геополітика і національна безпека: Навч. прсіб.- К. Центр навчальної літератури, 2004. – 74 с.

6. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади визначення, класифікація та оцінки системи загроз національної безпеки і рекомендації щодо їх удосконалення // Вісн. Нац. акад.. держ. упр. – 2007. – № 3. – С. 86–108.

7. Шкідченко В. П., Кохно В. Д. Елементи теорії воєнною безпеки / Нац. ін-т стратег. досліджень. – К., 2001. – 198 с.

8. Рачок А., Шангіна Л. Зовнішня політика та політика безпеки // Нац. безпека і оборона. – 2007. – 33. – С. 64–77.

**УДК 342.5**

**Берегой Тетяна Анатоліївна**
*доцент кафедри регіональної політики*
*та публічного адміністрування*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*
*к.держ.упр.*

# ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ»

*Дана стаття присвячена аналізу концепції New Public Management, її перекладу українською мовою різним вченими, як українськими, так і російськими. Проаналізовані основні принципи відновлення сучасних систем державного управління концепції New Public Management. Приведені основні функції науки менеджменту та проведена паралель з діяльністю органів публічної влади, запропоновано на основі аналізу видів менеджменту додати до цього переліку публічний менеджмент.*

***Ключові слова:*** *New Public Management (новий публічний менеджмент), публічне адміністрування, менеджмент, управління, адміністрування.*

**Beregoy Tetyana**

# THEORETICAL BASES OF DETERMINATION OF TERM ARE «NEW PUBLIC MANAGEMENT»

*This article is devoted the analysis of conception of New Public Management, its translation, into Ukrainian language different by scientists, both Ukrainian and Russian. Basic principles of proceeding in the modern systems of state administration of conception of New Public Management are analysed. The basic functions of management science and conducted parallel are resulted with activity of organs of public power, it is suggested on the basis of analysis of types of management to add a public management to this list.*

***Keywords:*** *New Public Management, public administration, management, administration.*

**Берегой Татьяна Анатольевна**

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРМИНА «НОВЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ»

*Данная статья посвящена анализу концепции New Public Management, ее перевода на украинский язык разными учеными, как украинскими, так и российскими. Проанализированы основные принципы возобновления современных систем государственного управления концепции New Public Management. Приведены основные функции науки менеджмента и проведена параллель с деятельностью органов публичной власти, предложено на основе анализа видов менеджмента добавить к этому перечню публичный менеджмент.*

***Ключевые слова:*** *New Public Management (новый публичный менеджмент), публичное администрирование, менеджмент, управление, администрирование.*

**Постановка проблеми.** В науковому просторі сьогодення і в закордонних країнах, і в Україні йде мова про реформування публічного адміністрування. Так, навіть з’являються програми курсів з підготовки фахівців публічного адміністрування (в різних вищих навчальних закладах дисципліна має свою назву), в межах яких піднімаються питання перш за все моделей публічного адміністрування та характеристики концепцій управління, потрібних для публічного адміністрування.

Наука публічного адміністрування охоплює багато секторів та інститутів сучасного суспільства, знаходиться в призмі як мінімум трьох глобальних підходів, які оцінюють перспективи розвитку публічного адміністрування:

- ринково-ліберального, який сформульований в концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого управління та опирається на ринкову модель, «байдужу до політики», в якій громадянин постає в якості споживача та клієнта;

- ліберально-комунітаріаністського, який розвивається в концепції «політичних мереж» та спирається на розвитку структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави та суспільства, а також визнає рівність громадян, як і інших суб'єктів мережі;
- демократичного громадянства, який спирається на особливе «рецептивне» (або «сприйнятливе») адміністрування, покликане служити громадянину, а не клієнту або споживачеві (до останнього напряму відноситься концепція менеджменту, що бере участь, «рецептивного адміністрування») [9].

України зараз стоїть на межі застосування першого глобального підходу – ринково-ліберального. Цей підхід засновується на використанні такої концепції New Public Management (далі – NPM). Навмисно цей термін наводимо англійською мовою, так як загальноприйнятого перекладу цього терміну немає ні в російській, ні в українській науковій літературі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Хоча для України концепція NPM є достатньо новим явищем, але багато вітчизняних науковців вже висвітлюють це питання в своїх статтях. Так, окремі науковці приділяють увагу саме моделі публічного адміністрування, його історичним витокам [14], європейському досвіду публічного адміністрування [2], завданням публічного адміністрування [22], стану вітчизняного публічного адміністрування [7, 11], особливостям інституціалізації публічного адміністрування [6], інструментам публічного адміністрування [10, 12] та ін. Питання реформування публічного управління за рахунок концепції NPM висвітлюють у своїх статтях З. В. Балабаєва [1], Л. І. Лозовська [8], В. Г. Купчанко [5], М. В. Пасічник [15–17], Л. Л. Приходченко [19], І. Г. Аберніхіна [8], С. О. Кохан [4], Ю. П. Шаров [23] та ін. Як зазначалось раніше, хоч і висвітлюються ці питання в наукових виданнях багатьма вченими, але в них по-різному називається концепція NPM українською мовою. Отже, пропонуємо проаналізувати та запропонувати більш прийнятну назву концепції NPM українською мовою.

**Мета статті.** Отже, пропонуємо приділити увагу в даній статті саме цьому питанню, спробувати знайти найбільш прийнятний переклад для такого поняття як NPM.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У вітчизняній науковій літературі зустрічаються такі назви концепції NPM:

- «нове публічне управління» [14, 19];
- «нове публічне адміністрування» [24, 19];
- «новий державний менеджмент» [4];
- «новий публічний менеджмент» [1, 5, 17, 21];
- «New Public Management» тобто без перекладу [8].

В російських джерелах вживається словосполучення «новый государственный менеджмент» [3], «новый публичный менеджмент» [9], «новый социальный менеджмент» [20].

По-перше, визначимось з перекладом «management», яким словом його відобразити в концепції NPM: «менеджмент», «управління» чи «адміністрування». Наведемо визначення цих слів.

З ґрунтовного Оксфордського словника англійської мови можна отримати такі тлумачення менеджменту: спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво керувати; вміння та адміністративні навички організовувати роботу апарату управління; органи управління, адміністративні одиниці, служби та підрозділи.

У фундаментальній книзі М. Х. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоурі «Основи менеджменту» даються такі визначення менеджменту [13]. Менеджмент – це:

- вміння досягти поставлених цілей, використовуючи працю, інтелект, мотиви поведінки інших людей;
- діяльність, яка відповідно до цілей та завдань бізнесу розробляє плани, визначає не лише, що і коли робити, але й як і хто буде виконувати те, що намітили, формує робочі процедури на всіх стадіях управління та здійснює контроль;

- не управління предметами, а організація і управління роботою людей;
- це діяльність щодо знаходження найкращих способів досягнення цілей організації [13].

Більш прийнятним визначенням менеджменту для публічного управління є наступне: процес управління матеріальними та людськими ресурсами в інтересах їх ефективного використання з метою досягнення цілей управління суспільством, політичною, економічною або соціальною структурою, окремими спільнотами тощо. Інакше кажучи, менеджмент – це сукупність впливу на певних осіб та певні органи за допомогою особливих інструментів та методів з метою досягнення цілей організації [18].

Тепер розберемося з терміном «управління». Управління – це діяльність, пов'язана з впливом керуючого суб'єкта на керований об'єкт з метою досягнення певних результатів. Управління в якості установи – це адміністративна установа або відділ якоїсь установи, організації, що відає певною галуззю господарської, наукової, військової і т. ін. діяльності. З цього тлумачення виводяться і різні види управління: ситуаційне, цільове, управління проектами, управління персоналом, управління якістю, управління часом, управління запасами і т. д. З видів управління стає зрозумілим, що ця категорія є дуже широкою, тому не може точно відображати сутність концепції NPM. Переходимо до визначення «адміністрування».

У російському тлумачному словнику адміністрування (від латин. administro – управляю, завідую) – це бюрократичний метод управління за допомогою командування. Тлумачний словник української мови дає схоже визначення: адміністрування – це керування бюрократії за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва. В соціологічному словнику наведені наступні тлумачення. Адміністрування як функція управління – завідування, уміння практично організувати виконавчо-розпорядчу і виробничу діяльність; як бюрократія – стиль управління, що характеризується однобічною орієнтацією на методи примусу надмірним захопленням заходами покарання як

нібито єдино ефективними стимул-реакціями належної поведінки членів трудових організацій; неоптимальне вирішення питань без входження в істоту справи, але в межах формальних вимог. Так, бачимо, що в усіх тлумаченнях «адміністрування» присутній бюрократичний стиль керівництва, а концепція NPM навпаки пропонує відійти від цього та впроваджує кардинально інші методи керування.

З вищенаведених визначень, на нашу думку, «менеджмент» найбільше відображає сутність концепції NPM.

По-друге, спробуємо визначити, що ж покладено в основу розуміння концепція NPM і виходячи з цього визначимось з перекладом NPM українською мовою.

NPM – це концепція управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях [17].

Із статей науковців, які спираються на книгу Т. Пітерса і Р. Уотермена «У пошуках ефективного управління» (1982 р.) [17] стає відомо, що існує ряд загальних характерних рис, які можуть бути запозичені і в державних установах, зокрема «схильність до дії, бути ближче до клієнта, самостійність та заповзятливість, ефективність через людей, виконувати роботу незважаючи на зміни в системі цінностей, вибір сфери діяльності, простота структури, нероздуті штати, поєднання «твердості» і «м'якості». Аналізуючи принципи відновлення сучасних систем державного управління, визначені Д. Осборном і Т. Геблером, доходимо висновку, що в реформах публічного адміністрування за концепцією NPM домінують дві тенденції: економічна – маркетизація, організаційна – дебюрократизація.

Отже, вищезазначені висловлювання без сумніву відносяться до науки менеджменту і в перекладі концепції NPM може застосовуватися термін «менеджмент», а не «управління», чи «адміністрування».

По-третє, в літературі, яка стосується науки менеджменту, знаходимо перелік основних видів менеджменту: виробничий менеджмент, фінансовий

менеджмент, інноваційний менеджмент, менеджмент соціальної сфери; банківський менеджмент; податковий менеджмент; організаційний менеджмент; міжнародний менеджмент; інформаційний менеджмент; проектний менеджмент; стратегічний менеджмент; екологічний менеджмент; енергетичний менеджмент; фінансовий менеджмент; і навіть політичний менеджмент.

Таким чином можна запропонувати внести до переліку видів менеджменту ще один вид – публічний менеджмент. Метою публічного менеджменту є забезпечення теоретичних та емпіричних засад для можливості вирішення величезної кількості специфічних питань, що виникають під час організації та виконання менеджерських обов'язків в урядових департаментах, бюро та офісах; раціонального використання засобів; ролі політично-законодавчих обмежень; відповідних рівнів використання зусиль та ресурсів; попереднього та підсумкового контролю адміністрування; звітності перед населенням; критеріїв оцінки адміністрування; адміністративних реформ. Публічний менеджмент – це відповідальне виконання адміністративних обов'язків. Тоді логічно буде застосовувати переклад концепції NPM як «новий публічний менеджмент».

По-четверте, основні функції менеджменту схожі з повсякденною роботою органів публічної влади, в якій присутнє і планування (складання плану, визначення: що, як, коли та ким має бути виконаний план); і організація (створення самої організації, її структури, системи управління, необхідної документації тощо); і координація (забезпечення необхідного рівня взаємодії між учасниками та підрозділами); і мотивація (визначення потреб людей та відшукання найдієвішого способу їх задоволення в певній ситуації з тим, щоб забезпечити їх якнайактивнішу діяльність у процесі досягнення цілей організації); і контроль (виявити завчасно небезпеки, що насуваються, помилки, які спіткали діяльність організації, і таким чином створити підстави для вдосконалення роботи). Це також доводить доцільність використання слова «менеджмент» в концепції NPM українською мовою.

**Висновки.** Отже, вважаємо, що теоретичних доказів щодо використання в перекладі терміну NPM саме слова «менеджмент», а не «управління» чи «адміністрування» є достатньо.

Що стосується слова «public», то його науковці перекладають і як «державний», і як «публічний», і як навіть «суспільний». На нашу думку застосування визначення «публічний» буде найбільш вдалим, так як в сучасній науковій літературі все більше мова йде про публічне управління, яке об'єднує в собі державне управління та місцеве самоврядування. І так як концепція NPM розповсюджується на всі рівні влади, то пропонуємо застосувати слово «публічний».

В результаті аналізу та дослідження різного перекладу та апелювання терміном NPM назва «новий публічний менеджмент» є найбільш логічною та прийнятною для застосування в подальших наукових розробках цієї проблематики.

**Література.**


1. Балабаєва З. «Трансєвропейський діалог – 1» про моделі реформування системи публічного управління в Європі/ З. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – О., 2009. – Вип. 2 (38). – С. 3–6.
2. Баштанник А. Публічне адміністрування на регіональному рівні: європейський досвід та Україна/ А. Баштанник // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2007 р.) : [у 4 т.]. Т. 3 / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – К., 2007. – С. 173–175.
3. 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.

4. Кохан С. О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2008. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/doc_pdf/kohan.pdf.
5. Купчанко В. Г. Новий публічний менеджмент: історія появи, ключові ідеї та головні характеристики / В. Г. Купчанко // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 56–57.
6. Липовська Н. А. Особливості інституціоналізації публічного адміністрування / Н. А. Липовська // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 17–18.
7. Личук О. М. Сучасне публічне адміністрування в органах державної податкової служби України / О. М. Личук // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 58–59.
8. Лозовська Л. І., Аберніхіна І.Г. Про доцільність використання принципів New Public Management в державному управлінні України / Л. І. Лозовська, І. Г. Аберніхіна // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 59–60.
9. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского

опыта для России) [Електронный ресурс] // Научная электронная библиотека. Режим доступа: http://elibrary.ru/item.asp?id=11671581.

10. Мамонова В. В. Регіональний розвиток: нові інструменти публічного адміністрування / В. В. Мамонова // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 63–64.
11. Мартиненко В. М. Публічне адміністрування: вітчизняний зріз теорії і практики / В. М. Мартиненко // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 12–14.
12. Матвєєнко І. В. Публічне адміністрування як інструмент результативності державної політики / І. В. Матвєєнко // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 64–66.
13. Мескон М., Альберт И., Хедоури Ф. Основы менеджмента:Пер.с англ./Общ.ред.и вступит.ст.Л.И.Евенко . – М. : Дело , 1996 . – 700 с.
14. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Д., 2009. – С. 3–8.
15. Основные политические проблемы внедрения модели «нового государственного менеджмента» [Електронный ресурс] // Центр политического анализа и прогнозирования «Центурион». – Режим доступа: http://centurion-center.narod.ru/vd4.html.

16. Пасічник М. В. Інструменти нового публічного менеджменту: шлях до нової моделі управління/ М. В. Пасічник // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2009 р.) : [у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка]. – К., 2009. – Т. 1. – С. 322–324.
17. Пасічник М. В. Новий публічний менеджмент: використання ринкових механізмів у врядуванні / М. В. Пасічник // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 71–72.
18. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 1. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf.
19. Політологія – Узагальнюючий підручник. Політичний менеджмент [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека – Політологія. – Режим доступу: http://politics.ellib.org.ua/index.php?name=Pages&op=cat&id=6.
20. Приходченко Л. Л. «New public management»: інструменти забезпечення ефективності/ Приходченко Л. Л. // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. – О., 2008. – Вип. 1 (33). – С. 91–97.
21. Романов П. В., Смирнова Е. Р., Ярская В. Н. Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики [Електронный ресурс] // Информационно-политический портал SocPolitika.Ru. – Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/files/12093/Yarsk_Romanov_red.pdf.
22. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одно із моделей організації системи державного управління [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf.

23. Храмцов В. Л. Основные задачи публичного администрирования на современном этапе государственного строительства / В. Л. Храмцов // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 11–12.
24. Шаров Ю. П. Менеджмент в публічному управлінні: від теоретичних моделей до практики діяльності / Ю. П. Шаров // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 трав. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 14–16.
25. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або Як досягнути ефективного врядування? / пер. з нім. В. Шведа. – К.: Заповіт, 2008. – 76 с.

**УДК 321.01(477):13**

**Бутирська Тетяна Олександрівна**
*професор кафедри державного управління*
*Івано-Франківського технічного університету нафти і газу,*
*д.держ.упр.*

## ФІЛОСОФСЬКИЙ ОГЛЯД УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

*У статті проаналізовано сучасний стан українського державотворення, при цьому виявлено, що однією з найбільш важливіших передумов успішності стратегії розвитку держави є внесення науково обґрунтованих змін у методологію державотворення.*

***Ключові слова:*** *сучасний стан українського державотворення, стратегія розвитку держави, методологія державотворення.*

**Butirska Tetyana Oleksandrivna**

## PHILOSOPHICAL ANALYSIS OF UKRAINIAN CREATION OF THE STATE

*The modern state of Ukrainian creation of the state is analysed in the article, it is here discovered that one of the most essential pre-conditions of progress of strategy of development of the state there is making scientifically grounded alterations in methodology of creation of the state.*

***Keywords:*** *modern state of Ukrainian creation of the state, strategy of development of the state, methodology of creation of the state.*

**Бутырская Татьяна Александровна**

## ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ УКРАИНСКОГО СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВА

*В статье проанализировано современное состояние украинского государственного строительства, при этом выявлено, что одним из наиболее важных условий успешности стратегии развития государства является внесение*

*научно обоснованных изменений в методологию государственного строительства.*

***Ключевые слова:*** *современное состояние украинского государственного строительства, стратегия развития государства, методология государственного строительства.*

Час неупереджено, байдуже відраховує свої години і роки. Він нікому не підкоряється – у нього свої механізми, своя теорія та історія. Однак ми є незмінними учасниками його нескінченних процесів: люди і створені ними структури формують історію часу, та її події зберігають у своїй пам'яті, – а інколи і в своїй душі.

Мені пощастило провести п'ять років (два роки магістратури і три аспірантури) в Одеському – спочатку філіалі, а потім – інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. З глибоким хвилюванням пригадую цей час, його неповторну атмосферу, з щиросердою повагою ставлюся і завжди буду ставитися до чудового професорсько-викладацького колективу Одеського регіонального інституту державного управління.

Особлива подяка моєму науковому керівникові – Олексію Петровичу Якубовському. Завжди буду з гордістю згадувати про те, що мені випало удостоїтися надзвичайної пошани – першою захистити кандидатську дисертацію у 2004 році в новоствореній спеціалізованій Вченій Раді з державного управління. В нашій монографії ми уперше підняли тему взаємодії влади і суспільства, яка і сьогодні є потрібною і актуальною, про що свідчать не тільки назви авторефератів та дисертацій, але і тематика круглих столів, лекцій та семінарів, що проводяться в академії та її інститутах.

*Постановка проблеми.* Основоположним принципом державотворення, як організації цілого – держави – є принцип взаємодії: адекватність результату державної діяльності наміченим цілям може бути оцінена тільки на основі механізму зворотного зв'язку: за відсутності механізму зворотного зв'язку держава

стає недієздатною. Взаємодія – єдино можливий тип відносин, здатний забезпечити цілеспрямовану діяльність держави і зберегти її дієздатність.

З одного боку, очевидно, що держава, як ціле, може існувати тільки як поле взаємодії безлічі елементів цього поля, проте взаємодія узята в загальному вигляді не може забезпечити формування держави з цієї множини. Але, з іншого боку, практика сучасного державотворення показує, що лише за певних умов організації середовища взаємодії безліч взаємодіючих елементів може оформитися в державу. Отже, як слідує з вищезгаданого, обрана тема дослідження є дуже актуальною.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Серед робіт українських учених-державознавців, які забезпечили розв'язання проблем ефективності та якості державного управління в сучасних українських реаліях, можна виділити роботи В. Д. Бакуменка, В. М. Князєва, В. І. Лугового, П. І. Надолішнього, Н. Р. Нижник, І. Ф. Надольного, П. І. Надолішнього, Н. Р. Нижник, М. І. Пірен, В. А. Ребкала, С. М. Серьогіна, Ю. П. Сурміна, О. П. Якубовського та ін. Також в межах напряму «державне будівництво і місцеве самоврядування» вищезгадані проблеми висвітлювалися в роботах В. В. Гнілорибова, В. С. Журавського, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, В. О. Серьогіна, Б. М. Свирського, В. М. Тихонова, В. А. Чукаєвої, Н. С. Юзікової, О. Н. Ярмиша та ін.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Водночас слід зазначити, що в Україні питання державотворення розроблялися переважно в інституціональному аспекті та здебільшого в предметному полі юридичної науки. Такий підхід виявляє дещо обмежений погляд на природу держави, яка в цілому не виходить за межі дії норм права, способів формування і порядку діяльності адміністративних органів держави. Внаслідок такого звуження проблема державотворення розглядається виключно як сфера діяльності органів влади, в якій не відводиться належне місце суспільству, внаслідок чого виникає розрив між інститутами влади й іншими інститутами суспільства.

Тому *метою статті* є розкриття ролі сучасного державотворення у стратегії розвитку державного управління, проведення аналізу особливостей

державотворчих процесів та виявлення їх взаємов'язку з функціонуванням держави.

*Виклад основного матеріалу.* Конкретизуючи ці положення, викладемо їх відповідно до України у вигляді основних попередніх умов державотворення.

Державність України виникає як розрив колишньої концепції тоталітарності держави, як розрив колишнього стану державності, побудованого на примушуванні індивіда, і реалізація нового стану буття соціуму, актуалізованого у формі держави Україна. Тим самим, держава Україна актуалізується як певний стан буття, що має визначений варіаційний зміст. Змістом стану будемо розуміти «домінуючу в момент предикації тимчасову та обумовлену ознаку предмета, події, явища» [1].

У різних державах реалізований різний зміст стану, відповідно з державами пов'язується різний стан буття. Це обумовлюється тим, що значення стану держави визначається різними предикативними групами. Інакше кажучи, у різних державах, у різних розумінням держави вона предикатується по-різному: до предикатів зараховують різні, з формальної точки зору, утворення. Дані терміни мають різне трактування в різних дослідженнях і реалізаціях держави. Тому в державотворенні України першим питанням, що виникло при становленні державності, було питання предикативного змісту – який зміст «демократії» і як він може бути реалізований, що є змістом «економіки», «свободи», «особистості» і т.д., і т.ін.

Предикативність (поняття) державності України починається з найпростіших – індивідуалістичних уявлень. І це цілком природно, оскільки «індивідуальне» простіше від «соціального», воно стихійне, хаотичне, ентропійне. Однак «індивідуальне начало» обмежує можливості людини і держави «індивідуальним» унаслідок повернення до попередніх етапів еволюції матерії, веде до деструкції держави на окремі індивідуалізовані елементи, життєздатність яких стає усе меншою, що досить швидко стало проявлятися в стані держави України.

«Соціальне начало», що лежить в основі державності, більш варіабельне, визначає більше комбінацій, більше варіантів розвитку, але завжди складніше, вимагає свідомості, розуму. Розумне, свідоме начало держави вимагає розробки

відповідної моделі української державності, як значеннєвого стрижня державотворення, навколо якого компонуються елементи держави.

Генетичною формою організації індивідів у соціум є спільність світогляду, спільність культури, спільність моральності. Без загального світоглядного начала, що вбирає в себе інші начала спільності, соціальна, державна ідентифікація України неможлива. Київська Русь знаходить більш-менш окреслені форми тільки з прийняттям православ'я, як загального морального начала. Принципи єднання Київської Русі в подальшому набувають свого розвитку в історії Росії, де православ'я відіграє вирішальну роль. Однак у 1918 р. виникає інший проект, інше розуміння – національне, імпортоване з іншої ідеології: Україна позиціонується як національна держава і... втрачає суверенітет.

Нинішні спроби побудови державності на національно-релігійній основі привели до фактичного розколу на «західну» і «східну» частину, які мають різне ідеологічне бачення процесів, що відбуваються в країні, і, відповідно, по-різному реагують на них. Тому сьогодні виникло питання про кризу державності України, і аналіз ситуації вимагає виявлення тих невідповідностей, що визначають розрив держави як сутності та втіленої держави. Реальність держави визначається її станом. Втілення стану буття, втілення держави пов'язане з вирішенням таких питань: яка ситуаційна будова стану, як і за допомогою яких засобів забезпечуються різні стани держави (суб'єктів держави), що існують в об'єктивній дійсності, якої інтерпретації вони зазнають при «одержавленні» і т.д.

У державотворенні категорія «стану» розглядається як сутнісна категорія держави, що реалізується (утілюється) на предикативному рівні. У зв'язку з цим предметом державотворення України є предикати (ознаки предмета втілення), що реалізують значення стану держави. Як категорія буття стан держави співвідносний з такими поняттями як якість, кількість і міра. Як єдність просторових і часових характеристик стан держави проявляється у вигляді певного явища, при цьому процес реалізації стану є процесом реалізації можливості, перетворення можливості в дійсність.

При втіленні держави її стан випливає з нормативних установок, що задають параметри цього стану. Такі визначальні установки, або доктрини,

традиційно складають зміст Конституції держави. Державотворення ведеться на основі цих конституційних положень. Сучасна наука державотворення розглядає ці положення як статичні й незмінні – догмати. Проте варто розуміти, що ці положення відповідають дійсності лише з тим або іншим ступенем наближення, і фактично відбивають той рівень пізнання буття держави, який існував на момент розробки цих доктрин.

Зміна стану держави, що відбувається в тому числі й під дією реалізації цих доктрин, приводить до того, що реальність і доктрина усе далі розходяться одна з одною, – і, нарешті, настає момент, коли така розбіжність стає критичною. Ступінь відповідності таких догматів реальності держави визначає стійкість держави – криза фіксує факт розбіжності реальності та втілення держави. Визначальним питанням при цьому є питання відповідності – що й чому повинно відповідати – можливість буття втіленню держави чи, навпаки, – втілення держави йде в контексті можливості буття.

Залежно від позиції в даному питанні розрізняються «природна» і «штучна» теорії втілення держави – державотворення. «Штучна» держава – це підпорядкування реальності буття встановленим нормативам. «Природна» держава – це приведення предикатів держави у відповідність із можливістю буття. В існуючій штучній концепції держави, що діє і в Україні, реальність буття повинна підкорятися діючим нормативним установкам. У розглянутій нами природній теорії походження держави параметри держави як природного об’єкта приводяться у відповідність із реальністю, а отже, конституція не є догмою: конституційні положення повинні бути відображенням сутності держави – тільки в цьому випадку вони набувають характеру доктрини.

Власне кажучи, невідповідність діючої методології державотворення відчувається вже на всіх рівнях української державності. Найбільш наочним проявом такої невідповідності є розбіжність між прийнятими законами, нормативними актами і конституцією. В Україні розбіжність конституції держави з реальністю держави починає усвідомлюватися і на рівні органів влади, проте в конституційній реформі закладається усе та ж методологія державотворення, при якій реальність держави «підганяється» під діючі конституційні догми. А це

означає, що в рамках діючої методології основне джерело державної кризи залишається неусунутим. Тим часом усі державні відносини, державні інститути будуються, виходячи з цієї методології: уряд, суд, правоохоронні органи діють у контексті приведення реальності у відповідності з доктриною.

Те ж саме в економіці – доктрина прибутку перетворена в Україні на догму, всупереч її очевидній невідповідності реальності. Відповідно потенціал держави – соціальний, економічний, людський витрачається на «приведення» реальності буття у відповідність з нормами, установлюваними догмою. Поняття норми формулюється в рамках якоїсь ідеологічної системи, задається як певна аксіома, привнесена ззовні, як зіставлення з чимось – або з минулим станом, або зі станом іншого об'єкта. Тому нормативна (правова) система управління може бути організована тільки як зовнішнє управління, що нормує стан суспільства.

Характерно, що при цьому норма виводиться не стільки з реальних відносин, скільки з ідеологічних уявлень. Оскільки норма традиційно визначалася сферою ідеально-належного і, по суті, абсолютно недосяжного, людина завжди могла виявитися винною у цій сфері абстрактної невизначеності; тому нормативне (правове) управління – це завжди управління зі страхом.

Наприкінці XIX ст., разом із критикою основ європейської цивілізації (Ф. Ніцше, О. Шпенглер), почав з'являтися інтерес до інших способів буття людини. Ідея децентралізації Ж.Дерріди [2] нівелює поняття «центру», зі зникненням «центру» зникає і поняття панівної, домінантної культури: виникає усвідомлення людського буття і держави як форми організації цього буття в реальності. Розвиток держави – це завжди ланцюг унікальних, одиничних подій, що згодом стають повсякденними, переходять в іншу форму – нормування. Але споконвічно розвиток відбувається як розрив щоденності – по той бік норм і правил, за межами контрольованої реальності: ці події розривають потік повсякденного життя, провокують екзістенціальну ситуацію. Тому тут не діє закон причин і наслідків, не діє звична логіка і буденний досвід: ситуація розвитку неповторна і необоротна, вимагає особливого підходу і специфічних методів – звідси в концепції розвитку увага до всього унікального, специфічного, єдиного.

Адже в державі не буває випадкових подій: якщо якийсь, нехай навіть поодинокий факт, мав місце – виходить, у державі є щось таке, що дозволяє цьому трапитися, що допускає таку можливість. Саме в контексті подібної випадковості варто розглядати кризові прояви в сучасній Україні, констатовані сьогодні багатьма політиками й аналітиками. Оцінка поточного стану України відіграє істотну роль у державотворенні, оскільки є проекцією (відображенням) стану держави в просторі уявлень.

При цьому треба розуміти, що «оцінка» стану і сам «стан» – це різні сутності: так, стан держави може бути катастрофічним, а оцінювати цей стан будуть або як задовільний, або ж давати суперечливі оцінки, або навіть навмисне спотворювати чи замовчувати інформацію. У випадку збігу «стану» й «оцінки» з'являються можливості трансформації стану держави – фазового переходу держави. У пролежному випадку, ресурси держави витрачаються на утримання ситуації, на збереження існуючого стану. При цьому розрив між реальним станом та уявленням про стан росте – держава усе більше зміщується в просторі існування з буття в небуття.

З позиції стану держави криза є проявом невідповідності стану держави (як «домінуючої в момент предикації тимчасової та обумовленої ознаки предмета, події, явища») можливостям буття. У результаті такої невідповідності звужується простір можливостей держави і людини в ній, втрачаються можливості подальшого розвитку в рамках даної моделі, даних уявлень, даної предикативності держави. Інакше кажучи, криза державності – це криза втіленої моделі держави, невідповідність деяких її елементів реальності. Тому спробуємо розглянути докладніше, які уявлення про державність формують сьогодні невідповідність держави можливостям її розвитку.

Через багатоаспектність стану держави невідповідності держави можливостям буття також виявляються в різних аспектах. У першу чергу серед причин неадекватності стану держави слід назвати кризу діючої системи управління. Саме держава визначає проекцію свободи в простір буття даного соціуму. При цьому зміст свободи припускає іманентність цілепокладання діяльності – як людської, так і державної. Проте механізми управління, що діють

в Україні, сформовані на протилежній концепції – зовнішнього цілепокладання. Покладений в основу сучасної адміністративної системи України бюрократичний механізм, як ідеальний виконавчий механізм, не володіє здатністю продукування ідей, смислів, пізнання сутності. Дані аналізу, проведеного Т. Бурнсом і Д. Сталкером [3], свідчать, що бюрократична форма являє собою технічний варіант організації, котра діє тільки в умовах, для яких вона була створена, – тобто вона ефективна лише в умовах постійності стану, коли стан держави стійкий, коли процеси незмінні.

Проте тільки-но умови середовища втрачають визначеність або починають швидко змінюватися бюрократична організація втрачає здатність забезпечувати адекватні умови діяльності. Але саме збереження стійкості держави є процесом динамічної зміни параметрів стану, і вже в цьому плані бюрократична форма втрачає ефективність. Тому з позицій держави на етапі становлення, що характеризується постійною зміною, бюрократична організація державного управління не є оптимальною.

Якщо подивитися на державу як на ціле, а на індивіда як на особистість, що формується природним чином на ґрунті державного і суспільного життя, то стає абсолютно очевидним, що бюрократія є система непряма, опосередкована система, на противагу прямій і безпосередній системі суспільства, заснованого на принципі буття; щоб створити таке суспільство, люди повинні брати активну участь в її діяльності – звільнення людини від індивідуалістичної орієнтації на споживання (або на володіння [4, с. 187]) стає можливим лише в результаті повної реалізації демократії участі.

Специфічною особливістю бюрократичного механізму є те, що в його основі лежить рефлекторна дуга Р. Декарта, яка має своїм змістом дію. Даний зміст є підґрунтям теорій XVII – першої половини XX ст. – економічних, соціальних, державних. Проте дія повинна мати логічне завершення, тому в бюрократичному механізмі використовуються стандарти, нормативи, тести (але не результат і зворотний зв’язок). Тому бюрократичний механізм малорезультативний і зорієнтований швидше на репродуктивну діяльність, ніж на продуктивну: його визначальною функцією є саме виконання зовнішніх

установок – це виконавчий механізм, створений у контексті виконання зовнішньої волі, зовнішньопокладених цілей. Проте в умовах, коли державотворення України відбувається скоріше стихійно, ніж свідомо, бюрократичний механізм виступає чи не єдиним основним механізмом упорядкованості в державі, тобто збереження держави.

Разом з тим слід розуміти межі можливостей бюрократичного механізму в даних умовах, особливо в контексті вичерпання можливостей іншого, пов'язаного з ним механізму – нормативного. В результаті зростання щільності нормативного поля адміністративний/бюрократичний апарат потрапляє в такий стан, коли практично будь-яке управлінське рішення або суперечить закону і внутрішнім інструкціям (явні рамкові обмеження), або зачіпає інтереси паралельних управлінських ланок (неявні рамкові обмеження). Тим самим збільшення щільності нормативного поля веде до звуження простору можливих рішень, тобто можливостей функціонування держави.

При цьому слід розуміти, що право – це не мета держави, а механізм упорядковування, який є формалізацією етичного начала соціуму. Це дозволяє нам визначити наступне:

1) нормативістське поняття права, що діє в Україні, має обмежений характер і певну сферу застосування. Зростання нормативного регулювання блокує управління і породжує девіантні моделі поведінки в державі;

2) у державі право є «спряженою» категорією з відповідальністю за використання права [5, с. 12]. Поза полем відповідальності право починає відігравати руйнівну роль у державі. Тим самим «спряженість» права з відповідальністю визначає принцип державотворення.

Індивідуалізація державних інститутів, яка виникла в Україні при створенні держави, задає розрив між соціальною природою держави та індивідуалістичною спрямованістю державних інститутів – кажучи інакше, розрив між «владою» і «суспільством». Принциповою особливістю державного управління як способу впорядкованості процесів і станів держави, є наявність прямих і зворотних зв'язків. Оскільки механізм зворотного зв'язку є обов'язковою умовою державного управління, то його штучне руйнування є руйнуванням системи

управління державою. Парламентська криза 2006 р. – парламент формувався поза системою відповідальності парламентаріїв за результати своєї діяльності перед виборцями – повністю заблокувала систему управління державою. Слід розуміти, що якби парламентарії несли відповідальність перед виборцями за свою діяльність, то вони були б змушені набагато серйозніше підходити до результатів цієї діяльності, і, можливо, вона не зводилася б тільки до предметного розподілу владних портфелів [6].

Актуалізація прямих і зворотних зв'язків у державі визначається поєднанням понять легальності й легітимності. Легальність влади (від лат. lex, тобто закон) означає строгу відповідність закону. В той же час депутатська недоторканність виводить окремих осіб за рамки загального законодавчого поля держави. Інше поняття – легітимність, що походить від того ж кореня, має інший зміст. В нашому випадку легітимність слід трактувати ширше – як відповідність дій, скажімо, організаційної фігури (ОФ) держави, тобто високопосадовця, очікуванням усього соціуму. Тобто легітимність, на відміну від легальності, це не штучний закон, не фіксована юридична норма, але збіг результатів дій ОФ держави з очікуваннями соціуму. Саме тому всі формальні процедури виборів обмежуються легальністю – парламент, уряд, вибрані відповідно до закону, є легальними в той час, як легітимність керівника (ОФ) держави забезпечується його діяльністю на легально отриманій ним посаді державної влади. Саме збіг легальності й легітимності і є демократією як влади народу.

Очевидно, що форми управління в державі – одноосібна, групова – виявляються тут вторинними. Визначальним є зміст відносин між владою і суспільством. Можливість збігу виникає лише в контексті схеми взаємодії і принципово неможлива в механістичній схемі, що реалізується нині в Україні.

Формування кризової ситуації в державному управлінні України обумовлено виокремленням інститутів влади із суспільного життя і протиставленням влади суспільству. Вибори за партійними списками відсікають від влади не тільки персоналій, якості яких відомі виборцям, але і громадські організації. Безальтернативність партій тут явно суперечить поняттю демократії, простір формування влади звужений тільки до розмірів партійної верхівки. Проте

партії не є державотворчим елементом, а являючи собою концентроване вираження інтересів групи осіб, створюються лише для оволодіння владою як способом перерозподілу результатів колективної діяльності й державних (просторових) ресурсів на користь даної групи осіб.

Держава ж – це надособистісна і надгрупова сутність, це інтереси не групи осіб, а всього соціуму, це розподіл ресурсів і результатів на користь усього соціуму. Виходячи з цього «партійна держава» може існувати лише у формі однієї партії, в якій перебувають всі учасники даної держави – такою була держава-партія СРСР. Проте таке об'єднання вже існує в державі – у формі громадянства, рівності цивільних прав і можливостей [7]. Звідси очевидно, що партійний механізм, як віддзеркалення клановості в державі, не відповідає сутності держави як цілого, суперечить самій сутності громадянства.

Разом з тим виявився остаточно зруйнованим і механізм відповідальності (зворотного зв'язку) влади перед суспільством. Якщо раніше, на виборах за мажоритарною системою, виборець знав свого депутата і міг до нього звернутися, то на виборах за пропорційною системою (партійними списками) [8, ст. 1-3], виборці не знають, хто їхній депутат, до кого звертатися, на чию користь відчужені їхні голоси, і хто несе відповідальність за їх використання. Ще раніше були ліквідовані інші інститути відповідальності влади перед суспільством, що було здійснено на основі депутатської недоторканності (тобто фактичне виведення влади за межі правового поля держави), закону «про невідкликання депутата», а також системи виборів, коли влада обирається меншою частиною населення.

Сказане визначає кризу принципів управління в Україні. Криза управління збігається з економічною кризою. Раніше було показано, що ринкова економічна модель має межі зростання і в даний час зазнає серйозних труднощів. У результаті в Україні сформована економічна модель, що існує лише в контексті експлуатації природного потенціалу (зокрема земельного), людського потенціалу та результатів діяльності попередніх поколінь (приватизація).

Очевидно, що така модель непродуктивна і продукції не створює – сьогодні велика частина продукції до України завозиться з інших країн, що дедалі більше

пригнічує вітчизняне виробництво. Якщо пригадати серйозні проблеми енергетики, які виявляються як одночасна криза енергоносіїв, енергогенеруючих потужностей і розподільних мереж, та оцінити стан енергетики на підставі сучасної виробничої піраміди, то доведеться визнати, що один із базових державотворчих процесів, а саме виробництво, перебуває в глибокому занепаді.

Втілення форми держави може відбутися у вигляді соціальних відносин єдності – єдино можливих для формування державної цілісності. Соціальна зв'язність формується на основі відносин моральності, відносин співпраці, співдії. Саме ці відносини лежать в основі державності, саме вони є державотворчими. Лише за умови їх превалювання на даній території, в даному соціумі, у відносинах влади і суспільства може йтися про створення й функціонування держави. Лише високий етичний потенціал дозволив радянському народу зберегти державність у період Великої Вітчизняної війни і більшовицького лихоліття. Саме етичні якості, як визначальний фактор виживання в екстремальних умовах концентраційних таборів, виділяють і О. Солженіцин, і В. Франкл.

Етична деградація держави виражається не тільки у відході практики сучасного українського державотворення від етичних принципів, але і в політичному підбурюванні між собою різних релігійних конфесій – тобто в руйнуванні єдиного етичного простору держави. Підміна етичного начала держави поняттями «свободи», «демократії», «права» (причому права штучного, а не природного) обмежує державу, оскільки усі ці поняття є окремим випадком моральності.

Криза, яку вважають за краще не помічати, але яка відіграє системоутворюючу роль, – криза освіти. В Україні інтенсивно відбувається девальвація освіти: сучасна «вища» в кращому разі відповідає «середній» півстолітньої давнини. В умовах комерціалізації пізнання втратило свій смисловий зміст і втратило всяку зв'язність не тільки між об'єктивним, суб'єктивним і трансцендентним пізнанням, але й між різними науковими дисциплінами, і навіть усередині самих цих дисциплін. Криза освіти з неминучістю трансформується в кризу світогляду.

Сьогодні світоглядом в Україні не займається ніхто, він формується хаотично, що веде до розділення українського соціуму по різних світоглядних групах. Тим часом саме спільність світогляду є одним із визначальних чинників соціальної зв'язності. Криза освіти обумовлює зниження IQ українського соціуму. У роботі Р. Лінна і Т. Ванханена [9] показаний взаємозв'язок IQ і добробуту держави – про це пишуть багато авторів. Власне кажучи, даний висновок є результатом закону розвитку держави – рівень пізнання сутності держави визначається рівнем інтелекту соціуму – як загальним рівнем, так і рівнем його окремих представників.

Україна, маючи статус інтелектуальної еліти в СРСР, із здобуттям незалежності значною мірою втратила високий інтелектуальний рівень, традиції якого формувалися ще Григорієм Сковородою, Феофаном Прокоповичем, а пізніше іншими представниками передової української думки. Причиною такої втрати є конституйовані підходи до державотворення України, які не передбачають підвищення освітнього рівня українського народу. Інша причина – структура розподілу результатів колективної діяльності України, в якій «інтелектуальні» й «інтелектуалізуючі» види діяльності перебувають у самому низу ієрархії доходів, на відміну від розвинених держав, де вони є прибутковими і престижними видами діяльності.

Справа в тому, що тут діє наступна залежність, а саме: якість інтелектуального потенціалу держави визначається засобами, що вкладаються в нього. Тим самим інтелектуальний потенціал держави не має державної підтримки і приречений в Україні на зниження. Оскільки державотворення в державі ведеться стихійно, то «свідоме», «наукове», «інтелектуальне» витісняється зі сфери держави.

*Висновки*. На основі виконаного дослідження сформульовані такі основні висновки. Обґрунтовано, що генетичною формою організації індивідів у соціум є спільність світогляду, спільність культури, спільність моральності. Без загального світоглядного начала, що вбирає в себе інші начала спільності, соціальна, державна ідентифікація України неможлива. Розкрито, що спроби побудови державності на національно-релігійній основі привели до фактичного розколу на

«західну» і «східну» частини, які мають різне ідеологічне бачення процесів, що відбуваються в країні, і, відповідно, по-різному реагують на них. Тому сьогодні виникло питання про кризу державності України, і аналіз ситуації вимагає виявлення тих невідповідностей, що визначають розрив держави як сутності та втіленої держави.

Доведено, що зміна стану держави, що відбувається в тому числі й під дією реалізації різних доктрин, приводить до того, що реальність і доктрина усе далі розходяться одна з одною, – і, нарешті, настає момент, коли така розбіжність стає критичною. Ступінь відповідності таких догматів реальності держави визначає стійкість держави – криза фіксує факт розбіжності реальності та втілення держави. Через багатоаспектність стану держави невідповідності держави можливостям буття також виявляються в різних аспектах. У першу чергу серед причин неадекватності стану держави слід назвати кризу діючої системи управління.

Виявлено, що розрізняються «природна» і «штучна» теорії втілення держави – державотворення. «Штучна» держава – це підпорядкування реальності буття встановленим нормативам. «Природна» держава – це приведення предикатів держави у відповідність із можливістю буття. В існуючій штучній концепції держави, що діє і в Україні, реальність буття повинна підкорятися діючим нормативним установкам. Водночас щільність нормативного поля безпосередньо впливає на зміст державного управління. В результаті зростання щільності нормативного поля адміністративний/бюрократичний апарат потрапляє в такий стан, коли практично будь-яке управлінське рішення або суперечить закону і внутрішнім інструкціям (явні рамкові обмеження), або зачіпає інтереси паралельних управлінських ланок (неявні рамкові обмеження). Тим самим збільшення щільності нормативного поля веде до звуження простору можливих рішень, тобто можливостей функціонування держави.

Визначено, що актуалізація прямих і зворотних зв’язків у державі визначається поєднанням понять легальності й легітимності. Легальність влади (від лат. lex, тобто закон) означає строгу відповідність закону. Легітимність, на відміну від легальності, це не штучний закон, не фіксована юридична норма, але

збіг результатів дій організаційної фігури держави з очікуваннями соціуму. Але індивідуалізація державних інститутів, яка виникла в Україні при створенні держави, задає розрив між соціальною природою держави та індивідуалістичною спрямованістю державних інститутів – кажучи інакше, розрив між «владою» і «суспільством».

Показано, що саме збіг легальності й легітимності і є демократією як влади народу. Очевидно, що форми управління в державі – одноосібна, групова – виявляються тут вторинними. Визначальним є зміст відносин між владою і суспільством. Можливість збігу виникає лише в контексті схеми взємодії і принципово неможлива в механістичній схемі, що реалізується нині в Україні. Втілення форми держави може відбутися у вигляді соціальних відносин єдності – єдино можливих для формування державної цілісності. Соціальна зв'язність формується на основі відносин моральності, відносин співпраці, спів-дії. Саме ці відносини лежать в основі державності, саме вони є державотворчими. Лише за умови їх превалювання на даній території, в даному соціумі, у відносинах влади і суспільства може йтися про створення й функціонування держави.

*Перспективи подальших досліджень.* Визначено, що державотворення відіграє визначальну роль у розвитку держави, тому виникає потреба формування альтернативних підходів у державному управлінні, що спираються на ідею відповідності державотворчого процесу об'єктивним законам розвитку держави. Це у свою чергу потребує внесення науково обґрунтованих змін у методологію державотворення, критерії оцінки його ефективності, вибір методів, технік і технологій ефективних формуючих впливів, оскільки ціла низка питань, що обумовлюють державотворення в сучасних суспільних умовах, залишається поки ще, на превеликий жаль, недостатньо вивченою.

**Література.**

1. *Симанов А. Л.* Понятие «состояние» как философская категория / А. Л. Симанов. – Новосибирск : Наука, 1982. – 264 с.

2. *Деррида Ж.* Позиции / Ж. Деррида ; [пер с фр.]. – СПб. : Алетейя, 2006. – 278 с.

3. *Burns T.* The management of innovation / T. Burns, G. M. Stalker. – London, Tavistock, 1961. – 247 p.

4. *Фромм Э.* Иметь или быть? / Э. Фромм ; [пер. с англ.; общ. ред. и посл. В. И. Добреньков]. – 2-е изд., доп. – М. : Прогресс, 1990. – 336 с.

5. *Наумова Н. Ф.* Социологические и психологические аспекты целенаправленного поведения / Н. Ф. Наумова. – М. : Наука, 1988. – 197 с.

6. *Бутирська Т.* Зміна принципів управління в державі як чинник функціонування державної системи в умовах демократії / Тетяна Бутирська // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 25–32.

7. *Бутирська Т. О.* Залучення громадськості до реалізації державної політики як перспектива демократичних перетворень у державі / Т. О. Бутирська // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 300–305.

8. Закон Украины о внесении изменений в Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины». – К. : ИАЦ «ЛІГА». – 142 с.

9. IQ ad the Wealth of Nations, by Richard Linn & TatuVanhanen. 2003. – 317 p.

**УДК 341.81«1920/1923»**

**Гончарова Анна Олександрівна**

*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ КОНСУЛЬСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ПЕРІОД 1920–1923 РР

*У статті наведено результати дослідження становлення та розвитку системи консульської служби України через аналіз архівних документів та наукових джерел з метою врахування історичного досвіду у процесі оптимізації системи консульської служби нашої держави*

***Ключові слова:*** *консульська служба, дипломатична служба, дипломатія, організаційні перетворення дипломатичної служби, функціонування консульської служби, історичні аспекти консульської служби*

**Goncharova Anna**

## THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CONSULAR SERVICE OF UKRAINE IN THE PERIOD 1920–1923 YEARS

*The results of research of development of the Consular Service of Ukraine through the analysis of archival records and scientific sources in order to reflect the historical experience in the optimization of the consular service of our country*

***Keywords:*** *consular service, diplomatic service, diplomacy, organizational transformation of the diplomatic service, the operation of the consular service, historical aspects of the consular service*

**Гончарова Анна Александровна**

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ КОНСУЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В ПЕРИОД 1920–1923 ГГ

*В статье приведены результаты исследования становления и развития системы консульской службы Украины через анализ архивных документов и*

*научных источников с целью учета исторического опыта в процессе оптимизации системы консульской службы нашего государства*

***Ключевые слова:*** *консульская служба, дипломатическая служба, дипломатия, организационные преобразования дипломатической службы, функционирование консульской службы, исторические аспекты консульской службы*

**Постановка проблеми.** Розвиток дипломатичної діяльності України обумовлений складними проблемами глобалізації сучасного світу. Сьогодні дипломатія не може ефективно працювати без ефективної консульської служби, для забезпечення якої необхідно вирішувати питання у таких напрямках. Перший – завдання, пов'язані з стратегічним розвитком держави в цілому та її зовнішньоекономічною складовою, другий – завдання необхідні для максимально ефективного забезпечення дипломатичної діяльності. В цьому контексті набуває *актуальності проблема* становлення та розвитку консульської служби України, адже без вивчення минулого досвіду, зменшується ефективність майбутніх організаційних перетворень у системі дипломатичної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**. За темою статті свідчить, що в більшості робіт вітчизняних науковців, хоча і висвітлено певні аспекти розвитку дипломатичної служби України та її зовнішньоекономічної діяльності в історичній перспективі, однак дослідження розвитку консульської служби в період Першого та другого Універсалів Української Центральної Ради не знайшли поки що місця серед наукових розвідок за вказаною тематикою (В. Верстюк; В. Голобуцький; І. Дацків; М. Котляр; А. Кримський; Д. Табачник; Ф. Шевченко). Отже питання вивчення становлення консульської служби України у період 1920–1923 років поки що не досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями.

**Метою статті** є розгляд процесу становлення консульської служби України в період 1920–1923 років у контексті історичних перетворень вказаного періоду.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення консульської служби України пов'язано із створенням самостійної держави і проголошенням 10 червня 1917 року I Універсалу Української Центральної Ради. Процес формування самостійних органів законодавчої і виконавчої гілок влади знайшов своє оформлення в проголошеному Центральною Радою 16 липня 1917 року Другому універсалі, в якому було повідомлено про утворення Генерального Секретаріату – виконавчого органу влади. З першого дня існування Генерального Секретаріату в його складі розпочало діяльність Генеральне секретарство з міжнаціональних справ, що стало попередником першого українського зовнішньополітичного відомства у XX столітті. Не зважаючи на закріплення за республікою на конституційному рівні (Конституція від 10 березня 1919 р.) статусу суверенної республіки, із правом проведення безпосередніх відносин з урядами іноземних держав, останні сумнівалися у реальній незалежності УСРР. Проте, проголошення незалежності УСРР, декларування її самостійності аж ніяк не вирішило справи щодо компетенції, розподілу міжнародних повноважень і визначення сфер зовнішньополітичного впливу УСРР. У зв’язку з цим варто нагадати, що дипломатія УСРР 1921–1922 рр. діяла, на противагу єдиному дипломатичному угрупуванню країн Заходу, в єдиному дипломатичному «фронті» радянських республік [1]. А це вимагало координації та корегування зовнішньополітичних дій окраїн центром. Однак, на практиці означена координація часто переростала у пряме втручання російських урядовців у компетенцію українських дипломатів, зокрема під час виконання останніми технічної сторони переговорного процесу з іноземними представниками. З Москвою узгоджувався навіть склад делегацій уряду УСРР, які направлялися на переговори.

Організація НКЗС УСРР проходила також із врахуванням практичного досвіду функціонування зовнішньополітичного відомства РСФРР. З 26 серпня до 7 вересня 1921 р. поїздку до Москви, для ознайомлення з постановкою роботи в економічно-правовому відділі НКЗС РСФРР і встановлення постійного зв'язку між відповідними структурними підрозділами наркоматів радянських закордонних справ України і Росії, здійснив завідувач правового підвідділу аналогічного відділу НКЗС УСРР – В. Корецький. Дипломат у рапорті завідувачу економічно-правового відділу НКЗС УСРР від 12 вересня 1921 р. подав організаційну структуру, штатний розклад і постановку роботи НКЗС РСФРР, взаємовідносини економічно-правового відділу з іншими підрозділами відомства. В. Корецький наголошує на привілейованому праві економічно – правового відділу НКЗС РСФРР у справі складання тексту міжнародних договорів, а також приходить до висновку про необхідність перебування в Москві представника відділу. За прикладом РСФРР в Україні було створене й Українське бюро для обслуговування іноземців [2].

Окремі нормативно–правові акти УСРР зовнішньополітичного змісту приймалися на основі російських документів. Зокрема, постанова РНК УСРР «Про дипломатичну пошту» від 29 листопада 1921 р. була затверджена на базі аналогічної постанови РНК РСФРР від 14 жовтня того ж року. Зважаючи на відсутність в УСРР на початковому етапі функціонування міжнародного відомства розроблених законодавчих положень дипломатичного чи консульського характеру, використовувалися правові документи РСФРР. Наприклад, «Інструкція консулам РСФРР» від 6 квітня 1921 р. тимчасово, до вироблення консульського уставу УСРР, вводилася, відповідно до указу заступника наркома закордонних справ УСРР – Л. Ковальова від 10 вересня того ж року, на території республіки. Справа поїздки відповідальних партійних і урядових, у тому числі співробітників комісаріату закордонних справ, працівників у відрядження за кордон узгоджувалася з НКЗС РСФРР. Спільно з останнім врегульовувалися також проблеми обміну з іноземними країнами військовополоненими. Водночас, НКЗС УСРР зберігав повну самостійність,

згідно з постановою ВУЦВК від 28 березня 1922 р., у вирішенні питань щодо надання особам, які бажали повернути собі українське громадянство, дозволу – візи на в'їзд. НКЗС УСРР користувався й правом видання власних закордонних паспортів УСРР.

Необхідність входження УСРР у систему міжнародних відносин спонукала її керівництво до усвідомлення актуальності й практичної важливості зовнішньополітичного аспекту становлення української радянської державності, а також до розроблення конкретних положень власної зовнішньополітичної доктрини. Дипломати НКЗС УСРР, враховуючи, як загальний міжнародний курс РСФРР, так і суто специфічні зовнішньополітичні інтереси УСРР, розробили відповідну програму дій:

1) встановити через підписання двосторонніх міждержавних угод дипломатичні відносини з країнами Європи, насамперед, з державами-сусідами – Польщею, Румунією і Туреччиною;

2) шляхом встановлення офіційних стосунків з європейськими країнами змусити останніх відмовитися від підтримки уряду УНР в екзилі та його повноважних представництв за кордоном;

3) проводити активну закордонну роботу з дезорганізації української еміграції;

4) налагодити тісні економічні й торгівельні зв'язки з іноземними країнами;

5) неофіційно сприяти експорту більшовицької революції до країн Європи. Значною мірою саме ці завдання зовнішньої політики, які диктувалися тогочасним міжнародним становищем республіки, й утворили окрему «червону дипломатію» України.

Для ефективного функціонування НКЗС УСРР у 1921–1923 рр. РНК і ВУЦВК прийняли низку постанов і положень, які регулювали правовий бік роботи зовнішньополітичного відомства. Зокрема, 18 червня 1921 р. ВУЦВК затвердив положення «Про НКЗС УСРР». Вищими органами влади УСРР були прийняті положення «Про уповноважених НКЗС на території УСРР» (28 квітня

1921 р.), «Про представництва УСРР за кордоном» (6 вересня 1921 р.), «Про права дипломатичних представників УСРР за кордоном» (7 серпня 1921 р.), «Про уповноважених НКЗС на території УСРР» (28 березня 1922 р.), «Про консульських представників УСРР за кордоном» (2 вересня 1922 р.), циркуляр НКЗС УСРР «Про узгодження призначень закордонних представників» (5 жовтня 1922 р.). Аналіз архівних матеріалів свідчить, що найважливіші міжнародні нормативні акти, зокрема мирні договори й угоди про встановлення дипломатичних відносин, вступали в дію лише після їх ратифікації ВУЦВК. Інші, зокрема ті, що визначали порядок вирішення певних технічних питань, що виникли внаслідок міжнародної угоди УСРР з іншою державою, затверджувалися РНК УСРР.

Перспектива проведення з урядами європейських держав переговорів на предмет визнання офіційного РНК УСРР, необхідність їх економічно-правового супроводу і технічного забезпечення, зумовили розгортання роботи НКЗС УСРР. Зважаючи на його тривале (протягом 16 березня – 18 жовтня 1920 р., тобто від заснування наркомату до підписання попередньої мирної угоди з Польщею), існування суто «на папері» перед керівництвом республіки постала проблема організаційної розбудови центрального апарату і територіальних управлінь НКЗС, повноважних представництв УСРР за кордоном – із встановленням дипломатичних стосунків з іноземними країнами. На початку 1921 р. НКЗС складався з п’яти відділів: секретаріату, економічного, інформаційного, фінансового і господарського. Під керівництвом Х. Раковського міжнародне відомство УСРР розробило основні напрями роботи комісаріату: «Відносини з іноземними державами і окремими іноземцями, які знаходяться на території УСРР». Письмові пропозиції щодо організаційної побудови і штатного розкладу відділів, згідно з розпорядженням заступника наркома Л. Ковальова від 26 травня 1921 р., повинні були подати, не пізніше 5 червня 1921 р., й щойно призначені завідувачі структурних підрозділів служби. Раднику відомства – А. Ждан-Пушкіну доручалося окремо викласти своє бачення щодо організації та забезпечення роботи у відділі зовнішніх

відносин. Згідно з поданням оргкомісії заступнику наркома закордонних справ – П. Шубіну від 1 червня 1921 р., передбачалася така організаційна структура наркомату: 1) нарком; 2) заступник наркома; 3) колегія; 4) секретаріат; 5) адміністративний відділ: секретно-директивна частина, загальна канцелярія, підвідділи – особового складу, віз і закордонних паспортів, шифрування, дипломатичних кур'єрів, архів і бібліотека, експедиторська частина; 6) кошторисно–фінансовий відділ: підвідділи – кошторисний, фінансовий, розрахунків з іноземцями; 7) відділ зовнішніх зносин: підвідділи – Заходу, Сходу, протокольна частина; 8) відділ преси та інформації: підвідділи – редакційний, внутрішньої інформації, бюро перекладів; 9) економічно-правовий відділ: підвідділи – правовий, економічний, загально-консультаційний, конфліктний; 10) матеріально-технічний відділ: господарський підвідділ: склади, їдальні: дипломатична і для працівників НКЗС, підвідділ транспорту і зв'язку: конюшня, дипломатичний поїзд, гараж, радіостанція, телеграф, телефонна станція, управління будівлями: технічний ремонт, комендатура. У 1921–1923 рр. апарат НКЗС доповнювався новими структурними підрозділами.

Згідно з наказом НКЗС УСРР від 27 квітня 1921 р., наркомат очолювала колегія у складі – наркома, заступника наркома, членів колегії та начальників відділів. Безпосередньо при колегії знаходився секретаріат, який складався із секретаря НКЗС і трьох його помічників. Секретаріат здійснював прийом відвідувачів, проводив переговори з іноземними представниками, вів таємне і термінове листування комісаріату, зашифровував і розшифровував кореспонденцію, систематизував і зберігав таємні документи, направляв документи для негайного розгляду та рішення відділів. Безпосередньо при колегії знаходився радник НКЗС УСРР, до компетенції якого належало вироблення загальних положень, консультації з питань, що вирішувалися в колегії, а також відповідний інструктаж відділів: дипломатичних відносин, економічно-правового по суті їх роботи. Відповідальність за усю організаційну роботу в НКЗС покладалася на керуючого справами, якому були підвідомчі всі

питання організаційно-адміністративного характеру. Кожний відділ наркомату перебував у безпосередній підлеглості колегії. Відділи, згідно з наказом НКЗС УСРР від 4 травня 1921 р., повинні були зноситися між собою нормативними документами, які виходили б безпосередньо за підписом завідувача відділом. У комісаріаті для відбору, систематизації та зберігання таємних матеріалів: документів, телеграм, листів, відношень, згідно з наказом НКЗС УСРР від 9 грудня 1921 р., створювалася секретно-директивна частина.

На зовнішньополітичне відомство УСРР, згідно з положенням «Про НКЗС УСРР» від 18 червня 1921 р., покладалося відання питаннями політичних відносин і проведення зовнішньої політики УСРР. До компетенції наркомату входили: 1) захист за кордоном інтересів УСРР та її громадян; 2) взаємовідносини з урядовими установами та громадськими організаціями УСРР у справах іноземних держав. Для виконання цих функціональних обов'язків на НКЗС покладалося:

а) ведення переговорів і здійснення відносин з урядами іноземних держав, виконання спеціальних доручень уряду УСРР;

б) здійснення відносин з представниками іноземних держав в УСРР, у справах, що виникли, як у наркоматі, так і у всіх інших установах республіки;
в) розробка і складання проектів угод, договорів, конвенцій та інших міжнародних актів, їх подання на розгляд і затвердження верховною владою УСРР, керівництво і нагляд за проведенням їх у життя після затвердження;

г) керівництво і нагляд за роботою дипломатичних і консульських представників УСРР за кордоном;

д) політичне керівництво діяльністю торгівельних представників УСРР за кордоном і нагляд за роботою усіх посадових осіб УСРР, які знаходяться на території іноземних держав у службових справах;

е) збір, розробка і аналіз інформації про соціальне, політичне і економічне життя зарубіжних країн;

є) видача дипломатичних паспортів, віз, контроль за дотриманням встановлених правил щодо службових відряджень за кордон, візування різноманітних офіційних документів і актів міжнародного характеру.

Роботою комісаріату, згідно з положенням «Про НКЗС УСРР», керували: народний комісар із закордонних справ, який призначався і звільнявся, відповідно до ст. 11 Конституції УСРР, ВУЦВК, і колегія наркомату в складі голови (нарком) і членів, які призначались і звільнялися урядом. Глава НКЗС виконував функції повноважного представника УСРР у її відносинах з іноземними державами. У нього був заступник, який призначався на посаду, за поданням уряду, президією ВУЦВК. За відсутності наркома заступник користувався усіма його правами. Водночас, нарком мав право на прийняття самостійних рішень з певних питань. Він лише ставив до відома про це колегію наркомату. У разі незгоди колегії з тим чи іншим рішенням наркома, колегія, не призупиняючи виконання даного наказу наркома, могла оскаржити прийняття такого у РНК УСРР. Таке ж саме право окремо належало й кожному члену колегії.

Колегії НКЗС УСРР надавалося право у складі комісаріату, а саме його дипломатичного відділу засновувати відповідні політичні відділи (Заходу, Сходу). Колегія визначала й розподіл справ між структурними підрозділами відомства. Здійснювати нагляд і загальне керівництво роботою кожного відділу належало, за призначенням колегії, комусь із її членів. Роботою кожного відділу керував безпосередньо завідувач відділу, який міг поєднувати виконання своїх функцій з посадою члена колегії.

На відділ дипломатичних відносин НКЗС покладалося:

1) здійснення дипломатичним шляхом письмових і усних відносин (у політичній сфері) з іноземними представниками;

2) організація повноважних представництв УСРР за кордоном та керівництво їх роботою;

3) збір матеріалів, які визначали б ставлення урядів іноземних держав до УСРР, знайомили б із їх політичним (державний устрій, боротьба партій) і

економічним становищем, міжнародною політикою, зовнішньополітичною орієнтацією найближчих сусідів УСРР (країни Малої Антанти, Туреччина, балканські держави);

4) підготовка інформаційних звітів, доповідей, зведень про іноземні держави, відгуки про УСРР у закордонній пресі. Відділ дипломатичних відносин НКЗС УСРР надавав також правові оцінки і юридичні консультації з різноманітних питань, що цікавили урядові установи республіки.

Економічно-правовий відділ НКЗС опікувався: 1) збором і підготовкою матеріалів з питань правового і економічного характеру, що виникали в ході відносин з іноземними державами; 2) підготовкою і редагуванням проектів мирних, торгівельних та інших договорів, угод і конвенцій; 3) складанням проектів інструкцій, декретів і роз'яснень з усіх питань внутрішнього законодавства про іноземців і взагалі з питань, що відносяться до компетенції НКЗС; 4) наглядом за правильним виконанням укладених договорів і угод, як іноземними державами, так і установами й організаціями УСРР; 5) керівництвом діяльністю уповноважених НКЗС. Відділ надавав радянським урядовим установам юридичні консультації з проблем міжнародної співпраці УСРР з країнами Європи, зокрема визначав порядок і правовий бік щодо обміну біженцями й військовополоненими, вивозу ними майна та матеріальних цінностей за межі країни, здійснював аналіз і надавав правову оцінку (політичного й економічного змісту) різноманітним міжнародно-правовим документам, як державного, так і приватного характеру.

Загальне управління відділами дипломатичних відносин, преси та інформації здійснював один член колегії, економічно-правовим відділом – два члена колегії, роботою адміністративного, кошторисно-фінансового і матеріально-технічного відділів відали три члена колегії НКЗС.

Секретаріат здійснював: 1) розподіл і направлення до відділів вхідної кореспонденції наркомату і розсилання вихідної, виконання перекладів, листування загального характеру і виконання окремих доручень наркома і членів колегії, 2) шифрування та розшифровування таємного листування,

3) керівництво архівом комісаріату, 4) видання закордонних паспортів і візування документів під керівництвом економічно-правового відділу.

При наркоматі утворювалася посада уповноважених НКЗС УСРР, які призначалися для виконання переважно консульських функцій в окремі місцевості республіки[3].

Закордонні установи УСРР, які мали за мету як захист за кордоном інтересів республіки в цілому, так і її окремих громадян, зокрема, поділялися на: 1) дипломатичні – повноважні представництва; 2) консульські – генеральні консульства, консульства і віце-консульства. Повноважні та консульські представники здійснювали відносини з центральними й місцевими урядовими установами УСРР, а також із главами місій урядів іноземних держав, через НКЗС. Закордонні установи УСРР знаходилися під безпосереднім наглядом наркомату, звітуючи про результати своєї діяльності останньому. Кошторис і штати представництв проходили за кошторисом і штатами комісаріату. Таким чином, загальна організаційна структура НКЗС УСРР була такою: 1) народний комісар; 2) колегія; 3) центральний апарат;

4) місцеві установи; 5) закордонні представництва. Однак, широкомасштабне розгортання апарату НКЗС розпочалося лише з початку травня 1921 р., коли, зі вступом УСРР у реальні договірні відносини з іноземними державами, набула розвитку внутрішня робота відомства і розпочато організацію відділів. Внутрішня робота наркомату, на початковому етапі його існування, проводилася головним чином через економічно-правовий відділ, який з початку свого існування, а саме з квітня 1921 р., працював головними чином над розробкою законодавчих (проекти мирних договорів, положення про відділи НКЗС, які виносилися на затвердження ВУЦВК і РНК УСРР) матеріалів щодо правового врегулювання діяльності комісаріату [4].

У процесі налагодження УСРР офіційних стосунків з країнами Європи керівництво НКЗС розпочало організаційну побудову і формування штатної структури дипломатичних місій. На повноважні представництва УСРР за кордоном, згідно з положенням «Про представників УСРР за кордоном» від 6

вересня 1921 р., покладалося: 1) представництво УСРР у всіх дипломатичних справах; 2) захист інтересів і прав УСРР за кордоном у цілому та її окремих громадян зокрема; 3) виконання різноманітних доручень уряду. Послу присвоювався дипломатичний ранг – «Повноважного представника УСРР» у такій-то державі. Призначення на посаду відбувалося, за поданням уряду, президією ВУЦВК. При представниках засновувались посади радника і секретарів (дипломатичний корпус), які призначалися і звільнялися з роботи раднаркомом, а також технічний персонал. Власне відомче закордонне представництво, політично підпорядковане повноважному представнику, могла мати й певна державна чи громадська установа. Повноважний представник у своїй діяльності користувався законами УСРР, нормами міжнародного права і роз'ясненнями НКЗС, також законами тієї країни, при уряді якої він був акредитований. Про результати своєї роботи посадовець звітував керівництву НКЗС, а також був відповідальним перед президією ВУЦВК. У тих державах, де не було представника, могли засновуватися посади послів із дипломатичними обов'язками, коло діяльності яких визначалось особливими положеннями. Кошторис і штати посольства проходили за кошторисами і штатами НКЗС. Урядові установи та громадські організації УСРР могли звертатися до повноважного представника за кордоном лише через НКЗС. Так само, як і посол повинен був зноситися з урядовими відомствами республіки, відповідно до постанови РНК УСРР «Про порядок зносин урядових установ і громадських організацій з повноважними представниками УСРР за кордоном» від 16 червня 1922 р., лише через відповідні (здебільшого економічно-правовий) відділи НКЗС. Посол мав відповідати багатьом вимогам, серед яких – глибока обізнаність із справами, певне становище в УСРР, життєвий досвід, відповідність партійним критеріям.

Через те, що економічно-правовому відділу, який був зацікавлений у систематизації та перевірці усього попереднього досвіду міжнародно-правових відносин, важко було здійснювати безпосереднє керівництво роботою представництв за кордоном, НКЗС, циркулярним листом від 5 травня 1922 р.,

наказував главам дипломатичних місій: 1) встановити регулярне (щотижневе), надсилання місіями до центрального апарату комісаріату звітних доповідей про діяльність, у яких розглядалися б також питання, що виникали в процесі виконання практичних завдань; 2) питання економічно-правового змісту вирішувати лише за їх попереднього узгодження з економічно-правовим відділом НКЗС; 3) організувати регулярне постачання копій усього більш-менш важливого листування з урядом країни акредитації та з іншими посольствами. Зі свого боку економічно-правовий відділ зобов'язувався систематично інформувати представництва про всі питання, що вирішувалися в ході його роботи.

Для виконання спеціальних урядових доручень, зокрема для офіційних переговорів з метою укладення мирної угоди чи встановлення УСРР дипломатичних стосунків з іншою державою, наркоматом організовувалися надзвичайні місії, штатний розклад яких визначався залежно від завдань, які ставилися перед повноважною делегацією. Прикладом цьому є надзвичайна, для вироблення та підписання договору про дружбу і братерство, місія УСРР до Турецької республіки, особовий склад і фінансові видатки якої затверджувалися на спеціальних засіданнях колегії НКЗС, РНК УСРР та політбюро ЦК КП(б)У. Штатний розклад делегації до Анкари був таким: глава місії, радник, військовий експерт, торгівельний експерт, юрист-консультант, секретар, лікар, діловод, перекладачі, бухгалтер, комендант, співробітник для доручень, представник від ВУНК, охорона та інші – всього 40 осіб.

Для виконання урядових зобов'язань у справі обміну військовополоненими та біженцями, що покладалися на республіку внаслідок підписання нею договору про репатріацію з іншим суб'єктом міжнародних відносин, створювалися репатріаційні місії, штатний розклад яких був таким: уповноважений, його заступник, секретар, діловод, машиністи та дипломатичні кур'єри. Особовий склад цих делегацій був малочисельним. Так, репатріаційна місія УСРР у Болгарії нараховувала 5 осіб. Варто відзначити, що штати практично усіх дипломатичних представництв УСРР за кордоном (Німеччині,

Австрії, Чехословаччині, країнах Прибалтики) формувалися на основі особового складу репатріаційних місій. Фактично усі уповноважені УСРР із справ репатріації були призначені у тій самій же країні, згодом, після підписання договору про встановлення дипломатичних відносин, представництвами УСРР.

Для виконання консульських функцій, в основному вирішення питань щодо надання права в'їзду в країну чи виїзду з неї, при представництвах УСРР за кордоном засновувалися консульські відділи. Тимчасово, до вироблення консульського статуту НКЗС УСРР, консулам у своїй практичній діяльності належало користуватися, згідно з розпорядженням заступника наркома закордонних справ – Л. Ковальова від 10 листопада 1921 р., інструкцією консулам НКЗС РСФРР від 6 квітня 1921 р. Деякі загальні положення про характер роботи, повноваження та організацію консульської служби були подані у законі ВУЦВК «Про представників УСРР за кордоном» від 6 вересня 1921 р. Згідно з цим документом консули призначалися на посади, за поданням НКЗС, постановою РНК УСРР. При них засновувалися посади юрисконсульта та секретаря, а також канцелярія.

Консульські представництва УСРР діяли в межах певної території й називалися консульським округом. До обов'язків консулів входило: 1) захист торгівельних, фінансових, мореплавних інтересів УСРР і прав її громадян за кордоном, 2) надання юридичних консультацій, а також оформлення різноманітних нормативних актів стосовно особистих і майнових прав громадян УСРР, 3) винесення рішень у спірних питаннях, що виникають, як між громадянами УСРР та іноземцями, так і суто між громадянами республіки, коли сторони уповноважують консула виступити в якості третейського судді, 4) інформування наркомату про усі найважливіші події політичого, економічного і соціального життя свого округу, 5) виконання інших завдань, покладених повноважними представниками й урядом УСРР.

Консульський відділ у своїй діяльності був підвідомчий безпосередньо центральному апарату НКЗС, якому, через представництво, подавав звіт про

результати роботи. Консули звільнялися з посади, за поданням НКЗС, постановою РНК УСРР. Посол в окремих випадках мав право самостійно відлучати консула тимчасово від виконання ним службових обов'язків. Кошторис і штати консулів проходили за кошторисом і штатами НКЗС. Економічно-правовим відділом наркомату, в процесі розвитку консульською службою практичної діяльності, здійснювалося вироблення нормативних актів, які регулювали б правову сторону роботи консульських представників УСРР за кордоном. Зокрема, положення «Про консульських представників УСРР за кордоном» було затверджене спільною постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1922 р. Консульські відділи при повноважних представництвах УСРР за кордоном у своїй практичній роботі були підвідомчі економічно-правовому відділу НКЗС, і у всіх питаннях, що виникали, повинні були звертатися лише до нього, а не до інших підрозділів наркомату.

Варто зазначити, що становлення консульської служби республіки проходило протягом тривалого періоду часу. Перші її установи (консульські столи) організовувалися, звертаючи увагу на наявність значної маси представників українського населення на території іноземних держав (інтернованих військовослужбовців і біженців у Польщі, Чехословаччині, Німеччині) при репатріаційних місіях УСРР за кордоном. Згодом консульські відділи, із встановленням офіційних стосунків УСРР з країнами Європи, відкривалися при дипломатичних місіях УСРР за кордоном. Однак, через складні фінансові й кадрові проблеми в державі, організація консульських відділів комісаріатом часто затягувалася. Наприклад, В. Ауссем – уповноважений УСРР у Німецькій республіці із справ репатріації у листі до НКЗС від 28 січня 1922 р., повідомляє, що дипломати, через відсутність спеціального апарату працівників і закордонних паспортів УСРР, окремої, від російської, консульської служби у німецькій державі досі не створили. ЇЇ функції, до часу укладення Росією Рапальського договору (5 квітня 1921 р.) виконував «український стіл» при бюро військовополонених РСФРР у Німеччині, згодом українське відділення при консульському відділі

повноважного представництва РСФРР у Німеччині. Виконання обов'язків консула було покладено на секретаря уповноваженого УСРР у Німецькій республіці Н. Калюжного, який вважався експертом з українських питань (здебільшого надання представникам української еміграції дозволу на повернення до УСРР), прийняття особливо важливих рішень покладалося особисто на В. Ауссема. Після приєднання УСРР до дії Рапальської угоди (5 листопада 1922 р.) при дипмісії УСРР у Німеччині було створено консульський відділ, роботою якого керував перший секретар посольства М.Калюжний. Належну організацію консульської роботи, до кінця листопада 1922 р., було завершено П. Ладаном і М. Руденком. Упродовж усього періоду діяльності співробітники консульств скаржилися на нестачу коштів, обладнання і невелику чисельність технічного персоналу, що уповільнювало оперативність виконання завдань. Таким чином, у 1921–1923 рр. дипломатами республіки, для організації процесу офіційного діалогу з іноземною країною, використовувалися такі закордонні делегації як надзвичайна місія, повноважне представництво, консульство та репатріаційна місія, на кожну з яких покладалось виконання притаманних лише їм функцій і повноважень.

З метою полегшити вирішення на місцях питань, пов'язаних з перебуванням на території України громадян іноземних держав, а також забезпечити виконання УСРР зобов'язань згідно з укладеними міжнародними договорами, засновувалася, відповідно до постанови ВУЦВК від 28 квітня 1921 р., посада «уповноваженого НКЗС у місті». Ці посади створювалися, згідно з положенням «Про уповноважених на території УСРР» від того ж 28 квітня 1921 р., у містах – Києві та Одесі [5]. Уповноважені НКЗС призначалися на посаду і звільнялися від неї постановою НКЗС. При них організовувалося управління, працівники якого приймалися на роботу і звільнялися рішенням уповноваженого. До компетенції управління уповноваженого НКЗС входило: 1) видавати закордонні паспорти і дозвіл на виїзд з України; 2) запобігати в'їзду в УСРР чи виїзду за її межі неблагонадійних елементів; 3) вирішувати прикордонні питання, які виникали в

УСРР у взаємовідносинах з країнами-сусідами; 4) здійснювати контроль за виконанням на місцевому рівні зобов'язань, покладених на республіку міжнародною угодою; 5) наглядати за дотриманням радянськими органами влади на місцях чинного законодавства стосовно іноземців, приймати закордонні делегації та іноземних представників в Києві та Одесі. До району діяльності уповноваженого НКЗС в Києві входили Київська, Волинська, Чернігівська й частина (Летичівський, Литинський і Проскурівський повіти) Подільської губерній. Повноваження уповноваженого НКЗС в Одесі поширювалися на Одеську, Миколаївську, частину (Брацлавський, Вінницький, Гайсинський, Жмеринський, Кам'янецький, Могилівський, Ольюнонаський, Ушицький і Ямпільський повіти) Подільської губерній. Управління уповноважених НКЗС в Києві та Одесі, як територіальні відділення НКЗС УСРР, повинні були зноситися безпосередньо із центральним апаратом НКЗС УСРР. У всіх інших справах могли співпрацювати з місцевими урядовими та партійними установами. Кошторис і штати управління проходили за кошторисом і штатами НКЗС.

**Висновки.** З проведеного дослідження історичних аспектів становлення консульської служби в Україні виникає необхідність вивчення фінансової та структурної складової дипломатичної служби у вказаний історичний інтервал, адже оптимізація фінансування системи консульської служби Україні – сьогодні важливе завдання системи державного управління.

**Литература.**

1. Гуменюк Б. І., Щерба О. В. Сучасна дипломатична служба. Навч. посібник. – К.: Либідь, 2001 . – 255 с.

2. Марущак М. Й. Історія дипломатії XX століття: Курс лекцій. – Львів : Видавництво «Бескид Біт», 2003. – 304 с.

3. Сардачук П. Д., Кулик О. П. Дипломатичне представництво : організація і форми роботи: Навч. посібник. – К.: Україна, 2001. – 176 с.

4. Нариси з історії дипломатії України. О. І. Голенко, І. Є. Камінський, М. В. Кірсенко та ін. під ред. В. А. Смолія. – К. : Видавничий дім «Альтернативи», 2001. – 736 с .

**УДК 321.01:338.1**

**Козинський Сергій Михайлович**

*доцент кафедри економічної та фінансової політики*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*к.економ.н., доцент*

# ДЕРЖАВА В ІСТОРИЧНОМУ АСПЕКТІ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ: З ПРИВОДУ ПЕРСПЕКТИВ МІЖДИСЦИПЛІНАРНИХ ПІДХОДІВ

*У статті основну увагу зосереджено на проблемах взаємозв'язку економічної науки (та, перед усім, економічної теорії) та науки з державного управління. Виходячи з міждисциплінарного характеру останньої розглядаються можливості уточнення деяких підходів до державного управління за рахунок використання потенціалу, накопиченого в галузі економічного знання. У зв'язку з цим значна увага приділяється традиційному для ліберального напрямку протиставленню держави та ринку. Розв'язання виникаючих тут протиріч не втратило свого значення для сучасної України, суспільствознавство якої, в силу історичних обставин, було позбавлено впливу ліберального світогляду, а через це – і дієвого інструменту раціоналізації державного управління.*

***Ключові слова:*** *обмеженість ресурсів; ринок; організація; мотивація; лібералізм; міждисциплінарні дослідження.*

**Kozinski Sergey**

# THE GOVERNMENT IN THE HISTORICAL ASPECT OF ECONOMIC CONTEXT IN CONNECTION WITH THE PERSPECTIVES OF THE INTERDISCIPLINARY APPROACHES

*The article focuses on the problems of intercommunication between economic science (and, first of all, economic theory), and science of public administration. The possibilities of specification of some approaches to the public management that are*

*based on the interdisciplinary nature of the second one, are considering through the use of potential which is accumulated by the industry's economic knowledge. In this regard, considerable attention is paid to the traditional for the liberal orientation between government and market. Solution of the contradictions here has not lost its significance for present-day Ukraine, social science of which was without the influence of liberal ideology caused by the historical circumstances and as a result an effective instrument of the rationalization of public administration was lost.*

***Keywords:*** *limited resources, market, organization, motivation, liberalism, interdisciplinary studies.*

**Козинский Сергей Михайлович**

## ГОСУДАРСТВО В ИСТОРИЧЕСКОМ АСПЕКТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ: ПО ПОВОДУ ПЕРСПЕКТИВ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫХ ПОДХОДОВ

*В статье основное внимание обращается на проблемы взаимосвязи экономической науки (и, прежде всего, экономической теории) и науки государственного управления. Исходя из междисциплинарного характера последней, рассматриваются возможности уточнения некоторых подходов к государственному управлению за счет использования потенциала, накопленного в отрасли экономического знания. В связи с этим значительное внимание уделяется традиционному для либерального направления противопоставлению государства и рынка. Разрешение возникающих тут противоречий не утратило своего значения для современной Украины, обществоведение которой, в силу исторических обстоятельств, было лишено влияния либерального мировоззрения и, как следствие – действенного инструмента рационализации государственного управления.*

***Ключевые слова:*** *ограниченность ресурсов; рынок; организация; мотивация; либерализм; междисциплинарные исследования.*

**Постановка проблеми.** Розвиток будь-якої науки, особливо тієї, що визнає своїм предметом міждисциплінарну сферу досліджень, багато в чому залежить від повноти врахування вже накопиченого досвіду та знань. Тобто того, що було здобуто іншими галузями знань відносно предмету, який став основним для міждисциплінарного дослідження. Тут багато що залежить від пропорції, у якій відбувається поєднання накопичених результатів, позицій, які враховувалися при формуванні контурів нової науки.

Відсутність рівноваги в даному випадку загрожує серйозними викривленнями логіки, нераціональними підходами та штучним спрощенням проблем, які має намір вирішувати така наука. Більш того, її висновки за таких умов навряд чи зможуть сформувати стійке підґрунтя для всього різноманіття потреб практики, яка, як відомо, у випадку суспільних наук, очікує системних розв'язань з питань структури суспільства, закономірностей його розвитку, впливу на цей процес об'єктивних та суб'єктивних факторів, ролі окремих інститутів тощо.

Тому й значення системного підходу для міждисциплінарного дослідження виявляється не просто бажаним, а обов'язковим, – таким, що надає можливість якомога повніше збалансувати все різноманіття підходів сформованих у традиційних напрямках науки. Тільки системний характер знань (такий, що забезпечує їх єдину якість щодо природи системи та її елементів) є дійсно корисним для практики, оскільки «озброює» її інструментами, що більш-менш вдало знижують вплив невизначеності при прийнятті рішень.

У випадку науки з державного управління це визначає значення досліджень, у яких такий системний принцип зберігається і в ставленні до об'єкту дослідження і в методах, якими цей об'єкт досліджується. Можна, навіть, зазначити особливу значущість такого підходу для науки з державного управління, оскільки в минулому нехтування ним вже призводило до втрати інтересу щодо пошуку наукових основ в управлінні. З цього приводу достатньо згадати історію становлення та «тихої смерті» камералістики, яка залишила після себе певне розчарування в самій міждисциплінарності та різку критику з боку сучасників.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Наголошуючи на значенні складових міждисциплінарного підходу, звернемо увагу на економічну науку та, передусім, економічну теорію, яка вже не перше століття досліджує вплив держави на економіку та, одночасно, місце держави у суспільній організації. Інтерес до таких досліджень пояснюється здатністю цієї галузі науки представляти розвиток державного організму як певної тенденції, залежної від інституціональних та ресурсних факторів.

В даному контексті заслуговують на увагу роботи таких іноземних авторів, як Т. Дай, М. Говлет, Д. Мюллер, М. Рамеш, А. Шарканскі та ін. Найвпливовішою організацією з практичного втілення цих підходів вже не перший рік залишається Світовий банк, щорічні доповіді якого про світовий розвиток завжди приділяють державі значну увагу. Досить динамічно впливають на ситуацію в економічній науці й роботи українських та російських дослідників (в першу чергу російських інституціоналістів), які через розв'язання проблем перехідних станів економіки спромоглися внести багато цікавого в розуміння трансформації держави в умовах формування основ демократичного устрою та ринкової економіки. З цього приводу заслуговують на увагу роботи таких відомих дослідників, як В. Бодров, О. Кілієвич, О. Шастітко, Р. Нуреєв та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Сучасні дослідження з державного управління відчувають потребу у системних підходах до свого предмету. На практиці це приймає вигляд не тільки потреби в узгодженні великого різноманіття наукових досягнень різних сфер суспільствознавства, а й більш широкого використання у власних дослідженнях здобутків таких наук. Особливо підкреслимо – не тільки здобутків методологічного рівня, а й дослідницького, таких, які прийняли вигляд теорій, базових моделей та ін.

У зв'язку з цим хибним ми вважаємо підхід, за яким державно-управлінські відносини пропонується розглядати в якості особливого виду відносин, які не можуть виступати частиною якихось інших суспільних

відносин. До того ж відносин, змістовно майже не досліджених сучасною наукою [1, с. 37]. Сама по собі така постановка питання чимось нагадувала відкриття, характерне, скоріше, для фізики, ніж для суспільствознавства. Це там розщеплення ядра може дійсно змінити уявлення про матерію, а в нашому випадку це скоріше певне прозріння, яке виникло з приводу давно відомого об'єкту дослідження цілого ряду суспільних наук – держави. Але наслідком такого скривлення логіки цілком може стати відхід від міждисциплінарного характеру досліджень державного управління.

Розв'язання виникаючих у зв'язку з цим суперечностей потребує ретельних досліджень в теорії державного управління, яка й досі не дає чіткого уявлення про розмежування, навіть таких ключових понять, як «держава» та «уряд», «державне» та «публічне», за допомогою яких сучасна наука звертається до державного управління. Особливо це відчутне при знайомстві з перекладною літературою, яку часто починають анонсувати з тлумачення загальноприйнятих за межами України термінів, роз'яснюючи читачеві, що мав на увазі автор, використовуючи поняття «уряд» там, де у вітчизняній науці вживається «держава». Ймовірна незначущість таких розходжень і не заслуговує уваги науковців з державного управління, але висновки цієї науки потрібні не тільки їм.

Певне подолання виникаючих у зв'язку з цим суперечностей виникло на семінарі з обговорення актуальних проблем державного управління («Понятійно-категоріальний апарат державного управління»), що відбувся у режимі відеоконференції наприкінці березня 2010 р. у НАДУ. Тут була визначена потреба у посиленні теоретичних досліджень в галузі науки державного управління. Саме під таким кутом зору слід розуміти й констатацію залежності вирішення завдань загальнонаціонального рівня від «нарощування та реалізації інтелектуального, насамперед, методологічного капіталу» [2], який у випадку науки з державного управління є напряму пов'язаним з використанням досягнень інших напрямків суспільствознавства з приводу встановлення ними місця держави у суспільній організації.

**Мета статті** полягає у зверненні до деяких аспектів економічної теорії, нерозривно пов'язаних з визначенням цією наукою ролі держави та державного управління у розвитку суспільства. При цьому увага зосереджується лише на її вузлових положеннях, які зазвичай не враховуються тими, хто ототожнює економіку з якимось збутом продукції та загадковими приватними проблемами, редукованими на все суспільство [3, с.50]. У зв'язку з цим доцільним виявляється звернення до «початків» економічної думки та визначення її деяких фундаментальних положень, які серйозно вплинули на сучасний стан економічної теорії, часто завдяки особистому внеску її фундаторів.

Тому й наша аргументація щодо системного характеру економічної теорії, як науки, що включила державу у сферу своїх інтересів, часто виходить з історичних обставин, як формування самої теорії, так і державного управління. Такий підхід дає нам право зосередитися лише на трьох питаннях: причинах виникнення економічної теорії, найбільш поширеному тут ставленні до держави та її місці в структурі суспільних наук.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглядаючи економічну теорію як одну із основ сучасного знання про державу, слід визнати те, що з самого початку дослідження тут спрямовувалися на аналіз наслідків вручання держави в економіку. При цьому ставлення до її функцій, механізмів, форм та напрямків втручання у соціально-економічні процеси неминуче приймали вигляд аналізу доцільності обмежень, поза якими державний вплив виявляється шкідливим для розвитку суспільного організму. Тим більше, що практика державного управління давала багато матеріалу для узагальнень не тільки з приводу абстрактної доцільності, а й конкретної раціональності обмеженості такого втручання.

До того ж, напередодні виникнення економічної теорії (яке, зазвичай датується кінцем XVIII ст. та найчастіше пов'язується з ім'ям А. Сміта) держава надала достатньо прикладів невдало проведених реформ, неефективного витрачання коштів, отримання непрогнозованих результатів тощо. Достатньо згадати важкі наслідки для Франції реформ епохи пізнього меркантилізму (Ж. -Б. Кольбера), які суттєво вплинули на формування

свідомості родоначальників нової науки. Ця свідомість формувалася з урахуванням наявності об'єктивних законів, які є набагато потужніші намагань людей, навіть підкріплених можливостями державної машини.

Нагадаємо, що французькі фізіократи, які стали першою школою в економічній теорії, та такі шотландські мислителі, як Д. Юм і А. Сміт не просто проявили інтерес до тієї розрухи, що виникла у продуктивних силах внаслідок таких реформ, а започаткували економічну теорію на ліберальних принципах. Для них та їх послідовників управління суспільним розвитком відкривалося, перш за все, з боку дії потужних природних сил, тієї самої «невидимої руки» ринку, яка забезпечувала пошук найкращих варіантів використання наявних ресурсів мільйонами зацікавлених суб'єктів, що підкоряються дії об'єктивного закону розподілу праці. Втручання у такий розподіл ззовні, з боку тих сил, які ставлять себе вище об'єктивних законів, вважалося практикою хибною. Такою, що віднімає у суспільства можливість отримувати ефект від раціонального використання наявних та обмежених благ.

Просто кажучи, теорія взяла за основу положення про високий рівень хибності індивідуальних рішень та можливість завдяки ринку долати їх наслідки величезною кількістю кращих практик. Завдяки тому, що такі практики несуть із собою прибуток, який свідчить про ефективність використання обмежених ресурсів суспільства, то ринок виступає могутнім механізмом, який вимагає дотримуватися найкращих прикладів усіх бажаючих залишитися суб'єктами такого ринку. Інших він просто позбавляє такого права з часом, по мірі того, як їх діяльність втрачає ознаки суспільної корисності (саме про це свідчить збитковість їх діяльності). Так відбувається санація, яка є однією з найважливіших функцій ринку.

Таким чином, ринок виступає механізмом, зсередини орієнтованим на підняття показників використання ресурсів. Навряд чи слід ставити під сумнів те, що ефективність, яка досягається таким чином, є набагато вагомішою для суспільного розвитку, укорінення тих самих кращих практик, ніж якась інша, що досягається впливом ззовні. До речі, це характерно не тільки для ринку чи

економіки. Внутрішнє мотивоване, таке, що стало природним для організму (будь-якої складності) завжди потужніше у часі, ніж щось інше, навіть тоді, коли останнє підтримується примушенням чи відвертим насильством.

Для суспільної організації ринок і є таким природним, внутрішнім, який діє за рахунок мотивованих суб'єктів, які постійно узгоджують свої позиції по відношенню одне до одного. У цьому і полягає величезна сила ринку, яка часом ставиться під сумнів, але неминуче (теж із часом) визнається знов і знов. Такі ідеологічні «гойдалки» явно заявили про себе у XX ст. під час тривалого ідейного протистояння кейнсіанців та неокласиків. Змінюючи один одного в якості «мейнстріму» економічної науки, вони суттєво по-різному ставилися не тільки до ринку чи держави, а й вплинули, кожний у своєму часі, на їх укріплення обґрунтуванням доцільності політики націоналізації та приватизації власності тощо.

Цей процес не завершений й досі. Надмірні сподівання на здатність ринку розв'язати основні проблеми суспільного розвитку, що активно висловлювалися неоліберальними в останні десятиріччя, змінилися певним розчаруванням під час останньої економічної кризи. Повернення кейнсіанства знов стало реальністю не тільки у вигляді ідеології, а також і плану перебудови системи координації ринкової економіки. У кожному з цих епізодів історії держава наділяється неоднаковими функціями та її механізми впливу на економіку чи суспільство суттєво розрізняються.

Характерно, що сьогодні серед економістів, які «мають ім'я» у науці, прихильників ринку, що називається, в рази більше тих, хто очікує від урядів оптимальних рішень з використання ресурсів чи визначення дійсно важливих для суспільства пріоритетів розвитку. Тому і тема суспільного контролю за урядом є такою популярною у суспільствознавстві протягом останніх двох століть. Вона ніколи не зникала й в економічній науці, навіть тоді, коли відверте домінування отримували концепції так званих «державників», які більше звертали увагу на переваги, які надає держава суспільству для концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку суспільства.

Звертаючись до держави як об’єкту економічних досліджень, особливо значимо історичний контекст, в якому такий інтерес сформувався. Отже, історичні обставини формування джерел досліджень, як правило, впливають на науку через сформульовані методи навіть тоді, коли вже й згадані обставини втратили своє значення. У нашому випадку ця особливість проявилася в тому, що як суспільний інститут, держава одразу опинилася у полі зору економічної науки в аспекті її відповідності іншим суспільним інститутам і, перш за все, ринку, як загальному механізму обміну результатами діяльності суб’єктів господарювання. Тут великого значення мало те, що конфлікт розгортався між двома сутнісно різними інститутами: з одного боку державою, яка втілювала в собі традиції феодального суспільства та ринком, який виступав творцем принципово нового суспільства – капіталізму, якому держава у її старому вигляді просто не була потрібна.

Через це і економічна наука, як така, що від самого початку виражала інтереси буржуазії, ставилася до держави м’яко кажучи обережно. Цю традицію вона зберегла і в подальшому, навіть тоді, коли сама буржуазія вже контролювала державний апарат. Вона це робила навіть незважаючи на її очевидну залежність від самого становлення капіталізму. Її критика, побудована на раціональності та намаганні захистити самоорганізовану діяльність суб’єктів ринку від формалізації зовнішнього впливу, сформувала потужне ідейне підґрунтя для нейтралізації радикального мислення. Останнє, завжди прагнучи стати джерелом прийняття державних рішень, на рівні ідей саме в економічній науці зустрічає найбільш вагому перешкоду для свого існування.

Тому й не дивно, що у країнах з традиційно потужною економічною наукою та сформованою традицією погодження управлінських рішень з її висновками, радикалізм в управлінні не є вирішальним фактором формування політики. Навіть у своїй специфічній формі – популізмі, він скоріше засуджується, ніж домінує. У той же час, радикалізм у прийняті рішень вочевидь перемагає там, де для нього не існує необхідної ідейної противаги.

Таким чином, саме становлення економічної науки слід пов'язувати з формуванням традиції негативного ставлення до державної активності в економічній сфері. З часом вона переросла у певний світогляд, який став не тільки пануючим у економічному середовищі, а й зазнав широкого розповсюдження у суспільстві, реалізувавши себе в ідеології деяких партій та суспільних рухів.

Лібералізм, як його найчастіше сьогодні називають, вже навіть не укладається у прості форми розмежування суспільного та державного. Воно виходить із необхідності контролю за державою з боку суспільних інститутів. Традиції цього підходу найбільш ретельно зберігаються та розвиваються англійськими та американськими економістами. Послідовне додержання цих традицій стало, навіть, однією з причин особливого ставлення до англійських та американських науковців з боку їх європейських колег-економістів. Воно знайшло закріплення особливим терміном «англосаксонський напрямок» в економічній теорії, який підкреслює не просто особливу ступінь лібералізму, а високий рівень автономії особистості від держави.

Незважаючи на неоднакове відношення до такої традиції, яке іноді продиктоване не тільки обставинами розвитку самої науки, все ж погодимося з тим, що обмеження влади, її підзвітність суспільству, як і автономія індивідів з притаманною їй цінністю кожного конкретного життя, дійсно стали безсмертним дарунком народів англосаксонської політичної культури [4, с. 503]. Від себе додамо – дарунком фізично неможливим без відповідного внеску англійських та американських економістів-лібералів, які самим фактом захисту ринку привернули увагу до раціональних основ захисту згаданої індивідуальної автономії, необхідності її захисту в ім'я оптимального державного та економічного устрою. Нехтуванням цим вкладом автоматично позбавляє нас вагомого пласта знання про природу соціальної організації, де аналіз обмежень виявляється набагато вагомішим, ніж будь-яке соціальне прожектерство.

Зрозуміло, що акцентуючи увагу на цьому аспекті проблеми, ми торкнулися лише тієї її частини, яка пов'язана з економічною наукою. Але і

тоді, коли ми розглядаємо демократію, інституціональний устрій, громадянське суспільство тощо, вплив економічної науки залишається різноманітним та вагомим. Спрямовуючи свої дослідження в цих напрямках, економічна наука сама наближується до інших проблем суспільствознавства, оскільки сама стає все більш міждисциплінарною у тому, що стосується методології, об'єктів дослідження та оцінок перспектив розвитку суспільства [5, с.11].

Погоджуючись із сучасними дослідниками цієї проблеми ми також звертаємо увагу на те, що економіка становить певний підсумок і сутність суспільства, його тверде підґрунтя, на якому можна досягти соціальної гармонії, вона перетворюється у розв'язану загадку усіх форм державного устрою [6, с. 66]. У той же час, самі економісти визнають, що намагання досягти будь-якого загальнозначущого висновку у пізнанні суспільних відносин чи інститутів передбачає необхідність здійснення міждисциплінарних досліджень [7, с. 22], що, у свою чергу, не виключає, а передбачає встановлення причинно-наслідкового зв'язку при розгляді виникнення та функціонування згаданих суспільних інститутів.

Особлива роль та місце у цьому процесі в останні часи належить теорії суспільного вибору, яка довела, що економічна теорія може виявитися корисною для розуміння природи та механізмів прийняття управлінських рішень на державному та суспільному рівні. Разом з іншими підходами, які ґрунтуються на економічному детермінізмі політичного процесу, вона виявилася потужним фактором раціоналізації ставлення до політики, сприйняття її у вигляді скоріше поля чи механізму домовленостей між різними за своїм впливом суб'єктами суспільства. А це є фактичним визнанням політики в якості своєрідного ринку з відповідним ставленням і до управління.

Не дивно, що раціональність при прийнятті рішень на рівні держави виявляється пов'язаною з двома основними джерелами: ідеєю економічної раціональності, у тому вигляді, як вона представлена в економічній теорії та ідеєю бюрократичної раціональності, сформульованої соціологічними теоріями

організації та індустріального суспільства [8, с. 243]. Таким чином, міждисциплінарність стає не тільки сферою подальшого розвитку гуманітарного знання, а перетворюється в умову пізнання істинних мотивів поведінки суб'єктів управлінського процесу, а через це – і виявлення причин отримання небажаних результатів, провалів різноманітних програм та ін. Без цього просто неможливо відбудовувати фундамент такої галузі суспільствознавства як наука про державне управління.

**Висновки.** Значення організації для науки про державне управління бачиться нами як ключове. По-перше, це пов'язане з необхідністю дослідження об'єктивних закономірностей, що виникають під час відтворення держави, як організації певного типу. Погоджуючись з тими, хто звертає увагу на те, що держава не автоматично прагне до установлення правил, найбільш сприятливих для виробників [9, с. 197], ми вважаємо за доцільне підкреслити, що аналіз дій формальних та неформальних інститутів взагалі залишається, як правило, поза межами досліджень у державному управлінні. Між тим вони, за своїм значенням, є набагато впливовішими, ніж добре спрямовані кадрові ротації, формування кадрових резервів тощо.

Така організація становить предмет дослідження, принаймні, на рівні теорії науки, що вивчає державне управління. Розвиток досліджень в цьому напрямку дає необхідний вихід на управлінську практику, ефективність якої напряму пов'язана з врахуванням існуючих обмежень. Спроби ж представити справу так, нібито державне управління може долати згадані межі за рахунок наполегливості чи прийняття більш досконалих рішень, є настільки ж хибними, наскільки й науково безпідставними.

З іншого боку організація для науки про державне управління має очевидний суб'єктивний та методологічний контекст. Він залежить від того, в якій формі зазначена вище міждисциплінарність науки проявить себе, а саме хто та як вплине на її становлення, наскільки готовою виявиться наукова спільнота до оптимізації вже здобутого та накопиченого іншими науками знання в новій її галузі про державу та управління. Така оптимізація сьогодні

має розглядатися в якості своєрідної модернізації науки про державне управління, придання їй більшої цілісності та раціональності.

**Література.**


1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади / За ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Вид-во «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
2. Семінар з актуальних проблем розвитку галузі науки «Державне управління» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy. gov.ua/news/news_2010/ news_2010_04_02_1.html.
3. Бутирська Т. О. Держава і економіка//Економіка та держава. – 2007. – № 6. – С. 50–54.
4. Сэндлер Т. Экономические концепции для общественных наук / Пер. с англ. – М. : «Весь мир», 2006. – 376 с.
5. Розанваллон П. Утопический капитализм. История идеи рынка / Пер. с фр. – М. : Новое литературное обозрение, 2007. – 256.
6. Барр Р. Политическая экономия: В 2-х тт. – Т. 1: Пер. с фр. – М. : Международные отношения, 1995. – 608 с.
7. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
8. Территориальное управление экономикой: Словарь-справочник / Гл. ред. В. П. Колесов. – М. : ТЕИС, 2001. – 642 с.
9. Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / Пер. с англ.. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с.

**УДК 342.5**

**Колісніченко Наталя Миколаївна**
*доцент кафедри європейської інтеграції*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*
к.держ.упр., доцент.

# УПРАВЛІНСЬКА І ПОЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ: СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ, СТРУКТУРА ТА ВИДИ

*У статті визначаються сутнісні характеристики, структура та види управлінської та політичної діяльності з огляду на їхнє розмежування-поєднання. Аналізуються політичне керівництво та політичне управління державою і суспільством; політичне функціонування; участь громадян у політичному житті суспільства; політичний маркетинг.*

***Ключові слова:*** *управлінська діяльність, політична діяльність, політичне керівництво, політичне управління, державне управління.*

**Kolisnichenko Natalya**

# MANAGIRIAL AND POLITICAL ACTIVITY: ESSENCIAL CHARACTERISTICS, STRUCTURE AND TYPES

*In the paper the essential characteristics, structure and types of managerial and political activity are defined as being separated and connected. Political management and political leadership in a state and society; political functioning; citizens' participation in political life of society; political marketing are analyzed.*

***Key words:*** *mangerial activity, political activity, political leadership, political management, public administration.*

**Колисниченко Наталия Николаевна**

# УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: СУЩНОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ, СТРУКТУРА И ВИДЫ

*В статье определяются сущностные характеристики, структура и виды управленческой и политической деятельности, учитывая их разграничение-сочетание. Анализируются политическое руководство и политическое управление государством и обществом; политическое функционирование; участие граждан в политической жизни общества; политический маркетинг.*

***Ключевые слова:*** *управленческая деятельность, политическая деятельность, политическое руководство, политическое управление, государственное управление.*

**Постановка проблеми.** Вперше розрізняти політику та державне управління запропонував ще наприкінці XIX ст. В. Вільсон. У своїх працях М. Вебер також відділяв політичну владу від підпорядкованої їй адміністрації, яка складається із спеціально навчених чиновників. В. Цвєтков та інші називають державне управління політичним явищем у процесі реалізації державної влади [14, с. 203–204], у свою чергу політику неможливо відділити від надання управлінських послуг державних органів [14, с. 297]. В результаті історичного розвитку науки, розмежування понять «політика» та «управління» трансформувалося у політико-адміністративну природу процесу формування та реалізації державної політики (політичного курсу) [9, с. 10–29]. Особливо це спостерігається у сучасній Україні, коли державні управлінці на своєму рівні втручаються у сферу суто політичну, а політики намагаються управляти (адміністративні інструменти «дирегування»).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам дослідження теоретико-методологічних засад політики та управління, впливу політики на різні сфери розвитку суспільства присвятили свої праці Г. Атаманчук, О. Дегтярьов, О. Панарін, Ф. Шахмальов.

Проблеми «управління» і «управлінської діяльності» широко представлені в роботах зарубіжних учених (М. Альберт, Д. Бодді, Т. Бойдел, А. Вайсман, М. Мескон, Т. Пітерс, І. Уорд, Р. Уотерман, Ф. Хедоурі, І. Бел (I. M. Bell) та ін.), російських дослідників (І. Г. Асперов, В. Г. Афанасьєв, О. С. Виханський, Г. Я. Гольдштейн, Е. М. Коротков, В. Ю. Кричевський, А. М. Омарів, В. А. Розанова, А. Ф. Шикун та ін.), українських науковців (В. В. Цвєтков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, П. І. Надолішній). У них достатньо всебічно, з різних методологічних позицій, розглядаються питання сутності, структури і функцій «управління як діяльності», тактики, стратегії, окремих функцій управлінської діяльності: організаторської, аналітичної, контрольної, комунікативної та інших, вимоги до суб'єктів управління (суб'єктів політико-управлінської діяльності).

Теоретичні підходи до вивчення проблем політичної діяльності здійснювалися в роботах М. Вебера, В. Вільсона, Т. Геблера, П. Друкера, М. Крозьє, Дж. Марча, Й. Ослона, Д. Осборна, Г. Саймона та ін., в яких розкриваються різні підходи до дослідження управління, політики і влади (раціоналістичний, менеджеріальний, неоінституційний, тощо). Різні проблеми політичної діяльності в сучасній Україні аналізуються в роботах багатьох авторів (М. Пірен, С. Саханенка, В. Токовенко, В. Тертичка та ін.). М. Пірен було розроблено та опубліковано навчальний посібник «Публічна політична діяльність» [4].

Аналіз літератури з питань управління та політики показує, наскільки багатогранними є соціальні феномени управлінської та політичної діяльності, якими різноманітними є їхні характеристики і визначення.

**Невирішені частини загальної проблеми.** Незважаючи на широкий спектр робіт, дослідження феномену політичної діяльності у її порівнянні із управлінською потребують посиленої уваги. Перш за все, мова йде про розкриття сутнісних особливостей управлінської та політичної діяльності, обґрунтування зв'язку та розбіжностей між ними, формулювання їхніх чітких визначень.

**Мета** – визначити сутнісні характеристики, структуру та види управлінської та політичної діяльності з огляду на їхнє розмежування-поєднання.

**Виклад основного матеріалу.** «Управлінська діяльність» як соціальний феномен вивчається багатьма науками: філософією, соціологією, політологією, економікою, кібернетикою, психологією, педагогікою тощо. Найбільш поширеними тлумаченнями поняття «управлінської діяльності» є такі, що пов'язуються з розглядом її: як системоутворюючого чинника, який забезпечує цілісне функціонування, збереження і розвиток організації, спрямований на впорядкування і оптимізацію відносин між людьми в процесі їх спільної діяльності, досягнення певної мети (В. Г. Афанасьєв, Б. М. Герасимов, Г. Я. Гольштейн, Ю. А. Конаржевський, В. Ю. Кричевський, В. Н. Машков, А. М. Омарів, В. А. Розанова, З. П. Румянцева, Ю. Г. Фокін та інші); як суб'єктивної діяльності людей, яка залежить від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, оптимальності й масштабності соціальних цілей тощо (В. В. Цвєтков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко [14, с. 211]). Натомість, серед дослідників, які працюють в галузі теорії управління, немає єдиної думки про кількість та природу управлінських видів діяльності. Невизначеність складу та природи видів діяльності, які називаються управлінськими, є важливою проблемою при проектуванні компетенцій СПД, який займається владною управлінсько-політичною діяльністю.

Теоретично, розбіжності думок спричинені тим, що не визначено критерії, за якими виділяються управлінські види діяльності. Традиційна теорія виділяє функції управління згідно з умовами індивідуальної діяльності суб'єкта, тобто за елементами діяльності (мета, засоби, мотиви, зворотний зв'язок). Натомість, на практиці управлінська діяльність є колективною, тому умовами її реалізації є комплексні управлінські функції: інформаційно-управлінська (яка орієнтується на результат); сервісно-управлінська (яка

орієнтується на створення умов для підготовки та виконання управлінських рішень).

Разом з тим, в науковій літературі немає єдності поглядів на більшість проблем «управлінської діяльності» як соціального феномена, на технології її оптимальної реалізації, на методику навчання управлінській діяльності.

Аналіз робіт вітчизняних та зарубіжних авторів дозволив виділити низку положень, які характеризують управлінську діяльність:

- метою управлінської діяльності є забезпечення оптимального функціонування всієї системи управління;
- об'єктом управлінської діяльності є організація як спеціальний соціальний інститут, який створюється для досягнення певної мети і наділений, у зв'язку з цим, ресурсами, правами і обов'язками, що визначають структуру і зміст функцій організації;
- найважливішим суб'єктом системи управління є люди, які обіймають певні управлінські посади, забезпечують досягнення цілей управління;
- управлінська діяльність спрямована на оптимізацію діяльності людей та організацій за допомогою адміністративних дій;
- основу управлінської діяльності складають переробка існуючої інформації, а також продукування нової інформації у формі управлінського рішення;
- безпосередня участь суб'єкта управління у виконанні рішення залежить від його посади, здійснюється за допомогою спеціальних методів, в основі яких лежать різні форми спілкування, ефективність її реалізації залежить від індивідуальних особливостей управлінця.

У монографії В. Токовенко наводяться такі ознаки державного управління, що відрізняють цей різновид управлінської діяльності від політичного керівництва: «безціннісне, інструментальне»; «пріоритет норм, регламентів, інструкцій»; «спеціальні, вузькоспеціалізовані, конкретні

завдання»; «ситуативна орієнтація»; «домінування функцій організації контролю»; «стереотипність, рутина»; «пов’язане насамперед із нижніми щаблями влади» [13, с. 34].

*Політична діяльність* – досить специфічна сфера суспільної діяльності, тому окреслити те, що відноситься саме до неї, а що виходить за її межі – складно [5, с. 201], це може бути як рівень вольового осмислення, так і рівень безпосередньої реалізації політичних потреб і політичних інтересів усіх соціальних суб’єктів суспільства стосовно політичної влади. Тому на сьогодні спостерігаються труднощі детально розробленого понятійного апарату, пов’язаного із політичною діяльністю, що значно, спричиняє заплутаність в пошуках того, як політичну діяльність професійно організувати. Ця проблема описується і в навчальному посібнику М. Пірен, яка зазначає, що в Україні це поняття не є усталеним, тому існує щодо нього дискусійність [4].

В зарубіжній науці дослідження феномену політичної діяльності мало декілька періодів. Перший період (з 20-тих по 40-і роки минулого століття) психологічних і соціологічних підходів до її вивчення, актуалізації значення кількісних чинників пов’язаний з чиказькою школою. Другий (з 1945 р.) – поведінковий підхід, активна професіоналізація шляхом створення наукових інституцій, об’єднання фахівців на основі професійних характеристик, утворення професійних політичних асоціацій і громад, публікація наукових журналів, тощо. Третій (триває і сьогодні) – введення логіко-математичних методів дослідження, застосування економічних моделей в дослідженні політичної діяльності.

Закон Канади про зайнятість на публічній службі (ч. 7, ст. 111) визначає політичну діяльність як:

а) виконання будь-якої діяльності на підтримку, від або проти певної політичної партії;

б) виконання будь-якої діяльності на підтримку або проти певного кандидата до або під час виборчого періоду;

в) намагання стати кандидатом до або під час виборчого процесу [8, с. 692].

М. Пірен змістом політичної діяльності називає дії, спрямовані на завоювання, утримання, функціонування й розвиток політико-владних відносин [4, с. 14]. Вітчизняний дослідник М. Головатий дає таке визначення – «політична діяльність – це практична реалізація політичних інтересів суб'єктами політики [2, с. 35]; заняття професійне або на громадських засадах у сфері політики і політичного життя [2, с. 47]». Отже, політична діяльність може бути професійною й добровільною.

Політична діяльність може також бути теоретичною (теоретична політична діяльність – ідеологічна, законотворча, наукова, методична, соціологічна) та практичною (практична діяльність – депутатська, урядова, діяльність в органах місцевого самоврядування, партійна і громадська діяльність, участь у виборах, референдумах і т.ін). Тому серед функцій політичної діяльності можна виділити:

- інтегративну (узгодження і об'єднання різних груп інтересів на основі загальної/спільної ідеї, спільних цінностей, ідеалів);
- орієнтаційну (вироблення політичного курсу з врахуванням цілісності та гармонії соціальних інтересів);
- інструменталістську (проведення політичного курсу шляхом реалізації системи засобів та методів вирішення програмних завдань);
- мобілізаційну (пробудження народного ентузіазму, створення соціально-економічних стимулів).

Аналіз літератури показує, що існує декілька концепцій політичної діяльності.

1. *Теорія раціонального вибору*, яка означає раціональну поведінку людини з наміром досягти максимального результату в політичній діяльності за рахунок оптимальних зусиль.
2. *Мічиганська модель*, яка означає домінування партійної ідентифікації людини в політичній діяльності.

3. *Психологічна теорія*, яка обґрунтовує домінування психологічних мотивів і установок в політичній діяльності.
4. *Інституціональний підхід*, який визначає можливість впливу на владу в політичній діяльності.

Політична діяльність у реальному житті проявляється одночасно в різних формах. Можна виділити такі *основні форми політичної діяльності:* за напрямами – державна, партійна, громадсько-політична, комунікаційно-інформаційна; за суб'єктами політики – класова, соціально-групова, національна, міжнародна, індивідуальна; за специфікою предмета впливу – теоретична, практична; за політичним простором – зовнішньополітична (міжнародна), внутрішньополітична (самоврядувальна); за специфікою сфер – військова, органів безпеки та ін.

Щодо типологізації політичної діяльності, С. Верба виділяє чотири її моделі:

- діяльність у виборчій кампанії;
- діяльність у громаді;
- голосування;
- особистісні контакти (наприклад, контакти із державними службовцями щодо вирішення особистісних проблем) [15].

Політична діяльність охоплює всі сфери політики і має свою внутрішню структуру:

1) політичне керівництво/управління державою і суспільством;

2) політичне функціонування;

3) участь громадян у політичному житті суспільства;

4) політичний маркетинг.

Кожен з напрямів політичної діяльності має свої особливості і своїх суб'єктів.

1. Політичне керівництво (політичне управління/менеджмент) – це діяльність, спрямована на визначення системи цілей і завдань, формування політичної стратегії і політичної тактики на основі аналізу реальних політичних

процесів і прогнозування політичного розвитку. З огляду на зазначені завдання, політичне керівництво включає такі компоненти:

1) вироблення і обґрунтування стратегічних цілей і завдань (як перспективних, так і поточних), які ставлять перед собою суб'єкти політики;

2) визначення основних тактичних методів, форм і засобів політичної діяльності, за допомогою яких можна більш ефективно досягти поставлених цілей і завдань;

3) визначення кадрової політики.

В. Токовенко визначає політичне керівництво як різновид управління, що пов'язаний із політикою, здійснюється в політичній сфері суспільства [13, с. 27], має політичний характер, що відмежовує його від адміністративного; має формальний характер, офіційний статус, що відмежовує його від неформального політичного лідерства [13, с. 31]. Дослідник ставить перед собою завдання розмежування понять «політичне управління», «політичне лідерство», «політична діяльність».

Поняття «політичне керівництво» (анг. «political leadership») дещо відрізняється від політичного управління (анг. «political management»), яке О. Бабкіна та В. Горбатенко визначають як цілеспрямований вплив людей і владних структур на суспільство в цілому або на окремі його сфери з метою їх оптимізації (впорядкування, вдосконалення і розвитку) та досягнення певних цілей [6].

До структури політичного керівництва на основних ланках державної управлінської ієрархії відносяться: на рівні уряду – Прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри, на рівні міністерств – міністр і його перший заступник [3].

Деякі вчені ототожнюють поняття «політичне керівництво» та «політичне управління» (наприклад, В. Токовенко [11]), відрізняючи його, як справу верхівки, від технічного управління (адміністрування) – справи організаційних структур, що перебувають поза політикою. Функціонально за політичним керівництвом/управлінням найчастіше закріплюється такий спектр діяльності, як (за В. Токовенко) [11]: виокремлення найзагальніших суспільних проблем та оцінка їх пріоритетності; прийняття рішень щодо розв'язання

найпріоритетніших суспільних проблем; виділення із наявних суспільних ресурсів (фінансових, матеріальних, технічних тощо) частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень; створення постійних або тимчасових структур державного управління для реалізації політичних рішень; передача повноважень та ресурсів відповідним структурам управління; контроль за роботою структур державного управління.

Політичне управління, за визначенням С. Саханенка, варто розуміти як регулювання процесів, що відбуваються в політичній сфері, як цілеспрямований вплив на стан політичної системи [10, с. 18]. Серед суб'єктів політичного управління дослідник називає професійних керівників, зайнятих у системі політичного управління – міністри, голови виконавчої влади в областях, мери міст [10, с. 13].

2. Політичне функціонування – забезпечення або підтримка певних дій з метою вираження інтересів, позицій, вимог, настроїв, що панують у масах, формування їх у конкретні вимоги; здійснення тиску на органи влади, аби домогтися їх виконання, заявити свій протест чи підтримати певні рішення та дії. Політичне функціонування полягає у забезпеченні участі політичних інституцій (державних установ, політичних партій, громадських організацій) в управлінні спільними справами [7]. М. Пірен пропонує розділяти політичне функціонування на політичне представництво та публічне адміністрування (як у західних демократичних країнах) [4, с. 15].

3. Участь громадян у політичному житті суспільства – належність до партій чи політичних об'єднань, участь у виборних органах державної влади, у виборах, референдумах. В політології існує окрема теорія політичної участі і тиску громадян (партії, групові об'єднання, ЗМІ, громадська думка). Участь громадян проявляється через: вибори, мітинги, маніфестації, збори, страйки, інші види масової публічної участі; організацію громадських ініціатив; функціонування комітетів за участю осіб, які користуються авторитетом; направлення делегацій від жителів; подачу органам влади петицій; публікацій в пресі відкритих листів; поширення листівок і прокламацій.

4. Політичний маркетинг – це різновид некомерційного маркетингу, діяльність, спрямована на створення, підтримування чи зміну поведінки людей щодо конкретних політичних лідерів, організацій, ідей. Вдале застосування прийомів маркетингу в політиці дозволяє досягти популярності, перемогти на виборах і утриматись в лавах політичної еліти.

Результатами політичної діяльності є суспільні зміни, які відбуваються у сферах: відносини між суспільними групами (станами); відносини влади між керівниками і підлеглими; відносини у межах влади між індивідами і групами [1, с. 79].

За результатами викладеного визначимо відмінності політичної діяльності від управлінської (табл. 1).

*Таблиця 1.*

**Відмінності політичної та управлінської діяльності**

| | **Управлінська діяльність** | **Політична діяльність** |
|---|---|---|
| Визначення | Дії, операції, виконувані людиною в процесі управління, здійснення управлінських функцій | Дії, операції, виконувані людиною в процесі досягнення ними політичних цілей |
| Головне завдання | Забезпечення найраціональнішого функціонування всієї системи управління, оптимальне з погляду соціальних та психологічних потреб залучення працівників до керованої діяльності шляхом актуалізації їх внутрішньої мотивації, підвищення відповідальності за результат виконуваної роботи, регулювання їхніх дій, експертно-консультативної та комунікативної роботи з персоналом | Завоювання, утримання, функціонування і розвиток політико-владних відносин |

| *Продовження таблиці 1.* | | |
|---|---|---|
| Суб'єкт | Повинен бути наділений вищою внутрішньою мотивацією, високою відповідальністю, налаштованістю на зворотний зв'язок, умінням подати себе і свою організацію, прогностичним мисленням тощо. | Повинен володіти системою засобів і методів здійснення політичної влади, реалізувати взаємодію державно-владних структур і населення. |
| Механізми реалізації | Розроблення програм керованої діяльності, вибору найоптимальнішого варіанта дій, налагодження зворотних зв'язків, усунення відхилень у реалізації програм. | Реалізація організаційно-правових та організаційно-діяльнісних зв'язків між інститутами влади, політичними акторами, суспільними акторами, економічними акторами. |
| Результат | Виконання заданої суб'єктом управління програми, в якій наперед визначено всі дії суб'єкта і об'єкта управління. | Здійснення влади; розподіл функцій утримання та формування складових влади між представницькими, судовими, розпорядчими, фіскальними, силовими, каральними органами державної влади; суспільні зміни. |

З огляду на зазначене вище, розглянемо також співвідношення державного і політичного управління.

Політичне управління спрямоване на збереження і зміцнення владних повноважень правлячого режиму і його окремих структур, керується перш за все політичними пріоритетами і цінностями, а не раціональним підходом, в ухваленні державних рішень. Політичне управління засновується на компромісах, переговорах, створенні коаліцій, тому його цілі можуть швидко змінюватися. У політичному управлінні головну роль грають *нормативні* знання, направлені на з'ясування доцільності державних дій шляхом оцінки

методів управління, державних інститутів, способів вирішення конфліктів. Серед функцій політичного управління (керівництва) В. Токовенко називає: виокремлення найзагальніших суспільних проблем та оцінка їх пріоритетності; прийняття рішень щодо розв'язання найпріоритетніших суспільних проблем; виділення із наявних суспільних ресурсів частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень; створення постійних чи тимчасових структур державного управління для реалізації політичних рішень; передача повноважень та ресурсів відповідним структурам управління; контроль за роботою структур державного управління [13, с. 57]. У широкому розумінні дослідник визначає політичне управління і як складову політичного процесу, і як різновид управління, що полягає насамперед у розробці політики діяльності певної спільноти, організації, державного органу, тощо [13, с. 130]

На відміну від політичного – *державне управління* є раціональнішим процесом, функціонально організованим, спрямованим на вирішення певних завдань. У державному управлінні важливими є позитивні знання, які орієнтуються на аналіз наслідків конкретної державної політики та діяльності органів публічної влади щодо реалізації цієї політики. За державним управлінням В. Токовенко закріплює такі функції, як-от: обов'язкове, адекватне та своєчасне виконання політичних рішень; оптимальне використання виділених ресурсів для реалізації політичних рішень; обов'язкове, адекватне та своєчасне інформаційно-аналітичне і ресурсне забезпечення політичного керівництва [13, с. 57].

**Висновки та перспективи подальших наукових розробок.** Дослідження показує, що управлінська діяльність характеризується як така, що є спрямованою на вироблення і втілення в життя політики, політичного курсу, політичних рішень; як реалізація ухвалених законодавчих актів. Проте, з середини XX ст. з'являється альтернативне бачення та відмова від протиставлення політики і управління. Говорячи про взаємозв'язок та розбіжності управлінської і політичної діяльності, необхідно зазначити при цьому відсутність його теоретико-методологічних та концептуальних основ. На

сьогодні існують протилежні точки зору: від критики тлумачення такого взаємозв'язку і розмежування сфери діяльності політики і управління до їхнього тісного взаємопроникнення, формування феномену політико-управлінської (управлінсько-політичної) діяльності.

**Література.**


1. Бебик В. Основи теоретичної та практичної політології. Підручник. – К. : МАУП, 1994. – 124 с.
2. Головатий М. Ф. Професія – політик. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – 88 с.
3. Концепція адміністративної реформи України / Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.
4. Пірен М. Публічна політична діяльність: навчальний посібник / М. І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.
5. Политический менеджмент: Учеб.пособие/ Под общ.ред В. И. Жукова, А. В. Карпова, Л. Г. Лаптева, О. Ф. Шаброва. – М.: Изд-во Института психотерапии, 2004. – 944 с.
6. Політологія : Навчальний посібник / Бабкіна О. В., Горбатенко В. П. – К. : ВЦ , 2006. – 568 с.
7. Політологія : Навчальний посібник / Бабкіна О. В., Горбатенко В. П. – К. : ВЦ , 2006. – 568 с.
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
9. Рабрекович А. Теоретические основы политико-административных отношений // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? Под ред. Т. Верхейна. – М.: Права человека, 2001. – 510 с. – С. 10–29.
10. Саханенко С. Політичне управління містом в умовах самоврядування. – Одеса: ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
11. Токовенко В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України. – Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 /

В. В. Токовенко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.

12. Токовенко В. Поняття політичного керівництва в теорії державного управління // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 50–55.
13. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії. Монографія: Видавництво УАДУ, 2001. – 256 с.
14. Цвєтков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Сучасна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти: Монографія. – К.: Концерн «Видавничий дім Ін-Юре», 2003. – 496 с.
15. Verba S., Norman H. Nie, Kim J. The modes of democratic participation: a cross-national comparison. – Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1971. – 80 p.

**УДК 323.213:304.4(477)(4-6)**

**Максим'як Лідія Любомирівна**

*аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

# МОДЕРНІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ЄВРОРЕГІОНІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

«Регіони є головними підвалинами демократії; вони – опора культурного різноманіття в Європі, головні партнери в соціальному та культурному розвитку…» [14 ].

*У статті визначено основні теоретичні положення щодо модернізації регіональної політики у сфері культури в контексті транскордонного співробітництва та єврорегіонів. Охарактеризовано важливі етапи трансформації культурної парадигми. На основі європейського досвіду інтеграції розкрито нову стратегічну роль культури в суспільстві. Сформульовано основні принципи транскордонного співробітництва у сфері культури. Доведена необхідність формування спільної культурної стратегії міжрегіонального розвитку стосовно збереження та підтримки культурної спадщини.*

***Ключові слова:*** *регіональна політика, сфера культури, транскордонне співробітництво, спільна культурна стратегія, культурна парадигма, єврорегіони.*

**Maksymyak Lidiya Lyubomyrivna**

# MODERNIZATION OF REGIONAL POLICY IN THE SPHERE OF CULTURE IN THE CONTEXT OF CROSS-BORDER COOPERATION AND EUROPEAN REGIONS: THE THEORETICAL ASPECT

*The article is devoted to the basic theoretical principles of regional policy modernization opening in the sphere of culture in the context of cross-border cooperation and European regions. The important stages of cultural paradigm transformation are characterized. According to the European experience of integration a new strategic role of culture in society is revealed. The key principles of cross-border cooperation in the*

*sphere of culture are formulated. This article proves the need to form mutual cultural strategy of regional development concerning the maintenance and support of cultural heritage.*

***Keywords:*** *regional policy, cultural sphere, cross-border cooperation, mutual cultural strategy, cultural paradigm, European regions.*

**Максимяк Лидия Любомировна**

## МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ЕВРОРЕГИОНОВ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

*В статье определенно основные теоретические положения относительно модернизации региональной политики в сфере культуры в контексте трансграничного сотрудничества и еврорегионов. Охарактеризованы важные этапы трансформации культурной парадигмы. На основе европейского опыта интеграции раскрыта новая стратегическая роль культуры в обществе. Сформулированы основные принципы трансграничного сотрудничества в сфере культуры. Доказана необходимость формирования общей культурной стратегии межрегионального развития относительно сохранения и поддержки культурного наследия.*

***Ключевые слова:*** *региональная политика, сфера культуры, трансграничное сотрудничество, общая культурная стратегия, культурная парадигма, еврорегионы.*

**Постановка проблеми.** Сучасна регіональна політика у сфері культури відзначається досить інтенсивними інтеграційними процесами, серед яких важливу роль відіграє транскордонне співробітництво. Через вигідне геополітичне розташування Україна має великі потенційні можливості для його розвитку. У свою чергу, сприяння транскордонного співробітництва прикордонних регіонів є інструментом соціально-економічного розвитку регіонів, пом’якшення

територіальних диспропорцій та поширення інформації про культурну самобутність регіонів з метою налагодження тісної економіко-культурної співпраці.

Політичні, економічні, соціальні перетворення, які сьогодні спостерігаємо у суспільстві, призводять до зміни соціально-культурних орієнтацій. З процесами глобалізації, трансформації суспільства відбувається становлення України як правової держави, де поряд з економікою та політикою культура постає важливим стратегічним чинником розвитку.

У зв'язку з цим, слід наголосити на тому, що система державного управління окремих національних держав повинна відігравати вирішальну роль у питаннях підтримки та захисту національної культури, а також активно сприяти міжнародному культурному співробітництву.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні питання транскордонного співробітництва у сфері культури ще недостатньо висвітлено в наукових дослідженнях. В основному наукові напрацювання торкаються проблем економічного, соціального партнерства. Однак, європейська практика засвідчує, що культура, поряд з економікою, відіграє визначальну роль у розвитку суспільства.

Зарубіжна та вітчизняна наукова думка розглядає різні підходи до питання транскордонного співробітництва й модернізації державної та регіональної політики в цьому напрямку. Актуальність та сутність проблематики розкривають вітчизняні та зарубіжні науковці: В. Афанасьєва, Є. Бистрицький, А. Вишневський, О. Віннiков, Т. Возняк, Р. Гекалюк, В. Епштейн, О. Дацко, В. Дунаєв, Є. Захаров, Д. Земцев, Г. Касьянов, С. Качур, Є. Кіш, В. Ковальчук, Т. Ковтун, Ф. Козирєва, А. Козловський, М. Кучеров, С. Кучерук, М. Лациба, Н. Лігачова, Я. Малик, М. Мартинович, Н. Мордавець, І. Нагорна, Л. Олійник, Н. Перстньова, П. Писар, А. Руда, Л. Савчук, О. Саєнко, Л. Сергієва, Є. Соболев, М.Стецюк, І. Студенніков, О. Тертишна, В. Ткач, О. Юхновська, О. Ялова, В. Яструшембська та ін. [1; 3; 5–11; 13; 15; 16].

Однак, незважаючи на актуальність проблеми щодо модернізації регіональної політики у сфері культури в контексті транскордонного співробітництва та

єврорегіонів, досі відсутнє цілісне вітчизняне наукове дослідження, яке б узагальнювало науково-теоретичні та практичні надбання в цій царині.

**Мета статті.** Розкрити основні теоретичні положення щодо модернізації регіональної політики у сфері культури в контексті транскордонного співробітництва та єврорегіонів, а також охарактеризувати основні етапи трансформації культурної парадигми. На основі європейського досвіду інтеграції необхідно розкрити суть нової стратегічної ролі культури в суспільстві, сформулювати принципи транскордонного співробітництва у сфері культури. В рамках транскордонного співробітництва в галузі культури доречно висловити думку з приводу формування спільної культурної стратегії міжрегіонального розвитку стосовно збереження та підтримки культурної спадщини, а також визначити подальші кроки України в інтеграційному процесі, міжрегіональному та транскордонному партнерстві у сфері культури.

Розв'язання зазначеної проблеми матиме позитивний ефект в процесі налагодження тісної транскордонної культурної співпраці між регіонами, модернізації регіональної політики, що, у свою чергу, сприятиме входженню української культури в європейський контекст.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У науковій літературі дискутується поняття регіонів. Так, польська дослідниця, науковець В. Ястшембська [15] стверджує, що сутність понять регіону та регіоналізму слід розглядати під призмою сфери досліджень, яка охоплює різні теорії, поняття, емпіричні дані чи документи. Незважаючи на відмінності у визначенні поняття регіону авторами різних наукових дисциплін, існує одноголосність, що він характеризується як конкретний простір, який можна частково виділити за певною системою соціальних, економічних, природних і культурних ознак. У польській традиції регіон – це відокремлена, відносно однорідна територія, яка відрізняється від прилеглих територій за природними та набутими ознаками. В широкому значенні – це відносно однорідна територія, яку можна виділити на основі певних критеріїв (ознак). Залежно від виду ознаки або групи ознак, можна виділити кліматичний, історичний, демографічний, географічний,

економічний, природний, транскордонний, екологічний, адміністративно-політичний та інші регіони [16, с. 14].

На міжнародному рівні для вирівнювання європейських регіонів, стирання кордонів між ними, з метою створення єдиної толерантної та процвітаючої Європи 1980 року було прийнято Європейську рамкову конвенцію про транспрікордонне співробітництво між територіальними громадами або владою, спрямовану на більш тісне співробітництво між прикордонними регіонами у сфері економіки, екології, науки, культури… Для цих цілей у Європі створені та функціонують єврорегіони. Єврорегіони, як форма прикордонного співробітництва, сприяють не тільки посиленню та поглибленню добросусідських відносин між державами, а й є своєрідним інструментом для інтеграції тієї або іншої країни до європейських структур. Це особливо важливо для України у зв'язку з просуванням кордонів Євросоюзу. Єврорегіони розглядаються і як засіб врегулювання можливих територіальних проблем двох держав. Вони знімають напругу в царині можливих територіальних претензій, дозволяють розв'язувати проблеми, пов'язані зі становищем національних меншостей. Це свого роду й полігон для апробації сумісності законодавства різних країн [8].

Поняття «єврорегіон» означає європейський регіон, який розташований на межі двох чи більше сусідніх держав з метою координації співробітництва сторін в тій чи іншій сфері, відповідно до єврорегіонального договору, затвердженого Європейським Союзом, що дає змогу фінансово підтримувати його діяльність.

В Європі у галузі державної культурної політики вирізняють п'ять основних її спрямувань. По-перше, політика у сфері культури є складовою стратегії розвитку. По-друге, державна політика в галузі культури повинна сприяти творчому процесу та залученню громадськості до участі в культурному житті. По-третє, державна політика повинна інтенсифікувати заходи збереження культурного надбання та підтримки сфери культури. По-четверте, в умовах формування сучасного інформаційного простору необхідно на державному рівні заохочувати культурну та мовну різноманітність. По-п'яте, варто залучити якомога більше людських та фінансових ресурсів для подальшого розвитку сфери культури.

Міжрегіональне та транскордонне культурне співробітництво сприяє активному партнерському обміну інформацією, практичним досвідом у сфері державного управління, реалізації культурної політики, зокрема регіональної, а також створенню спільної стратегії культурного співробітництва між зацікавленими прикордонними державами та регіонами.

Так, у Програмі транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна на 2007–2013 роки [12] визначено, що польсько-білорусько-українська прикордонна територія має багату матеріальну та духовну культурну спадщину. Численні пам'ятки, включаючи об'єкти всесвітнього значення, та багатство форм нематеріальної культури створюють умови не лише для розвитку туризму, але й для покращення добробуту місцевого населення. Багатою є і культурна інфраструктура (театри, оперні театри, кінотеатри, бібліотеки, місцеві культурні центри), однак вона також потребує фінансування для відновлення. З метою покращення розвитку культурної сфери було проведено SWOT-аналіз туристичної та культурної сфери прикордонних регіонів України та окреслено сильні, слабкі сторони, можливості та загрози галузі (дивиться табл. 1).

*Таблиця 1.*

**SWOT-аналіз туристичної та культурної сфери України [12, с.16]**

| | **Сильні сторони** | **Слабкі сторони** | **Можливості** | **Загрози** |
|---|---|---|---|---|
| **Туризм та культура** | - значні природні та ландшафтні цінності;<br>- численні місця високих терапевтичних цінностей – мінеральні та цілющі джерела, оздоровчі комплекси тощо;<br>- спільна | - невисокі стандарти якості туристичної інфраструктури;<br>- недостатня кількість приміщень високої якості у мотелях та готелях;<br>- недосконала інфраструктура для спорту та відпочинку; | - відновлення та розвиток туристичної інфраструктури;<br>- впровадження спільної транскордонної стратегії розвитку туризму;<br>- відновлення пам'ятників та історичних місць;<br>- розвиток та вдосконалення культурної та інституційної | - недостатній рівень інвестицій у галузь туризму, в тому числі спорт та відпочинок;<br>- відсутність спільної стратегії розвитку туризму;<br>- відсутність регіональної некомерційної |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | культурна та історична спадщина;<br>- велика кількість визначних місць історичної цінності та туристичного потенціалу;<br>- численні місця культурної цінності, що включені до переліку світової спадщини ЮНЕСКО;<br>- наявна співпраця у сфері туризму та культури, у тому числі спільні туристичні продукти | - недостатньо розвинена система туристичної інформації;<br>- незадовільний стан пам'ятників та історичних місць;<br>- відсутність спільної туристичної стратегії прикордонних регіонів;<br>- недостатня промоція регіональних туристичних продуктів;<br>- недіючі пункти перетину кордону для місцевого туристичного транспортного руху | співпраці;<br>- розвиток культурних продуктів, заходів та ініціатив, у тому числі тих, що носять прикордонний та міжнародний характер;<br>- швидкий розвиток агро- та екотуризму;<br>- створення туристично-інформаційних центрів;<br>- впровадження спільних стандартів для туризму | туристичної промоції;<br>- нестійкий розвиток туризму |

Таким чином, проведений SWOT-аналіз туристичної та культурної сфери дасть можливість сформувати спільну культурну стратегію транскордонного партнерства та вирішити проблемні питання міжрегіонального розвитку, зокрема збереження та підтримки культурної спадщини, розвитку туристичної інфраструктури.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На важливості потреби модернізації системи державного управління наголошувалося неодноразово. Проте в основному попередні спроби здійснення реформ зводилися до формального продукування нових програм, ухвалення нового законодавства, яке не виконувалося або, в кращому випадку, виконувалося неякісно.

Слід зазначити, що на сьогодні проблема модернізації державної та регіональної політики у сфері культури є невідкладним завданням у зв'язку з обранням Україною напряму європейської інтеграції [6, с. 85–87; 10]. Перед нею постають нові завдання, цілі, виклики, які потребують всебічного аналізу, узагальнення, систематизації, вироблення дієвих пропозицій, застосовування досвіду європейських країн стосовно вдосконалення системи державного управління. З проголошенням незалежності у громадян України з'явилися реальні можливості для реалізації власного духовного потенціалу. Європейська інтеграція та входження української культури в європейський контекст має стати основою для запровадження реформ у цій сфері. Саме державна політика повинна відображати демократичну ініціативу до запровадження європейських стандартів, бо стати рівноправним членом співтовариства Україна зможе лише тоді, коли буде послідовно розвиватися не тільки економіка нашої країни, а й культура.

Під процесом модернізації системи державного управління розуміємо креативне наслідування вже існуючих соціально-економічних, культурно-освітніх зразків, форм чи практик. Модернізація культури – це зміна культурної парадигми, тобто системи цінностей, яка зумовлює спрямування розвитку всього суспільства. Взагалі, модернізацію ватро розпочинати з культури, бо новації в культурному житті народом сприймаються невимушено. Потрібно визнати, що демократизація культурного простору має стати вагомим трендом. Сфера культури повинна бути дієвою, конкурентоспроможною, а не такою, яка потребує значної уваги з боку державного втручання та постійної підтримки.

Зміна культурної парадигми повинна включати в себе позитивні зрушення у сфері культури, які торкнуться кожного громадянина, території, на якій він проживає, та держави в цілому. Так, на першому етапі необхідно покращити якість життя людей, особливо у сільській місцевості. Йдеться про забезпечення культурного дозвілля, творчого зростання, залучення молоді до активної творчої діяльності, самореалізації для того, щоб вона відчувала, що її знання та вміння потрібні державі.

Також потрібно надати регіонам інструментарій для самостійного розвитку та можливості створювати новий власний образ, привабливість, конкурентноздатність, але це може відбутися лише за умови самостійного формування місцевого бюджету розвитку та можливості залучення інвестицій для створення привабливості територій. Визначальними при цьому мають стати розвиток культурного туризму, малого та середнього бізнесу, різного роду промислів, розвиток творчого потенціалу та зростання людського капіталу. Однією з основних складових конкурентоспроможності регіону є розвиток його сфери культури.

На рівні держави необхідно визнати, що культура повинна відігравати нову стратегічну роль у суспільстві. Саме таке нове призначення культури виходить далеко за межі «традиційного» галузевого підходу і набуває ознак «інструментального» підходу, за яким чимало державних та приватних ініціатив торкаються питань культури. Нова стратегічна роль культури у суспільстві означає, що культурний аспект є невід'ємною складовою державної політики, яка передбачає процес планування, розробки, впровадження та оцінювання діяльності в цій царині. Тому необхідно приділяти належну увагу питанням культурного розвитку регіонів, оскільки культура є ключем до формування розвитку не тільки на місцевому, чи національному, але й на європейському рівні.

Культура в процесі європейської інтеграції набула об'єднуючих рис і стала визначальною ідеєю спільної Європи. Вислів одного із засновників європейського співтовариства Жана Моне: «Якби мені знову довелося розпочати справу європейського єднання, я б почав з культурного співробітництва» [4] є і сьогодні доволі актуальним, бо, власне, з культури починається справа європейського єднання.

У Європейському Союзі вже давно усвідомили, що сучасна економіка вимірюється культурою, сучасна культура стає рушієм економіки, сприяє розвиткові європейських держав. За допомогою трьох «К» «креатив – культура – капітал» (creating of cultural capital) розпочався розвиток малих міст Європи.

Велика увага приділяється міжрегіональному і прикордонному співробітництву. Транскордонне співробітництво у сфері культури повинно базуватися, перш за все, на вивченні культурних зв'язків між партнерами, формуванні спільної стратегії культурного розвитку, розробки та забезпеченні програм культурного розвитку, моніторингу і оцінки культурної діяльності [11, с. 7].

Для забезпечення культурного розвитку територій транскордонне співробітництво та міжрегіональна інтеграція відіграють важливу роль. Європейський досвід інтеграції засвідчує, що культура повинна виконувати нову стратегічну роль для подальшого розвитку нашої держави. Сталий просторовий розвиток вимагає створення єдиного економіко-правового та соціально-культурного простору з урахуванням питань гуманітарної безпеки.

З розширенням Європейського співтовариства питання транскордонного співробітництва для України набуває актуального значення. В цьому контексті відбувається обмін інформацією та досвідом у галузі сучасних форм та методів охорони і збереження культурної спадщини між прилеглими територіями, що сприяє налагодженню ширших контактів для співпраці на засадах загальноєвропейських тенденцій розвитку.

Транскордонне та міжрегіональне співробітництво реалізується в межах підписання двосторонніх угод про співпрацю, через проекти та програми економічного, соціально-культурного, екологічного партнерства. Транскордонне співробітництво у галузі культури включає освіту, культурну і творчу діяльність, роботу з молоддю, спорт, культурну спадщину та засоби масової інформації.

Визначення терміна транскордонне співробітництво сформульовано в статті 2 Європейської рамкової конвенції «Про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами»: [2, с. 81] «…транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських взаємин між територіальними громадами або владами, які перебувають під юрисдикцією двох чи кількох Договірних Сторін, та

на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей».

Для питань організації та реалізації державної політики у сфері культурного транскордонного співробітництва варто пригадати основні принципи. Загалом до головних принципів європейської регіональної політики належать субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування, концентрація, додатковість.

Принципи транскордонного співробітництва в галузі культури задекларовано в додатку до Рекомендації № R (2000)1 Ради Європи «Про сприяння транскордонному співробітництву в галузі культури між територіальними громадами або владами» [2, с. 81]. Вони полягають в наступному.

1. Метою транскордонного співробітництва у галузі культури є об'єднання людей та забезпечення того, щоб населення з обох боків кордону одержувало однакову користь від цього.

2. Прикордонні територіальні громади або влади в процесі випрацювання своєї культурної політики мають враховувати її транскордонний вимір, а також сприяти та заохочувати культурні установи до встановлення контактів з колегами за кордоном.

3. Між територіальними громадами або владами, які здійснюють таку діяльність, та відповідними міністерствами має існувати регулярний обмін інформацією з тим, щоб забезпечити узгодження національних політик і дотримання міжнародних зобов'язань.

4. Транскордонна культурна діяльність має охоплювати якнайбільше культурних установ (музеї, театри, бібліотеки, архіви, школи, засоби масової інформації та ін.).

5. Транскордонне співробітництво у галузі культури має бути стабільним. Необхідно сприяти створенню, де це можливо, спільних центрів і типових установ.

6. Центральні уряди мають встановити або шляхом прийняття закону або шляхом закріплення в конституції необхідні правові рамки, якщо це досі не було зроблено, відповідно до яких територіальні громади або влади можуть брати участь у транскордонному співробітництві у сфері культури за принципом субсидіарності.

Транскордонна культурна діяльність сприяє діалогу та подоланню психологічних бар'єрів між населенням прилеглих територій, підвищує обізнаність про культуру та культурну спадщину регіонів, спрощує доступ до культурної діяльності.

У свою чергу транскордонна діяльність у сфері культури передбачає поширення інформації та досвіду діяльності в окремих галузях культури: виготовлення спільних інформаційних брошур, що містять дані про виставки та музеї, історичні центри, пам'ятники, фестивалі, дні культури. Крім того, у рамках транскордонного співробітництва для налагодження партнерських стосунків між двома країнами важливими є спільно організовані фестивалі, концертні програми, музичні та театральні вистави, художні та фото виставки, що відображають неповторність, самобутність краю та його культури. В цьому контексті також можна організовувати дні дружби між прикордонними територіями, варто налагоджувати співробітництво між культурними установами, організаціями, окремими культурними колективами, виконавцями. Все це сприяє налагодженню більш тісної співпраці та встановленню добросусідських партнерських стосунків не тільки у галузі культури. Відомо, що культура вимірюється економікою, а економіка – культурою.

Не менш важливим з цього приводу є питання збереження спільної культурної спадщини. В рамках транскордонного співробітництва доцільно було б напрацювати та створити стратегію спільного збереження та підтримки культурної спадщини. Така спільна культурна стратегія могла б включати в себе наступні заходи: 1) вироблення спільної політики щодо сприяння розвитку культурного туризму між прилеглими територіями; 2) інтегрування управлінських навиків та дій в місцях розташування об'єктів культурної спадщини; 3) розроблення культурно-туристичних маршрутів, які мають схожі культурні особливості в прикордонних територіях; 4) в галузі професійної освіти доцільно налагодити обмін інформацією та технічним досвідом щодо збереження архітектурної спадщини.

Потужним засобом для покращення взаєморозуміння та утвердження довіри між населенням прикордонних територій, а також для сприяння та розвитку

транскордонного співробітництва у сфері культури є ЗМІ (місцеві та регіональні). В цьому напрямку потрібно сприяти та підтримувати діяльність із поширення інформації про новини культури, культурний розвиток через трансляцію програм, що мають транскордонний культурно-туристичний інтерес. З метою об'єктивного інформування про стан справ в прикордонних регіонах доцільно видавати двомовні газети, журнали, створити радіо- та телепрограми, важливим є використання Інтернету, зокрема створення порталів про культуру.

Варто наголосити й на тому, що транскордонне співробітництво в галузі культури не може бути тимчасовим і випадковим явищем. Таке співробітництво повинно мати системний характер. В цьому напрямку доречно заснувати місцеві та регіональні асоціації, культурні центри, спеціальні установи для дослідження загальної культурної спадщини, проводити регулярні зустрічі з представниками прикордонних місцевих та регіональних адміністрацій щодо підготовки та виконання культурних програм, організовувати зустрічі, конференції стосовно партнерства, побратимства між прикордонними територіями у сфері культури та ін.

У рамках транскордонного співробітництва в галузі культури держави-партнери спроможні розв'язати усі можливі правові, технічні, управлінські питання, які можуть перешкоджати розвиткові співробітництва, шляхом підписання відповідних угод про дружбу, добросусідські взаємини та культурне співробітництво.

Неабияке значення на сьогодні має фінансова підтримка прикордонних територіальних громад або органів місцевої влади, котрі реалізовують дослідницькі проекти у сфері культури, що позитивно впливає на добросусідські взаємини. З цього приводу можна запропонувати наступні шляхи модернізації транскордонного партнерства: 1) потрібно активно залучати приватний сектор до участі у транскордонному співробітництві; 2) необхідно удосконалити систему цільового використання ресурсів місцевих і регіональних бюджетів на потреби транскордонного співробітництва у галузі культури; 3) доречно було б заснувати двосторонні міжурядові фонди для надання фінансової допомоги транскордонним культурним ініціативам; 4) варто налагодити докладне інформування про можливі

європейські джерела фінансування транскордонних культурних проектів у рамках програми заходів Ради Європи.

**Висновки.** Таким чином, з посиленням демократизації та європейської інтеграції транскордонне та міжрегіональне культурне співробітництво сприяє культурно-економічному розвитку прилеглих територій та регіонів. Воно розширює можливості для обміну досвідом та інформацією, фортифікації культурного співробітництва як на національному, так і на міжнародному рівнях. У цьому контексті для забезпечення сталого розвитку активізується проблема культурного розмаїття, збереження культурної ідентичності та її зв'язок з соціально-економічним розвитком. Відбувається координація пріоритетів культурної політики на національному рівні та напрямках міжнародного культурного співробітництва. Сьогодні спостерігаємо підвищення інтересу до проблем регіонального розвитку культури та їх обговорення на міжнародному рівні.

Перспективи подальших розвідок будуть стосуватися питань вдосконалення системи міжрегіонального і транскордонного співробітництва у сфері культури.

**Література.**

1. Дацко О. Культура як чинник сталого розвиту регіонів: європейський досвід. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pips/2009_1/224.pdf.

2. Діалог: інформаційно-аналітичний вісник. Культурна політика: міжнародний досвід, теорія, практика. Вип. 3. Культурна політика в Європі / Інформ. – аналіт. центр «Демократія через культуру». – Київ, 2003. – 120 с.

3. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України. – Режим доступу: http://www.ji.lviv.ua/n23texts/kish.htm.

4. Курінний В., Гаєвська Г. Німці в Україні // Хрещатик. – 2003. – № 148. – Режим доступу: http://kreschatic.kiev.ua/ua/2355/art/14765.html.

5. Малик Я. Регіональний розвиток: міжрегіональна та транскордонна співпраця: модуль 8: навчальний посібник / Я. Й. Малик; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. удрого, О. Рудіка; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, Університет Лондон Метрополітан (Великобританія). – Львів: [ЛРІДУ НАДУ], 2009. – 217 с.

6. Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/upload/docs/Modernization.pdf.

7. Нагорна І. Транскордонне співробітництво як напрямок євроінтеграційних процесів в Україні. – Режим доступу: http://ved.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=25299&id=1150.

8. Перстньова Н. Трансприкордонне співробітництво, або український досвід єврорегіонів // Дзеркало тижня. – 2000. – № 28. – Режим доступу:http://www.dt.ua/1000/1600/27823.

9. Писар П. Діяльність єврорегіонів в умовах трансформації національної економіки. – Режим доступу: http://conf-cv.at.ua/forum/22-107-1.

10. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

11. Посібник з транскордонного співробітництва. – Режим доступу: www.arr.com.ua/download/book2.pdf.

12. Програма транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна на 2007-2013 роки. – Режим доступу: www.pl-by-ua.eu/ua.

13. Студенніков І. Феномен єврорегіонів в контексті методології історико-регіональних досліджень // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. – Вип. 22-23. – Київ, 2003. – С. 187-201. – Режим доступу: www.crs.org.ua/.../Studennikov%20art.%20for%20Hist.of.Ukr.doc.

14. Транскордонне співробітництво та єврорегіони. – Режим доступу: http://ved.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=23053&id=1150.

15. Яструшембська В. Роль єврорегіонів і транскордонного співробітництва у процесі європейської інтеграції. – Режим доступу: http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/rl_most/ukr/09-Jastrzebska-szablon-UKR.pdf.

16. Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski, Głowny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa–Wrocław, 1999. – c. 14.

**УДК 338.2**

**Малиш Наталія Андріївна**

*докторант НАДУ при Президентові України,*

*к.держ.упр.*

# МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МАКРОЕКОНОМІЧНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

*Досліджено методологічні засади формування та реалізації макроекономічної політики. Визначено основні заходи щодо формування ефективної стратегії державної політики, розроблення державних цільових програм, прогнозування шляхів розвитку країни.*

***Ключові слова:*** *державна політика, цільові програми, прогнозування, макроекономічні показники, конкурентоспроможність.*

**Malysh Nataliya**

# METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF MACROECONOMIC ANALYSIS OF PUBLIC POLICY

*The problems of formation and realization of macroeconomic policy are researched. The basic arrangements of formation of effective strategy of public policy, state having a special purpose programs, forecasting of ways of development of country are defined.*

***Key woods:*** *the public policy, special purpose programs, forecasting, macroeconomic indexes, competitiveness.*

**Малыш Наталия Андреевна**

# МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

*Исследовано методологические основы формирования и реализации макроэкономической политики. Определено основные мероприятия по*

*формированию эффективной стратегии государственной политики, разработке государственных целевых программ, прогнозировании путей развития страны.*

***Ключевые слова:*** *государственная политика, целевые программы, прогнозирование, макроэкономические показатели, кокурентоспособность.*

**Постановка проблеми.** Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік [1] розроблена відповідно до прогнозних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. У Програмі дано оцінку тенденції економічного розвитку у 2009 році, де зазначено, що у 2009 році найбільш складних випробувань зазнав індустріальний комплекс України, де глибина падіння обсягу промислового виробництва досягла 21,9 %.

У цілому в 2009 році умовно виокремлено три періоди падіння промислового виробництва: перший період (січень–лютий) – продовження рецесійних процесів у вітчизняному промисловому комплексі, розпочатих у III кварталі 2008 року; другий період (березень–травень) – період певної адаптації промислових виробників до кризових умов господарювання та формування нових схем організації виробництва; третій період (червень–грудень) – з початком пожвавлення зовнішніх ринків сформувалася стала тенденція щомісячного уповільнення кумулятивних темпів падіння виробництва.

У цілому 2009 рік закінчився падінням: ВВП – на 15,1 %, обсягів промислового виробництва – на 21,9 %, будівництва – на 48,2 %, інвестицій в основний капітал – на 43,7 % (за дев'ять місяців 2009 року), експорту товарів та послуг – на 36,6 %, імпорту – на 43,7 %, реальної середньомісячної заробітної плати – на 9,2 %. Індекс споживчих цін становив 112,3 %, рівень безробіття збільшився до 8,8 %.

Головними проблемами, що найбільш суттєво впливатимуть на розвиток економіки у 2010 році, є [1]: різке погіршення стану державних фінансів; у соціальній сфері – демографічна криза; система пільг та субсидій населенню, низька якість освітніх та медичних послуг; низький рівень продуктивності

праці в економіці; у реальному секторі економіки – низька конкурентоспроможність національної економіки; висока частка імпорту; зволікання із створенням сприятливого бізнес-середовища, інвестиційного клімату для підприємницької діяльності; невідповідність банківської системи, неефективний розподіл капіталу та висока доларизація економіки; хронічний вплив політичних чинників на підтримку споживацької моделі розвитку тощо; у зовнішньоекономічній сфері – недостатня диверсифікація товарної та географічної структури експорту; збереження невигідних для нашої країни умов торгівлі та загострення конкуренції на зовнішніх ринках.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Макроекономічні проблеми аналізу державної політики досліджувались у працях зарубіжних та українських науковців: Г. Менкью, П. Самуельсона, Д. Веймера, Е. Вайнінга, Д. Стігліца, Д. Сакса, І. Розпутенка, С. Панчишина, Ю. Бажала, В. Базилевича.

**Нерозв'язані раніше частини загальної проблеми**. В умовах геоекономічних трансформацій макроекономічні засади державної політики повинні базуватись на розробленні дієвих державних програм з урахуванням реальних макроекономічних показників та глобальних світових тенденцій.

**Мета або цілі статті.** Проаналізувати макроекономічні засади державної політики в Україні в умовах глобалізації. З урахуванням світового досвіду визначити напрямки формування та реалізації соціально-економічних програм розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Економічні функції держави реалізуються через її макроекономічну політику. Базовий принцип макроекономічної політики – це постановка довгострокової стратегічної мети та визначення основного напряму, форм і методів її досягнення. Макроекономічну політику можна розглядати також як наукову розробку на основі діючих економічних законів, програми соціально-економічного розвитку країни на відповідний період та її цілеспрямованої реалізації на макрорівні.

Макроекономічна політика – це курс дій, що приймається та дотримується урядом країни. Макроекономічна політика має напрямки: зовнішня, внутрішня;

соціальна, інноваційна, інвестиційна тощо. Вирізняють наступні проблеми макроекономічної політики: забезпечення ефективного функціонування економіки; повна зайнятість; мінімальний рівень інфляції; перерозподіл доходів; забезпечення стійкого економічного зростання держави; регулювання макроекономічних процесів відкритої економіки тощо [2].

Об'єктом макроекономічного аналізу виступає економічна система в цілому та її агреговані параметри. Макроекономічна система – це взаємопов'язана система зв'язків між економікою в цілому та її господарськими суб'єктами.

Державне управління спирається на аналіз політики, сформовану тактику, стратегічні цілі та враховує світові глобальні тенденції економічного розвитку. Аналіз макроекономічної політики – це комплекс аналітичних процедур, що спрямований на одержання поради або вироблення стратегії щодо майбутніх дій. За Д. Веймером і Е. Вайнінгом: «Аналіз державної (макроекономічної) політики – це порада щодо державних рішень (дій), орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях» [3].

У теперішній час у світі сформувалось три провідні системи державного планування та регулювання: північно-американська (США, Канада), азіатська (Японія та Південна Корея), європейська (Франція та Швеція). Лідером у прогнозуванні є США. Прогнозування у США вважається однією з найважливіших форм регулювання економіки.

Економічна політика являє органічну єдність двох складових – економічної стратегії та економічної тактики. Економічна стратегія передбачає визначення довгострокових цілей розвитку економіки та пріоритетних напрямів їх досягнення. Економічна тактика – це розроблення й упровадження ефективних господарських механізмів і методів реалізації економічної стратегії. За своєю сутністю економічна тактика передбачає досягнення цілей і дотримання напрямів стратегічного розвитку економіки країни [4].

У розвинутих державах економічна тактика базується на фінансово-грошовому регулюванні та доповнюється ціновою, податковою, інвестиційною,

структурною, науково-технічною, регіональною, антимонопольною та іншою політикою. За Д. Стігліцем [5], держава користується певними правами примусу, яких позбавлені приватні компанії.

Для вирішення проблем національної економіки та суспільного добробуту, що потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються пропозиції щодо реалізації державної політики або політичної пропозиції. Подаються ці пропозиції на розгляд до Кабінету Міністрів у формі доповідної записки [6]. До доповідної записки додаються перелік критеріїв щодо оцінювання ефективності результатів реалізації політичної пропозиції, порядок проведення моніторингу її реалізації та комунікативний план, де зазначаються заходи щодо висвітлення відповідного рішення Кабінету Міністрів у засобах масової інформації.

За результатами розгляду політичної пропозиції Кабінет Міністрів приймає розпорядження про схвалення концепції, стратегії, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепції державної цільової програми та закону.

Суб'єктами внесення політичної пропозиції на розгляд Кабінету Міністрів є міністри та керівники центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів.

Підготовка доповідної записки здійснюється двома етапами: проведення аналізу передумов виникнення проблеми та розроблення варіантів її розв'язання і викладення за результатами проведеного аналізу рекомендованого рішення.

Концепція державної цільової програми розробляється відповідно до закону України «Про державні цільові програми» [7]. Концепція закону розробляється з урахуванням вимог, що встановлені до концепції державної цільової програми.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямах розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем [7].

Заходи, завдання та показники державних цільових програм: включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік та враховуються під час складення проекту Державного бюджету України на відповідний рік.

Одним з базових документів щодо макроекономічної політики є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [8], де визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів,

формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України.

Внутрішня політика ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості тощо.

У Законі [8] визначено тридцять дві основні засади внутрішньої політики в економічній сфері, зокрема: забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції; розвиток внутрішнього ринку; проведення узгодженої антиінфляційної політики та забезпечення цінової і валютно-курсової стабільності; проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики; проведення прозорої та виваженої бюджетної політики; розвиток і зміцнення банківської системи та небанківських фінансових установ; детінізація економіки; інтенсифікація інвестиційної та інноваційної діяльності; досягнення високого рівня енергетичної безпеки, диверсифікація джерел постачання енергоносіїв, збільшення обсягу їх власного видобутку, підвищення ефективності використання енергоносіїв, впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій тощо.

Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямі.

У реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики беруть участь політичні партії, громадські організації у порядку, передбаченому законом.

Контроль за дотриманням засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюється [8] Верховною Радою України, Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади у межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Методичною основою розроблення Державної програми є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [9].

Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України.

Державне прогнозування економічного і соціального розвитку – науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обгрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [9].

Програма економічного і соціального розвитку України – документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

Основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, є принципи цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання загальнодержавних інтересів.

Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі [9].

Основними завданнями антикризової програми є [1]: оздоровлення державних фінансів та банківської системи, відновлення кредитування реального сектору економіки, проведення глибоких інституційних реформ, активізація інвестицій в модернізацію економіки, створення сприятливих умов для підприємництва, вирішення яких у комплексі сприятиме не лише виходу з кризи, а й відновленню і закріпленню тенденції стійкого соціально-економічного розвитку України та підвищенню добробуту громадян.

Як у кризовий, так і післякризовий період завдання щодо забезпечення глобальної конкурентоспроможності України мають стратегічне значення. Суттєві риси конкурентоспроможності виявляються у таких основних аспектах: виробничо-ресурсному, фінансово-інвестиційному, інноваційно-інформаційному, законодавчо-управлінському [10].

Законодавчо-управлінські важелі підвищення конкурентоспроможності формуються і реалізуються на макро- і мікрорівнях. Чинниками гальмування ефективного економічного розвитку є [10]: недосконаліть законодавства, пов'язаного з управлінням економічними процесами і діяльністю суб'єктів ринку та неефективність управління державним сектором економіки; корупція в управлінських структурах, високий ступінь галузевого лобізму при прийнятті управлінських рішень; невиважене реформування відносин власності; великі (за експертними оцінками близько 50 % від ВВП) масштаби «тіньової» економіки; нехтування необхідністю організаційної фінансової та інформаційної підтримки конкурентоспроможності українського експорту; надмірна відкритість економіки України.

Основним пріоритетом економічного розвитку є підвищення конкурентоспроможності національної економіки шляхом нарощування продуктивності виробництва. Досягнення цілі можливо лише за умови впровадження якісних змін у дерегуляції підприємницької діяльності, податковій, грошово-кредитній, зовнішньоторговельній та інвестиційній політиці, що сприятиме розвитку приватного бізнесу в Україні.

Серед основних чинників, що характеризують конкурентоспроможність країни, можна відокремити три основні групи – економічний розвиток країни, якість життя населення та показники інституційного розвитку [10].

Перед Україною вже постала низка зовнішніх викликів, які роблять забезпечення конкурентоспроможності національної економіки життєво необхідним: непевність кон'юнктури світових ринків у середньо- та довгостроковій перспективі й очікуване посилення конкурентного тиску на традиційних ринках українського експорту. Підвищення конкурентоспроможності економіки України може бути забезпечене у результаті ефективної реалізації наявних та новоутворених конкурентних переваг.

**Висновки.** Необхідною умовою ефективної макроекономічної політики є наявність досконалого ринкового середовища. Головним же для державної

стратегії в сучасному ринковому середовищі є підтримка та модернізація дії ринкового механізму. Держава має забезпечувати відповідну суспільну сферу, удосконалюючи правову базу, підтримуючи політичну і соціальну стабільність, підтримку плюралізму, охорону власності тощо.

Для проведення дієвої державної політики уряд повинен використовувати найкращі теоретичні та прикладні розробки, що пропонуються провідними науковими установами України, враховувати світові тенденції розвитку та реалії національної економіки.

Перспективи подальших розвідок. Державна політика України має бути підкріплена ефективною організаційно-правовою системою та спрямовуватись на реалізацію сучасних економічних теорій та побудованих на їх основі реальних макроекономічних моделей. Першочерговим завданням для України в інноваційно-інформаційному аспекті є формування національної інноваційної системи.

**Література.**

1. Закон України «Про державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20.05.2010 № 2278–VI.

2. Малиш Н. А. Макроекономіка: Навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Н. А. Малиш. – [3-тє вид. стереотип.]. – К.: МАУП, 2007. – 184 с.

3. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг. – К.: Основи, 1998. – 654 с.

4. Бєляєв О. О., Бебело А. С., Диба М. І. Економічна політика. Навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Бєляєв, А. С. Бебело, М. І. Диба. – К.: КНЕУ, 2004. – 285 с.

5. Стігліц Д. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

6. Постанова КМУ від 18 .07.2007 р., № 950 «Витяг з регламенту Кабінету Міністрів України». Розділ 6. Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів. Глава 8. Концептуальні засади реалізації державної політики.

7. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 №1621–15.

8. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411–17.
9. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 №1602–14.
10. Мунтіян В. І. Конкурентоспроможність національної економіки, як головний критерій економічної безпеки / В. І. Мунтіян. Механізм регулювання економіки, 2009, № 2.

**УДК 342.5(4-6ЄС)**

**Нагорна Ірина Володимирівна**
*начальник відділу підготовки*
*науково-педагогічних та наукових кадрів*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.*

# ВПЛИВ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРОЦЕСИ РЕФОРМУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄС

*У статті розглядається організаційна структура державного управління країн Європейського Союзу та її вплив на ефективність проведення адміністративних реформ. Зазначено, що класифікацію типів систем державного управління країн можна провести за структурними, структурно-функціональними, функціонально-культурними чинниками та адміністративною культурою. Досвід країн ЄС свідчить, незважаючи на те, що не існує однієї оптимальної уніфікованої моделі організації державного управління, успішно здійснити суспільні реформи, посилити адміністративну спроможність можливо лише за умови консолідації всіх політичних сил. Аналіз цього досвіду є надзвичайно корисним для формування та реалізації державної політики реформування в Україні.*

***Ключові слова:*** *організаційна структура, структурні чинники, структурно-функціональні чинники, функціонально-культурні чинники, адміністративна культура, адміністративна реформа.*

**Nagornaya Irina**

# AFFECTING OF ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF STATE ADMINISTRATION PROCESSES OF REFORMATION IN COUNTRIES EC

*The article discusses the organizational structure of governance of the European Union and its impact on the efficiency of administrative reforms. Pointed out that the classification of the types of governance systems of countries can be carried out on structural, structural, functional and cultural factors and the*

*administrative culture. EU experience shows, despite the fact that there is no single unified model of optimal organization of government, to successfully implement social reforms, to strengthen administrative capacity, is possible only if konsalidatsii all political forces. Analysis of the experience is extremely useful for the development and implementation of state policy reforms in Ukraine.*

**Keywords:** organizational structure, structural factors, structural-functional factors, functionally-cultural factors, administrative culture, administrative reform.

**Нагорная Ирина Владимировна**

## ВОЗДЕЙСТВИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРОЦЕССЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ В СТРАНАХ ЕС

*В статье рассматривается организационная структура государственного управления стран Европейского Союза и ее влияние на эффективность проведения административных реформ. Указано, что классификацию типов систем государственного управления стран можно провести по структурным, структурно-функциональным, функционально-культурным факторам и административной культуре. Опыт стран ЕС показывает, несмотря на то, что не существует единой оптимальной унифицированной модели организации государственного управления, успешно осуществить общественные реформы, усилить административную способность возможно только при условии коноалидации всех политических сил. Анализ опыта является чрезвычайно полезным для формирования и реализации государственной политики реформирования в Украине.*

***Ключевые слова:*** *организационная структура, структурные факторы, структурно-функциональные факторы, функционально-культурные факторы, административная культура, административная реформа.*

**Постановка проблеми.** Україна потребує повномасштабної адміністративної реформи та змін у законодавстві, яке регулює питання

розвитку всіх сфер життєдіяльності держави відповідно до нинішніх потреб нашого суспільства. Це означає реформування усього спектру суспільних відносин (політичних, економічних, правових), утвердженням у громадській свідомості європейських цінностей, що потребує завершення процесу української самоідентифікації, розвитку громадянського суспільства. За таких умов особливої актуальності набуває аналіз реформування державного управління в країнах Європейського Союзу.

Адміністративні реформи в різних країнах відбуваються за допомогою різних стратегій, що залежать від часу та особливих умов, ефективність реформування значною мірою залежить від організаційної структури державного управління.

**Аналіз останніх досліджень.** Процеси реформування системи державного управління в Україні постійно перебувають у центрі уваги вітчизняних вчених: В. Бакуменка, З. Балабаєвої, М. Долішнього, В. Керецмана, В. Мамонової, Н. Нижник, В. Чужикова. Дослідження досвіду проведення реформ державного управління в країнах ЄС відображені в працях закордонних та вітчизняних вчених: Р. Агранoффа, В. Граждана, А. Гранберга, К. Лобанова, Г. Райта, С. Сморгунова та багато ін.

Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми досі ще недостатньо уваги приділяється дослідженню взаємозалежності організаційної структури державного управління та ефективності її реформування.

**Мета.** Метою статті є класифікація систем управління країн-членів Європейського Союзу в залежності від її організаційно-функціональної структури та виявлення залежності ефективності процесів реформування від зазначеної структури.

**Виклад основного матеріалу.** Системи державного управління в країнах ЄС суттєво відрізняються, незважаючи на сучасні тенденції запровадження єдиних принципів та цінностей, які покладаються в основу побудови якісної системи управління.

Державне управління є складно організованою системою. Система державного управління має конкретно-історичну обумовленість. Вона органічно пов’язана з типом держави, засадами, на яких побудована і функціонує публічна влада. Типи державного управління обумовлені суспільними функціями держави, її формами [3, с. 362].

Організація систем державного управління безпосередньо ґрунтується на її організаційно-функціональній структурі. Організаційно-функціональна структура державного управління – це сукупність (система) органів державної влади (в цілому, на певному рівні, або за відповідним напрямом), що побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури державного апарату [2, с. 37].

Організаційно-функціональна структура державного управління є певним чином організований, функціонально взаємозв’язаний склад системоутворюючих елементів (структурних частин), які забезпечують функціонування системи управління, в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організаційній взаємодії і співпідпорядкованості. Вона визначається факторами організаційно-функціональної стійкості: підсистемами цілей і принципів; розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень між суб’єктами і об’єктами управління; підсистемами використовуваних форм, методів, засобів і ресурсів управління [1, с. 51–52].

Оскільки функціонально-організаційна структура державного управління зумовлюється її суспільно-політичною природою, структурними та соціально-культурними чинниками, функціями, цілями діяльності доцільно класифікацію типів систем державного управління країн Європейського Союзу провести за наступними характеристиками [6, с. 39–56]: структурні чинники; структурно-функціональні чинники; функціонально-культурні чинники; адміністративна культура.

Структурні чинники – структуру державних органів влади – можна розглядати у двох напрямках. Перший – характер вертикального розподілу повноважень, тобто яким чином розглядаються функції між різними рівнями

влади. Відповідно до вертикальної дисперсії влади та форми державного устрою можна виділити три групи організаційної структури: унітарні централізовані держави, унітарні децентралізовані та федеративні держави.

Вертикальна дисперсія повноважень найбільш широка у країнах з федеральним устроєм та найменша в унітарних централізованих державах. В унітарних державах відсутній конституційно закріплений розподіл влади. Центральний уряд має повний суверенітет, навіть у тому випадку, коли певні повноваження делегуються на регіональний рівень. У федеративних державах конституція вже передбачає певний розподіл повноважень між центральними та регіональними рівнями влади, наприклад, у Німеччині між федеральним урядом та землями.

Значна частина сучасних унітарних держав децентралізовані, але це не стирає юридичних розходжень між унітаризмом і федералізмом. Децентралізація не рівнозначна федералізму. Якщо вона веде до виникнення публічних юридичних осіб, інших, ніж держава, то ці публічні юридичні особи мають чисто адміністративний характер і зовсім не мають у своєму розпорядженні законодавчу або судову владу. Децентралізація чітко відрізняється від федералізму в тому розумінні, що децентралізовані співтовариства, на відміну від держав-членів федерації, не мають ніякої влади самоорганізації: всі наявні в них компетенції передані їм – і можуть бути вилучені – центральним законодавцем або конституантом.

Таким чином, унітарна держава управляється із центра, що є єдиним стосовно територій, навіть якщо він внутрішньо диференційований. Територіальні громади і їхні органи влади в унітарній державі не тільки не мають власної державності й власного законодавства, – вони не можуть також брати участь у законодавчій або судовій діяльності центру. Діяльність територіальних органів влади й управління власне кажучи зводиться до виконання, у рамках якого можливий різний ступінь самостійності.

В деяких країнах, наприклад, у Франції (у всякому випадку до реформ децентралізації) й Великобританії, високий ступінь централізації, тобто майже всі

управлінські функції зосереджені в центральних органах влади. Деякі унітарні держави, наприклад, скандинавські країни, значно децентралізовані, де значна кількість повноважень була делегована від центральних органів влади на регіональний рівень. В таких унітарних державах ступінь децентралізації може дорівнювати і навіть перевищувати децентралізації федеративної держави.

Федеративна держава за своєю природою подвійна: це єдина держава й, разом з тим, це союз адміністративних одиниць [2, с. 91]. Типологічно чиста форма федералізму припускає виникнення федерації в результаті об'єднання декількох самостійних держав (державних утворень). Саме на такому підході заснована правова теорія федералізму, де особлива увага приділяється первинному характеру державності суб'єктів, які лише передають деякі повноваження на федеральний рівень. Однак, із двох з невеликим десятків федеративних держав, що існують у сучасному світі, тільки одна федерація утворилася саме так і тільки так – Швейцарія. Інші федеративні держави або поєднували договірне формування із централізованим приєднанням інших територій (США), або формувалися за рахунок федералізації унітарної держави (Австрія), або оформлялися як федерації в процесі деколонізації (Індія), або ж фактично децентралізувалися зверху, вдавшись у силу політичної кон'юнктури до формально договірного процесу (Росія).

Результатом еволюції класичних форм державного устрою стала поява в Європі нової форми – регіоналізованих держав або держав автономій. Цю форму державного устрою, реалізовану на практиці в Іспанії й в Італії, можна розглядати і як компроміс між федеративним й унітарним устроєм, і як відмову від класичних форм. З погляду унітаризму, регіоналізована держава – абсолютизація автономій, які в унітарних державах існують як виключення із загального правила. Всі адміністративно-територіальні одиниці здобувають статус автономій: самостійні повноваження в різних сферах і право на винятковість, стосовно сусідніх територій. З погляду федералізму, регіоналізована держава – фактична федерація, що маскується під унітарну державу шляхом збереження унітариських декларацій у конституції. Однак ця прихована федерація принципово асимметрична: набір прав, повноважень і

привілеїв у кожної території строго індивідуальний.Таким чином, сучасний державний устрій еволюціонує настільки, що формальні різниці між федералізмом та унітаризмом втрачають свій зміст – вони є юридичними термінами: держави розрізняються скоріше конкретними параметрами, ніж приналежністю до загальних типів [2, с. 69]. Структурні чинники мають значний вплив на напрямки адміністративних реформ. Реформи у федеративних чи децентралізованих державах (за рівності інших умов) будуть менш широкими, ніж в унітарних централізованих державах.

У федеративних державах різноманітні федеральні об’єкти більш спроможні виконувати управлінські дії, які відповідають сучасним умовам. Так, у Німеччині органи влади земель мають тенденцію зростання адміністративної сили і швидко адаптуються до вимог адміністративної реформи.

Децентралізація в унітарних державах має тенденцію схожості з федералізмом, в тому, що вибір напрямків адміністративних реформ є широким. Так, Фінляндія та Швеція були значно децентралізовані протягом періоду реформування, в той час, як Великобританія залишилася значно централізованою. Цікавий приклад реформування державного управління у Франції, яка була класичною високо централізованою державою до 80-х років, коли було зроблено низку структурних змін децентралізації, які ще продовжуються.

Другий напрямок стосується горизонтальної координації на центральному рівні, тобто наскільки органи влади центрального рівня виконувати спроможні спільно керувати виконанням певних завдань. Така координація може коливатися від «висококоординованої» до «фрагментарної».

Яким чином можливо забезпечити скоординовану діяльність декількох органів влади в реалізації певних рішень? Це досить складна задача, тому що частіше за все такий процес є згодою органів, чим формально прописаною процедурою розподілу повноважень між різними органами влади центрального рівня.

В деяких країнах існує традиція «домовленості» між міністерствами, які покликані вирішити певне питання, всі інші органи влади мають діяти за

розробленим цими міністерствами планом. Наприклад, у Великобританії Казначейство має можливість розробляти власний план дій, коли це узгоджено з Офісом державної служби (заснований при Кабінеті Міністрів). Однак, інші країни більш фрагментовані у цьому напрямку. В Нідерландах жодне міністерство не користується такою перевагою як Казначейство Великобританії. У Фінляндії Міністерство фінансів має досить значні повноваження, але в питаннях адміністративних змін узгоджує дії з Міністерством внутрішніх справ. У Німеччині ще більш фрагментована система взаємодії органів влади: «замість того, щоб мати один потужний орган-гравця, можливо на національному рівні, який би взяв на себе ініціативу вирішення суспільних проблем, німецька адміністративна система має велику кількість таких гравців» [7, с. 187]. *Структурно-функціональні чинники* – природа центральних органів влади. В науковій літературі зустрічається типологія природи центральних органів влади, яка базується на особливостях традицій роботи органів влади. Структурно-функціональні чинники залежать від виборчої системи, і як, наслідок цього, методів формування уряду, а також від типу взаємодії парламенту та уряду.

Формування уряду може відбуватися на наступних підставах: переважна більшість: одна партія тримає більше 50 % місць в законодавчому органі; мінімальні коаліції: дві чи більше партій тримають більше 50 % місць в законодавчому органі; кабінети меншості: партії, які тримають менше 50 % місць в законодавчому органі; негабаритні виконавці чи великі коаліції: додаткові партії включені поза кількістю, яка необхідна для перемоги мінімальної коаліції [6].

Взаємодія урядів та парламенту може базуватися на принципі колективного формулювання політики й відповідальності та солідарної відповідальності за прийняті рішення уряду. Якщо уряд несе солідарну відповідальність перед парламентом за свою політичну діяльність, це означає, що оскільки дії окремих міністрів звичайно пов’язані з загальною політикою уряду, ці дії мають наслідком колективну відповідальність останнього.

Наприклад, в Основному законі Німеччині про відповідальність глави уряду записано: Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і несе за них відповідальність (ст. 65). Однак відставка канцлера тягне за собою відставку всього уряду [7, с. 193]. З іншого боку, принцип колективної відповідальності уряду навіть у наведених випадках теоретично не суперечить солідарній відповідальності його членів, тобто в межах основних положень політики кожний міністр самостійно веде справи своєї галузі під свою відповідальність.

Цікавим є співвідношення між структурними чинниками та характером виконавчої влади. Глибокі структурні реформи державного апарату легше проходять в країнах з мажоритарної системою. Загальна причина такої ситуації в тому, що зміни, які відбуваються під час реформування, зазвичай створює «переможців» та «переможених». Тому, в режимах, які діють за узгодженістю політичних партій, існують тенденції, що перешкоджають проведенню адміністративних реформ.

Наприклад, Великобританія в Європейському Союзі є найбільш «мажоритарною», і саме в цій країні заявлені радикальні реформи державного управління. Франція знаходиться в проміжному стані – вона має багатопартійну систему, але ж дуже потужну політичну фігуру в особі президента. Коли до влади приходять сили, які є пропрезидентськими, Франція має «мажоритарний» відтінок. У цьому випадку реформи проходять досить швидко та без перешкод. Однак, коли до влади приходять сили, які не притримуються президентської сторони, проводиться досить обережна тактика реформування.

*Функціонально-культурні чинники* – відносини між політичним керівництвом та вищим рівнем державних службовців. У країнах, де відбуваються адміністративні реформи, в цей процес зазвичай залучені як політичні діячі, так і вищий рівень державних управлінців. Відносини між цими двома групами відмінні в різних країнах. Для характеристики таких відносин необхідно розглянути два аспекти. Перше питання – чи є політична кар’єра

відділеною від посад державної служби, по-друге, ступінь самостійності посад державної служби від політичних симпатій громад.

У країнах, де політичні посади та державна служба об'єднані, на вищих рівнях реформа пройде більш успішно, ніж в системах, де ці посади роз'єднані. Однак, на нижчих рівнях може з'явитися проблема, пов'язана з тим, що посадові особи регіонального рівня відчувають певну політичну ідентифікацію з особами вищого керівного складу. Якщо посади державної служби відділені від політичних посад, може виникнути певна віддаленість керівних осіб від рядових чиновників. Це може знизити ступінь законності в управлінській діяльності, особливо після вибору нового політичного виконавця. Адміністративні реформи за таких умов відчувають певну несталість, так як концепція реформування передбачає процедури та стандарти, які розраховані на тривалий час. Однак, з приходом нового політичного лідера є небезпека їх змін, і як наслідок, віддалення бажаного результату.

Так, наприклад, для сучасної Німеччини характерно тісне взаємопроникнення політичної та адміністративної сфер. Відповідно до Закону про державну службу чиновники мають право брати участь в діяльності політичних партій. Чиновники, які обираються в Бундестаг чи Земельні органи влади мають право на відпустку під час виборчої кампанії. На відміну від інших країн, наприклад, Великобританії чи Франції, кар'єра державного службовця не є альтернативою політичній кар'єрі. Навпаки, досить часто вона стає передумовою успішної політичної діяльності.

У Франції існує інститут «політичних» чиновників. Вони користуються всіма привілеями державних службовців, Але не пов'язані з ієрархічною ситемою державного управління. До політичних призначень відносять членів міністерських кабінетів, директорів адмінстративних департаментів тощо. Призначення цих осіб відбувається чи рішенням уряду, чи міністра. За існуючою системою ці особи ідуть у відставку разом із урядом.

У Великобританії державна служба передбачає залученість адміністративного аппарату в процес розробки та прийняття політичних

рішень. Організаційна структура міністерств побудована таким чином, щоб наблизити їх до рішення політичних завдань. В міністерствах існують відділи планування політики. Їх завдання – стежити за тим, щоб щоденні політичні рішення приймалися з врахуванням довгострокових перспектив.

*Адміністративна культура*. Адміністративна культура країни – моделі, в яких віддають перевагу досягненню консенсусу чи конфлікту, прийняття рішень в процесі суспільного діалогу чи нав'язування волі більшості. Адміністративні культури більшість дослідників поділяють на дві моделі і незначна кількість адміністративних систем підпадають між цими двома моделями [5, с. 8]. Перша модель характеризується наступними рисами: домінування культури переговорів та угод, раціоналізм та прагнення до економічної ефективності державного управління.

Класичним прикладом такої адміністративної культури є Великобританія. Як одну зі складових дана адміністративна традиція містить у собі й правову незахищеність місцевих органів влади від центру. Єдиним власником суверенітету є Парламент; всі повноваження публічної влади можуть виходити тільки від Парламенту шляхом делегування. Отже, Парламент має право в будь-який момент повернути собі або змінити делеговані повноваження. Це відноситься як до виконавчої влади, так і до органів місцевого управління. Більше того, Парламент може створювати органи, яким він доручає управлінські функції, змінювати їх структуру, ліквідувати їх. Теоретично місцеве самоврядування в країні може бути ліквідовано звичайним актом Парламенту. Саме із цим пов'язана легкість, з якою британський законодавець ліквідує чи створює рівні місцевого управління, перерозподіляє повноваження й т.д.

З верховенства Парламенту автоматично випливає й інший принцип: делегування повноважень завжди конкретно. Отже, жоден орган влади, крім Парламенту, не може мати загальну компетенцію. Місцеві органи влади мають право вживати лише ті дії, які дозволені їм законом; те, що не дозволено – заборонено. Це правило (позитивне регулювання, на юридичній латині – ultra

vires) має основне значення; будь-яка дія місцевої влади, що не опирається на конкретний акт, анулюється й спричиняє серйозну судову відповідальність.

Настільки абсолютне верховенство центральної влади коректується тим, що ради мають право звертатися до Парламенту із проханням надати їм ті або інші повноваження. Такий процес можливий як від імені всієї місцевої влади, через їх асоціації, так і від окремої ради. В останньому випадку може бути прийнятий приватний нормативний акт (Local Act), що дозволяє дану діяльність одній конкретній раді. Для другої моделі характерний сильний вплив центру на розвиток країни, детальний розподіл повноважень між різними рівнями державного управління, правовий раціоналізм, сильний політичний вплив бюрократії, відносно стабільна державна служба, регулярне проникнення держави у всі сфери суспільного життя. Для систем управління, які характеризуються другим типом адміністративної культури, своєрідність місцевої влади проявляється в існуванні принципу загальної компетенції**:** застосування до місцевих органів самоврядування негативного регулювання їхньої діяльності – усе, що не заборонено – дозволено. Централізація управління також отримала характерні форми, багато в чому існуючі до сьогоднішнього дня: багаторівнева система урядової адміністрації, частково дублююча, частково контролююча або підпорядковуюча собі місцеве самоврядування на кожному рівні. Сучасна трансформація місцевої влади в даних країнах багато в чому є серією компромісів між традиційними рисами моделі й демократизацією місцевого самоврядування. Правова культура цих країн визначає більшість складових державного управління. Значний регуляційний вплив центру на розвиток територій поєднується з кооперативними механізмами організації управління територіями і значною їх свободою в здійснені власних обов’язків. Адміністративна поведінка розуміється як комбінація суворості та гнучкості в застосуванні публічного права. На місцевому рівні не заперечується важливість ефективності використання ринкових механізмів у публічному управлінні.

Між зазначеними двома адміністративними культурами знаходяться скандинавські країни. В цих країнах спостерігається поєднання «менеджеріальних», правових управлінських культур на всіх рівнях управління. Влада центру поєднується із значними повноваженнями місцевих органів й активною участю населення в процесах прийняття рішень на місцях. Для країн зазначеної адміністративної культури характерна більша самостійність органів місцевого самоврядування в оперативних питаннях, і одночасно вкрай незначні правові гарантії, що дозволило багатьом дослідникам зблизити скандинавські країни з Великобританією. Однак, на відміну від британської моделі, місцева влада в цих країнах значно більше інтегрована в державний механізм, що проявляється й у домінуючих тенденціях: якщо в Об'єднаному Королівстві присутність державних органів на місцевому рівні підсилюється, то в Данії, Швеції – навпаки, держава зменшує повноваження своїх органів на місцях на користь самоврядування.

**Висновки.** В Європейському Союзі не існує однієї оптимальної уніфікованої моделі організації державного управління. Політичний, економічний, культурний потенціал конкретної країни, а також актуальні виклики визначальною мірою впливають на її специфічні аспекти. Однак, окремі загальні цілі, забезпечення загальноприйнятих європейських принципів демократичного управління, є певною мірою спільними для всіх. Досвід країн ЄС свідчить, що успішно здійснити суспільні реформи, посилити адміністративну спроможність можливо лише за умови консолідації всіх політичних сил. Аналіз цього досвіду є надзвичайно корисним для формування та реалізації державної політики реформування в Україні.

**Література.**

1. Граждан В. От чего зависит действенность государственного управления? // Проблемы теории и практики управления. 2006. № 1. – С. 41–56.

2. Міллер Ж. Політико-адміністративні систем країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Хохунова. – К.: Основи, 2005. – 214 с.

3. Нинюк І. І., Нинюк М. А. Особливості розвитку державного управління у контексті європейського вибору// Університетські наукові записки. – 2006. – № 3–4 (19–20), с. 358–362 // www.univer.km.ua.

4. Осадчая Ж. Ф., Лобанов К. Н. Эволюция Евросоюза // Современная Европа. – 2005. – № 1 (Январь-март). – С. 27–43.

5. Pieere J. Externalities and relationships: rethinking the boundaries of the public service. Candian Center for management development. – 2008.

6. Pollit C., Bouckaert G. Public management reform. A comparative analysis. –2000, Oxford University Press. – 314 p.

7. Schroter E., Wollmann H. Public sector reform in Germany: whence and where? Administrative Studies/Hallinnon Tutkimus, 3. – 2007, 184–200 p.

**УДК 321.7:330.357**

**Надолішній Петро Іванович**
*професор кафедри державного управління*
*і місцевого самоврядування*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*
*заслужений працівник освіти України,*
*д.держ.упр., професор*

# УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ НА ЗАСАДАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: СВІТОГЛЯДНИЙ І ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

*Обґрунтовано концепцію (доктрину) сталого розвитку як одну з методологічних засад управління соціально-економічним розвитком в умовах глобальних викликів; виявлено основні перешкоди, що стоять на шляху її утвердження у вітчизняній політико-управлінській практиці і визначено шляхи їх подолання; розкриваються світоглядний та політико-правовий аспекти управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування.*

***Ключові слова:*** *екологічний імператив; інститути громадянського суспільства; «інноваційна економічна теорія сталого розвитку»; концепція (доктрина) сталого розвитку; концепція переходу України до сталого розвитку; партнерська взаємодія; принципи демократичного врядування; системний підхід; сталий розвиток; управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування.*

**Nadolishniy Peter**

# MANAGEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT BASED ON DEMOCRATIC GOVERNANCE: IDEOLOGICAL AND POLITICAL-LEGAL ASPECTS

*The article explores the concept (doctrine) of sustainable development as one of the methodological principles of socio-economic development in the context of*

*global challenges; identified the main obstacles that stand in the way of the doctrine of sustainable development in national political and administrative practice, identified ways to overcome these obstacles; disclosed in the ideological and political-legal aspects of sustainable development based on democratic governance.*

***Key words:*** *environmental imperative; institutions of civil society; «an innovative economic theory of sustainable development»; concept (doctrine) of sustainable development; concept of Ukraine's transition to sustainable development; partnership cooperation; principles of democratic governance; systematic approach; sustainable development; management of sustainable development based on democratic governance.*

**Надолишний Петр Иванович**

## УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ НА ПРИНЦИПАХ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВЛЕНИЯ (ВРЯДУВАННЯ): МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКИЙ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

*В статье обоснована концепция (доктрина) устойчивого развития как одна из методологических основ управления социально-экономическим развитием в условиях глобальных вызовов; выявлены основные препятствия, стоящие на пути ее утверждения в отечественной политико-управленческой практике и определены пути их преодоления; раскрываются мировоззренческие и политико-правовые аспекты управления устойчивым развитием на принципах демократического правления (врядування).*

***Ключевые слова:*** *экологический императив; институты гражданского общества; «инновационная экономическая теория устойчивого развития»; концепция (доктрина) устойчивого развития; концепция перехода Украины к устойчивому развитию; партнерское взаимодействие; принципы демократического правления (врядування); системный подход; устойчивое развитие; управления устойчивым развитием на принципах демократического правления (врядування).*

**Постановка проблеми.** Одна з найсуттєвіших перешкод на шляху динамічного соціально-економічного поступу країни, її регіонів полягає сьогодні у фрагментарному сприйнятті нами буття, у нашій неспроможності охопити достатню сукупність взаємозв'язків і взаємозалежностей суспільних і природних процесів. Лінійність і стереотипність мислення істеблішменту, нерозуміння, що управління державою, процесами суспільного розвитку мають ґрунтуватися на науковому знанні, вже не кажучи про врахування того, що за межами нашого знання простягається неосяжне поле не пізнаного, яке час за часом постає перед нами у вигляді глобальних викликів, набуває для нації характеру «божої кари».

Серед світоглядних стереотипів, яких нам ніяк не вдається позбутися, той, що виражений у відомій тезі: «Ми не можемо чекати милості від природи, взяти їх у неї наше завдання». Фактично впродовж усієї історії цивілізації людина прагнула ***взяти*** від природи, причому на певному етапі – уже «варварськими» методами, настійно удосконалюючи їх. У результаті сягнувши в XX ст. досить високого рівня науково-технічного розвитку, людство постало перед реальною загрозою своєму існуванню. Відбувається інтенсивне якісне і кількісне знищення природних умов та ресурсів, необхідних і достатніх для існування всього живого, передусім людини. За прогнозом учених Римського клубу, зробленому наприкінці минулого тисячоліття, при збереженні тодішніх тенденцій у взаємодії суспільства і навколишнього середовища вже десь через пів століття могло б розпочатися масове вимирання землян.

Гостро ці питання порушив ще Генеральний Секретар ООН У. Тан. У його доповіді на загальних зборах ООН 1969 року взаємопов'язані явища демографічної лавини, вичерпування природних ресурсів і забруднення довкілля кваліфікуються як насування глобальної екологічної катастрофи. Ця доповідь – зразок першого системного підходу в політичній практиці до давньої, як світ, проблеми людини і природи, яка з того часу почала розглядатися з позиції настійної вимоги слідувати законам природи і враховувати обмеження, які накладають ці закони. Відтоді західні суспільства

швидко усвідомили загрозливість ситуації і сприйняли екологічний імператив як основу розвитку економіки [6], що, у свою чергу, сприяло започаткуванню теоретичних розробок моделей стійкого екологічно безпечного розвитку та здійсненню перших спроб їх впровадження.

У червні 1992 р. на зустрічі «Планета Земля» на найвищому рівні в Ріо-де-Жанейро була ухвалена Світова програма дій «Порядок денний на XXI століття», що відображає *всесвітню згоду і політичні зобов'язання з питань розвитку та економічного співробітництва*. 179 країн взяли на себе зобов'язання діяти разом – у дусі глобального партнерства – з метою активізації їх спільних зусиль задля справедливого задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь. Йдеться про впровадження засад: сталого розвитку – «sustainable development» (*англ.*). Документ передбачає, що забезпечення сталого розвитку є, в першу чергу, *обов'язком національних урядів* згідно з принципом спільної, але диференційованої відповідальності та потребує розробки національних програм і відповідної політики [49]. Усе більше країн приєднуються і до Ініціативи Хартія Землі [45].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження проблем сталого розвитку в українській науковій думці було започатковано ще в 90-і роки минулого століття, фактично одночасно з першими спробами розроблення самої концепції переходу України до сталого розвитку. Але якщо на початку – це поодинокі публікації, то уже в першому десятиріччі, і особливо протягом останніх років, науковці, передусім фахівці з державного управління, менеджменту, соціальної географії, а також економісти, усе частіше звертаються до проблем сталого розвитку. Розкривається сутність концепції «сталості», здійснюється поглиблений аналіз категорійно-понятійного апарату різних галузей наук у контексті цієї концепції, досліджуються загальні засади переходу України, її регіонів і територіальних громад до сталого розвитку, обґрунтовуються організаційні і фінансово-економічні механізми забезпечення стійкого збалансованого розвитку територій, узагальнюється зарубіжний досвід переходу до сталого розвитку… [3, 6–7, 9–10, 13–17, 19–23, 31–36, 46].

Однак, усе ще бракує праць, які підняли б цю проблему на світоглядний рівень, розкривали сукупність причин часто неадекватного реагування влади і суспільства на глобальні виклики в контексті сталого розвитку.

**Мета статті** – обґрунтувати концепцію сталого розвитку як одну з методологічних засад управління соціально-економічним розвитком України на сучасному етапі, визначити основні перешкоди, що стоять на шляху її утвердження у вітчизняній політико-управлінській практиці, розкрити світоглядний та політико-правовий аспекти управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування.

**Виклад основного матеріалу.**

Витоки концепції (доктрини) сталого розвитку.

Витоки концепції «сталості» (сталого розвитку) буде справедливим віднести до праць видатного вченого-мислителя, нашого співвітчизника, В. І. Вернадського.

В. І. Вернадський (1863 – 1945), автор сучасного вчення про біосферу і ноосферу, залишив нам цілісне бачення світу і завдань людини як на Землі, так і у Всесвіті. Він розглядав біосферу не просто як просторову категорію, а як складну єдину систему – оболонку, в якій живі істоти перебувають у складній взаємодії як із неживою природою (повітрям, водою, сонячною енергією), так і між собою і цим визначають хімічний стан зовнішньої кори нашої планети.

У 1944 р. В. І. Вернадський написав знамениту статтю «Декілька слів про ноосферу» (сам термін «ноосфера» було запропоновано Е. Леруа, 1927 р.). У статті В. І. Вернадський наголошував на тому, що в гущі, в інтенсивності і в складності сучасного життя людина практично забуває, що і сама вона, і все людство, від якого вона не може бути відділена, нерозривно зв’язані як жива речовина з матеріально-енергетичними процесами певної геологічної оболонки Землі – з її біосферою і не можуть бути фізично від неї незалежним ні на одну хвилину.

У XX столітті, зауважував мислитель, вперше в історії Землі людина відкрила і охопила всю біосферу, закінчила всю географічну карту планети

Земля, розселилася на всій її поверхні. Людство своїм життям стало єдиним цілим. Немає жодного клаптика Землі, де людина не могла б прожити, якщо б їй це було потрібно.

На наших очах докорінно міняється історичний процес… Людство, взяте в цілому, стає могутньою геологічною силою. І перед ним, перед його думкою і працею постає питання про перебудову біосфери в інтересах вільно мислячого людства як єдиного цілого. Це новий стан біосфери, до якого ми, не помічаючи цього, наближаємося. Це «ноосфера» (noos – в перекладі з грецької: розум, дух). Ноосфера – це нове геологічне явище на нашій планеті. В ній людина вперше стає найкрупнішою геологічною силою. Вона може й повинна перебудовувати своєю працею і думкою ділянку свого життя, перебудовувати докорінно у порівнянні з тим, що було раніше. Перед нею відкриваються все більш і більш широкі творчі можливості. І може покоління моєї онучки уже наблизиться до їх розквіту...[2]

Дійсно, після публікації статті, як і передбачав вчений, обличчя планети – біосфера – хімічно різко міняється людиною свідомо, й, головним чином, несвідомо. Міняється людиною фізично й хімічно повітряна оболонка суші...тільки далеко не так, як мріяв вчений задля покоління своєї внучки, не так, як випливає з його вчення, тобто не відповідно до законів природи, а часто всупереч їм.

Однак, як уже зазначалося, оптимізм вченого не був зовсім безпідставним.

У декларації першої конференції ООН з навколишнього середовища (Стокгольм, 1972) було зазначено зв’язок економічного і соціального розвитку з проблемами навколишнього середовища. Друкуються наукові доповіді Римського клубу (1972), у яких сформульовані ідеї переходу цивілізації до стану «глобальної динамічної рівноваги». Зрештою, Генеральна Асамблея ООН (96 пленарна сесія, 11 грудня 1987 р.**)** «Наше спільне майбутнє» заслуховує звіт Міжнародної комісії ООН з навколишнього середовища і розвитку [46]. Саме у цьому звіті прем’єр-міністр Норвегії Гру Харлем Брундтланд (Gro Harlem

Brundtland) визначила «сталий розвиток» (англ. sustainable development) як розвиток суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не наносячи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб («development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs») [1, 48].

В українській мові поняттю «sustainable development» відповідають синоніми – «сталий розвиток», «стійкий екологічно збалансований розвиток» або «стійкий екологічно безпечний розвиток» (далі – сталий розвиток).

Вагомий внесок у розробку і конкретизацію концепції сталого розвитку зробив автор «інноваційної економічної теорії сталого розвитку» (як альтернативи парадигмі «економічного зростання», що ігнорує екологічну небезпеку через розвиток за екстенсивною моделлю), провідний дослідник економічних аспектів забруднення довкілля, колишній економіст Світового Банку Дейлі Ґерман. Спираючись на визначення Комісії Брундтланд, він використовує термін «сталий розвиток» для означення гармонійного, збалансованого, безконфліктного прогресу всієї земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), а також окремо взятих країн нашої планети за науково обґрунтованими планами. Ці плани мають ґрунтуватися на системному підході, коли в процесі поступального інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками. Сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід та сучасні інформаційні технології, які дозволяють швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їхні результати та вибрати з них найбільш оптимальний [Див., зокрема: 4].

ООН, починаючи з історичної зустрічі «Планета Земля» в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., постійно привертає увагу світової спільноти до цієї проблеми.

Зокрема, концептуальні засади сталого розвитку суспільства знайшли подальший розвиток в заключних документах конференцій ООН: з розвитку населених пунктів 1996 року в м. Стамбулі (ХАБІТАТ – ІІ); у Програмі дій із подальшого впровадження «Порядку денного на XXI століття» 1997 року («Rio+5»); у Йоганнесбурзькій Декларації Всесвітньої зустрічі зі сталого розвитку 2002 року («Rio+10»).

Проблема сталого розвитку для України.

Чи знайшла концепція (доктрина) сталого розвитку відображення в державній політиці України? Формально – так. Основні принципи та напрями національної політики сталого розвитку викладено в низці офіційних актів. Зокрема, 4 червня 1999 року Україною підписано Містобудівну хартію Співдружності Незалежних Держав (СНД), у якій, серед іншого, визначено керівні принципи, цілі, основні напрями та завдання сталого розвитку населених пунктів та облаштування територій. 24 грудня 1999 року Постановою Верховної Ради України №1359–XIV схвалено Концепцію сталого розвитку населених пунктів [24]. 26 квітня 2003 року Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Комплексну програму на 2003–2015 роки реалізації рішень, прийнятих в Йоганнесбурзі («Rio+10») [26]. Рада національної безпеки і оборони України 11 листопада 2002 року розглянула питання про стан техногенної та природної безпеки в Україні; відповідне рішення було затверджене указом Президента України [37]. 4 вересня 2009 р. Верховна рада України ратифікувала Протокол про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (Рамкова конвенція), ін.

Починаючи з 1997 р. з ініціативи НАН України і Мінекобезпеки України було здійснено декілька спроб розробки концепції переходу України до сталого розвитку. Однак концепція не була прийнята. Цільовою комплексною міждисциплінарною програмою наукових досліджень НАН України з проблем сталого розвитку, раціонального природокористування та збереження навколишнього середовища, затвердженою Розпорядженням Президії НАН

України від 03.02.2010 р., знову передбачено розробку та подання до органів влади проектів Концепції та Стратегії сталого розвитку України і відповідного Національного плану дій.

Тим часом, важливі державні документи з питань соціально-економічного розвитку, що приймалися, здебільшого розроблялися з позиції: вирішимо ту чи іншу соціально-економічну проблему, а тоді подумаємо про «відтворення цілісності природного середовища» і про долю майбутніх поколінь. Кроком вперед на шляху до впровадження комплексного підходу до вирішення питань розвитку країни стала Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [8]. Однак і в ній поняття «сталий соціально-економічний розвиток» ще не повною мірою відповідає концепції сталого розвитку як стійкого екологічно збалансованого.

Успадкувавши від СРСР ресурсозатратну, технологічно застарілу й екологічно шкідливу економіку та вкрай занедбане навколишнє природне середовище, Україна за роки незалежності так і не змогла подолати негативні тенденції свого попереднього розвитку. Більше того, ці тенденції усе більше поглиблюються. Їх прояви: зростання ресурсо- і енергомісткості виробництва, подальша деградація довкілля та вичерпування природно-ресурсної бази, погіршення загального стану здоров'я нації, різке загострення демографічної ситуації… Тривалість життя в Україні сьогодні становить у середньому близько 66 років (в Японії – 82, Швеції – 80, Польщі –74), що зумовлено як кризовими явищами в економіці і соціальній сфері, так і антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище, взаємозв'язком цих факторів. Близько 15 відсотків території України з населенням понад 10 млн. чоловік перебуває в критичному екологічному стані [Див., зокрема: 44].

Тобто йдеться уже не тільки про завтрашній день. Нинішнє покоління має врати через неконтрольовану вирубку лісів у Карпатах; забруднення територій відходами хімічної промисловості або залишками високотоксичних матеріалів після згортання військових баз, закриття копалень; забруднення повітря

промисловими підприємствами (переважно гірничо-видобувної, металургійної, хімічної промисловості та паливно-енергетичного сектору) і автомобільним транспортом; глибоченні вирви площею в десятки гектарів над шахтними виробками або через розмивання ґрунтів витоками із зношених міських комунікацій; забруднення джерел питної води і акваторій у зонах відпочинку каналізаційними і промисловими стоками… Зони екологічної катастрофи, підвищеної екологічної небезпеки, надзвичайної екологічної ситуації**,** екологічного лиха, екологічного ураження, офіційно визнані і не визнані (Чорнобильська зона, м. Калуш, села Кропивник і Сивка-Калуська Івано-Франківської області, селище Каланчак на Херсонщині, Сянки Львівської області, озеро Сасик на Одещині, чимало міст і сіл у Дніпропетровській та Донецькій областях, ін.) покривають усю карту України.

Характерною особливістю негативних екологічних процесів є їх велика інерційність, а часто – незворотність. Так, не відновляться в масштабі історичного часу знищені ерозією чи дефляцією родючі ґрунти. А це питання особливе. Як відомо, на теренах України знаходиться третина світових запасів чорноземів. На сьогодні це унікальна можливість виробляти екологічно чисті продукти харчування. Але чи створені передумови для цього? В Україні найвищий у Європі рівень розораності земель. Уже перші кроки на шляху до альтернативних джерел енергії, що цілком відповідають концепції сталого розвитку, у нашому виконанні вступають у протиріччя з тією ж концепцією: маються на увазі неконтрольовані посіви ріпаку, інших технічних культур – сировини для біопалива при чи не повному ігноруванні сівозмін, що призводить до неймовірного виснаження ґрунтів.

«Український чорнозем, писав В. Докучаєв, – результат надзвичайно вдалого і дуже складного комплексу цілого ряду фізичних умов», і ніде на земній планеті навіть за мільйони років не може виникнути «такого благодатного ґрунту, який становить корінне, ні з чим не порівнюване багатство» [5]. Наявність такого унікального скарбу можна пояснити тим, що протягом історії Землі значний масив українських земель (Вінницька,

Житомирська області) з часів появи на планеті перших земних рослин і тварин (Силурійський період) жодного разу не затоплювалася водами морів. Таким чином, протягом сотень мільйонів років тут нарощувався плодоносний ґрунт і накопичувався найбагатший у світі генофонд… Відтак зрозуміло, чому наша земля є батьківщиною «базової» аграрної технології післяпотопного людства (Трипільська культура – П.Н.), котра забезпечила його розвиток упритул до наших днів (Див.: 12, с. 87).

Засади демократичного врядування в управлінні сталим розвитком

До базових засад управління сталим регіональним розвитком належить віднести також принципи демократичного врядування, зокрема – участі громадян, і партнерства, що обумовлюють характер державно-управлінських відносин в даній сфері як суб'єктно-суб'єктну взаємодію, а також принципи відкритості і прозорості влади, ін.

З позиції Європейської Академії сталого сільського розвитку (Асоціація Євроакадемія), забезпечення сталого розвитку населеного пункту має обов'язково ґрунтуватися на засадах «інтеграції та участі громади». Тобто формування сталих (життєздатних сьогодні та в перспективі) місцевих громад постає як форма самоорганізації населення для вирішення основних питань його життєдіяльності у соціальній, економічній, культурній та екологічній сферах і забезпечення розвитку населених пунктів на довготривалій основі. Життєздатною ж можна вважати ту громаду, в якій постійно підтримується достатня кількість робочих місць, діє місцева система безпеки (включно з екологічною), існує можливість для освіти та навчання протягом усього життя, розгалужена й доступна транспортна та медична інфраструктура, і коли всі члени громади мають рівні можливості для підвищення якості свого життя. При цьому наявні ресурси справедливо розподіляються і ефективно використовуються як для потреб сьогодення, так і з врахуванням потреб наступних поколінь.

Вирішення цих проблем тісно пов'язане з розвитком місцевого самоврядування, забезпеченням його належними джерелами фінансування,

розв'язанням питань ресурсного забезпечення життєдіяльності місцевих громад, з підвищенням відповідальності громад, органів місцевого самоврядування за реалізацію принципів сталого розвитку на своїй території. Ключову роль у вирішенні проблеми сталого регіонального розвитку відіграє взаємодія органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади різних рівнів і з іншими органами місцевого самоврядування, приватним сектором і громадськими організаціями у межах відповідних територій.

Практично в усіх розвинених країнах провідна роль у лобіюванні питань сталого розвитку належить інститутам громадянського суспільства. В Україні сформувалася розгалужена мережа неурядових організацій з питань сталого розвитку, більшою мірою екологічного спрямування. В усіх обласних центрах створені організації Всеукраїнської екологічної ліги, що ставить за мету поліпшення екологічної ситуації в державі, формування нового природоохоронного менталітету громадян, підвищення рівня їх екологічної освіти та культури. Близькою за змістом і формами є діяльність організацій Всеукраїнської екологічної асоціації «Зелений світ». Активну позицію в питаннях сталого розвитку займають регіональні відділення Українського товариства охорони природи, місцеві організації партії зелених.

Діє Українська Асоціація Римського Клубу. Зокрема, їй належить заслуга в активізації процесу формування профільних консультативно-дорадчих органів при вищих органах державної влади у 2009 році [43]. У 2001 році створена Українська неполітична громадська організація «Інститут сталого розвитку» як партнер Інституту всесвітнього спостереження. Її діяльність протягом перших років засвідчила реальні можливості, зокрема, в таких питаннях, як проведення громадського моніторингу дотримання законодавства в галузі земельних відносин, розробки та впровадження національних та регіональних кампаній адвокасі для просування в парламенті й Уряді України змін до законодавства в галузі земельних ресурсів, внесення доповнень до національних програм енергозбереження та впровадження альтернативної енергетики і лобіювання аналогічних регіональних програм, ін. [11]

Масштабною за чисельністю і потенційними можливостями є мережа національно-культурних об'єднань і їх асоціацій. Якщо у 1991 році в Україні діяло лише 87 національно-культурних товариств, то сьогодні уже налічується близько 800 громадських об'єднань цього спрямування, більше 30 з яких мають всеукраїнський і понад 140 – обласний статус. Ситуація, що склалася наприкінці 2010 р. у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу, засвідчила, що процес суспільної самоорганізації та інституціоналізації громадянського суспільства триває.

Неурядові організації в Україні уже накопичили значний потенціал. Однак їх можливості у вирішенні проблем стійкого екологічно збалансованого розвитку залишаються недостатньо витребуваними як центральними, так і місцевими органами влади, а в ряді випадків й ігноруються. Громадські організації далеко не завжди залучаються до розробки програм соціально-економічного розвитку регіонів і окремих населених пунктів. Не найкращим чином використовуються їх можливості в різних сферах суспільного життя, зокрема – в економіці, освіті, культурі, науці, інформаційній діяльності, а також в охороні і відновленні навколишнього середовища. Сайти органів влади не містять необхідної інформації з питань сталого розвитку. Особливо це стосується тих урядових структур, діяльність яких безпосередньо пов'язана з природними ресурсами, охороною довкілля та екологічною безпекою.

Важливу роль у підвищенні ефективності використання ресурсів, зведенні до мінімуму відходів та охорони здоров'я людини і якості навколишнього природного середовища покликані зіграти промислові кола (державний сектор) і приватний бізнес. Тим часом, охорона та раціональне використання навколишнього природного середовища не віднесено до їх пріоритетів. Ними не створені організаційні механізми, які сприяли б розробленню узгоджених позицій у виробництві і на ринку щодо просування товарів, вироблених на основі екологічно безпечних, ресурсозберігаючих технологій, товарів-замінників традиційних товарів, а також відстоюванню перед Верховною Радою та Урядом необхідності створення сприятливих

фінансово-економічних умов для випуску продукції, що відповідає європейським екологічним нормам і стандартам.

Вирішення завдань сталого розвитку неможливе без постійної і конструктивної співпраці науковців, органів публічної влади та широкої громадськості. Партнерська взаємодія забезпечить урядовцям доступ до найновіших знань, які необхідні для розробки планів переходу до сталого розвитку, а вченим і технічним фахівцям – можливість визначити наукові пріоритети і працювати на вирішення найбільш актуальних проблем. Однак така співпраця лише намічається, у кращому випадку – має епізодичний характер.

Роль профспілок у контексті переходу до сталого розвитку вбачається насамперед в посиленні контролю за дотриманням власниками взятих під час приватизації соціальних зобов'язань, в охороні праці, сприянні збереженню довкілля, такому розвитку підприємств і організацій, що відповідав би критеріям сталості. Виконання цієї місії можливе за умови партнерської співпраці з адміністраціями підприємств і організацій, органами публічної влади, діловими колами, за активізації участі трудових колективів в розробці та реалізації стратегії сталого розвитку.

Прикладом реалізації завдань сталого розвитку на засадах демократичного врядування може бути «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку», що виконується в межах Програми розвитку ООН в Україні. Її мета – сприяння врядуванню за широкої участі громадян для покращення якості життя населення в містах України. Основні партнери «Муніципальної програми…»: міські ради, місцеві громади, Парламентський комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; Міністерство з питань житлово-комунального господарства України; Українська асоціація місцевих та регіональних влад; вищі навчальні заклади та органи державної влади (обласні державні адміністрації), громадські об'єднання [18].

Згідно з міжнародною практикою, роль загальнонаціонального органу з вироблення стратегії сталого розвитку країни і консолідації зусиль усіх секторів суспільства (держави, бізнесу та громадськості**)** для її практичного впровадження має виконувати консультативно-дорадчий орган **(**Національна рада зі сталого розвитку, Національна комісія, ін.).

«Історія» формування таких органів розпочалася в Україні лише з 1997 р. Національна комісія зі сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України була утворена Постановою Кабінету Міністрів від 30 грудня 1997 р. і ліквідована його Постановою від 4 вересня 2003 р.[25, 27]**.** Згідно з указами Президента від 4 лютого і від 3 травня 2003 р. була утворена Національна рада зі сталого розвитку України при Президентові України. Ліквідована – Указом Президента України від 19 лютого 2007 р. №118/2007. [37, 38, 39]. 21 серпня 2009 р. Президент України утворює Національну раду з питань науки, інновацій та сталого розвитку України при Президентові України [40]**.** Однак уже 2 квітня 2010 р. Указом Президента України вона також була ліквідована [41]**.**

Дещо інша доля випала на цей раз Національній раді зі сталого розвитку України при Кабінеті Міністрів України, утвореній Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. [28]. У лютому 2010 року список її членів доповнюється представниками екологічних організацій і бізнесу. Після зміни складу Уряду рада впродовж кількох місяців не працює. 25 серпня 2010 р. Кабінет Міністрів затверджує новий склад Національної ради [29]. Однак у його списку бракує представників впливових структур приватного бізнесу, мінімізована участь неурядових організацій, що обмежує можливості ради як організаційного механізму забезпечення партнерства, а отже виконання покладених на неї завдань.

Отже, впродовж більш ніж 10 років так і не було створено структури загальнонаціонального рівня, що була б спроможною об’єднати зусилля урядових органів, фахівців у галузі сталого розвитку, представників бізнесу та неурядових організацій з метою впровадження в практику засад сталого розвитку. Консультативно-дорадчі і координаційні органи з питань сталого

розвитку при регіональних і місцевих органах влади створені лише в поодиноких випадках.

Стратегія сталого розвитку України в контексті євроінтеграційної політики і зарубіжного досвіду.

Зрештою, очікування конкретних кроків з боку ЄС назустріч Україні привело до усвідомлення того, що домінуючий в країні підхід до вирішення проблеми сталого розвитку може поставити під сумнів її готовність виконувати взяті на себе зобов'язання. Адже Європейська модель «еко-соціальної ринкової економіки» має стати стратегічним орієнтиром для України, оскільки була офіційно закріплена в ЄС у 2001 р. прийняттям «Стратегії сталого розвитку Європейського Союзу». У Плані дій Україна – ЄС, підписаному Комісією ЄС і Кабінетом Міністрів України в лютому 2005 р., сталий розвиток визначається як важлива довгострокова мета, і деталізується в окремому пункті Плану. В ньому зафіксована необхідність:

- формування адміністративної структури та процедур для забезпечення стратегічного планування сталого розвитку в Україні за участі усіх зацікавлених сторін;
- розробки, прийняття та впровадження національної стратегії сталого розвитку;
- інтеграції відповідних принципів в секторальну політику в Україні, а саме в промислову, енергетичну, транспортну, аграрну та регіональну політики [44].

Впродовж 2008–2009 рр. був розроблений проект Закону України «Про Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року» і на початку 2010 року внесений попереднім Кабінетом Міністрів до парламенту (одержаний Верховною Радою 03.02.2010 і зареєстрований за N 6033). Офіційно вдруге цей проект поданий до Верховної Ради приблизно через півроку (зареєстрований за № 7053 від 27.08.2010). Верховна Рада України 4 листопада 2010 року прийняла проект за основу. Цією ж Постановою Верховної Ради було доручено Кабінетові Міністрів України розробити та затвердити

протягом 2010 року Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища. Після доопрацювання у профільному комітеті законопроект належало внести на розгляд Верховної Ради України у другому читанні [30].

Щодо проекту Стратегії, то у ній визначаються мета і принципи національної екологічної політики, її стратегічні цілі та завдання, інструменти і етапи реалізації, очікувані результати виконання. Передбачена підготовка державних цільових програм охорони навколишнього природного середовища для окремих галузей національної економіки, що включають: технічне переоснащення виробничого комплексу та впровадження енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій; збільшення обсягу використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів двоокису вуглецю до 2015 року на 10% і до 2020 року на 20%; зниження до 2020 року на 15% рівня забруднення вод в результаті реконструкції існуючих та будівництва нових міських очисних споруд тощо.

Однак прийняття Закону України «Про Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року» не вичерпує проблему сталого розвитку в цілому, не виключає необхідності прийняття концепції сталого розвитку України. І сама по собі Стратегія національної екологічної політики не стане методологічною основою діяльності органів влади усіх рівнів. Тим більш – господарюючих суб'єктів поспіль, усього суспільства. Адже, по суті справи, йдеться про нову парадигму господарювання, управління суспільним розвитком.

Постає необхідність не просто пропаганди ідеї сталого розвитку (просвітництва), а ґрунтовного вивчення сутності його концепції, створення механізмів, формування у кадрів умінь її реалізації. А це питання не тільки технології, це світоглядна проблема національного масштабу, яка може бути розв'язана завдяки об'єднанню і координації зусиль органів влади та інститутів громадянського суспільства, школи (середньої і вищої), закладів культури і

засобів масової інформації. Має бути перебудована система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів для органів публічної влади.

Важливе значення для вирішення практичних завдань переходу країни до сталого розвитку відіграватиме вивчення зарубіжного досвіду.

Реалізація документів ООН, прийнятих у межах декларації «Наше спільне майбутнє», знаходиться в центрі уваги урядів провідних країн світу. Зокрема, за останні 40 років країни-члени ЄС прийняли більш 300 нормативно-правових актів, що стосувалися головним чином переходу на альтернативні джерела енергії, обмеження забруднення довкілля, запровадження стандартів мінімізації викидів, а також у сфері поводження з відходами, забруднення водних ресурсів та атмосферного повітря. Системного характеру ця робота набула після прийняття «Стратегії сталого розвитку Європейського Союзу». Взаємодія державних та муніципальних органів з громадянами та суб'єктами господарювання Європейських країн ґрунтується на засадах відкритості та прозорості влади, вільному доступі до інформації, дієвому контролі та нагляді з боку інститутів громадянського суспільства.

Європейська екологічна політика – це політика децентралізації, тобто делегування повноважень щодо її формування і реалізації на регіональний рівень. Саме на цьому рівні найбільш ефективно застосовуються механізми економічного стимулювання публічного та приватного секторів економіки з метою зменшення техногенного навантаження людини на екологію. Широко застосовуються такі заходи, як-от: звільнення від податків чи зменшення оподаткування власників фірм, які переоснастили свої підприємства та перейшли на екологічно чисте виробництво; надання субсидій на запровадження альтернативних джерел електроенергії; прямі дотації на будівництво водоочисних споруд, екологічно чистих методів переробки сміття; запровадження платежів за використання водних, земельних, повітряних та інших ресурсів землі, у тому числі тваринного та рослинного світу, ін. [7, 20].

Саме курс на інтеграцію в європейську спільноту починає справляти певний позитивний вплив на процес впровадження принципів сталого розвитку

в регіональну політику України. Так, на початку вересня 2010 р. в Ужгороді відбулася міжнародна науково-практична конференція «Сталий розвиток Карпат та інших гірських регіонів Європи». Учасниками конференції були керівники-члени Міжрегіональної асоціації «Карпатський Єврорегіон». На її пленарних засіданнях були обговорені питання: про сталий розвиток Карпат та інших гірських регіонів як запоруку збереження екологічного та кліматичного балансу всієї Європи; про впровадження європейських принципів сталого розвитку в регіональній політиці України; про роль українських Карпат у формуванні сталого розвитку України; про розвиток екологічного законодавства України в контексті правової системи Європейського Союзу; про екологічну економіку, природоохоронні території і розв'язання проблем з їх розвитку… Учасники конференції заслухали також доповіді про поглиблення транскордонного співробітництва, покликаного забезпечити сталий розвиток гірських територій, про туризм як фактор соціально-економічного розвитку гірських регіонів, про особливості інвестиційних проектів у гірських районах Карпатського регіону, про Концепцію ведення лісівництва в горах, еколого-енергетичну безпеку Карпат.

У схвалених Резолюції і Рекомендаціях конференція визначила шляхи подальших дій на всіх рівнях у питаннях сталого розвитку Карпат та інших гірських регіонів Європи. Ці документи було передбачено внести на розгляд Комітету з питань сталого розвитку та пленарної сесії Конгресу Ради Європи [32].

З огляду на стартові умови (з позиції стану промислової екології) привертає, зокрема, увагу сучасна практика США. Сьогодні, оздоровлення навколишнього середовища – один з пріоритетів державної політики цієї країни. Доланню спротиву природних монополій, зайнятих виробництвом традиційних джерел енергії, сприяє створена загальнонаціональна Бізнес-Рада з питань сталого розвитку, в якій беруть участь багато компаній, передусім з числа тих, що спеціалізуються на так званих «нових» індустріях альтернативної енергетики та високих технологіях [51].

Розгортається процес використання альтернативних джерел енергії на основі екологічно чистих технологій. Так, компанія BME Systems Corp. встановлює і вводить в експлуатацію компактні електростанції в діапазоні потужності від 10 кВт до 5 МВт, які використовують в якості палива відходи сільськогосподарського виробництва, побутові відходи і відходи очисних споруд, ін. Побудовані на основі японської технології, дані системи використовують процес газифікації для вилучення горючої фракції із сировини. Завдяки цьому досягається різке зниження викидів в атмосферу в порівнянні з електростанціями, що працюють за принципом прямого спалювання нафтопродуктів, вугілля або відходів.

Сформована урядова система відстеження сталого розвитку країни. Визначено індикатори сталого розвитку, які органічно пов'язані з промисловою екологією. Діє федеральна служба екологічної статистики. Визначено також інституційний механізм звітності (SDI) для США**.** В експериментальному переліку показників сталості (2001) виділено економічні, екологічні, соціальні і дві групи комплексних показників: показники на рівні громад і показники з питань управління в корпорації та урядовій установі [50**].**

Розпочато підготовку фахівців у галузі сталого розвитку. Така підготовка за докторською і магістерською програмами (PhD – доктор філософії і магістр гуманітарних наук) здійснюється, зокрема, у Колумбійському університеті. Мета цих програм – формування покоління науковців і фахівців-практиків, підготовлених для проведення досліджень та аналізу політики з метою забезпечення сталого розвитку, здатних самостійно вирішувати проблеми, що обумовлені сучасними цивілізаційними викликами. Програми поєднують в собі елементи традиційної освіти в галузі суспільних наук зі значним компонентом знань в галузі природничих наук. Випускники знаходять роботу в навчальних закладах, в урядових відомствах як у США, так і в міжнародних організаціях, що опікуються охороною навколишнього середовища і сталого розвитку, або в таких, як МВФ і Світовий банк, у приватних фірмах, що здійснюють проекти у

галузі сталого розвитку, в консалтингових фірмах, що надають відповідні консультаційні послуги [47].

**Висновки.**

1. Природні катаклізми і техногенні аварії останніх років, що мають наслідком екологічні катастрофи (США, Угорщина, Російська Федерація…), менш масштабні, але не менш тривожні факти в Україні – вирви над шахтними виробками, підтоплення цілих населених пунктів, руйнування чорноземів, засолення сотень тисяч гектарів земель в районах поливного землеробства на Півдні України, ін., викликають в пам'яті Чорнобиль, примушують поставити перед собою цілу низку запитань. Чи тією дорогою ми йдемо до визначеної мети? Чи усвідомлюємо необхідність не просто переосмислення свого відношення до природи, а готовності адекватно діяти в інтересах сьогоднішнього і завтрашнього дня нації і ширше – самозбереження людства? І де ключ до того, аби прийняті Україною документи як свідчення її згоди з «Порядком денним на XXI століття» набули характеру практичних дій?
2. Відтак усе ще залишається актуальним заповіт В.І. Вернадського, що людство має усвідомити свою силу і роль у біосфері і тоді настане новий етап її розвитку – перехід у новий стан, так звану сферу розуму – «ноосферу», в якій людина стане основною геологічною силою і, свідомо використовуючи свої знання, буде підтримувати існування біосфери та сприяти її розвитку в інтересах своїх і майбутніх поколінь. Тобто сталий розвиток обґрунтовано можна віднести до найбільш перспективних ідеологій XXI ст. і навіть усього третього тисячоліття, яка, з поглибленням наукової обґрунтованості, скоріше за усе значно потіснить існуючі світоглядні ідеології, як такі, що є фрагментарними, неспроможними забезпечити збалансований розвиток цивілізації. Перехід до моделі сталого розвитку постає однією з ключових проблем у контексті еволюції суспільства в довгостроковій перспективі, формування державної політики соціально-економічного розвитку, адекватної сучасним викликам.

3. З метою інтеграції України в Європейське співтовариство зроблено перші кроки на шляху екологізація державної політики. Проте у цілому суспільне усвідомлення цієї необхідності відбувається вкрай повільно. Принципи, ухвалені на саммітах ООН з питань природного довкілля і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.) та Йоганнесбурзі (2002 р.), не стали світоглядною основою діяльності владних структур, не отримали належного втілення в законодавстві й урядових програмах різних рівнів, залишаються ще мало відомими в політичних і бізнесових колах.
4. Триває практика розгляду і прийняття економічних, соціальних і екологічних рішень без необхідного їх поєднання в єдину комплексну систему на основі перспективної та збалансованої стратегії розвитку країни і її регіонів відповідно до принципів сталого розвитку. Переважає вузько галузевий і тимчасовий підхід, здебільшого бракує прогнозування наслідків ухвалених рішень у майбутньому. Позначається відсутність зваженої державної регіональної політики. Окремі кроки щодо впровадження засад сталого розвитку на регіональному і місцевому рівнях здійснюються головним чином в межах міжнародних проектів.
5. Постала нагальна необхідність завершення розробки і прийняття Концепції сталого розвитку країни, яка б визначила методологічні засади державної соціально-економічної і культурної політики на XXI ст., у тому числі державної регіональної політики. Наступним кроком має стати формування дієвих механізмів (нормативно-правових, організаційних, економічних, політичних, соціально-психологічних, процесуальних, ін.), покликаних забезпечити реалізацію концепції. Уже наразі ідеологія сталого розвитку мала б бути покладена в основу при розробці заявлених і наступних національних інвестиційних проектів за участю приватного сектору, а також в процесі передбаченого коригування Програми економічних реформ.
6. Парадигма сталого розвитку детермінує необхідність усвідомлення не тільки політиками й урядовцями, а й бізнесом, великим передусім, соціальної відповідальності за сьогоднішній день і майбутнє нації. Завдання влади –

визначити «правила гри», які поставили б усіх суб'єктів ринку в рівні умови і стимулювали впровадження технологій, котрі зменшують шкідливий вплив промислових підприємств на довкілля, а також партнерську взаємодію на даному напрямі. Доцільно переглянути персональний склад Національної ради зі сталого розвитку України при Кабінеті Міністрів України, розширивши представництво неурядових організацій і асоціацій бізнесу. На заохочення спільної діяльності неурядових організацій та органів влади у справі досягнення сталого розвитку має бути спрямована урядова політика в цілому.

7. Згідно із законодавством місцеві органи державної влади і органи місцевого самоврядування несуть пряму відповідальність за розвиток відповідних територій і наділені для цього відповідними повноваженнями. У їх компетенції розроблення, прийняття і реалізація стратегій регіонального розвитку, участь у загальнодержавних програмах, управління сферою благоустрою, ін. Відтак належить переглянути прийняті стратегії економічного та соціального розвитку населених пунктів, районів, областей (АРК) і внести необхідні зміни та доповнення до них, а також створити при регіональних органах публічної влади (обласних державних адміністраціях і/чи обласних радах) профільні консультативно-дорадчі органи або розширити повноваження інших громадських рад.
8. Доцільно переглянути навчальні програми в системі професійного навчання державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою їх актуалізації відповідно до концепції сталого розвитку, головним чином через коригування змісту навчальних дисциплін, а також запровадити спеціалізацію з управління сталим розвитком. Заслуговує на увагу зарубіжний (США, європейських країн) досвід підготовки фахівців-експертів і практиків з проблем сталого розвитку за магістерськими і докторськими (PhD) програмами.
9. Формування нової моделі розвитку, як розвитку на випередження, передбачає розробку власних технологій по раціональному використанню ресурсів, їх відтворенню, а також розробку технологій залучення нових

недефіцитних або поновлюваних ресурсів. Для цього необхідно забезпечити повноцінний розвиток фундаментальної науки, створити широку мережу дослідницьких центрів, які б досягнення фундаментальної науки трансформували в нові технології задля сталого розвитку суспільства, розробити механізми впровадження наукових розробок в практику.

**Література.**


1. A/Рез/42/187: Звіт Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку. Генеральна Асамблея ООН. 96 пленарна сесія, 11 грудня 1987 р.
2. *Вернадський В. І.* Кілька слів про ноосферу. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.valeolog.com/noosphre.htm.
3. *Глобальні* зміни клімату: економіко-правові механізми імплементації Кіотського протоколу в Україні / За ред. В. Я. Шевчука. – К.: Геопринт, 2005. – 147 с.
4. *Дейлі Герман.* Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку / Пер. з англ.: Інститут сталого розвитку. – К. : Інтелсфера, 2002. – 312 с.
5. *Докучаєв В. В.* Російський чорнозем / В. В. Докучаєв. – Київ – Харків, 1952. – С. 416.
6. *Дробноход М.* Стійкий екологічно безпечний розвиток: український контекст / Микола Дробноход. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dt.ua/30 00/3320/31183.
7. *Екологічна* політика в країнах ЄС: такі різні європейські зелені [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.sustainable-cities-net.org.ua/ publicationshow.php?id=243.
8. «*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.
9. *Іжа М. М., Красностанова Н. Е.* Критерії оцінювання ефективності сталого розвитку / Іжа Микола Михайлович, Красностанова Наталія

Едуардівна // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. Заміжнар. Участю 23 вересня 2010 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 3–4.

10. *Іжа М., Попов С*. Концепція переходу України до сталого розвитрку: інноваційно–управлінський аспект / Іжа Микола, Попов Сергій // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 2 (42). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 3– 8.
11. *Інститут* сталого розвитку (МГО «ІСР»). [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.isd.ucoz.ua.
12. *Канигін Ю. М.* Віхи священної історії: Русь-Україна / *Ю. М.* Канигін. – К., Україна, 2001. – 368 с.
13. *Карпенко В. В.* Розвиток міжсекторного партнерства в процесі розвитку громад: світовий досвід // Електронний збірник ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2010. – Вип. 2.
14. *Карпенко В. В.* Співвідношення понять сталого й комплексного розвитку на рівні сільських територіальних громад – Електронний збірник «Публічне адміністрування: теорія та практика» Дніпропетровського РІДУ при Президентові України. – № 2.– 2010.
15. *Масловська Л. Ц*. Сталий розвиток продуктивних сил регіонів: теорія, методологія, практика/ Людмила Цезарівна Масловська. – Київський національний торговельно-економічний ун-т. – К. : Видавництво КНТЕУ, 2003. – 365 с.
16. *Мельник Л. Г*. Основи стійкого розвитку: Навчальний посібник для післядипломної освіти/ Леонід Григорович Мельник. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 383 с.
17. *Миколайчук М. М.* Фінансово-економічний механізм забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіону : монографія / *М. М. Миколайчук ; за наук. ред.* І. В. Розпутенка. – К.: НАДУ, 2010. – 308 с.

18. *Муніципальна* програма врядування та сталого розвитку. Програма розвитку ООН в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.undp.org. ua/ua/local-development-and-human-security/613-municipal-governance-and-sustainable-development-programme.
19. *Надолішній Петро.* Професійна компетентність політика і урядовця як умова дієвості публічної влади: взаємозв'язок теоретико-світоглядної і практичної складових / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 15-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 3 ( 43). – Т. 1 – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 62–73.
20. *Національна* екологічна політика в Україні: оцінка і стратегія розвитку / Френсіс О'Донелл, Василь Джарти, Василь Шевчук та ін. / [ред. Л. Малківська]; Copyright. ПРООН Україна. – К.: ТОВ «Компанія «ВАІТЕ», 2007.
21. *Невелєв О. М.* Сталий розвиток регіону: стратегічні напрями та механізми / О. М. Невелєв, Б. М. Данилишин. – К., 2002. – 128 с.
22. *Осауленко О. Г.* Сталий соціально-економічний розвиток: моделювання та управління/ Олександр Григорович Осауленко. – К. : Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2000. — 176 с.
23. *Павловський М. А.* Макроекономіка перехідного періоду: Український контекст/ Михайло Антонович Павловський. — К. : Техніка, 1999. – 334 с.
24. *Постанова* Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 року № 1359–XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
25. *Постанова* Кабінету Міністрів «Про Національну комісію сталого розвитку України при Кабінеті Міністрів України» від 30 грудня 1997 р. № 1491 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1491-97-%EF &p=1290510757374944.

26. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки» від 26 квітня 2003 року N 634 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
27. *Постанова* Кабінету Міністрів «Про ліквідацію Національної комісії сталого розвитку України при Кабінеті Міністрів України» від 4 вересня 2003 р. №1414 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main. cgi?nreg=1414-2003-%EF.
28. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної ради із сталого розвитку України» від 16 вересня 2009 року N 997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main. cgi?nreg=997-2009-%EF.
29. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. N 997» від 25.08.2010 р. N 723 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=723-2010-%EF.
30. *Постанова* Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 4 листопада 2010 року N 2686-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2686-17.
31. *Прадун В. П.* Сталий розвиток регіональних агропромислових комплексів/ Валентин Пантелійович Прадун. / НАН України; Об’єднаний ін-т економіки / В. М. Трегобчук (відп. ред.). — К. : ОІЕ НАН України, 2005. — 254 с.
32. Прес-Центр «ЗАКАРПАТТЯ». Електронний ресурс – Режим доступу: http://zakarpattya.net.ua/ukr-news-72467-V-Uzhhorodi-uchasnyky-mizhnarodnoi-konferentsii-pro-stalyi-rozvytok-Karpat-pidbyly-pidsumky-dvodennoi-roboty.

33. *Сайт* Міністерства охорони навколишнього природного середовища. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/ content/article/6757.

34. *Скрипченко Н. М.* Науково-теоретичні підходи до визначення понятійного апарату концепції стійкого розвитку територій [Електронний ресурс]: Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 4. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_1/09snmsrt.pdf.

35. *Сталий* розвиток територіальної громади: управлінський аспект: [Монографія] / [Куц Ю. О., Мамонова В. В., Чаплигін О. К. та ін.]; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с. – (Серія «Державне управління XXI століття»).

36. *Топалова Е. Х.* Впровадження системи екоменеджмету як фактор забезпечення сталого розвитку міста / Топалова Ельзара Халілівна // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. За міжнар. Участю 23 вересня 2010 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 56–57.

37. *Указ* Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні» від 4 лютого 2003 року N 76/2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi? nreg=76%2F2003

38. *Указ* Президента України «Про Положення про Національну раду зі сталого розвитку України та її персональний склад» від 3 травня 2003 р. № 388/2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/ cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=388 %2F2003.

39. *Указ* Президента України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів» від 19 лютого 2007 року N

118/2007 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi? nreg=118%2F2007.

40. *Указ* Президента України «Про Національну раду з питань науки, інновацій та сталого розвитку України» від 21 серпня 2009 року N 664/2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
41. *Указ* Президента «Про ліквідацію Національної ради з питань науки, інновацій та сталого розвитку України та її секретаріату» України від 2 квітня 2010 року N 492/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=492%2F2010.
42. *Указ* Президента України «Про Раду регіонів» від 9 квітня 2010 року № 533/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.president. gov.ua/documents/ 10849.html.
43. *Українська* асоціація Римського клубу [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://clubofrome.org.ua/corweb/SiteHome/
44. *Українська* асоціація Римського клубу [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://clubofrome.org.ua/corweb/News/1.
45. *Хартія* Землі в дії [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://habitat.igc. org/agenda21/rio-dec.htm.
46. *Що таке* сталий (стійкий) розвиток суспільства / О. Л. Попов, С. Г. Краснокутський, С. В. Артюх. Социум, 21 декабря 2006 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://vybory.org/articles/410.html
47. Columbia University… Ph. D. in Sustainable Development. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.columbia.edu/cu/gsas/departments/ sustainable-developm ent/bulletin.html.
48. *Report* of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm.
49. *Rio Declaration* on Environment and Development [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://habitat.igc.org/agenda21/rio-dec.htm.

50. Sustainable Development Indicators [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.sdi.gov.
51. *US BCSD* Partners with Wildlife Habitat Council (WHC) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.usbcsd.org.

**УДК 324:342.8**

**Шубін Сергій Петрович**

*докторант Інституту проблем*

*державного управління та місцевого самоврядування*

*НАДУ при Президентові України. к.політ.н.*

# ІНТЕГРОВАНІ ПОЛІТИЧНІ МАРКЕТИНГОВІ КОМУНІКАЦІЇ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НИМИ

*У статті висвітлюються сутність, проблеми створення, можливості та ефективне використання інтегрованих політичних маркетингових комунікацій, а також державне управління ними.*

***Ключові слова:*** *державне управління, політичний маркетинг, політичні рекламні комунікації, політичні PR-комунікації, комунікаційний процес, прямий політичний маркетинг.*

**Shubin Sergey**

# COMPUTER-INTEGRATED POLITICAL MARKETINGS COMMUNICATIONS AND STATE ADMINISTRATION BY THEM

*The article highlights the essence, creating problems, opportunities and efficient use of integrated marketing communications policy and public management.*

***Key words:*** *public administration, political marketing, political advertising communication, political PR-communication, communication process, direct political marketing.*

**Шубин Сергей Петрович**

# ИНТЕГРИРОВАННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ МАРКЕТИНГОВЫЕ КОММУНИКАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИМИ

*В статье рассматриваются сущность, проблемы создания, возможности и эффективное использование интегрированных политических маркетинговых коммуникаций, а также государственное управление ими.*

***Ключевые слова:*** *государственное управление, политический маркетинг, политические рекламные коммуникации, политические pr-коммуникации, коммуникационный процесс, прямой политический маркетинг.*

**Постановка проблеми.** В державному управлінні, при проведенні політичних маркетингових заходів, основна проблема полягає не в тому, щоб здійснювати комунікації між державним інститутом влади і громадськістю, а в тому, яку інформацію необхідно донести, кому конкретно і як часто. Тому кожен державний інститут чи організація повинні відігравати роль комунікатора, що просуває свої інтелектуальні соціально-політичні продукти реальним та потенційним зацікавленим цільовим групам. З цією метою повинен бути організований особливий комунікативний процес на основі сформованого комплексу інтегрованих політичних маркетингових комунікацій, які містять три комунікативних інструменти: політичну рекламу, зв'язки з громадськістю (політичний PR), прямий чи інтерактивний політичний маркетинг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Комунікаційним процесам в сучасній науковій літературі приділяється доволі-таки багато уваги, серед якої є роботи фундаментального характеру. Це, перш за все, праці, в яких висвітлюються характер та особливості здійснення комунікацій в маркетингу (Т. Амблер [1], Ф. Котлер [2; 3], Н. Малхотра [4]), в рекламній діяльності (Р. Батра [5], Д. Девіс [6], Дж. Россітера [7], І. Сендиджа [8], У. Уеллса [9]), в паблік рілейшнз (С. Катліп [10], Г. Почепцов [11] та ін.). Але, нажаль, в науці про державне управління не знайшло належного відображення використання політико-маркетингових комунікаційних засобів у вирішенні актуальної державно-управлінської проблеми, що виникла.

**Виділення невирішеної частини загальної проблеми.** Невирішеною частиною загальної проблеми – ефективної дії державних інститутів влади в Україні, – залишається проблема відсутності ґрунтовних наукових праць з розв'язання питання зі створення інтегративних політичних маркетингових

комунікаційних інструментів впливу на громадську думку, та створення механізмів встановлення довірчих зв'язків між представниками державних органів влади і громадськістю.

**Мета.** Ціллю даної статті є розкриття сутності інтегрованих політичних маркетингових комунікацій в державному управлінні та ефективне їх використання в інтересах держави.

**Виклад основного матеріалу.** В ефективному комунікативному процесі основними учасниками повинні бути відправник повідомлення та його отримувач, а основними комунікативними інструментами – звертання та медіазасоби. За такої моделі основними комунікативними функціями стають кодування повідомлень відправником, їх декодування одержувачем, відповідна реакція одержувача та зворотній зв'язок з відправником, при цьому важливим елементом будуть перешкоди, тобто випадково або цілеспрямовано конкуруючі повідомлення, які здійснюють помітний вплив на вихідне повідомлення.

Така модель комунікативного процесу виділяє ключові фактори ефективних політичних маркетингових комунікацій в державному управлінні. Відправник (представник державного інституту влади) повинен визначити цільову аудиторію для своїх повідомлень чи звернень і бажаний відгук на них. Повідомлення повинні кодуватися таким чином, щоб цільова аудиторія (одержувач) могла їх розшифрувати. Відправник повинен використовувати ефективні медіазасоби, що охоплюють цільову аудиторію, і створити канали зворотного зв'язку для відслідкування її відгуку.

Варто зазначити, що до факторів, які ускладнюють отримання цільовою аудиторією месседжів (повідомлень), необхідно віднести: вибірковість уваги, вибірковість перекручень, вибірковість пам'яті.

При направленні звернення та виборі медіазасобів, відправнику необхідно врахувати ступінь сприйняття цільової аудиторії. «Високоосвічені люди та/або інтелектуали, – стверджує американський маркетолог Ф.Котлер, – вважаються менш схильними до впливу, проте незаперечні докази цього тезису відсутні. Індивіди, що сприймають зовнішні заклики як керівництво до дії, що володіють

слабо вираженим індивідуальним світосприйняттям, невпевнені у собі, вірогідно є більш схильними до рекламних звернень» [3, с. 604].

Отже, політична маркетингова комунікація в державному управлінні може бути ефективна за умови, що будуть дотримані та враховані такі загальні фактори:

1. Чим більшим впливом володіє джерело комунікації, тим вища ймовірність позитивного відгуку одержувача (цільової аудиторії).

2. У тих випадках, коли повідомлення або звернення відповідає переконанням і перевагам цільової аудиторії, ефективність політичної маркетингової комунікації найімовірніше істотно зросте.

3. Якщо політичні маркетингові комунікації не зачіпатимуть базових цінностей реципієнтів і будуть відноситися до малознайомих, периферійних галузей уваги цільової аудиторії, дієвість повідомлень або звернень може досягти максимуму.

4. Політична маркетингова комунікація повинна бути більш успішною, якщо комунікатор розглядається цільовою аудиторією як професійний, об'єктивний і що володіє високим соціально-політичним статусом, а також, якщо відома його політична орієнтація і він легко ідентифікується.

5. Необхідно враховувати соціально-політичний контекст і особливості цільової аудиторії, що впливають на її сприйняття звернень або повідомлень.

Дослідження можливостей і ефективності впливу комплексу політичних маркетингових комунікацій, що включає три комунікативних інструменти, які безпосередньо впливають на виконання програми політичного маркетингу в державному управлінні: політичних рекламних комунікацій, політичних PR-комунікацій, прямий або інтерактивний політичний маркетинг, пропонуємо почати з вивчення особливостей політичних рекламних комунікацій.

Відомий український фахівець у сфері реклами і рекламних комунікацій Є. Ромат зазначає, що «…реклама може розглядатися як специфічна галузь соціальних масових комунікацій між рекламодавцями і різними аудиторіями

рекламних звернень з метою активного впливу на ці аудиторії, яка повинна сприяти вирішенню певних маркетингових завдань рекламодавця» [12, с. 84].

Загальновідомо, що унікальність політичних рекламних комунікаційних процесів пов'язана передусім з п'ятьма технічними властивостями:

- діахронністю – можливістю сталого збереження переданого соціально-політичного рекламного продукту в часі;
- діатопністю – можливістю подолання соціально-політичним рекламним продуктом значних відстаней;
- мультиплікуванням – можливістю багаторазового відтворення одного і того ж автентичного соціально-політичного рекламного продукту та пов'язані з цим можливості його тиражування;
- симультанністю – можливістю одночасно надати автентичний соціально-політичний рекламний продукт для сприйняття безлічі людей;
- реплікацією – можливістю саморегуляції засобів масової комунікації.

Ці п'ять технічних властивостей політичних рекламних комунікаційних процесів в державному управлінні забезпечуються каналами масової комунікації. А сам канал масової комунікації повинен об'єднувати всіх учасників процесу політичної рекламної комунікації та носіїв інформації з моменту кодування сигналу, що відсилають, до моменту отримання його адресатом. При цьому, канал має максимально відповідати ідеї переданої інформації і символів, використаних для її кодування, а його найважливішою характеристикою мають бути доступність та відповідність обраній цільовій аудиторії.

Слід зазначити, що технічні засоби масової комунікації – радіо, телебачення та пресу – не можна розглядати як однаково ефективні інструменти донесення політичної рекламної продукції, оскільки ці канали мають свої особливі, відмінні один від одного функції, а змішання цих функцій і комунікаційних каналів знижує ефект впливу, позбавляючи його вибірковості та адресності донесення до цільової аудиторії.

Незаперечні переваги радіо, що роблять його унікальним засобом масової комунікації і зручним каналом розповсюдження політичної реклами – це

оперативність, відносна дешевизна, а також те, що технічно радіомовлення не знає меж і відстані. Головна перевага телебачення як комунікаційного каналу з просування політичної рекламної продукції полягає в самій його природі – це демонстрація рухомого відеоряду, що роблять його основним засобом масової комунікації із просування політичної рекламної продукції. Поступаючись в оперативності, емоційності та доступності, друкована преса виграє в аналітичності політичної рекламної продукції, що забезпечує міцність та поглибленість її впливу на свідомість цільової аудиторії.

Отже, усі технічні засоби і канали масової комунікації для просування і розповсюдження політичної рекламної продукції мають як переваги, так і недоліки. Тому політичному рекламному впливові ніколи не можна вибирати один єдиний канал і обмежуватись винятково ним. Тільки сукупне і комплексне використання всіх або максимально можливого числа існуючих засобів комунікації дозволяє політичному рекламному впливові стати найбільш ефективним при вирішенні задач втілення в життя політичної маркетингової стратегії в державному управлінні.

В політичному, маркетинговому, інформаційному, перенасиченому середовищі політичні PR-комунікації також беруть участь у конкурентній боротьбі на соціально-політичному полі всередині країни і поза її межами, поруч із політичною рекламою, з метою отримання конкурентної переваги для державних інститутів влади у сфері впливу на громадську думку. Тому перед політичними PR-комунікаціями в державному управлінні стоять декілька завдань.

Перше завдання політичних PR-комунікацій – привернути увагу цільової аудиторії до тієї проблеми, що цікавить державне управління в особі його інститутів і структурних підрозділів. Друге завдання – стимулювати інтерес цільової аудиторії до змісту політичного PR-повідомлення. Третє завдання – сформувати у цільової аудиторії потребу і намір діяти відповідно до цього політичного PR-повідомлення.

Політичні PR-комунікації в державному управлінні мають бути не просто засобом відправлення повідомлень цільовій аудиторії або доведення сенсу повідомлень для неї, а процесом обміну сигналами з метою інформування і переконання, заснований на смислових значеннях, що однаково розуміються.

Якщо процес інформування в політичних PR-комунікаціях включає в себе привертання уваги до даної комунікації, забезпечення прийому відповідного політичного PR-повідомлення, забезпечення належної інтерпретації політичного PR-повідомлення і забезпечення запам'ятовування політичного PR-повідомлення в цілях подальшого його використання, то процес переконання йде ще далі і припускає наявність сприйняття змін, тобто готовності підкорятися бажанням або точці зору відправника політичного PR-повідомлення.

Характеристики джерел політичних PR-повідомлень в політичній PR-комунікації роблять певний вплив на початкову готовність одержувача до сприйняття політичного PR-повідомлення, проте, швидше за все, мало позначається на довготривалому впливі цього політичного PR-повідомлення. Так, передбачуваний статус, надійність і високий авторитет джерела можуть вплинути на переконливість і цінність його політичного PR-повідомлення. Крім того, не зважаючи на те, що характеристики джерела можуть здійснити вплив на політичний PR-комунікаційний процес, очевидно, ступінь їх впливу залежить від конкретної ситуації, теми і часу, при цьому, як мінімум, характеристики джерел здійснять вплив на початкову готовність цільової аудиторії до сприйняття політичного PR-повідомлення.

Характеристики самого політичного PR-повідомлення, безумовно, роблять вплив на політичний PR-комунікаційний процес в державному управлінні, проте, слід мати на увазі, що цільова аудиторія, що склалася з різних людей, приймаючи одне і те ж повідомлення, може інтерпретувати його по-різному, надаючи йому різні смислові значення і по-різному реагуючи на нього. Тому для переконання кого-небудь, з погляду характеристик політичного PR-повідомлення, важливо дотримуватися загальних правил, які

рекомендують використовувати в практиці паблік рілейшнз американські фахівці в галузі PR С. Катліп, А. Сентер і Г. Брум.

1. Якщо одержувачі не згодні з вашою позицією, надайте аргументи, що відображають обидві сторони даного питання.

2. Якщо одержувачі наперед згодні з вашою позицією, ваше повідомлення надасть більший вплив (можливо, підсиливши цю позицію), якщо ви надасте лише аргументи відповідній точці зору одержувачів.

3. Якщо одержувачі повідомлення – високоосвічені люди, надайте аргументи, що відображають обидві сторони даного питання.

4. Якщо ви використовуєте повідомлення, в яких розглядається питання з якого є дві точки зору, не ухиляйтесь від аргументації «невигідної» вам точки зору – інакше одержувачі, що помітили це упущення, поставляється з великою підозрою до ваших доводів.

5. Якщо ви не виключаєте, що кореспонденти, яким було адресовано ваше повідомлення, отримають незабаром переконливі повідомлення, де буде відстоюватись позиція, протилежна вашій, використовуйте повідомлення з викладом обох точок зору. Це дозволить вам зробити своїй аудиторії «щеплення» проти повідомлень, які вони можуть отримувати згодом [10, с. 284–285].

Отже, якщо джерело політичного PR-повідомлення при здійсненні політичної PR-комунікації в державному управлінні здатне робити лише незначний вплив на одержувача, в цьому випадку головною стратегією при складанні політичного PR-повідомлення повинне стати переконання цільової аудиторії. Якщо ж комунікатор має значну владу і вплив на цільову аудиторію, то стратегія політичних PR-повідомлень повинна бути орієнтуючою.

В політичному маркетингу, при вирішенні завдань державного управління, стратегічна роль політичного паблік рілейшнз полягає в організації і управлінні масовими комунікаціями й інформаційними потоками. Тобто процесом виробництва інформації, її тиражуванням і широким розповсюдженням за допомогою спеціалізованих технічних засобів. Виходячи

із цього, політичні PR-комунікації як складова частина політичних маркетингових комунікацій у державному управлінні, повинні виконувати п’ять основних функцій.

Головна з них – функція формування політичної масової свідомості. Як допоміжні функції політичних PR-комунікацій в державному управлінні повинні виступати: інтеграційно-комунікаційна, інформаційна, соціалізуючо-виховна і функція організації потрібної масової політичної поведінки. При цьому на політичні PR-комунікації покладається місія стимуляції або, навпаки, припинення тих або інших соціально-політичних дій в державі, а також структурація їх потрібним чином.

Отже, функціонально політичні PR-комунікації як компонент політичних маркетингових комунікацій сприяють ухваленню остаточного позитивного рішення цільовою аудиторією на ті ініціативи, які виходять від органів державного управління.

Третім комунікативним інструментом комплексу політичних маркетингових комунікацій в державному управлінні є прямий або інтерактивний політичний маркетинг.

Прямий або інтерактивний політичний маркетинг являє собою використання комунікаційних каналів, що безпосередньо пов’язують органи державного управління та їхнє керівництво з громадськістю з метою охоплення всіх потенційних прихильників і нейтрально налаштованих індивідів по відношенню до діяльності державних управлінців і тих ініціатив, які виходять від них. До таких комунікаційних каналів можна віднести пряму адресну поштову розсилку інформаційних матеріалів, інтерактивне радіо і телебачення, контакти через Інтернет, безпосередні контакти представників органів державного управління з громадськістю та її довіреними представниками.

Прямий або інтерактивний політичний маркетинг державні управлінці та фахівці з комунікаційних заходів можуть використовувати як інструмент довгострокових, довірчих відносин, особливо на рівні місцевого самоврядування. Він надає можливість вибору найбільш відповідного часу для

контактів, оскільки підготовлені матеріали з урахуванням інтересів громадськості, можуть сприйматися адресатами з більшою увагою. Крім того, прямий політичний маркетинг дозволяє, у пошуках найменш витратних підходів, тестувати альтернативні комунікативні засоби і варіанти текстів звернень. При цьому важливого значення набуває той факт, що при прямому політичному маркетингу стратегія і пропозиції органів державного управління не так очевидні для політичних конкурентів або опонентів, а при його застосуванні може з'явитися можливість оцінки реакцій громадськості на різні політичні кампанії (рекламні, PR) із просування соціально-політичних інтелектуальних продуктів і виявлення найбільш дієвих.

Особливе місце в прямому політичному маркетингу повинні зайняти особисті контакти представника органу державного управління з цільовою аудиторією, тому що він є не тільки комунікатором, що організує, направляє та контролює масову комунікацію, інтегруючи її зусилля, а й тим, хто визначає комунікаційну політику, хто є уособленням державного інституту, з ким конкретно пов'язують успіхи або недоліки в політиці, що проводиться, на місцевому, регіональному або загальнодержавному рівнях.

Тому в цьому випадку для цільової аудиторії на перший план виходить не сенс і зміст повідомлення або звернення, а той, хто його озвучує і як інформація буде підноситись, тобто імідж комунікатора. «Імідж, – стверджує відомий український фахівець в галузі PR Г. Почепцов, – найбільш економний спосіб породження і розпізнавання складної соціальної дійсності. Імідж – це результат обробки інформації, тому допомога на цьому шляху вільно, або мимоволі підтримується кожною людиною. Наш імідж як картинка нас в інших очах у низці випадків стає важливішим за нас самих… Імідж створює політичні рухи і країни, він же призводить їх в занепад. Обирають імідж, а не конкретні платформи або конкретних людей на виборчих ділянках. Імідж кристалізує і упорядковує всі інформаційні потоки. Імідж як картинка, що ідеалізується, підлягає управлінню швидше і ефективніше, ніж сам кандидат… Виборець

ніколи особисто не перетнеться з кандидатом, але він обов'язково перетнеться з його іміджем, слід змінювати імідж, а не кандидата» [11, с. 188].

Цілісний імідж державного управлінця повинен складатися з ряду макромоделей, що розкривають ті або інші риси цілісного іміджу. Для того, щоб цілісний імідж був ємким, помітним і таким, що запам'ятовується, конкретні моделі іміджу повинні включати наступні групи рис: індивідуально-особистісні, соціальні, особистісно-енергетичні, соціально-енергетичні та соціально-етичні.

Отже, імідж у прямому або інтерактивному політичному маркетингу – це особливого роду уявний образ державного управлінця, державного інституту, події, процесу або соціально-політичного інтелектуального продукту, створюваний фахівцями-іміджмейкерами у свідомості людей, які складають цільову аудиторію. Це спеціально модельоване віддзеркалення штучного образу, модель, створена на основі деякої реальності, а з психологічної точки зору – матеріалізація очікувань цільової аудиторії.

У прямому політичному маркетингу велику роль у підвищенні його ефективності можуть відіграти інтегровані маркетингові комунікації із просування в маси соціально-політичних інтелектуальних продуктів, вироблених органами державного управління. Якщо використовувати тільки один комунікативний інструмент єдиноразово, то такий акт можна охарактеризувати як використання одного комунікативного каналу в ході одноетапної кампанії з просування соціально-політичного інтелектуального продукту. Якщо ж здійснити послідовне використання одного й того ж комунікативного інструменту багаторазово одному і тому ж одержувачу, то це буде використання одного комунікативного каналу багатоетапної кампанії з просування соціально-політичного інтелектуального продукту.

Більш ефективнішим і могутнішим засобом є використання багатоканальної багатоетапної кампанії просування (рис. 1)

Рис. 1. Багатоканальна багатоетапна кампанія просування в інтегрованому політичному маркетингу

Щоб підвищити показники охоплення і впливу звернень або повідомлень, методологічно правильним способом можна було б вважати такий метод, коли численні комунікативні канали використовувалися в чітко визначені періоди часу. В основі такої моделі лежить ідея розробки послідовності поетапних повідомлень або звернень, які забезпечать зростання постійних прихильників і ситуативних прихильників ініціатив, що виходять від представників органів державного управління.

**Висновки.** Таким чином, прямий або інтерактивний політичний маркетинг як складова інтегрованих політичних маркетингових комунікацій, поруч із політичною рекламою і політичним PR, у державній управлінській діяльності є ефективним інструментом впливу на цільову аудиторію. Використовуючи канали політичної реклами, політичного PR, прямої поштової розсилки інформаційних матеріалів, інтерактивне радіо і телебачення, контакти через Інтернет і безпосередні контакти з громадськістю, представляється можливість прямого зв’язку менеджерові державного управління з цільовою аудиторією для встановлення довгострокових довірчих взаємин.

Подальші дослідження будуть спрямовані на висвітлення сутності маркетингових механізмів і технологій регулювання соціально-політичних відносин і процесів суспільного розвитку в системі державного управління України.

## Література.


1. Абмлер Т. Практический маркетинг / Т. Амблер. – СПб.: Питер, 1999. – 400 с.
2. Котлер, Филип. Основы маркетинга / Филип Котлер, Гари Армстронг; [пер. с англ.]; 9-е изд. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2003. – 1200 с.
3. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент / Филип Котлер; 11-е изд. – СПб.: Питер, 2005. – 800 с.
4. Малхотра, Нэреш К. Маркетинговые исследования. Практическое руководство / Нэреш К. Малхотра; [пер. с англ.]; 3-е издание. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2003. – 960 с.
5. Батра Р. Рекламний менеджмент / Раджив Батра, Джон Дж. Майерс, Дэвид А. Аакер; [пер. с англ.]; 5-е изд. – М., СПб., К. : Издательский дом «Вильямс», 2004. – 784 с.
6. Дэвис, Джоэл Дж. Исследования в рекламной деятельности: теория и практика / Джоэл Дж. Дэвис; [пер. с англ.]. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2003. – 864 с.
7. Росситер Дж. Р. Реклама и продвижение товаров / Дж. Р. Росситер, Л. Перси; [пер. с англ.]; [под ред. Л. А. Волковой]. – СПб. : Питер, 2001. – 656 с.
8. Сэндидж И. Реклама: теория и практика / И. Сэндидж, Ф. Фрайбургер, К. Ротцол. – М. : Прогрес, 1989. – 630 с.
9. Уэллс У. Реклама: теория и практика / У. Уэллс, Дж. Бернет, С. Мариарти. – СПб.: Питер, 1999. – 736 с.
10. Катлип, Скотт, М. Паблик рилейшнз. Теория и практика / Скотт М. Катлип, Ален Х. Сентер, Гелен М. Брум; [пер. с англ.]; [уч. пос.]. – 8-е изд. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2001. – 624 с.
11. Почепцов Г. Г. Паблик рилейшнз для профессионалов / Г. Г. Почепцов. – М.: «Релф-бук», – К. : «Ваклер», 2000. – 624 с.
12. Ромат Е. В. Реклама / Е. В. Ромат. – СПб. : Питер, 2001. – 496 с.

**УДК 351.77:614.1/7**

**Вакуленко Людмила Василівна**
*здобувач кафедри права і законотворчого процесу*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

**Марусич Віктор Антонович**
*здобувач кафедри права і законотворчого процесу*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

# ВНУТРІШНІЙ І ЗОВНІШНІЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*Стаття розглядає стан внутрішнього і зовнішнього контролю у сфері охорони здоров'я. Контроль відіграє значну роль в здійсненні якості медичної допомоги і додержання законодавства медичним закладами та медичними працівниками в їх практичній діяльності. Стаття описує організаційно-правовий механізм контролю професійної діяльності в галузі охорони здоров'я і стандартів медичного обслуговування.*

***Ключові слова:*** *внутрішній контроль, зовнішній контроль, охорона здоров'я, медична допомога, правопорушення, органи виконавчої влади.*

**Vakulenko Lyudmila**
**Marusich Viktor**

# INTERNAL AND EXTERNAL CONTROL IN THE SPHERE OF HEALTH PROTECTION

*The Article examines consisting of internal and external control of sphere of health protection. Control plays a considerable role feasible qualities of medicare and inhibition of legislation medical establishments and medical workers in their practical activity. The article describes the organizaciyno-pravoviy mechanism of control of professional activity in industry of health protection and standards of medical service.*

***Keywords**: internal control, external control, health protection, medicare, offence, organs of executive power.*

**Вакуленко Людмила Васильевна,**
**Марусич Виктор Антонович**

# ВНУТРЕННИЙ И ВНЕШНИЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

*Статья рассматривает состояние внутреннего и внешнего контроля в сфере здравоохранения. Контроль играет значительную роль в осуществления качества медицинской помощи и соблюдения законодательства медицинскими заведениями и медицинскими работниками в их практической деятельности. Статья описывает организационно-правовой механизм контроля профессиональной деятельности в сфере здравоохранения и стандартов медицинского обслуживания.*

***Ключевые слова:** внутренний контроль, внешний контроль, здравоохранение, медицинская помощь, правонарушение, органы исполнительной власти.*

**Постановка проблеми.** Держава визначає і формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію, гарантує громадянам право на охорону здоров'я, а також забезпечення захисту цього права. Проведення державної політики у сфері охорони здоров'я дозволяє істотно поліпшити ситуацію, яка склалася на сьогодні у галузі, і в першу чергу це стосується необхідності підвищення контролю у сфері охорони здоров'я.

Аналіз наукової літератури свідчить, що досягнення високої якості медичної допомоги не є можливим без принципових змін системи організації контролю охороною здоров'я на засадах сучасного державного управління. Забезпечення населення якісною медичною допомогою, таким чином, виходить за межі галузі суто охорони здоров'я і вимагає міжгалузевого підходу в його державному управлінні і реформуванні. В умовах переходу держави до

ринкової трансформації суспільства особливого значення набуває контроль в захисті інтересів пацієнтів для виключення можливостей зловживання з боку несумлінних суб'єктів, що їх надають.

Системний аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури дозволяє стверджувати, що вплив професійних правопорушень на якість надання медичної допомоги залишається маловивченим, також щодо підвищення контролю за професійними правопорушеннями.

В умовах побудови в Україні правової держави, проблеми контролю при наданні медичної допомоги є питаннями не тільки суто юридичної практики, але й державно-управлінської. Останнє підтверджується і тим, що держава, через спеціально уповноважені органи виконавчої влади, зобов'язується здійснювати контроль та нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, стандартів медичного обслуговування тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідження даної проблематики в галузі державного управління відображено в працях В. Я. Малиновського, В. І. Акопова, Е. Н. Маслова, С. О. Козуліної, В. В. Андреєва, Н. Р. Нижник, Л. С. Богданової, А. Л. Косвої та інших. Втім сама проблема контролю у сфері охорони здоров'я потребує свого подальшого дослідження.

**Мета.** Метою даної статті є висвітлення системи і організації внутрішньовідомчого та зовнішнього контролю у сфері охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження.** Існуюча система внутрішньовідомчого контролю у сфері надання медичної допомоги передбачає здійснення такого контролю головними лікарями, їх заступниками, завідувачами відділеннями медичних закладів, лікарсько-консультативними комісіями при ЛПЗ, управліннях охорони здоров'я обласних та міських держадміністрацій, а також їх посадовими особами, тобто вони і є суб'єктами відомчого контролю за якістю медичної допомоги та правопорушеннями у системі охорони здоров'я.

Об’єктами внутрішньовідомчого контролю є ЛПЗ, їх керівники та окремі медичні працівники, їх професійні якості, кваліфікація, стан законності у медичних закладах, дисципліна, якість наданої лікувально-діагностичної допомоги, права пацієнтів тощо.

Зміст внутрішньовідомчого контролю за якістю медичної допомоги та медичними правопорушеннями полягає в перевірці діяльності конкретного амбулаторно-поліклінічного або лікувально-профілактичного закладу; отриманні та перевірці звітів; аналізі і розгляді медичної документації (амбулаторної картки чи історії хвороби, витягу із історії хвороби, результатів науково-практичних досліджень, звітів, лабораторно-діагностичних аналізів та висновків тощо), актів патологоанатомічних і судово-медичних розтинів, матеріалів службової перевірки стосовно дефектів надання медичної допомоги, які призвели до несприятливих результатів лікувально-діагностичного процесу; визначенні дотримання працівниками, що надавали меддопомогу, діючих стандартів медичних технологій та інших нормативних актів; розгляд скарг пацієнтів або їх родини.

Контроль, як фаза управлінського процесу, безпосередньо пов’язаний з прийняттям та реалізацією управлінського рішення[1] і до контрольних та наглядових функцій органів охорони здоров’я (їх посадових осіб) відносяться:

- прийняття рішень щодо притягнення винних у неналежному виконанні професійних обов’язків до дисциплінарної відповідальності або, при виявленні грубих дефектів надання лікувально-діагностичної допомоги, що значно вплинули на негативні наслідки для життя чи здоров’я пацієнта, передавання матеріалів відомчої (службової) перевірки правоохоронним органам;
- профілактика правопорушень у системі охорони здоров’я України та здійснення інших заходів стосовно покращення якості медичної допомоги.

[1] Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. - Львів: Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. - 352 с.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення у процесі державного управління розрізняють попередній або превентивний, поточний або оперативний та підсумковий контроль. Внутрішньовідомчий контроль за якістю медичної допомоги та правопорушеннями у сфері охорони здоров'я може бути усіх передбачених видів.

Попередній контроль полягає в попередженні та профілактиці можливих професійних правопорушень. Це контроль на вході, який починається до початку роботи органів та закладів охорони здоров'я і його зміст полягає у визначенні внутрішнього розпорядку роботи установи; розробці штатного розкладу, медичних технологій та стандартів лікувально-діагностичного процесу, посадових обов'язків; інших правил, процедур, ліній поведінки, що спрямовані на забезпечення ефективного добору людських, матеріальних і фінансових ресурсів і необхідні для нормального функціонування організації у процесі досягнення цілей.

Поточний контроль відбувається безпосередньо у роботі й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають при наданні медичної допомоги, аналіз висновків патологоанатомічних і судово-медичних розтинів, якості ведення офіційної медичної документації, виявлення дефектів лікувально-діагностичного процесу та інших відхилень від медичних технологій, стандартів надання медичної допомоги, інструкцій тощо. Цей вид контролю передбачає розбір несприятливих результатів лікувально-діагностичної роботи на засіданнях колективу, патологоанатомічних та лікарських конференціях, колегіях, медрадах, апаратних та інших нарадах.

Так, основною метою поточного контролю є регулювання та корегування відхилень, які виникають у процесі управління, з'ясуванні стану законності й дисципліни в конкретній установі системи охорони здоров'я, оцінка дій посадових осіб, керівників та персоналу ЛПЗ, включаючи розбір правопорушень та прийняття рішень про дисциплінарні стягнення. Тобто зворотний зв'язок його полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій з метою забезпечення більш якісної медичної допомоги та зниження рівня правопорушень.

Підсумковий контроль повинен включати: проведення службового розслідування щодо недоліків лікувально-діагностичної допомоги, виявлення грубих дефектів її надання, інформування правоохоронних органів в необхідних випадках, моніторинг несприятливих наслідків лікувально-діагностичного процесу, вивчення постанов (вироків) правоохоронних органів щодо відповідальності медичних працівників з метою усунення можливих дефектів надання медичної допомоги у майбутньому. Але необхідно відзначити, що цей вид контролю здійснюється з інтервалом (іноді великим) між наданням медичної допомоги і її несприятливими наслідками, в результаті чого доводиться лише констатувати ситуацію, що фактично вже склалася після виконання рішення, тобто з певним запізненням.

Усі види внутрішньовідомчого контролю повинні передбачати розробку та здійснення заходів щодо профілактики правопорушень і підвищення якості медичної допомоги.

Організація існуючої системи внутрішньовідомчого контролю за якістю медичної допомоги та професійними правопорушеннями передбачає, що з метою досконалого контролю за правильністю діагностики, а також повнотою і відповідністю вибраних методів лікування всі трупи померлих хворих у ЛПЗ та раптово померлих вдома з неясним генезисом смерті хворих віком до 50 років амбулаторної мережі (при обов'язковому виключенні насильницької смерті, тобто виявленні тілесних ушкоджень у результаті бійки, катастрофи, замаху на вбивство, нещасного випадку тощо, коли призначається судово-медична експертиза, у тому разі для з'ясування головної причини смерті – спричинення тілесних ушкоджень або неналежне надання медичної допомоги) підлягають патологоанатомічному розтину та клініко-анатомічному аналізу.

Патологоанатомічне дослідження померлих проводиться патологоанатомічним бюро чи патологоанатомічними відділеннями. У відповідності до завдань дослідження виникає необхідність розглянути основні функції цих установ охорони здоров'я та поняття клініко-анатомічного аналізу.

Патологоанатомічні бюро – заклади охорони здоров'я, які створюються в області, місті на базі існуючих централізованих патологоанатомічних відділень, що мають кваліфіковані кадри та необхідну матеріальну базу і підпорядковуються відповідному органові охорони здоров'я та знаходяться на його бюджеті. Основна діяльність патологоанатомічного бюро спрямовується на подальше удосконалення лікувально-профілактичної допомоги населенню шляхом покращення прижиттєвої діагностики захворювань, уточнення причин смерті, забезпечення достовірності даних державної статистики причин смерті, підвищення кваліфікації лікарів та здійснення аналізу недоліків діагностики та лікування.

Серед основних функцій патологоанатомічного бюро найголовнішими є:

- уточнення діагностики захворювань на секційному, операційному матеріалах шляхом проведення макро- та мікроскопічного, а при необхідності – бактеріологічного, вірусологічного, серологічного досліджень;
- встановлення причин та механізмів смерті хворого;
- аналіз якості діагностичної та лікувальної роботи разом з лікарями шляхом співставлення клінічних та патологоанатомічних даних та діагнозів з обов'язковим обговоренням результатів у лікарських колективах лікарень, а також у відповідних органах охорони здоров'я;
- підготовка та проведення клініко-патологоанатомічних конференцій у ЛПЗ.

Патологоанатомічні відділення (централізовані Патологоанатомічні відділення) є структурним підрозділом ЛПЗ, що створюється у складі багатопрофільних та спеціалізованих лікарень та диспансерів.

До основних завдань патологоанатомічного відділення (централізованого патологоанатомічного відділення) відносяться:

- встановлення причин та механізмів смерті хворого;
- спільне обговорення з лікуючими лікарями результатів розтинів та гістологічних досліджень;
- постійна консультативна допомога лікарям з питань гістології;

- аналіз якості діагностичної та лікувальної роботи спільно з лікуючими лікарями шляхом співставлення клінічних та патологоанатомічних даних;
- узагальнення та аналіз матеріалу патологоанатомічного відділення з обов'язковим обговоренням результатів у лікарських колективах прикріплених лікарень (диспансерів), а також у відповідних органах охорони здоров'я.

Клініко-анатомічний аналіз є методом пізнання обставин виникнення захворювань, особливостей їх перебігу, а також безпосередніх причин та механізмів настання смерті. Головною методологічною умовою проведення клініко-анатомічного аналізу є дотримання принципів єдності морфологічних та функціональних змін. На основі вивчення клінічних відповідностей про скарги хворого, характер симптомів, що мали місце при його житті, клініко-лабораторних та інших даних в їх співставленні з патологоанатомічними змінами, патологоанатом виявляє ступінь відповідності клінічних проявів хвороби їх морфологічним та функціональним змінам.

Результати клініко-анатомічного аналізу, що проводиться разом патологоанатомом і клініцистом, знаходять своє відображення в клініко-патологоанатомічному епікризі, акті лікувально-контрольної комісії по вивченню смертельних наслідків та протоколі патологоанатомічної конференції.

До грубих недоліків лікувально-діагностичного процесу відносяться:

- випадки розбіжності клінічного та патологоанатомічного діагнозів по основному захворюванню (неправильно визначена нозологічна форма захворювання; неправильно вказана локалізація процесу; неправильно встановлена етіологія захворювання; не розпізнане основне захворювання тощо);
- нерозпізнання або гіпердіагностування ускладнення чи супутніх захворювань.

При цьому оцінюється та враховується також своєчасність діагностики, повнота досліджень хворого, обґрунтованість проведеної терапії, правильність діагностики смертельного ускладнення тощо.

У разі виявлення грубих недоліків в лікувально-діагностичній роботі начальник патологоанатомічного бюро (завідувач патологоанатомічного відділення) зобов'язаний доповісти про них головному лікарю ЛПЗ. Матеріали клініко-анатомічного аналізу передаються на розгляд ЛКК.

Лікувально-контрольна комісія — комісія, що призначається для всебічного та кваліфікованого з'ясування обставин та особливостей перебігу захворювання, безпосередньо причин та механізму настання смерті, недоліків надання медичної допомоги хворим, які померли в даному лікувальному закладі, а також в поліклініці, вдома, в районі, що обслуговується цим закладом. Відповідальним за організацію та стан роботи комісії є головний лікар ЛПЗ, щорічним наказом якого визначається склад комісії. Головою комісії, як правило, призначається заступник головного лікаря з медичної частини, постійними членами – головні медичні спеціалісти, завідуючі відділеннями, завідуючий патологоанатомічним відділенням та один з ординаторів-клініцистів, як секретар.

Останній склад комісії встановлюється в оперативному порядку в залежності від характеру захворювання у померлого при неодмінній участі патологоанатома чи лікаря, що проводив розтин. Лікарі, що брали участь в лікуванні померлого пацієнта, членами комісії не призначаються.

Голова комісії зобов'язаний вивчити всю необхідну документацію, що стосується даного випадку смерті (історію хвороби, виписку з протоколу патологоанатомічного дослідження померлого та інші матеріали), та призначити рецензента з найбільш кваліфікованих лікарів ЛПЗ. При необхідності запитуються матеріали з інших лікувальних закладів, де раніше лікувався хворий. На засіданні комісії, яке повинно відбутися не пізніше 15 діб після смерті пацієнта, заслуховуються доповіді лікуючого лікаря, патологоанатома та рецензента.

Рецензент доповідає та представляє комісії письмовий висновок про своєчасність госпіталізації пацієнта, повноту його обстеження, правильність

лікування на до-госпітальному етапі та в госпітальний період. Порівнюючи клінічні та патологоанатомічні дані, рецензент встановлює конкретні причини допущених помилок, пропонує заходи до їхнього попередження в майбутньому. У випадках розходження думок патологоанатома та лікуючого лікаря рецензент обґрунтовує одну з них чи пропонує свою, використовуючи для цього дані наукової літератури. Він визначає залежність помилок лікуючого лікаря від всієї системи організації лікувально-діагностичної роботи в ЛПЗ.

У разі виявлення комісією недоліків у наданні медичної допомоги в акті, що складається після перевірки та підписується всім складом комісії, в обов'язковому порядку повинні вказати: суть та характер недоліків; де допущені недоліки; прізвища лікарів, що допустили недоліки; якою мірою недоліки медичної допомоги зумовили смертельний наслідок; конкретні практичні рекомендації комісії по усуненню та попередженню виявлених недоліків.

У випадках розходження думок членів комісії призначається повторний розгляд смертельного наслідку комісією з участю обласних або міських головних спеціалістів.

Для підвищення кваліфікації лікарів ЛПЗ та якості клінічної діагностики і лікування, всі випадки розбіжностей клінічного та патологоанатомічного діагнозів, дефекти надання медичної допомоги тощо, повинні обговорюватися з виявленням їх причин на клініко-патологоанатомічних конференціях у ЛПЗ, що передбачено Положенням про порядок організації та проведення клініко-патологоанатомічних конференцій у лікувально-профілактичних закладах. За результатами конференції головні лікарі ЛПЗ, керівники органів охорони здоров'я зобов'язані вживати необхідних заходів до усунення виявлених недоліків, поліпшення організації та якості надання медичної допомоги пацієнтам.

До повноважень ЛКК, що існують при управліннях охорони здоров'я обласних та міських держадміністрацій, крім вищезазначених, входять:

- розгляд скарг пацієнтів чи їх родини на несумлінне лікування або порушення правил етики та деонтології;

- здійснення контролю та нагляду за якістю наданої лікувально-діагностичної допомоги у відповідному регіоні;
- прийняття мір та заходів до зниження відсотка професійних правопорушень медичних працівників тощо.

При виявлені грубих дефектів надання медичної допомоги ЛКК повинні передавати матеріали відомчого розслідування правоохоронним органам.

Відповідно до діючого законодавства у випадках смерті в ЛПЗ особи, яка померла внаслідок насильства (або при підозрі на нього), чи невстановленої особи проводиться судово-медичне дослідження тіла.

Стаття 75 КПК України регламентує призначення експертизи, коли для вирішення визначених питань необхідні спеціальні знання, а ст. 76 КПК – її обов'язковість для встановлення причин смерті, тяжкості та характеру тілесних ушкоджень. Пункт 1.11 Правил проведення судово-медичної експертизи (досліджень) трупів у бюро судово-медичної експертизи, що затверджені Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р., навіть зобов'язує припинити патологоанатомічне дослідження тіла, якщо в його ході були виявлені ознаки насильницької смерті. В цих випадках головний лікар письмово повідомляє правоохоронні органи, які призначають судово-медичну експертизу і забезпечують доставку померлого та медичної документації до судово-медичного бюро.

При виявленні розбіжностей між клінічним та судово-медичним діагнозом, а також при виявленні інших грубих дефектів надання медичної допомоги, судово-медичні експерти відображають це у своїх актах та направляють довідку-доповідь керівникові ЛПЗ, у якому надавалася діагностично-лікувальна допомога.

Отже акти патологоанатомічних та судово-медичних розтинів тіл померлих є головним засобом виявлення грубих дефектів надання медичної допомоги й одним з механізмів проведення внутрішньовідомчого контролю за відповідністю, ефективністю та повнотою лікувально-діагностичної допомоги. На основі висновків патологоанатомів і судово-медичних експертів, аналізі медичних документів, існуючих стандартів та технологій, органи охорони

здоров’я повинні проводити відомче (службове) розслідування і у випадках наявності грубих дефектів передавати його матеріали до правоохоронних органів.

Стверджувати про доведену провину працівників охорони здоров’я та класифікувати їх діяння як злочини не представляється можливим, враховуючи принцип «презумпції невинності», гарантований ст. 62 Конституції України. Однак, не викликає сумніву той факт, що органи охорони здоров’я повинні були у всіх цих випадках передати на розгляд правоохоронних органів матеріали відомчого розслідування.

У зв’язку з тим, що у випадках поступлення до слідчих органів матеріалів про звинувачення працівників охорони здоров’я у неналежному виконанні професійних обов’язків, для вирішення питання про провину медиків обов’язково проводиться комісійна СМЕ.

Найчастіше, розбір недоліків медичної допомоги припиняється на рівні ЛКК медичного закладу, у якому надавалася лікувально-діагностична допомога. Матеріали клініко-анатомічного аналізу залишаються в архівах патологоанатомічних та судово-медичних бюро, не завжди про них відомо ЛКК при обласних або міських управліннях охороною здоров’я, які, у свою чергу, також ухиляються від передачі таких матеріалів до правоохоронних органів.

Вітчизняні дослідники механізмів державного управління обґрунтовано підкреслюють, що реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори: елементи управління та їх зв’язки і формується кожен раз, коли приймається управлінське рішення за допомогою узгодження усіх елементів механізму управління.

Безкарність медичних працівників за допущені грубі дефекти надання лікувально-діагностичної допомоги не сприяє стану законності в галузі, породжує нові правопорушення та призводить до збою в узгодженні усіх елементів механізму державного управління системою охорони здоров’я і заважає досягненню головної цілі системи надання медичної допомоги – її якості.

Без належного внутрішньовідомчого контролю за якістю медичної допомоги та професійними правопорушеннями медичних працівників організаційний механізм державного управління охороною здоров'я, особливо в умовах реформування галузі, буде малоефективним.

Дані свідчать про наявні дефекти механізмів внутрішньовідомчого контролю за якістю лікувально-діагностичної допомоги та правопорушеннями медичних працівників, що мають за природою основних параметрів, як організаційно-адміністративний, так і комплексний характер.

Зовнішній контроль є контролем позавідомчим, що відбувається зі сторони виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно непідпорядкованих їм об'єктах, який в основному стосується однієї зі сторін їх діяльності і здійснюється у формах:

- конституційного;
- парламентського;
- судового;
- фінансового;
- громадського;
- прокурорського нагляду[2].

При виконанні дисертаційного дослідження були розглянути дві форми зовнішнього контролю за діяльністю ЛПЗ стосовно якості медичної допомоги, дотримання прав пацієнтів, медичних правопорушень – судовий контроль та прокурорський нагляд.

Тут слід відзначити, що «Основи законодавства України про охорону здоров'я» передбачають і громадський контроль у цій сфері, наприклад, через створення при органах та закладах охорони здоров'я громадських консультативних або наглядових рад, які сприятимуть їх діяльності та забезпечуватимусь інформованість населення, але у дійсності громадський контроль у галузі охорони здоров'я України є малоефективним.

[2] Нижник Н. Р., Машков О. А., Мосов С. П. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. – 1998. – №2. – С. 23–31.

У засобах масової інформації час від часу з'являються публікації про професійні правопорушення лікарів, грубі дефекти наданої лікувально-діагностичної допомоги, але належного реагування з боку органів охорони здоров'я такі статті не викликають.

Оскільки правоохоронна діяльність держави є однією з форм здійснення функції останньої, контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності у державному управлінні притаманна усім ланкам державного механізму[3], але особлива роль тут відводиться правоохоронним органам.

Правоохоронні органи здійснюють контрольну функцію за діяльністю системи охорони здоров'я, приймаючи до розгляду, розглядаючи та виносячи рішення по матеріалам службового розслідування щодо грубих дефектів надання медичної допомоги, скаргам громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів охорони здоров'я та їх посадових або службових осіб, заяв пацієнтів про порушення їх прав, скарг пацієнтів (їх родини) на несумлінне виконання професійних обов'язків медичними працівниками тощо.

Тобто суб'єктами зовнішнього контролю за якістю медичної допомоги та професійними правопорушеннями виступають правоохоронні органи – слідчі прокуратур, прокурори та їх помічники і суди загальної юрисдикції, а об'єктами контролю є органи державного управління охорони здоров'я, посадові особи, керівники та окремі медичні працівники ЛПЗ, їх професійні якості, кваліфікація, стан законності у медичних закладах, дисципліна, якість наданої лікувально-діагностичної допомоги, права пацієнтів тощо.

Зміст зовнішнього контролю за якістю медичної допомоги та медичними правопорушеннями полягає в призначенні комісійної СМЕ, аналізі висновків експертів та іншої медичної документації; розгляді матеріалів службової перевірки, скарг пацієнтів; оцінці несприятливих результатів та дефектів надання медичної допомоги; класифікації правопорушень і прийнятті рішень щодо притягнення винних до кримінальної або цивільно-правової відповідальності (відшкодування майнової

[3] Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посібник. — Луцьк: Вид-во "Вежа" Вол. Держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

та моральної шкоди); винесенні постанови чи вироку по так званим «лікарським справам». Іноді слідчі, прокурори або судді направляють до органів ОЗ окремі визначення з пропозиціями про притягнення керівників (посадових осіб) медичного закладу, де виявлені грубі дефекти лікувально-діагностичної допомоги, до дисциплінарної відповідальності.

За етапом проведення зовнішній контроль за якістю медичної допомоги та правопорушеннями у сфері охорони здоров'я відноситься до підсумкового контролю.

Наведений аналіз свідчить про істотні недоліки механізмів до виконання професійних обов'язків, недосконаліть і внутрішньовідомчого, і зовнішнього контролю за якістю медичної допомоги та правопорушеннями у системі охорони здоров'я.

**Висновки.** Контроль як внутрішньовідомчий, так і зовнішній, відіграє важливу роль у сфері охорони здоров'я. Вони дозволяють не тільки визначити недоліки в системі надання медичної допомоги і послуг, а також удосконалювати державне регулювання сферою охорони здоров'я.

Існує необхідність подальшого удосконалення внутрішньовідомчого і зовнішнього контролю з боку державних органів державної влади у сфері охорони здоров'я в напрямку підвищення ефективності діяльності медичних закладів та медичних співробітників.

**Література.**


1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
2. Нижник Н. Р., Машков О. А., Мосов С. П. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. – 1998. – №2. – С. 23–31.
3. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посібник. — Луцьк: Вид-во «Вежа» Вол. Держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

**УДК 336.143**

**Голинська Олеся Володимирівна**

*старший викладач кафедри економічної та фінансової політики*

*Одеського регіонального інституту НАДУ при Президентові України*

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

*Визначена роль організаційно-економічного механізму в загальному механізмі управління видатками місцевих бюджетів, розглянуті особливості формування організаційно-економічного механізму, його організаційної та економічної складової, специфіка їх функціонування на рівні місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано різноманітні авторські підходи до формування поняття та його значення у системі управління місцевими бюджетами. Досліджено вплив організаційно-економічного механізму на механізм управління місцевими бюджетами. Визначена проблематика функціонування організаційно-економічного механізму та окреслені шляхи її вирішення.*

***Ключові слова:*** *організаційно-економічний механізм, видатки, місцеві бюджети, управління, місцеві органи влади, інструменти управління.*

**Holynska Olesya Volodymyrivna**

# MECHANISMS FOR THE ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC FORMATION OF BUDGET POLICY

*Defined the role of Mechanism for organizational and economic in the overall mechanism of the expenditure management of Local budgets, the features of the formation of the Mechanism for organizational and economic and its organizational and economic components, the specificity of their functioning at the Level of Local budgets in Ukraine. Analyze the various authors' approach to the formation of the concept and its importance in the management of local budgets. The influence of organizational and economic mechanism to the mechanism of management of local*

*budgets. Defined the problems of functioning of Mechanisms for organizational and economic and ways of solving it.*

***Key words:*** *Mechanism for organizational and economic, The costs, Local budgets, management, Local Governments, Management'tools.*

**Голинская Олеся Владимировна**

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

*Определена роль организационно-экономического механизма в общем механизме управления расходами местных бюджетов, рассмотрены особенности формирования организационно-экономического механизма, его организационной и экономической составляющей, специфика их функционирования на уровне местных бюджетов в Украине. Проанализированы различные авторские подходы к формированию понятия и его значение в системе управления местными бюджетами. Исследовано влияние организационно-экономического механизма на механизм управления местными бюджетами. Определена проблематика функционирования организационно-экономического механизма и намечены пути ее решения.*

***Ключевые слова:*** *организационно-экономический механизм, расходы, местные бюджеты, управление, местные органы власти, инструменты управления.*

**Постановка проблеми.** Механізми державного управління бюджетною сферою є тим важелем, завдяки якому держава має можливість впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в країні. У сучасних умовах зростає значення місцевих бюджетів у економічному розвитку регіонів, вирішенні соціальних проблем. Ефективне управління видатками місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в умовах обмеженості ресурсів, коли необхідність раціоналізації видатків і підвищення ефективності

функціонування бюджетних закладів вимагає пошуків нових рішень та засад, які б наблизили існуючу бюджетну практику в Україні до світових стандартів.

Із прийняттям у 2010 році нової редакції Бюджетного кодексу в Україні актуалізуються питання щодо раціонального розподілу фінансових ресурсів з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територій та забезпечення максимальної ефективності використання бюджетних коштів. Але існуючий організаційно-економічний механізм управління видатками місцевих бюджетів не забезпечує досягнення зазначених цілей. З огляду на це, актуальним завданням є обґрунтування комплексного підходу до управління бюджетними видатками на місцевому рівні, аналіз структури та принципів побудови організаційно-економічного механізму з метою виявлення недоліків його функціонування, а також розробка конкретних пропозицій щодо його вдосконалення.

**Аналіз останніх публікацій.** Наукові праці І. Бакуменка, П. Надолішного, М. Іжі, Т. Пахомової, Я. Різникової [4, 5], присвячені особливостям прийняття державноуправлінських рішень, стали теоретичним підґрунтям для аналізу ефективності прийняття управлінських рішень стосовно бюджетної політики, зокрема організаційно-економічних механізмів управління бюджетами. Основні теоретичні підходи в організації управління бюджетними видатками були розроблені закордонними дослідниками, а саме Р. Алленом, Д. Аммонсом, Д. Майкселом, Р. Солоу та ін. Серед вітчизняних вчених такими питанням займалися С. Буковинський, О. Василик та ін.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Аналізуючи ці праці, помітно, що в останні роки проблеми розвитку організаційно-економічних механізмів розглядаються вітчизняними вченими та практиками частіше за все з позицій надання у розпорядження місцевим органам влади достатніх фінансових ресурсів. При цьому недостатньо уваги приділяється таким питанням, як вплив цих механізмів на соціально-економічний розвиток територій, підвищення якості управління, зв’язок напрямків видатків з пріоритетами розвитку громад, тощо.

Таким чином, у сучасних умовах перед наукою державного управління постає надзвичайно важливе завдання – розробити і впровадити якісно нові підходи до управління бюджетними видатками на рівні територіальних громад. У вирішенні цього завдання можна виділити два суттєвих напрямки: по-перше, наукове обґрунтування методологічних засад прийняття управлінських рішень щодо видатків місцевих бюджетів, які матимуть на меті підвищення їх результативності; по-друге, розробку конкретних організаційно-економічних механізмів реалізації поставлених завдань у практиці управління.

**Мета.** Метою статті є удосконалення наукового бачення організаційно-економічних механізмів як складової механізму управління місцевими бюджетами. Завдання статті полягає в методологічному обґрунтуванні організаційно-економічних механізмів та поглиблення розуміння їх ролі та значення в формуванні механізмів бюджетної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Будь-який механізм управління розглядають як складову частину системи управління, що забезпечує дієвий вплив на фактори, стан яких обумовлює результат діяльності об’єкту управління [7]. І, якщо мова йде про внутрішні фактори управління, слід використовувати поняття «механізму управління системою», якщо про зовнішні – «механізму взаємодії з іншими системами».

Одним з найважливіших таких механізмів, і, одночасно, найменш досліджених у вітчизняній практиці управління бюджетами є організаційно-економічний механізм, оскільки у більшості випадків фахівці з державного управління розглядають комплексний механізм у іншому компонуванні – як організаційно-правовий. Лише деякі з авторів неодноразово наголошували на необхідності розгляду саме організаційно-економічного механізму [9, с.184]

Попередньо висловимо думку, що в умовах ринкової економіки одним з актуальних питань для управлінців бюджетної сфери є формування такого організаційно-економічного механізму управління, що був би спроможний забезпечити ефективність управління, а також підвищити результативність функціонування всіх інших механізмів управління бюджетами.

Правомірність використання терміну «організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами» випливає з наступного. Об'єктом управління в даному випадку є місцевий бюджет, метою функціонування якого є вирішення соціально-економічних проблем громади та отримання економічного ефекту за умови якнайкращого задоволення суспільних потреб. Тому коли мова йде про організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами, економічна складова цього механізму буде полягати не тільки у методах, але і у цілях його функціонування.

Відповідно, організаційна складова наповнюється більш широким змістом як організація економічних цілей взагалі, а не обмежується тільки організаційними методами управління, тобто вона містить у собі й організаційно-структурні, і соціально-психологічні, й адміністративні аспекти [8]. Взаємопроникнення та взаємодія економічних та організаційних елементів механізму управління формують організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами.

Визначення даного механізму як «організаційно-економічного» характеризує його як організаційну систему, що являє собою «сукупність методів, принципів, правил, прийомів, використовуваних для виконання організаційно-економічних завдань» [10, с. 84]. Цей механізм має забезпечувати оптимальний рівень функціонування організаційно-економічної системи управління.

Аналіз робіт різноманітних авторів показує, що суть «організаційно-економічного механізму» розглядається по-різному. В одному випадку вони розглядають його як систему забезпечення взаємозв'язаної діяльності функціональних підрозділів в рамках встановленої організаційної структури управління, або як ефективне планування процесу і оптимальний розподіл ресурсів відповідно до вибраного критерію оптимальності. У іншому – це економічні форми і методи організації та мотивації, на основі яких здійснюється управлінська діяльність і дія на їх розвиток.

Так, Т. Безрукова пропонує розглядати організаційно-економічний механізм як комплексну систему управління, що складається з системи забезпечення, функціональної та цільової системи, які містять певну сукупність організаційних та економічних важелів, що впливають на економічні та організаційні параметри системи управління підприємством з метою забезпечення ефективності управління і отримання конкурентних переваг [2, с. 140].

Модель і структуру основних програмно-цільових блоків організаційно-економічного механізму розробили О. Є. Кузьмін, М. І. Долішній, І. П. Тулєєв. Вони здійснили науково-методичні рекомендації та практичні рішення щодо вибору і реалізації конкретних організаційних, економічних та техніко-технологічних заходів для кожного з них, які сукупно створюють реальні передумови забезпечення конкурентних переваг в умовах нестабільного зовнішнього середовища і динамічних соціально-економічних змін [6, с. 123]. Е. Смірнов визначив даний механізм як організаційну систему, що являє собою «сукупність методів, принципів, правил, прийомів, використовуваних для виконання організаційно-економічних завдань. Цей механізм має забезпечувати оптимальний рівень функціонування організаційно-економічної системи підприємства» [10, с. 239]. Ю. Лисенко та П. Єгоров організаційно-економічний механізм визначають як систему формування цілей і стимулів, що дозволяє перетворювати в процесі трудової діяльності рух матеріальних і духовних потреб членів суспільства у рух засобів виробництва та його кінцевих результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів [7, с. 86]. Однак, автори в даному визначенні не враховують такі важливі елементи механізму управління як його методи, інструменти і структура, хоча безумовно позитивним є розгляд організаційно-економічного механізму як системи.

На думку О. Василика та О. Грішнової, організаційно-економічний механізм управління – це система елементів організаційного та економічного впливу на управлінський процес,в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на об’єкт управління і яка має

вхідні посилки та результуючу реакцію. Він включає підсистеми управління, регулювання, стимулювання, координації, мотивації тощо [3, с. 22].

Таким чином, проаналізувавши праці вчених, ми дійшли висновку, що сутність організаційно-економічного механізму найбільш детально розкривається за такими ознаками:

а) елементна, при якій механізм розглядається як організуюча система взаємозв'язків між структурними елементами (системний підхід);

б) функціональна, коли механізм розглядається як сукупність видів діяльності, спрямованої на досягнення визначеної мети (функціональний підхід).

Організаційно-економічний механізм, на нашу думку, забезпечує функціонування і дію всіх елементів відповідної системи, а також організацію взаємодії між цими елементами для досягнення поставленої мети. Складові системи є в той же час складовими організаційно-економічного механізму, між якими він організує взаємодію. З огляду на викладене, склад організаційно-економічного механізму найдоцільніше розглядати, використовуючи системну ознаку (системний підхід).

Таким чином, в структурі організаційно-економічного механізму слід виділяти три групи інструментів: інструменти забезпечення; функціональні інструменти; цільові інструменти. Зміст кожної з систем та кількість підсистем в кожній з систем організаційно-економічного механізму управління залежить від типу, сфери і масштабів діяльності, ступеня впливу зовнішнього середовища і запланованих результатів діяльності, а також інших факторів. Ми ж розглядаємо зміст систем та підсистем з точки зору здійснення процесу управління бюджетною сферою на місцевому рівні.

Отже, з точки зору системної ознаки (підходу), в якості організаційно-економічного механізму слід розглядати комплексну систему, що складається з системи забезпечення, функціональної та цільової системи, які містять певну сукупність організаційних і економічних важелів, які впливають на економічні і організаційні параметри системи управління з метою забезпечення

ефективності управління і отримання переваг щодо результативності діяльності.

Щодо можливостей розкриття сутності організаційно-економічного механізму з точки зору функціональної ознаки (підходу), то необхідно зазначити, що організаційно-економічні відносини виникають і розвиваються у процесі суспільного поділу праці. У їх складі розрізняють такі компоненти: конкретні форми організації праці, господарські зв'язки між функціональними ланками суспільного поділу і відносини управління ними, а також ширше — відносини суспільного господарювання

Організаційно-економічні відносини є знову ж таки цілісною системою з різнорівневою внутрішньою структурою (будовою). Умовно у цій структурі можна виокремити три рівні. Перший глибинний рівень охоплює відносини господарювання, яким властиві найзагальніший характер і функціональне розташування навколо відносин власності. Другий поверхневий рівень охоплює конкретні форми функціонування організаційно-економічних відносин.

Наприклад, бюджетні видатки як економічна категорія (прямі витрати бюджетних установ на заробітну плату, оплату енергоносіїв, тощо) – це організаційно-економічні відносини першого рівня. Бюджетні видатки як система методів управління (фінансування галузей місцевої соціально-культурної сфери та господарської інфраструктури) є конкретним виразом (формою) функціонування відносин другого рівня. Реалізація організаційно-економічних відносин стосовно кожної області, стосовно кожного району в складі області становить третій рівень.

Організаційно-економічні відносини органічно пов'язані з розвитком продуктивних сил, відображають процес суспільної праці. У цьому процесі, тобто під час впливу засобів праці на предмет праці, виникає (формується) система відносин людини до речі або між людьми безпосередньо у виробництві щодо технологічних процесів. Окремі інші відносини тісно взаємодіють з організаційно-економічними відносинами, перебуваючи немов на межі між продуктивними силами і суспільно-виробничими відносинами.

Організаційна складова механізму управління місцевими бюджетами передбачає виконання таких функцій як вибір і обґрунтування методів організації і регулювання бюджетного процесу на конкретному рівні, а також, впровадження прогресивних форм бюджетування і ефективної системи мотивації результативної діяльності.

Елемент, пов'язаний з економічними аспектами реалізації механізму управління інноваційною діяльністю відповідає за фінансове забезпечення реалізації місцевих бюджетів, сприяє стратегічному розвитку і нарощуванню соціального потенціалу, а також контроль і оцінку ефективності витрачання бюджетних ресурсів.

Зазначимо декілька проблемних моментів у функціонуванні суб'єктів організаційно-економічного механізму.

1. Одним з недоліків чинного Бюджетного кодексу, а відтак і організаційної складової діючого організаційно-економічного механізму є те, що в ньому відсутній повний перелік учасників бюджетного процесу, передбачено лише, що ними є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Перелік бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу обмежується лише повноваженнями у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, що викладені в статті 17 [1]. Отримати більш повну інформацію щодо повноважень учасників бюджетного процесу, і, зокрема, повноважень у сфері управління видатками місцевих бюджетів, виявилось можливим лише під час аналізу статей Бюджетного кодексу, що стосуються складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів та інших законодавчих актів.

2. Велика роль у процесі управління видатками місцевих бюджетів відводиться розпорядникам бюджетних коштів. Головний розпорядник бюджетних коштів виконує ряд функцій, однією з яких є представлення проекту бюджету до розгляду депутатських комісій та до затвердження місцевим радам.

Саме на етапі затвердження місцевого бюджету відповідними радами виникає загроза надмірного політичного впливу на бюджетний процес.

Досліджуючи організаційне регулювання бюджетного процесу, відзначаємо, що завищена роль політичних інтересів вносить у сферу державних фінансів елемент надмірного протистояння, зумовлює конфліктність прийняття та складність реалізації рішень. На нашу думку, сьогодні в Україні особливого значення набуває забезпечення мінімальної політизованості бюджетної сфери – обмеження деструктивного впливу суб'єктивних, корисливих інтересів і нераціональних чинників на етапах формування й виконання бюджету.

3. У Бюджетному кодексі зв'язок місцевого бюджету з соціально-економічним розвитком території прямо не згадується, але існує декілька положень, які його стосуються. Зокрема, є вимога разом з проектом рішення про місцевий бюджет подавати пояснювальну записку, яка повинна містити інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету, а також прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди. Водночас, на практиці така робота проводиться формально, що пов'язано з ненадійністю макроекономічного прогнозування, частим коригуванням податкового законодавства, зміною під впливом різних політичних сил раніше обраних пріоритетів у бюджетних видатках. Ці прогнозні документи, як правило, не мають практичного значення і насправді не використовуються при формуванні показників бюджету на наступні роки.

Говорячи про шляхи подолання подібних проблем як на державному, так і на місцевому рівнях, ми в першу чергу замислюємося про створення більш досконалого організаційно-економічного механізму управління місцевими бюджетами. Новий організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами України в умовах посткризового розвитку та системних реформ має передбачати:

1) формування досконалішого вищестоящого в системі бюджетного механізму за напрямами бюджетної політики, що відповідав би взаємозалежному характеру економічних та бюджетних проблем;

2) орієнтацію на довгострокові цілі, які ігноруються внаслідок регулярного в останні роки чинника політичної нестабільності в державі;

3) децентралізацію, яка означає розробку рішень, максимально наближених до потреб відповідної верстви населення чи до інтересів кожної територіальної громади;

4) формування місцевих органів управління, які будуть гнучкими й адаптованими до потреб бюджетної політики в умовах обмеженого бюджетного ресурсу.

Одним із засобів створення оновленого організаційно-економічного механізму в Україні є, на нашу думку, прогресивна бюжетна політика місцевих органів влади, що відповідає інтеграційним та трансформаційним процесами української економіки. Особливий акцент при цьому слід робити саме на механізмах її реалізації, які включають головні напрямки та важелі, що працюватимуть на зміцнення соціально-економічного потенціалу як самих територій, так і національної економіки в цілому.

**Висновки.** Отже, під поняттям «Організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами» ми розуміємо сукупність організаційних і економічних важелів (кожному з яких властиві власні форми управлінського впливу), що чинять вплив на економічні і організаційні параметри системи управління місцевими бюджетами, що сприяє формуванню та посиленню організаційно-економічного потенціалу, отриманню переваг щодо результативності та ефективності функціонування бюджету в цілому.

Формування сучасного, такого що відповідає потребам досить інтенсивного в часі соціального та економічного розвитку, організаційно-економічного механізму зумовлює необхідність визначення нових для нас опцій інструментів державного управління: стратегічних цілей, мети та завдань

бюджетної політики, а реалізація цього механізму здійснюється за допомогою певних принципів, методів, способів та прийомів.

**Література.**


1. Бюджетний кодекс України. – К. : Істина, 2010. – 126 с.
2. Безрукова Т. Л. Управление конкурентоспособностью редпринимательской организации : монография / Т. Л. Безрукова, Е. И. Сапронов, С. С. Морковина. – М. : Изд-во «КноРус», 2008. – 163 с.
3. Грішнова О. А., Василик А. В. Організаційно-економічний механізм управління інтелектуалізацією трудової діяльності / Вісник Прикарпатського університету. Економіка. – 2008. – Випуск 6. – С. 22–27.
4. Державне управління: основи теорії, історія і практика:Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішного П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
5. Іжа М. М., Пахомова Т. І., Різникова Я. О. Організаційно-правові засади державного управління:навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.
6. Кузьмін О. Є., Долішній М. І., Булеєв І. П., Шинкаренко В. Г. та ін. НДЦ індустріальних проблем розвитку НАН України, ХНЕУ. – Харків : ВД «ІНЖЕК», 2006. – 248 с.
7. Лисенко Ю. О. Організаційно-економічний механізм управління підприєм-ством / Ю. Лисенко, П. Єгоров // Економіка України. – 1997. – № 1. – С. 86–87
8. Кендюхов О. В. Кадрове забезпечення механізму управління інтелектуальним капіталом підприємства // Економіка промисловості. – №1 (23). – 2004 р. – С. 73.
9. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / За аг.ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998.

10. Смирнов Э. А. Основи теорії організації. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 376 с.

**УДК 342.5**

**Горобець Ростислав Валерійович**
*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

**Овчар Олег Михайлович**
*доцент кафедри європейської інтеграції*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*
*к.психол.н.*

# ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ

*У статті розглядається взаємодія між органами державної виконавчої та судової влади. Обгрунтовується необхідність розширення повноважень органів виконавчої влади в частині організаційного забезпечення діяльності судової влади.*

***Ключові слова:*** *судова влада, взаємодія між гілками влади, державна судова адміністрація.*

**Gorobets Rostislav Valerievich**
**Ovchar Oleg Michailovich**

# SEVERAL ASPECTS OF COOPERATION BETWEEN THE STATE EXECUTIVE AND STATE JUDICIAL POWER

*This article is the research cooperation between the state executive power and state judicial power. Grounded necessity of the state executive power jurisdiction expansion in the case of state judicial power organizational providing.*

***Key words:*** *state judicial power, cooperation between state powers, state judicial administration.*

**Горобец Ростислав Валерьевич**

**Овчар Олег Михайлович**

# НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

*В статье рассматривается взаимодействие между органами государственной исполнительной и судебной власти. Обосновывается необходимость расширения полномочий органов исполнительной власти в части организационного обеспечения деятельности судебной власти.*

***Ключевые слова:*** *судебная власть, взаимодействие между ветвями власти, государственная судебная власть.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах дедалі більшої ваги набувають питання взаємодії між органами державної влади (отже, і між гілками влади). Недостатнє законодавче закріплення повноважень органів виконавчої влади, нечіткий поділ їх компетенції, а також нетриваліть історичної традиції поділу влад в Україні, призводять до численних конфліктів між гілками влади, які суттєво знижують ефективність та результативність виконання ними своїх функцій.

Після здобуття Україною незалежності відбулося радикальне реформування системи судоустрою, а також трансформація загальних засад здійснення судочинства.

У зв'язку із зазначеними обставинами особливо гостро постала проблема взаємодії органів державної виконавчої влади з органами судової влади. Найбільшою мірою це стосується питань забезпечення належного функціонування судової влади. Практика свідчить, що судовій владі не притаманно здійснення функцій, не пов'язаних з правосуддям, зокрема, судова влада не може самостійно здійснювати фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення діяльності судових установ.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Обрана тема дослідження неодноразово висвітлювалася у спеціалізованій літературі. К. В. Дорофеєва та М. І. Хавронюк [12] досліджували питання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності судової системи. А. М. Хливнюк [14] аналізує діяльність Державної судової адміністрації та обґрунтовує необхідність мінімізації тиску на органи судової влади з боку органів виконавчої влади. С. Шевчук [15] розглядає взаємодію між органами виконавчої та судової влади в розрізі системи стримувань і противаг. О. Ю. Данієлян [11] висвітлює конституційні засади регулювання судової влади в системі поділу влад.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** У сучасних публікаціях не розглядається можливість посилення ролі органів виконавчої влади у сфері забезпечення діяльності органів судової влади. Окрім того, ігнорується проблема участі органів виконавчої влади у формуванні матеріально-фінансової основи діяльності судової влади.

**Мета.** Метою даного дослідження є аналіз взаємодії органів виконавчої та судової влади в частині забезпечення ефективної діяльності органів судової влади та обгрунтування необхідності розширення повноважень Державної судової адміністрації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Історично склався стереотип, за яким питання діяльності судової влади фактично ототожнюється з правосуддям, але зовсім не асоціюється з управлінською діяльністю. Ситуація ускладнюється тим, що органи судової влади не наділені організаційно-розпорядчими функціями.

У той же час, ніхто не заперечуватиме відомого факту, що система судоустрою є інституційно та інстанційно складним механізмом, функціонування якого потребує адміністрування в матеріально-технічній, кадровій та фінансовій сфері, а також у сфері здійснення судових реформ.

Відповідно до ст. 75 Конституції України [1], єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України.

Пунктами 26–27 ст. 85 Конституції України визначено, зокрема, наступні повноваження Верховної Ради України у сфері забезпечення діяльності судової влади:

- призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;
- обрання суддів безстроково.

Також постановою Верховної Ради України від 04.12.2007 року № 4–VI [6] затверджено перелік комітетів Верховної Ради України, серед яких – комітет з питань правосуддя. Слід відзначити, що комітети Верховної Ради України виконують здебільшого законопроектну функцію, яка полягає у розробці проектів нормативно-правових актів, і тому вони не наділені організаційно-розпорядчими функціями та не можуть чинити управлінський вплив.

Отже, компетенція Верховної Ради України у сфері забезпечення діяльності судової влади фактично обмежується кадровими питаннями, які виходять за межі даного дослідження.

Розглянемо компетенцію органів виконавчої влади у даній сфері.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Частиною 3 ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5] передбачено, що Кабінет Міністрів України забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів.

Таким чином, можна зробити висновок, що Кабінет Міністрів України здійснює фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів судової влади. Конкретні форми матеріально-технічного забезпечення (в частині створення необхідних умов) не визначені. Це пояснюється тим, що Кабінет Міністрів України є органом виконавчої влади загальної компетенції.

Ряд повноважень у сфері адміністрування судової системи належить Міністерству юстиції України. Відповідно до п. 3 положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 30 грудня 1997

року № 1396/97 [7], до компетенції Міністерства юстиції у даній сфері віднесено:

- організацію виконання рішень судів та експертне забезпечення правосуддя;
- внесення Президентові України пропозицій з питань мережі місцевих судів і кількості в них суддів;
- здійснення у встановленому законодавством порядку заходів щодо організаційного і матеріально-технічного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції (крім Верховного Суду України та господарських судів) і соціального захисту працівників судів;
- забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, добору та підготовки кандидатів у судді, підготовки за рекомендаціями відповідних кваліфікаційних комісій суддів матеріалів для призначення або обрання суддів, голів судів, заступників голів судів, їх переведення на посади в інші суди та звільнення з посад.

В Україні створено Державну судову адміністрацію – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, основним завданням якого відповідно до положення, затвердженого Указом Президента України від 03 березня 2003 року № 182/2003 [8], є організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи.

Закономірно виникає питання: в якій площині тлумачити термін «організаційне та матеріальне забезпечення»?

Згідно з висновком № 1 (2001р.) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, для успішного виконання своїх функцій судова влада повинна бути незалежною від виконавчих та законодавчих органів, що означає відсутність недоцільних зв’язків з цими органами і впливу з їх сторони. В такому розрізі незалежність застосовується як гарантія безсторонності [15, с.41]. Безсторонність не виключає можливості

впливу на суд в тих напрямках, які безпосередньо не пов’язані із здійсненням правосуддя. Як зазначив В. С. Стефанюк, незалежність судової влади не слід сприймати як самоціль, адже вона є лише необхідною умовою виконання судом покладених на нього функцій правосуддя [14, с. 16]. Проблема лише у розмежуванні правосуддя та організаційного забезпечення його здійснення. Приблизна груба модель – чорна скринька. Здійснюючи організаційне забезпечення, уповноважений на те орган повинен оцінювати лише кількісну ефективність діяльності суду, не торкаючись безпосередньо процесу здійснення правосуддя.

Тому проблему організаційного забезпечення судової влади можливо і необхідно розглядати з позицій державного управління, і в такому розрізі не може бути мови про узурпацію виконавчою владою функцій судової.

Успадкована з радянських часів система забезпечення діяльності судів будувалась, виходячи із розуміння ролі та завдань, організації судової влади і судів у той період. Суди не вважалися органами самостійної складової судової влади, а відносилися до правоохоронних органів [15, с. 41].

До створення Державної судової адміністрації організаційне забезпечення діяльності судів виконувало Міністерство юстиції України та його органи на місцях.

Міністерство юстиції України, виконуючи передбачені положенням функції, мало ефективні важелі впливу на правосуддя через такі питання: фінансові, кадрові, матеріально-технічного забезпечення. А. О. Селіванов зазначає, що відомче організаційне керівництво судами відкривало перед місцевими органами виконавчої влади певні можливості для втручання у правосуддя через власні управління юстиції [13, с. 34].

Також Міністерство юстиції як центральний орган виконавчої влади є представником держави у судах та виступає як відповідач із окремих категорій справ. Наявність повноважень органів юстиції по забезпеченню судової діяльності породжувала небезпідставні сумніви щодо можливості здійснення об’єктивного і неупередженого правосуддя, особливо у справах, стороною у

яких є Мін'юст. Необхідно враховувати, що до компетенції Мін'юсту належить значна кількість інших повноважень, зловживання якими могло здійснюватися саме через тиск на судову владу.

У зв'язку з цими обставинами виникла необхідність створення спеціалізованого органу, до компетенції якого буде віднесено лише організаційне забезпечення діяльності судової системи. Реалізацією даної ідеї стало створення ДСА, яка є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Органами суддівського самоврядування пропонувався статус ДСА як центрального органу у системі судів загальної юрисдикції, на який покладається організаційне забезпечення діяльності місцевих, апеляційних та спеціалізованих судів, відповідального перед Головою Верховного Суду і підзвітного Раді суддів України [15, с. 42]. Фактично це б означало повну залежність ДСА від органів суддівського самоврядування. Зрештою, ДСА створено як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Повноваження ДСА деталізовано ст. 126 Закону України «Про судоустрій України» [2], серед них:

1) забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування, Академії суддів України;

2) вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;

3) готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів;

4) виконує функції головного розпорядника бюджетних коштів;

5) забезпечує у взаємодії з органами суддівського самоврядування, судами та іншими правоохоронними органами незалежність, недоторканність і безпеку суддів;

6) організовує та фінансує будівництво і ремонт будинків та приміщень судів, а також забезпечує їх технічне оснащення;

7) організовує впровадження в судах комп'ютеризації для судочинства, діловодства та інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу, забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень;

8) здійснює зв'язки з відповідними органами та установами, в тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;

9) організовує діяльність служби судових розпорядників;

10) разом з Радою суддів України визначає нормативи навантаження суддів у судах усіх рівнів та виробляє пропозиції щодо кількості суддів у відповідних судах.

Згідно з прикінцевими положеннями Закону України «Про судоустрій України», ДСА почала здійснювати свої повноваження з 1 січня 2003 року.

Отже, ДСА як центральний орган виконавчої влади є функціонально-галузевим носієм виконавчої влади в державі, складовою органів державного управління і державного апарату в цілому. Як і інші центральні органи виконавчої влади, ДСА здійснює повноваження відпоідно до Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів, але, враховуючи її особливий статус та специфіку правового регулювання діяльності, керується також рішеннями з'їзду суддів України та Ради суддів України.

Існує думка, що створення ДСА є прикладом збереження залежності судової влади, оскільки ДСА не віднесена до органів судової влади [15, с.44].

На наш погляд, така точка зору є необгрунтованою.

По-перше, справедливо було відмічено, що повноваження ДСА складаються виключно з обов'язків, тоді як прав у цього органу майже немає [12, с.12]. Тобто формальні шляхи впливу ДСА на судову владу відсутні. Залишається лише людський фактор (недобросовісність керівництва ДСА та її територіальних управлінь).

По-друге, під час стажування та роботи в ДСА було виявлено фактор «добровільної залежності»: у багатьох питаннях ДСА неформально здійснює функції органів суддівського самоврядування. Причина досить проста – в зв'язку з навантаженістю на суддів органи суддівського самоврядування неспроможні належним чином виконувати покладені на них завдання. Тому в територіальних управліннях ДСА відділи забезпечення діяльності кваліфікаційних комісій суддів та суддівського самоврядування фактично виконують більшу частину роботи Рад суддів у відповідних областях.

Окремої уваги заслуговує сфера діяльності, яка зазвичай ігнорується, але у якій потенціал ДСА може бути розкритий найповнішою мірою: формування матеріально-фінансової основи діяльності судової влади.

Матеріально-фінансова основа діяльності судової влади базується на фінансуванні з Державного бюджету України. Так, Законом України «Про державний бюджет на 2009 рік» [4] у складі витратної частини для організаційного забезпечення установ судової влади було заплановано видатки в сумі 35 169,3 тис. грн.

Разом з тим, до складу дохідної частини (п. 33 ст. 6 Закону) віднесені надходження від оплати витрат з інформаційно-технічного забепечення розгляду справ у судах. Зокрема, на 2009 рік було заплановано дохід від даних надходжень у сумі 45 670 тис. грн. (!).

Згідно з пунктом 11 Порядку оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення судових процесів (далі – витрати на ІТЗ), пов'язаних з розглядом цивільних та господарських справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1258 від 21 грудня 2005 року [10], кошти від оплати витрат спрямовуються на інформування учасників судових процесів про хід і результати розгляду справ, виготовлення та видачу копій судових рішень, придбання та обслуговування комп'ютерної і копіювально-розмножувальної техніки, впровадження електронного цифрового підпису та інше. Тобто фактично ці кошти повинні спрямовуватися на організаційне забезпечення діяльності установ судової влади.

Враховуючи той факт, що змінами до цієї постанови від 05 серпня 2009 року розміри витрат на ІТЗ було збільшено, суми надходжень до державного бюджету повинні були на порядок зрости. Так, суми витрат на ІТЗ у цивільних справах майнового характеру підвищено з 30 до 120 грн. Суми витрат на ІТЗ у господарських справах підвищено із 118 до 236 грн.

Зрозуміло, що за таких обставин дохід від сплати витрат на ІТЗ значно перевищить видатки, заплановані на організаційне забезпечення установ судової влади. У той же час очевидно, що установи судової влади не отримають фінансування на дані цілі в тому обсязі, в якому вони надійшли до Державного бюджету.

Отже, чинний механізм використання коштів, що надходять від витрат на ІТЗ, є вкрай непрозорим, необґрунтованим та безгосподарним. Окрім того, відсутні формалізовані критерії розподілу запланованих витрат між судами різної спеціалізації.

Окремого розгляду потребує питання використання коштів, отриманих у дохід бюджетів від сплати державного мита. Статтею 6 Декрету Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року №7–93 «Про державне мито» [9] передбачається, що державне мито сплачується за місцем розгляду та оформлення документів і зараховується до бюджету місцевого самоврядування (в тому числі державне мито, пов’язане з поданням документів до загальних судів).

Тією ж статтею визначено, що державне мито (судовий збір), яке справляється з позовних заяв, що подаються до господарського суду, із апеляційних і касаційних скарг на рішення та постанови господарських судів, заяв про їх перегляд за нововиявленими обставинами, зараховується до Державного бюджету. Але у дохідній частині Закону «Про державний бюджет» ніколи не виокремлюється державне мито, що пов’язане з судочинством.

Положення Декрету явно застаріли і тому складно зрозуміти логіку, за якою державне мито, пов’язане з судово-процесуальними діями у загальних судах, повинно сплачуватися до відповідного місцевого бюджету. Але

доцільність цієї норми на сучасному етапі викликає сумнів. Масштаби таких надходжень не є вирішальними для місцевих бюджетів і не можуть значно покращити показники дохідної частини. Та найвагомішим аргументом проти чинного механізму зарахування державного мита є те, що після надходження до місцевого бюджету ці кошти не можуть бути використані для фінансування судової влади.

З цього випливає логічний принцип: кошти, що надходять у зв'язку з реалізацією права на судовий захист, повинні використовуватися винятково для забезпечення функціонування органів судової влади.

На наш погляд, чинна матеріально-фінансова основа функціонування судової влади потребує докорінного реформування. Видається доцільним створити окремий позабюджетний цільовий фонд організаційного забезпечення діяльності судової влади (далі – Фонд).

Цільові фонди є формою перерозподілу і використання фінансових ресурсів, що привертаються державою для фінансування деяких суспільних потреб і що комплексно витрачаються на основі оперативної самостійності у суворій відповідності до цільових призначень. В нашому випадку залученими фінансовими ресурсами повинні бути надходження від сплати держмита та витрат на ІТЗ. Єдиним зауваженням проти створення подібного фонду може бути те, що він наповнюватиметься винятково за рахунок нерегулярних платежів. Втім, усталені кількісні показники розгляду судових справ та поступова динаміка їх зростання гарантуватимуть необхідні суми надходжень.

Статус позабюджетного фонду надає наступні переваги. По-перше, раціонально використовувати найкоротші шляхи наповнення та розпорядження коштами. По-друге, у позабюджетних фондів значно більші можливості оперативного використання фінансових ресурсів. По-третє, мінімізується вплив політичних факторів.

Та найважливішим питанням є визначення органу управління Фондом. Як вже було з'ясовано, загальним та спеціалізованим судам не притаманні управлінські функції.

Чи може бути адміністрування Фонду передано органам суддівського самоврядування? Звернемось до нормативної бази.

Відповідно до ст. 102 Закону України «Про судоустрій України», суддівське самоврядування – це самостійне колективне вирішення питань внутрішньої діяльності судів професійними суддями. Організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України, ради суддів та їх виконавчі органи.

Завданнями суддівського самоврядування є:

- забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; зміцнення незалежності судів, захист від втручання в їх діяльність;
- участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням встановлених нормативів вказаного забезпечення;
- погодження призначення суддів на посади в судах загальної юрисдикції, призначення суддів Конституційного Суду України та суддів до складу Вищої ради юстиції і обрання до кваліфікаційних комісій суддів;
- заохочення суддів та працівників апарату судів;
- здійснення контролю за організацією діяльності судів та інших структур у системі судової влади.

З опису завдань випливає наступне.

1. Організаційне забезпечення діяльності судових установ належить до компетенції органів суддівського самоврядування, але винятково на правах дорадчого органу.

2. Органи суддівського самоврядування взагалі не наділені організаційно-розпорядчими функціями.

Отже, суддівське самоврядування функціонально не може здійснювати адміністрування фонду. Також відзначимо, що органи суддівського самоврядування не є юридичними особами, не мають чітко визначеної

внутрішньої структури, що значною мірою ускладнює здійснення ними управлінської діяльності.

Важливо також враховувати, що суддівське самоврядування непідзвітне та непідконтрольне жодній з гілок влади, що породжує відсутність формалізованих зворотніх зв'язків між ним та органами державної влади.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок: адміністрування матеріально-фінансових питань діяльності судової влади не може здійснюватися органами суддівського самоврядування.

Логічно покласти таку функцію на вже створений спеціалізований центральний орган виконавчої влади – ДСА. На користь такого рішення свідчать:

- відповідна компетенція;
- тривалий строк успішної роботи ДСА;
- наявність кадрового потенціалу;
- здійснювана ДСА функція головного розпорядника бюджетних коштів.

З метою посилення контролю за використання коштів доцільно запровадити періодичне (не менш як двічі на рік) звітування голови ДСА перед Радою суддів України, а також голів територіальних управлінь ДСА – перед радами суддів областей, які знаходяться під юрисдикцією відповідного управління. В нашому випадку розуміється звітування винятково в частині наповнення і використання коштів Фонду.

Для забезпечення дієвості механізму звітування необхідно водночас надати Раді суддів України право вносити Кабінету Міністрів України подання про звільнення голови ДСА та радам суддів відповідних областей – подання голові ДСА про звільнення начальників територіальних управлінь. За відсутності санкцій підзвітність носитиме суто декларативний характер.

Прототип цієї норми міститься у п. 9 положення про ДСА та говорить про наступне: голова ДСА може бути звільнений з посади за рекомендацією з'їзду суддів України. Але з'їзд суддів – не постійнодіючий орган. Він скликається раз

на три роки (!). Про підзвітність і підконтрольність у такому разі не може бути й мови.

Підзвітність і підконтрольність ДСА Раді суддів України стане прогресивним кроком у напрямку забезпечення необхідного балансу влад та сприятиме роззосередженню владних повноважень без поділу організаційно-розпорядчих функцій у сфері організаційного забезпечення діяльності судових установ.

**Висновки.** Як вбачається з наведеного, організаційне забезпечення діяльності судової влади може успішно здійснюватися органами виконавчої влади. Оптимальний баланс влад при цьому забезпечуватиметься належною підзвітністю та підконтрольністю ДСА органам суддівського самоврядування. Створення позабюджетного фонду організаційного забезпечення судової влади надасть можливість повністю розмежувати функції управління та судочинства, а також поліпшити стан матеріально-технічного забезпечення судових установ.

**Література.**


1. Конституція України від 28 червня 1996 року – http://www.rada.gov.ua.
2. Закон України «Про судоустрій України» – http://www.rada.gov.ua.
3. Закон України «Про статус суддів» – http://www.rada.gov.ua.
4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» – http://www.rada.gov.ua.
5. Закону України «Про Кабінет Міністрів України» – http://www.rada.gov.ua.
6. Постанова Верховної Ради України від 04.12.2007 року № 4–VI «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» – http://www.rada.gov.ua.
7. Указ Президента України від 30 грудня 1997 року № 1396/97 «Про затвердження положення про Міністерство юстиції України» – http://www.rada.gov.ua.

8. Указ Президента України від 03 березня 2003 року № 182/2003 «Про положення про державну судову адміністрацію» – http://www.rada.gov.ua.
9. Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року №7–93 «Про державне мито» – http://www.rada.gov.ua.
10. Постанова Кабінету Міністрів України №1258 від 21 грудня 2005 року «Про затвердження Порядку оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення судових процесів, пов'язаних з розглядом цивільних та господарських справ, та їх розмірів» – http://www.rada.gov.ua.
11. Данієлян Ю. О. Конституційні засади регулювання судової влади в системі поділу влади: порівняльно-правовий аспект //Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 17. – С. 143–156.
12. Дорофеєва К. В., Хавронюк М. І. Суб'єкти організаційного забезпечення судів: національні і світові підходи // Наше право. – 2009. – № 2. – С. 9–23.
13. Організація судової влади в Україні: перший аналіз нормативного змісту Закону «Про судоустрій України» / За ред. Селіванова А. О. – К., 2002. – С. 56.
14. Стефанюк В. Державна судова адміністрація: створення, діяльність, перспективи розвитку //Право України. – 2001. – №1. – С. 15–19.
15. Хливнюк А. М. Державна судова адміністрація: створення, діяльність, перспективи розвитку // Вісник Верховного суду України. – 2008. – № 5(93). – С. 39–45.
16. Шевчук С. Судова правотворчість та принцип поділу влади // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 2(53). – С. 24–35.

**УДК 369.5**

**Дарієнко Анатолій Олександрович**

*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

*У статті виявлено та проаналізовано основні напрямки удосконалення пенсійного забезпечення в Україні. Розглянуто досвід реалізації багаторівневої системи пенсійного забезпечення країн світу. Обґрунтовуються правові, інформаційні та організаційні умови модернізації пенсійної системи.*

***Ключові слова:*** *пенсійна система, модернізація пенсійної системи, солідарна пенсійна система, удосконалення пенсійного забезпечення.*

**Dariyenko Anatoliy**

## WAYS TO IMPROVE PENSION SUPPLY IN UKRAINE

In the article the key trends of pension system improvement in Ukraine are revealed and analysed. The experience of multy-level pension system implementation in the countries of the world is studied. Legal, informational and organizational conditions of pension system modernization are given grounds for.

***Key words:*** *pension system, modernisation of pension system, solidarity pension system,improvement of pension supply.*

**Дариенко Анатолий Александрович**

## НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

*В статье анализируется взаимосвязь между различными кризисными факторами (в частности, мировыми и общенациональными) и збалансированным функционированием пенсионной системы. Рассматриваются причины кризиса пенсионной системы Украины, обосновываются пути формирования механизмов*

*государственного управления функционированием пенсионной системы в условиях кризисных явлений.*

***Ключевые слова:*** *пенсионная система, модернизация пенсионной системы, солидарная пенсионная система, совершенствование пенсіонного обеспечения.*

**Постановка проблеми.** Пенсійна система України характеризується проблемами, які ускладнюють процеси її модернізації: недосконаліть старої пенсійної системи; непослідовність в пенсійному законодавстві; відсутність правового поля додаткового пенсійного забезпечення; незначна різниця розмірів пенсій залежно від стажу роботи і величини заробітної плати; високе податкове навантаження працівників і працедавців; дуже високі пенсійні внески при низьких розмірах пенсії; недостатні обсяги страхових внесків для пенсійного забезпечення. Крім того, через погіршення демографічної ситуації (старіння нації), співвідношення тих, хто працює, і пенсіонерів наближається до 1:1. На сьогодні спостерігаються значне навантаження на працюючу частину населення і бюджет країни. Мають місце значні розбіжності та пільги у пенсійному забезпеченні окремих категорій працівників, що не завжди соціально виправдано.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання соціальної політики стали центром уваги вітчизняних учених і дослідників, зокрема, різні аспекти пенсійного забезпечення досліджували Г. Білецька, Н. Вернигора, В. Колбун, Е. Лібанова, Н. Луговенко, М. Мних, Б. Надточій, М. Папієв, П. Шевчук та ін. Така увага до пенсійної системи України, особливо протягом останніх десятиріч, пояснюється тим, що, по-перше, після проголошення незалежності в Україні відбулись трансформаційні перетворення в політиці, економіці, соціальній сфері та ідеології, що призвело до змін у соціальних пріоритетах країни, включаючи пенсійну систему; по-друге, з метою покращання національної системи пенсійного забезпечення, пошуку і нововведення найкращих світових здобутків в цій галузі керівництво країни більш активно

починає проводити модернізацію пенсійної системи. Натомість, проблеми удосконалення пенсійного забезпечення є такими, що потребують постійного аналізу, особливо в період реформ.

**Невирішені частини загальної проблеми**. Наявність великої кількості нерозв'язаних теоретичних та практичних проблем у сфері збалансованого функціонування пенсійної системи викликає необхідність досліджень, які б найповніше розкривали різноманітні напрямки удосконалення пенсійного забезпечення в Україні, сприяли модернізації управління всіма складовими системи пенсійного забезпечення.

**Мета** статті – виявити та проаналізувати основні напрямки удосконалення пенсійного забезпечення в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Метою реформування пенсійної системи є забезпечення належного рівня життя людей похилого віку на засадах соціальної справедливості, гармонізація відносин між поколіннями та сприяння економічному зростанню.

Пенсійна реформа має здійснюватися на системних засадах, перевірених досвідом інших країн та адаптованих до українських умов, а саме:

- соціальної справедливості, прийнятності, розуміння та підтримки реформи широкими верствами населення;
- свободи вибору, підвищення зацікавленості і відповідальності громадян за свій добробут у старості;
- економічної обґрунтованості та фінансової спроможності стійкості пенсійної системи;
- сприяння зростанню національних заощаджень та економічному розвитку країни;
- захищеності від політичних ризиків.

Пенсійні системи удосконалюються практично в усьому світі, в першу чергу в країнах з високорозвиненими суспільними відносинами. Це зумовлено тенденціями старіння населення. Тому, крім підвищення пенсійного віку, запроваджуються інші, побудовані на принципово нових засадах, системи

пенсійного забезпечення, які розосереджують ризики і послаблюють його вплив [3].

Для цього у світовій практиці дедалі ширше застосовується багаторівнева система пенсійного забезпечення, яка має три складові – солідарну (перший рівень), обов'язкову накопичувальну (другий рівень) та додаткову або добровільну накопичувальну (третій рівень). Таке поєднання забезпечує соціальні гарантії та фінансову стабільність пенсійної системи. Адже солідарна і накопичувальна системи підвладні впливу різних ризиків: перша вразлива щодо демографічних ризиків і досить стійка до інфляційних, а друга – навпаки. Реформована солідарна складова враховуватиме інтереси малозабезпечених верств населення, а накопичувальна – стимулюватиме до пенсійних заощаджень усіх громадян, особливо з більш високими доходами.

Для України найбільш прийнятною є багаторівнева пенсійна система. З урахуванням цього пенсійну реформу слід проводити за трьома напрямами: реформування солідарної системи, створення обов'язкової накопичувальної системи і розвиток добровільної накопичувальної системи [2, с. 2].

Солідарна система має запобігати бідності серед осіб похилого віку через перерозподіл частини коштів Пенсійного фонду в інтересах громадян, які одержували низькі доходи.

Основною метою запровадження накопичувальної пенсійної системи є підвищення розміру пенсій за рахунок доходу, отриманого від інвестування частини пенсійних внесків громадян. При цьому пенсійні кошти мають накопичуватись як шляхом обов'язкового пенсійного страхування, так і створенням додаткових (добровільних) пенсійних заощаджень.

На початкових етапах реформи пенсійне забезпечення осіб, які не братимуть участі в обов'язковій накопичувальній системи, здійснюватиметься за рахунок коштів солідарної системи [8, с. 239].

Успішне реформування пенсійної системі вимагає створення економічних передумов, а саме:

- зростання виробництва, зміцнення фінансового стану підприємств і відповідне нарощування фінансових можливостей пенсійної системи;
- розширення продуктивної зайнятості населення, мінімізація прихованого безробіття, тіньової зайнятості, захист трудових і соціальних інтересів громадян України на іноземних ринках праці;
- погашення заборгованості із заробітної плати, підвищення її розміру і збільшення питомої ваги у валовому внутрішньому продукті;
- розширення бази сплати пенсійних внесків за рахунок охоплення пенсійним страхуванням усіх категорій юридичних і фізичних осіб;
- припинення практики списання та реструктуризації заборгованості перед Пенсійним фондом;
- скасування пільг у сплаті пенсійних внесків і заборону запровадження нових пільг у виплаті пенсій без визначення джерел їх фінансування;
- переведення фінансування виплат пенсій сільським пенсіонерам і пільговим категоріям їх одержувачів з Пенсійного фонду на Державний бюджет, корпоративні та професійні пенсійні фонди.

Сутність реформування солідарної системи полягає у забезпеченні, з одного боку, базових принципів соціальної рівності, однакового для всіх захисту від бідності у похилому віці, поступового підвищення розмірів пенсій відповідно до державних соціальних гарантій, а з іншого – у ліквідації соціальних відмінностей, пільг та привілеїв [5, с. 20]. За таких умов солідарна система зможе забезпечити мінімальний достаток усім, хто працював.

Обов’язковою умовою гарантованого і ефективного виконання солідарною системою своїх функцій є усунення об’єктивних і суб’єктивних чинників, накопичених за час її існування. З цією метою необхідно:

- забезпечити обов’язковість державного пенсійного страхування всіх без винятку працюючих громадян і поступово перейти до паритетної сплати

пенсійних внесків – порівну роботодавцями та найманими працівниками. За тих, хто не працює з поважних причин (здійснює догляд за малолітніми дітьми, інвалідами, проходить військову службу), внески мають сплачуватися з коштів Державного бюджету [10, с. 62];

- встановити порядок визначення пенсії виключно на основі персоніфікованого обліку пенсійних внесків. До стажу, що дає право на пенсію, мають зараховуватись тільки ті періоди, за які сплачено обов'язкові пенсійні внески. Трудовий внесок і пенсія громадян повинні обчислюватися на основі персоніфікованого обліку за весь період трудової діяльності. Для осіб, які не працювали і не сплачували пенсійних внесків, слід зберегти соціальні виплати з коштів Державного та місцевих бюджетів, а не за рахунок пенсійних заощаджень працюючих громадян;
- пенсії мають обчислюватися лише з тієї суми доходу, з якої сплачені внески. Обмеження максимальної суми доходу, з якої сплачуються внески, необхідно щорічно коригувати з урахуванням динаміки середньої заробітної плати;
- вдосконалити механізм фінансування дострокових пенсій та їх призначення. Дострокові пенсії повинні фінансуватися за рахунок роботодавців, що заохочуватиме їх до запровадження нових технологій, поліпшення умов та охорони праці, зменшення чисельності працюючих у шкідливих умовах [7, с. 40];
- запровадити сплату єдиного страхового внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, доручивши це Пенсійному фонду. В результаті можна буде уникнути зростання навантаження на фонд заробітної плати, дублювання функцій різними фондами соціального страхування та зменшити адміністративні видатки;
- передбачити економічні стимули для пізнішого виходу людей на пенсію шляхом прогресивного підвищення розміру пенсій за кожний рік роботи після досягнення пенсійного віку.

Забезпечення соціальної справедливості, економічної обґрунтованості та фінансової стабільності пенсійної системи настійно вимагає запровадження накопичувальної її складової (другий рівень). Це означає, що усі працівники зобов'язані відкладати частину зароблених коштів на старість і вносити її в Накопичувальний пенсійний фонд. А отже, після досягнення пенсійного віку кожен буде одержувати додатково до виплат за солідарною системою пенсію з обов'язкової накопичувальної системи.

Ця система передбачає більшу, ніж солідарна, свободу вибору і одночасно відповідальність працівника [6, с. 7].

Основні завдання запровадження обов'язкової накопичувальної системи:

- підвищення рівня пенсій за рахунок отримання інвестиційного доходу;
- посилення залежності розміру пенсії від пенсійних внесків роботодавців і найманих працівників;
- забезпечення права успадкування коштів пенсійних внесків спадкоємцями у разі передчасної смерті застрахованої особи;
- формування на основі пенсійних внесків інвестиційного капіталу;
- розосередження ризиків фінансування виплати пенсій між солідарною і обов'язковою накопичувальною системами;
- удосконалення управління системою пенсійного забезпечення за рахунок передачі недержавним компаніям функцій управління активами Накопичувального пенсійного фонду;
- створення дієвих механізмів захисту майнових прав та інтересів застрахованих осіб.

Важливою умовою запровадження обов'язкової накопичувальної системи є правильний вибір Урядом моделі її адміністрування (централізованої, децентралізованої чи іншої), використання переваг різних моделей, світового досвіду, а також урахування особливостей внутрішньої соціально-економічної ситуації.

Це ж стосується і питання вибору банківської чи небанківської фінансової установи або мережі таких установ, які мають обслуговувати накопичувальну пенсійну систему.

Добровільна (додаткова) накопичувальна система (третій рівень) розрахована на людей, які хочуть і можуть створити більші заощадження на старість. У рамках такої системи фінансуються і дострокові пенсії. Кожен громадянин повинен мати можливість обрати ту форму заощаджень, якій він довіряє найбільше. Тому право здійснення добровільного пенсійного забезпечення необхідно надавати не тільки пенсійним фондам, а й банкам та небанківським фінансовим установам [4, с. 34].

Основні завдання запровадження добровільної (додаткової) накопичувальної системи:

- формування законодавчої та нормативної бази для створення і функціонування недержавних пенсійних фондів;
- залучення до створення пенсійних фондів банків та небанківських фінансових установ;
- сприяння накопиченню добровільних пенсійних заощаджень громадян у банках та небанківських фінансових установах;
- створення професійних та корпоративних пенсійних фондів, які акумулювали б кошти для виплати пільгових пенсій;
- запровадження обов’язкової сплати додаткових пенсійних внесків за рахунок коштів роботодавців на підприємствах з шкідливими умовами праці;
- визначення пенсій залежно від накопиченої суми пенсійних внесків та інвестиційного доходу;
- чітке визначення вимог та критеріїв, пов’язаних із заснування недержавних пенсійних фондів, управлінням ними та їхніми активами;
- розмежування пенсійних коштів та інших активів банків і небанківських фінансових установ, які обслуговують пенсійні програми;
- заборона виконання однією юридичною особою функцій накопичення та зберігання пенсійних активів і управління ними;

- забезпечення інформаційної відкритості для вкладників пенсійних коштів діяльності недержавних пенсійних фондів, банків та небанківських фінансових установ, які обслуговують пенсійні програми.

У процесі переходу до багаторівневої пенсійної системи тривалий час (за оцінками експертів – 25–30 років) [9, с. 16] потрібно буде виконувати подвійні зобов'язання: виплачувати пенсії тим, хто отримує їх лише з солідарної системи, і водночас спрямовувати частину коштів на формування обов'язкових індивідуальних пенсійних заощаджень. За таких умов не виключена поява дефіциту коштів у солідарній пенсійній системі, що спонукатиме до пошуку джерел їх компенсації.

Потреба у додаткових коштах для виконання подвійних зобов'язань буде максимальною на перших порах реформування пенсійної системи і надалі поступово зменшуватиметься за рахунок скорочення чисельності осіб, які отримують пенсію виключно з солідарної системи. Нею треба оптимально скористатися, оскільки після зазначеного періоду утримання однорівневої солідарної системи і запровадження накопичувальної буде обходитися значно дорожче.

Важливою і необхідною умовою запровадження багаторівневої системи є перехід на паритетну систему сплати пенсійних внесків – порівну роботодавцями та найманими працівниками.

Реформування пенсійної системи – складний, багатогранний і комплексний процес, який має істотно змінити баланс політичних, економічних та соціальних інтересів населення, систему державних фінансів, функціонування ринків праці та капіталу. Відповідний успіх цієї справи значною мірою залежатиме від узгодженості дій у суміжних напрямах ринкового трансформування економіки.

Важливою умовою функціонування накопичувальної пенсійної системи є створення інфраструктури та механізмів ефективного інвестування пенсійних коштів, надійного їх захисту від ризиків втрати та знецінення. З цією метою необхідно [1, с. 67]:

- визначити перелік фінансових інструментів, дозволених для інвестування пенсійних коштів, які б забезпечували збалансування можливих ризиків та очікуваних доходів;
- встановити правила інвестування пенсійних коштів, які б мінімізували ризики і гарантували дохід;
- розробити програму розвитку ринку середньо – і довгострокових державних боргових зобов'язань як одного з важливих інструментів інвестування пенсійних коштів та механізми гарантування виконання державою своїх боргових зобов'язань;
- сприяти розвитку небанківського фінансового посередництва, вітчизняних фінансових інституцій, а також формуванню інвестиційної культури;
- створити систему та механізми надійного зберігання та накопичення пенсійних коштів, захисту їх від ризиків, а також прозорого ціноутворення на ринку корпоративних цінних паперів та обслуговування пенсійних коштів;
- сприяти розвитку ринку іпотечних фінансових інструментів, становленню інвестиційних фондів, вкладенню в них пенсійних коштів і наступному використанню при кредитуванні будівництва та придбанні житла;
- розробити механізми участі пенсійних фондів в управлінні емітентами акцій (корпоративними правами), в які вкладені пенсійні активи, та інвестування пенсійних коштів в іноземні фінансові проекти згідно з вимогами законодавства;
- розробити механізми взаємодії застрахованих осіб (учасників пенсійних фондів), банків та небанківських фінансових установ, що їх обслуговують, і держави в частині здійснення інвестиційної політики щодо пенсійних коштів;
- встановити процедуру відбору банків та небанківських фінансових установ для інвестування пенсійних коштів і визначити вимоги до компаній,

що здійснюють управління ними та адміністрування пенсійними фондами;

- забезпечити пріоритетність економічних інтересів вкладників пенсійних фондів у процесі інвестування пенсійних коштів на засадах безпечності, довгостроковості і зворотності вкладення коштів, недопущення прямого їх вкладення у комерційні проекти;
- створити умови для участі в управлінні накопичувальною пенсійною системою представників застрахованих осіб та роботодавців;
- запровадити обов'язкове ліцензування юридичних осіб, які здійснюють управління пенсійними коштами.

Створення ефективної системи інвестування пенсійних коштів сприятиме прискореному розвитку інвестиційних процесів, піднесенню економіки, фінансовому зміцненню накопичувальної пенсійної системи і забезпеченню її стійкості.

Реформування пенсійної системи має бути підкріплене адекватними змінами в оподаткуванні, які заохочували б роботодавців і найманих працівників до накопичення та інвестування пенсійних заощаджень. З цією метою потрібно [11, с. 95]:

- знизити ставки оподаткування доходів фізичних осіб, що сприятиме підвищенню доходів населення та їх легалізації, збільшенню пенсійних внесків;
- звільнити від оподаткування частину доходів фізичних та юридичних осіб, яка спрямовуватиметься в накопичувальну пенсійну систему;
- звільнити від податку на прибуток інвестиційні доходи, одержані від вкладення пенсійних коштів;
- включити до системи оподаткування доходів фізичних осіб виплати з накопичувальної пенсійної системи;
- звільнити суб'єктів господарювання, які управляють пенсійними коштами, від податку на додану вартість послуг з обслуговування

пенсійних активів, оскільки це призводить до адекватного зменшення пенсійних виплат;

- розробити правовий та економічний механізми залучення доходів, одержаних від легалізації та податкової амністії, до пенсійних фондів.

Необхідною умовою пенсійного реформування є підготовка суспільства, його свідомості до сприйняття нової пенсійної системи. Реформа може бути успішною лише за умови усвідомлення всіма верствами населення її необхідності і необоротності, а головне, позитивного впливу на умови життя і добробут людей.

Інформаційне забезпечення реформи передбачає:

- надання громадянам вільного доступу до інформацій про принципи, засади та цілі реформування пенсійної системи;
- широку роз'яснювальну роботу щодо необхідності пенсійної реформи і переваг нової пенсійної системи;
- конструктивний діалог та консультації з соціальними партнерами;
- регулярні дослідження громадської думки;
- щорічне інформування застрахованих осіб про стан їхніх персональних пенсійних рахунків та забезпечення безперешкодного доступу до такої інформації;
- створення при обласних і районних державних адміністраціях інформаційно-консультативних центрів, а в населених пунктах, на підприємствах, в установах та організаціях – інформаційно-консультативних пунктів з питань пенсійної реформи.

Для посилення організаційного забезпечення пенсійної реформи необхідно, перш за все, спрямувати зусилля органів публічного управління на налагодження узгодженої діяльності законодавчої та виконавчої влади у її реалізації.

Внаслідок здійснення реформи буде впроваджено багаторівневу пенсійну систему, побудовану на засадах соціальної справедливості, солідарності

поколінь та соціального страхування. Це розширить можливості для підвищення добробуту людей похилого віку та зміцнення потенціалу економічного зростання.

Створення адекватної ринковій економіці пенсійної системи підвищить рівень відповідальності громадян за свою долю, спонукає їх залишати частину зароблених коштів на старість, допоможе подолати патерналістські настрої та очікування, швидше адаптуватися до нових умов життя.

Здійснення пенсійної реформи дасть змогу подолати бідність серед людей похилого віку, які все життя добросовісно працювали і створювали національне багатство.

Багаторівнева пенсійна система – це шлях до поступового зближення співвідношення між середніми розмірами пенсій заробітної плати – з 34 до 65 %. Будуть усунуті чинники соціальної несправедливості, перерозподілу коштів Пенсійного фонду на користь пільгових категорій. Доходи пенсіонерів перевищать прожитковий мінімум.

**Висновки.** Важливим напрямком державної політики стає визначення та аналіз шляхів удосконалення пенсійного забезпечення. Особливо це завдання актуалізується в умовах поглиблення економічної кризи, завершення розробки та впровадження системи якісних державних соціальних стандартів і нормативів. Для цього необхідно адаптувати українські соціальні стандарти до міжнародних та європейських стандартів. Подальші дослідження повинні спрямовуватися на розробку пропозицій щодо стратегій реформування пенсійної системи України, особливо на сучасному етапі подолання кризи.

**Література.**


1. Білецька Г. Накопичувальні системи пенсійного забезпечення: досвід запровадження в країнах з перехідною економікою // Ринок цінних паперів України. – 2006. – № 5-6. – С. 65–72.
2. Вернигора Н. Пенсії з нічого не буває // Робітн. газета. – 2004. – 26 лют. (№ 30). – С. 2.
3. Замула Т. В. О пенсионном сборе. – Запорожье: Полиграф, 2004. – 71 с.

4. Кирієнко Н. Загальнообовязкові державні соціальні фонди // Вісн. податк. служби України. – 2007. – № 1–2. – С. 31–36.
5. Колбун В. Основні напрями реформування пенсійної системи України, передбачені проектами законів України «Про загальнообовязкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення» // Соц. захист. – 2001. – № 8. – С. 18–22.
6. Леонов Д. Прогноз акумулювання інвестиційних ресурсів накопичувальним пенсійним фондом та недержавними пенсійними фондами // Ринок цінних паперів України. – 2002. – № 9 – 10. – С. 7–11.
7. Мних М. В. Страхування та його роль у забезпеченні соціального захисту населення // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 39–45.
8. Надточій Б.. Пенсія в Україні. Коментар до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» / Б. Надточій, Л. Демчук. – К., 2006. – 512 с.
9. Стожок Л. Напрями вдосконалення системи державного пенсійного страхування в Україні // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 1. – С. 13–18.
10. Тополенко Н. М. Пенсійне страхування в контексті соціально-економічного розвитку // Міжнародна науково-практична конференція «Проблеми та перспективи розвитку фінансів місцевого самоврядування в Україні» (25–26 квіт. 2002 р.). – Дніпропетровськ, 2002. – С.63–64.
11. Юровский Б. Новое в налогообложении операций по негосударственному пенсионному обеспечению: налоговые льготы работникам и работодателям. – Х., 2005. – 174 с.

**УДК 328.185**

**Зелінський Сергій Володимирович**

*аспірант ОРІДУ НАДУ приПрезидентові України*

# АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

*У статті автором розглядаються та аналізуються сучасні підходи щодо протидії корупції шляхом впровадження в законотворчий процес антикорупційної експертизи правових актів і їх проектів. Розкривається предмет антикорупційної експертизи, розглядаються можливі шляхи її подальшого удосконалення. Вивчається досвід інших країн щодо впровадження ефективних механізмів протидії корупції.*

***Ключові слова:*** *антикорупційна експертиза, нормативно-правові акти, профілактика корупції.*

**Zelinskiy Sergey**

# АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА

*In article the author considers and analyzes modern approaches of counteraction of corruption by introduction in legislative process of anticorruption examination of draft legal and their projects. The subject of anticorruption examination reveals, possible ways of its further improvement are considered. There are experiences of other countries concerning introduction of effective mechanisms of counteraction of corruption.*

***Key words:*** *anti corruption expertise; normative legal acts;; prophylactics of corruption.*

**Зелинский Сергей Владимирович**

# ANTICORRUPTION EXAMINATION OF NORMATIVELY-LEGAL ACT

*В статье автором рассматриваются и анализируются современные подходы противодействия коррупции путем внедрения в законотворческий процесс антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Раскрывается предмет антикоррупционной экспертизы, рассматриваются возможные пути ее дальнейшего усовершенствования. Изучается опыт других стран относительно внедрения эффективных механизмов противодействия коррупции.*

***Ключевые слова:*** *антикоррупционная експертиза, нормативные правовые акты, профилактика коррупции.*

**Постановка проблеми.** Як відомо, Україна прийняла пакет антикорупційних законів, розроблених відповідно до рекомендацій Ради Європи. Безумовно, після набрання ними чинності в країні розпочне діяти антикорупційне законодавство європейського рівня. Прийняття Верховною Радою України пакету антикорупційних законів, що передбачають впровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів – важливий превентивний захід протидії корупції. Однак чи змінить це ситуацію? Чи передбачені чіткі й ефективні механізми його застосування, що змогли би реально протидіяти корупції?

**Аналіз останніх публікацій** свідчить про наявність значної кількості досліджень, присвячених виникненню й протидії такому негативному явищу як корупція. Проблеми корупції у своїх дослідженнях висвітлюють вітчизняні й зарубіжні науковці В. Корж, П. Кабанов, М. Мельник, О. Новаков, Л. Самойленко, С. Гавриш, М Горний,.М. Сергеєв, І. Бочарніков, Н.Єпіфанова, Д. Джонс, А. Губченко. Г. Сатаров, Д. Кауфман, В. Рейсмен, С. Денісов, А. Чернаков, К. Головщинський, Ф. Мендез, Роуз-Аккерман та інші. У сучасних теоретичних моделях корупції, на яких базуються виконані в останні роки

дослідження корупції в країнах з перехідною економікою (перш за все, дослідження Світового Банку, Європейського Банку реконструкції та розвитку тощо) стан законодавства визнається важливим чинником корупційної поведінки.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проте, незважаючи на значну кількість наукових публікацій, присвячених даній проблематиці серед наукових праць ще недостатньо вивчені питання протидії корупціогенності правових норм в законотворчому процесі, недостатньо комплексних досліджень щодо ефективних механізмів законодавчого забезпечення протидії корупції, що сьогодні потребує пильної уваги як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників.

**Мета.** Метою даної статті є теоретико-практичний аналіз впровадження в законотворчий процес антикорупційної експертизи правових актів і їх проектів.

**Виклад основного матеріалу.** За оцінками Міжнародної організації Transparency International індекс сприйняття корупції в Україні у 2009 році склав 2,2 бали, так само, як і в Камеруні, Еквадорі, Кенії, Сьєрра-Леоне, Східному Тиморі й Зімбабве [1]. З таким результатом у 2009 році наша країна зайняла 146 місце серед 180 держав світу, що брали участь в опитуванні (в 2008 р. Україна в цьому рейтингу займала 134 місце). За даними СНБО України, до суду доходять лише 40% корупційних справ, із 24 доручень щодо протидії корупції, наданих СНБОУ у жовтні 2008 року, виконано менше третини, а з посадових осіб до адміністративної відповідальності притягаються в основному державні службовці 5–7 категорії. «Високий рівень корупції негативно впливає на інвестиційну привабливість України, у зв'язку з чим Євросоюз не має бажання вкладати в неї гроші» – про це заявив представник ЄС в Україні Жозе Мануель Пінту Тейшейра [2].

Тема корупції – одна із найбільш нагальних тем для політичних і передвиборних дискусій. Тільки в дискусіях проходять роки, а корупційна ситуація в Україні продовжує збільшуватися. Корупція – це хвороба держави, що розкладає зсередини як економіку, так і соціум. По суті, в суспільстві

функціонують дві підсистеми – офіційна й неофіційна, практично рівні за своїм впливом. Суспільство й держава, в цілому, зазнають значний негативний вплив від корупції. Вона підриває економічну основу держави, блокує надходження іноземних інвестицій, провокує недовіру населення до влади і є одним із факторів розколу суспільства. Умовно, суспільство ділиться на офіційне й неофіційне (частково кримінальне). Внаслідок цього, в його рамках паралельно співіснують дві соціальних підсистеми: одна з них зорієнтована на правові й моральні норми, інша – на використання протиправних коштів. Такими коштами є підкуп, зловживання посадовим положенням, неправомірне надання (отримання) пільг і переваг, використання влади для незаконного оволодіння майном тощо. Суб'єкти корупції функціонують у неофіційному середовищі, де панує своя система цінностей, свої цілі й засоби для їх досягнення, де життя будується не за законами, а «по поняттям». У зв'язку із протиправністю своєї діяльності, вони не можуть «засвітити» суспільству свої корумповані відносини, оскільки у такому випадку наступає (щонайменше, згідно з логікою цивільного суспільства й правової держави) реакція на їх дії з боку закону. Водночас, суб'єкти корупції не можуть існувати без офіційної підсистеми. Остання є для них обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин: для того, щоб зловживати владою, нею потрібно володіти – бути призначеним на відповідну посаду в органах державної влади (місцевого самоврядування), мати певні повноваження, можливість їх офіційно використати. Відтак влада (державна, місцева) перетворюється на товар, який можна придбати лише за умови доступу до значних фінансових, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів. Водночас, офіційна підсистема є прикриттям неофіційної. По-перше, суб'єкти корупції для досягнення своїх протиправних цілей використають надані законом повноваження. По-друге, офіційний статус використається ними для ухилення від передбаченої законом відповідальності. Повністю ліквідувати систему неофіційних, у тому числі корумпованих, відносин, напевно, не вдасться жодному суспільству й державі. Соціально-політичний клімат у суспільстві залежить від того, яке місце і яку роль у ньому

відведені кожній з названих підсистем і яка із них є провідною. Протидія корупції – це локалізація протиправних відносин, згортання впливу неофіційної підсистеми на функціонування суспільства [3]. Тому основною метою держави й суспільства варто вважати комплексну роботу, спрямовану на усунення головних причин корупції.

У будь-якому суспільстві існують об'єктивні передумови корупції у вигляді інституційних чинників, що відображають певні особливості політичної системи, якісний стан законодавства, процедури прийняття рішень тощо. Експерти ООН, ЄС також відзначають, що значну частку корупційних діянь уможливлюють прогалини в законодавчих та нормативно-правових актах. Поява таких «дефектів» обумовлюється як з причин недоопрацювання законопроектів, так і заздалегідь прогнозованою корупційною метою [4]. Саме виявлення та усунення цих передумов, а не пошук та покарання тих, хто зловживає державними інститутами, має бути основою антикорупційних стратегій в суспільстві, яке не лише декларує неприйнятність корупції, але й робить реальні кроки до її подолання. Наявність досконалих процедур нормопроектування забезпечує не лише соціальну ефективність законодавства, але й зумовлює вирішення проблеми запобігання корупційним деформаціям в діяльності державних органів. Якість нормативного правового акту є одним з факторів, що визначають рівень якості правового регулювання й правової системи в цілому. Хоча основні причини корупції лежать, насамперед, у соціально-економічній сфері (рівень життя, рівень матеріального добробуту) і у сфері моральній (відсутність внутрішніх моральних самообмежень, психологічна готовність отримувати певні блага за виконання своїх функціональних обов'язків), право може виступати або чинником, що сприяє здійсненню корупційних діянь, своєрідним каталізатором корупційності, або навпаки – виступати як стримуючий фактор. Корупціогенність правових норм залежить від цілої низки різноманітних чинників, аналіз яких є вкрай необхідним для вироблення конкретних пропозицій щодо подолання корупції. Проблема «якості законодавства» все частіше розглядається в контексті його

реального впливу на вирішення актуальних суспільних проблем, у тому числі у сфері запобігання та протидії корупції. Як зазначає колишній міністр юстиції України М. Онищук, головною перешкодою в реалізації успішних антикорупційних реформ, на думку як представників органів державної влади України, так і міжнародних організацій, є застаріле законодавство, що не відповідає сучасним підходам до розуміння суті корупції й створенню ефективних механізмів попередження й протидії цьому явищу [5].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яку підписала Україна, містить офіційну вимогу до всіх держав-учасниць на політичному та практичному рівнях попереджати та протидіяти корупції: «Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею» [6]. Отже, у цьому документі акцентується увага на можливих корупційних ризиках у законодавстві та необхідності проведення відповідної експертизи.

Верховною Радою України, відповідно до рекомендацій Ради Європи був прийнятий пакет антикорупційних законів, згідно з якими передбачено проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Зокрема, в Росії перший проект на корупційність був здійснений ще у 1999 році й стосувався оцінки крайового законодавства на наявність у ньому умов для корупції [7]. Спочатку провели опитування учасників правовідносин, які на думку населення є найбільш корупційними, а потім проаналізували як ці відносини прописані в місцевих законах. Тоді й з'явилося вперше поняття «корупційний фактор» – правові норми, що сприяють створенню умов для прояву корупції та «антикорупційна експертиза». Водночас, передумовою для запровадження антикорупційної експертизи у вітчизняному законотворчому процесі стала кримінологічна експертиза законопроектів, концепція якої була розроблена у 1992 році Науково-дослідним інститутом вивчення проблем злочинності Академії правових наук України.

Антикорупційній експертизі в обов'язковому порядку підлягають проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України й центральних органів виконавчої влади. Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів затверджений постановою Кабінету Міністрів України. Результати антикорупційної експертизи повинні оприлюднитися на урядовому порталі. Своєчасне виявлення й усунення корупційних передумов ще на стадії прийняття нормативного правового акту, безумовно, не тільки сприятиме недопущенню корупційних проявів з боку посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування, але й призводитиме до удосконалення їх діяльності. До проектів нормативно-правових актів з потенційно високим рівнем корупційних ризиків віднесені:

- відносини, пов'язані з виконанням рішень, у тому числі індивідуального характеру, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації;
- управління об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуження;
- питання митної справи, податкової й фінансової політики;
- установлення процедур аукціонів, тендерів щодо відчуження або закупівлі товарів, робіт і послуг;
- використання бюджетних коштів;
- питання інвестиційної й інноваційної діяльності;
- надання пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання;
- установлення повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема, щодо самостійного визначення порядку (механізму) вирішення проблемних питань;
- делегування повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування підприємствам і організаціям незалежно від форм власності;

- надання адміністративних послуг органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;
- виконання контрольно-наглядових функцій органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Слід зазначити, що відповідно до методології проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів ознаками корупції є «хибні цілі й пріоритети». Як свідчить аналіз регіональних й місцевих правових актів, для цих рівнів влади це один з найбільш поширених корупційних факторів. Досить проаналізувати цілі й пріоритети регіональних і муніципальних програм, пріоритети видатків бюджетів, бюджетні інвестиції, щоб зрозуміти, що здебільшого вони досить далекі від інтересів і потреб населення й досить близькі до інтересів окремих чиновників. Досвід Росії засвідчує, що ця проблема може вирішуватися шляхом впровадження антикорупційної експертизи на регіональному і місцевому рівнях. Цю функцію покладено на спеціальні підрозділи в апаратах представницьких та виконавчих органів суб'єктів федерації – правові управління та юридичні підрозділи органів місцевого самоврядування. Адже саме органи місцевого самоврядування як одна із форм народовладдя забезпечують самостійне вирішення питань місцевого значення, найбільш наближені до громадян.

Законодавством покладено проведення антикорупційної експертизи на Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики і його апарат – фахівців, які проводитимуть експертну оцінку проектів нормативно-поравових актів та здійснюватимуть прогнозування наслідків від їх застосування. Зазначені фахівці мають статус державних службовців. До речі, в Росії антикорупційна експертиза нормативних правових актів і проектів нормативних правових актів розглядається як елемент здійснення прокурорами своїх повноважень: нагляд за дотриманням законів, а також як елемент правової експертизи проектів нормативних правових актів і державної реєстрації нормативних правових актів. Якщо в нормативному правовому акті виявлено

корупціогенні фактори то прокурор вносить у відповідний орган, чи організацію, які видали цей акт, вимогу про зміну нормативного правового акту із пропозицією про усунення виявлених корупціогенних факторів або звертається до суду [8]. Запровадження цього механізму не потребує від державного бюджету додаткових витрат.

Якщо не враховувати нормативно-правових актів, що видають міністерства й відомства, протягом року необхідно проаналізувати не менше 6 тис. проектів. Найбільш плідний – Кабмін: щорічно він видає від 2300 до 3000 постанов і розпоряджень, половина з них стосується кадрових рішень і саме тут може заходитися корупційна складова. У Верховній Раді щорічно реєструється близько 2000 законопроектів, в Адміністрації Президента України – 1500. Якщо ж взяти до уваги документи центральних органів виконавчої влади, зокрема ГНАУ, Держмитслужба, МОЗ, Міносвіти тощо, то обсяги антикорупційної роботи можуть вирости вдвічі [9]. У цьому зв'язку виникає питання: скільки персоналу потрібно задіяти, щоб опрацювати таку кількість документів. Досвід головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України свідчить про те, що фахівці можуть протягом тижня опрацювати й підготовити висновки не більше як по одному законопроекту. Наразі, у підрозділі антикорупційного бюро, що займеться експертизою, повинне бути задіяно не менш як 40 співробітників. З урахуванням того факту, що в країні більше 290 тис. державних службовців (не вважаючи співробітників органів місцевого самоврядування), додаткова сотня людей погоди не зробить, інша справа, яка буде ефективність цієї роботи.

З листопада 2009 року розпочалася перевірка нормативно-правових актів на предмет їх корупційності. За станом на 10 квітня 2010 р. було проведено та підготовлено висновків антикорупційної експертизи щодо 57 проектів нормативно-правових актів. Зокрема, за результатами проведеної антикорупційної експертизи підготовлено 31 позитивний та 26 негативних висновків. Серед виявлених корупціогенних чинників головне місце займає такий чинник, як надмірне розширення дискреційних повноважень посадових

та службових осіб державних органів, які дозволять цим особам приймати рішення на власний розсуд [10]. Серед основних корупціогенних чинників, які найбільше зустрічаються у проектах, також слід зазначити:

- встановлення завищених вимог до фізичної чи юридичної особи, які перешкоджають реалізації прав, свобод і інтересів (невичерпні переліки, обсяг необхідної інформації занадто обтяжливий);
- відсутність адміністративних процедур (при визначенні порядку надання дозволу);
- хибність цілей та пріоритетів при розробці проектів нормативно-правових актів.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України у разі, коли за висновком антикорупційної експертизи проект нормативно-правового акту містить корупціогенні чинники, такий проект доопрацьовується і повторно вноситься на розгляд до Кабінету Міністрів з мотивуванням ступеня врахування викладених у висновку рекомендацій. Такий проект акту після опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів передається повторно Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики для проведення антикорупційної експертизи. Проте, на повторну антикорупційну експертизу надійшло лише 7 проектів актів із 26, що свідчить про неналежне виконання центральними органами виконавчої влади вимог зазначеного Регламенту. Водночас, за результатами повторної антикорупційної експертизи із семи проектів нормативно-правових актів було підготовлено 5 повторних негативних висновків.

Загальновідомо, що одним удосконаленням законодавства проблему корупції вирішити неможливо. Слід зазначити, що сьогодні однією з причин поширення корупції в державі є толерантне ставлення громадян до цього ганебного явища. Тому залучення громадськості до участі у запобіганні та протидії корупції та інформування населення щодо результатів реалізації державної антикорупційної політики є ще одним важливим чинником запобігання корупції, який не досить чітко прописаний в зазначеному законі

[11]. На думку експертів сьогодні в Україні необхідно створювати умови для формування політичної волі по боротьбі з корупцією шляхом трансформації існуючої системи в систему антикорупційну. Крім антикорупційного законодавства, необхідні зусилля громадянського суспільства. Справа в тому, що політична воля формується людьми, структурами, що отримали владу, але сьогодні ми такої реальної волі не бачимо. Звідси й недовіра. Партія влади одержує цієї влади усе більше, і люди готові миритися з явно несправедливими обмеженнями, у чомусь навіть антиконституційними, але через якийсь час виникає питання: а де результат? А результатів немає. Виходить, потрібно більше давати влади тим, хто здатний таку волю проявити [12].

**Висновки.** Як свідчить аналіз нормативно-правових актів, правове регулювання в Україні здійснюється певною мірою хаотично і безсистемно. Це створює передумови для «конструювання» посадовцями вигідних для себе владних повноважень або створення можливостей діяти на власний розсуд. Навіть якщо правове регулювання здійснюється, як може здаватися на перший погляд, на належному рівні, воно досить часто містить істотні прогалини, що дозволяє деяким посадовцям зловживати відсутністю повного і однозначного визначення меж їхніх повноважень [13].

Якість нормативно-правових актів є одним із факторів, що визначають рівень правового регулювання й правової системи в цілому. Виникає потреба у створенні потужного й ефективного апарату експертної оцінки (правова, кримінологічна, антикорупційна, етична, соціальна експертиза тощо) проектів нормативно-правових актів на всіх стадіях його розгляду як на центральному, так і на місцевому рівнях з залученням зацікавлених сторін, у тому числі неурядових установ, експертів, громадських організацій і представників засобів масової інформації. Оскільки найважливішим завданням держави в галузі законодавчої діяльності є приведення всієї системи законодавства у відповідність до конституційних і міжнародно-правових стандартів для забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина, встановлення правопорядку й законності, експертна оцінка проектів нормативно-правових

актів суттєво сприятиме успішній реалізації державної політики в цьому напрямку.

Варто засвоїти світовий досвід, який засвідчує, що тільки законодавчі дії держави, рекомендовані авторитетними міжнародними організаціями, принципово не можуть вирішити проблему корупції, хоча б тому, що боротьбу з корупцією можуть «очолити» самі корумповані чиновники. Успіх можливий тільки при наявності політичної волі керівництва країни, впровадження етичного режиму в державному управлінні й підвищення залежності держави від громадянина.

**Література.**


1. Индекс восприятия коррупции (CPI) за 2009 год / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.intelros.ru/subject/ross_rasput/4312-opublikovan-indeks-vospriyatiya-korrupcii-cpi-za.html. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
2. ЄС обурений українською корупцією / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1095. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
3. Коррупция в Украине: сущность, масштабы и влияние / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=200. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
4. Коррупция в Украине: сущность, масштабы и влияние / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/ Soc_Gum/bozk/ 18text/g18_01.htm. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
5. Государственная служба для многих превратилась в «доходної место» / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/0/24531. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
6. Офіційний переклад Конвенції ООН проти корупції / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg= 995_c16.– Заголовок з екрану [22.03.2010].

7. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов: Правовые основы и практика реализации / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.mega-mir.com/news/section1651/element389448/. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
8. Хочеш досягти поваги до Закону? Створи Закон гідний поваги / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://blog.liga.net/user/ palamarchuk/article/2860.aspx. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
9. Антикорупційна експертиза для галочки / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://news.finance.ua/ua/~/1/0/all/2010/07/02/202367. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
10. Стан Антикорупційної експертизи на 10 квітня 2010 р. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/official category?cat_id=24028. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
11. Роз'яснення положень нових антикорупційних Законів України / [Електронний ресурс]. Режим доступу**:** http://www.minjust. gov.ua/0/23134. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
12. Невозможно говорить о политической воле, не вскрывая факты коррупции и лжи / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.kreml.org/ interview/103692234. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
13. Антикорупційна експертиза актів / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://dvs-zp.gov.ua/node/1689. – Заголовок з екрану [22.03.2010].

**УДК 35.072:355/359**

**Істратов Олександр Леонідович**

*здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*заступник військового комісару АРК*

# МЕХАНІЗМ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*У статті досліджується система управління військовою сферою на місцевому рівні. Підлягає аналізу діяльність та структура військових комісаріатів, як провідної ланки військового управління на місцевому рівні. Аналізується співвідношення функцій військових комісаріатів та інших органів, що володіють повноваженнями у військовій сфері – територіальних центрів комплектування військовослужбовців за контрактом, місцевих органів Військової служби правопорядку, місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:*** *управління військовою сферою, аналіз функцій військових комісаріатів, виконавчі органи місцевого самоврядування.*

**Istratov Aleksandr**

# THE MECHANISM OF MILITARY MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AT LOCAL LEVEL.

*In the article research the system of management of military sphere at local level. Activity and structure of military commissariats is analyzed, as a driving body of military management at local level. Correlation of functions of military commissariats and other bodies which possess competitions in a military sphere is probed – by the territorial centers of completing of soldiers by contract, by the local bodies of Military service of law, local state administrations and territorial bodies of executive power, by the executive branches of local self-government.*

***Keywords:*** *rule by a military sphere, analysis of functions of soldiery commissariats, executive branches of local self-government.*

**Истратов Александр Леонидович**

## МЕХАНИЗМ ВОЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ.

*В статье исследуется система управления военной сферой на местном уровне. Подлежит анализу деятельность и структура военных комиссариатов, как ведущего звена военного управления на местном уровне. Анализируется соотношение функций военных комиссариатов и других органов, которые владеют полномочиями в военной сфере, – территориальных центров комплектования военнослужащих по контракту, местных органов Военной службы правопорядка, местных государственных администраций и территориальных подразделов центральных органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова:*** *правление военной сферой, анализ функций военных комиссариатов, исполнительные органы местного самоуправления.*

**Постановка проблеми**. Воєнна політика та військове управління (ВУ) є невід'ємною складовою життєдіяльності будь-якої сучасної держави, соціуму взагалі. Проблема розбудови повноцінної української державності беззаперечно передбачає і реформування, реорганізацію війська, сформування та реалізацію адекватної воєнної політики та системи військового управління. Армія (військо) має не тільки посісти своє місце в оновлюваній структурі соціальних інститутів, а й внутрішньо трансформуватися стосовно до нових суспільних ідеалів та життєвих реалій у самій країні, і створити умови для відвертання воєнної загрози та викликів із-зовні. Успішне досягнення такої мети очевидно неможливе простим методом «спроб та помилок», а передбачає науковий підхід до формування свідомої воєнної політики та обґрунтованої системи управління військовою сферою.

Розв’язання такого завдання, насамперед, вимагає спеціальних досліджень з позицій науки управління, що визначали концептуальні віхи і розробляли методологічні підстави їх досягнення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій**. Аналіз існуючих наукових розробок у сфері державного управління Збройними Силами України (ЗСУ) показав, що вони поділяються таким чином:

- наукові праці, у яких розглядаються питання військово-адміністративного права та спостерігається концентрація на вирішенні локальних задач, пов’язаних із дослідженням окремих напрямків діючого законодавства у сфері оборони;
- роботи з аналізу військової реформи в Україні;
- наукові дослідження, у яких розглядається соціальний аспект демократизації шляхом зіставлення напрямків реформ у підсистемах «суспільство – армія», «армія – військовий колектив», «військовий колектив – особистість» і які дозволяють побачити закономірності управління збройними силами.

Однак у цих роботах нечітко відображені «інструменти» теорії менеджменту. Переважна частина наявного матеріалу про механізми державного управління військовою сферою зосереджена на загальнодержавній ланці управління. Робіт із вивчення місцевого рівня військового управління майже не існує.

Виходячи із зазначеного, **метою** статті є дослідження системи військового управління (ВУ) на територіальному рівні. Відповідно до мети, завданням статті є вивчення ролі та функцій військових комісаріатів, напрямів їх взаємодії з іншими органами, що володіють повноваженнями у військовій сфері.

**Виклад основного матеріалу**. Військове управління (ВУ) як різновид державного управління (ДУ) є складним структурованим явищем. Семантично воно входить до системи ДУ військовою організацією держави (ВОД) та до системи ДУ Збройними Силами України (ЗСУ). На мою думку,

під військовим управлінням необхідно розуміти регулюючий, забезпечувальний, виконавчий та організуючий вплив органів державної влади в межах військової організації держави та безпосереднє керівництво військовими формуваннями і установами з метою виконання завдань з забезпечення оборони та військової безпеки держави та суспільства. З іншого боку, ДУ ЗСУ спрямоване винятково на ЗСУ, включає систему органів та структур, підпорядкованих вищому органу виконавчої влади у сфері оборони – Міністерству оборони України (МОУ), та не стосується інших військових формувань і цивільних установ, що включені у ВОД. На відміну від управління в межах ВОД, яке є за своєю суттю здебільшого політичним та здійснюється центральними органами державної влади, ДУ ЗСУ є виключно адміністративним та здійснюється не лише центральними органами ВУ, але й місцевими органами ВУ.

Як відомо, будь-яка держава не може здійснювати власні повноваження стосовно об'єктів управління тільки з центру. Це призводить до необхідності побудови відповідних державно-управлінських механізмів на місцевому рівні. Таким чином, в системі ДУ можна відокремити центральну ланку державної влади і управління та ДУ на місцевому рівні [1, с. 15]. Через нього забезпечується реалізація загальнодержавних інтересів та державної політики у відповідній сфері на рівні територій.

ДУ на місцевому рівні в основному будується відповідно до територіального поділу країни. Отже, під «місцевим» або «територіальним» розуміється рівень, що є нижчим, ніж загальнодержавний. Зокрема, відповідно до статті 133 Конституції України територіальними одиницями України є АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села й саме до них багато в чому прив'язується ВОД на територіальному рівні.

Таким чином у системі управління ВОД та ВУ виокремлюється його центральна ланка – рівень загальнодержавних інституцій та місцева ланка. При цьому остання може будуватися за двома засадами – з прив'язкою до територіального поділу країни (військові комісаріати, інші місцеві органи

виконавчої влади (ОВВ), що входять до ВОД) та без такої (оперативні командування, повітряні командування, військово-морські зони, прикордонні напрями, військові гарнізони тощо).

До елементів ВОД на територіальному (місцевому) рівні входять підрозділи ЗСУ та інших військових формувань, місцеві правоохоронні органи, місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. До системи суто ВУ на територіальному (місцевому) рівні входять оперативні командування (управління) та управління військових корпусів, управління Повітряних командувань, угруповання, з'єднання ЗСУ та частини Сухопутних військ, ВПС, ВМС (рис. 1.).

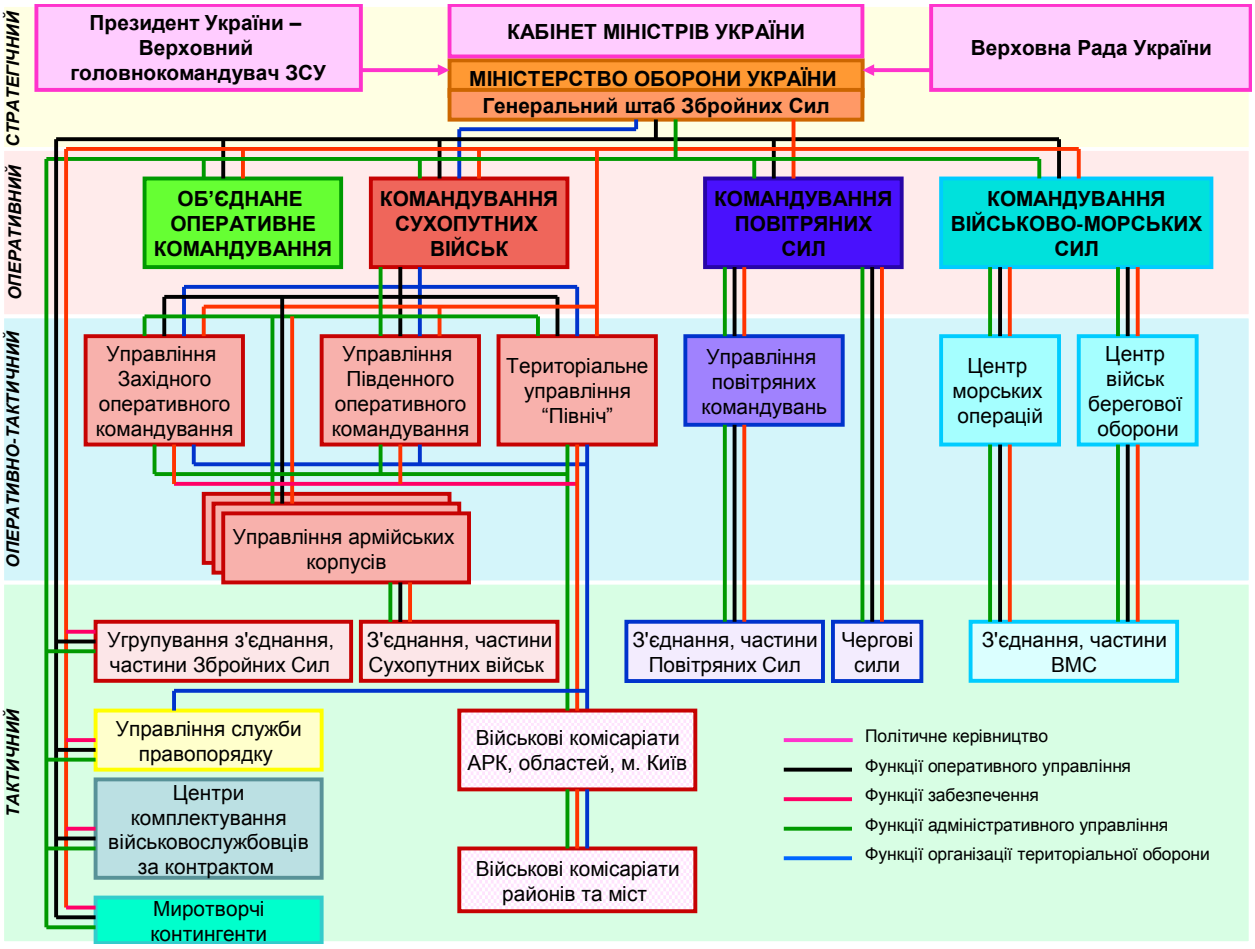



Рис. 1. Система управління Збройними Силами України

Об’єднуючою ланкою між військовою та цивільною підсистемами ДУ є військові комісаріати (ВК). Вони, з одного боку, є місцевими органами ВУ та входять до системи ЗСУ. З іншого боку, вони характеризуються як ОВВ, входять до системи ОВВ на територіальному рівні [2]. Таким чином, на ВК одночасно поширюється правовий режим як ЗСУ, так і ОВВ.

Як відомо, виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є здійснення на основі Конституції і законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів виконавчо-розпорядчої діяльності відповідної системи органів державної влади, що спрямована на управління різними сферами суспільного життя шляхом реалізації чітко визначених владних повноважень. У свою чергу, місцеві ОВВ характеризуються рядом специфічних ознак, які розглядає Ю. В. Мельник. По-перше, місцевий ОВВ являє собою організаційно-структурну єдність, може виступати як від свого імені, так і від імені держави, фінансується в основному за рахунок держави та здійснює властиві для нього виконавчо-розпорядчі функції. По-друге, місцеві ОВВ мають обмежений територіальний масштаб діяльності, тобто діють не на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається відповідним законодавством. По-третє, місцеві ОВВ підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищим органам, тобто діяльність таких органів контролюється та координується вищими по відношенню до них ОВВ. Фактично місцеві ОВВ є провідниками владної волі між вищими ОВВ та безпосередніми об’єктами управління. По-четверте, місцеві ОВВ є єдиноначальними органами. Це, перш за все, обумовлюється тим, що такі органи здійснюють оперативне управління і швидкість прийняття рішень, відіграють визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, завдяки чому досягається максимальний ефект від виконавчо-розпорядчої діяльності, а також посилюється відповідальність керівників відповідних органів. По-п’яте, місцеві ОВВ здійснюють в основному свої

повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керованих суб'єктів [3, с. 12].

Як можна помітити, принципи діяльності ОВВ, у тому числі на територіальному рівні, багато в чому співпадають з принципами ВУ. До останніх, зокрема, належать: єдиноначальність, централізація управління з наданням підлеглим ініціативи у визначенні способів виконання поставлених завдань, твердість та цілеспрямованість у реалізації рішень, особиста відповідальність командирів за рішення щодо застосування підпорядкованих військ і результати виконання завдань; організованість і творчість у роботі командирів та структур управління.

Одночасно органи ВУ володіють певними відмінностями від ОВВ. Справа, звичайно, у першу чергу полягає у суто військовому характері їх діяльності, на відміну від ОВВ, що є не лише цивільними за своєю суттю, але й органами загальної компетенції. Крім цього, для ВУ є характерним багато в чому непублічний характер їх діяльності. Це має прояв у кількох головних аспектах – по-перше, діяльність органів ВУ здебільшого поширюється не на все суспільство, а лише на військовослужбовців, по-друге, в системі ВУ значно більшого поширення набуває таємниця їхньої діяльності як одна із умов їх ефективного функціонування, по-третє, заміщення вакантних посад за діловими якостями у системі ВУ. На відміну від механізму виконавчої влади у системі ВУ меншою мірою використовуються механізми горизонтальної координації та майже не застосовуються механізми децентралізації. Більшого поширення у системі ВУ набувають також обмеження, що накладаються на військовослужбовців. Нарешті, у ВУ, на відміну від цивільного, більш чітке ранжування військових посад та звань, що забезпечує ясність та чіткість у взаємовідносинах та субординації військовослужбовців, тобто забезпечує відносини влади та підпорядкування, закріплює службовий стан військовослужбовця.

Як зазначалося, для ВК, що є центральною ланкою ДУ військовою сферою на місцевому рівні, характерні як ознаки ОВВ, так і ознаки органів

ВУ. Тим самим ВК значним чином відрізняються від інших органів місцевого ВУ, зокрема з'єднань ЗСУ, управлінь Військової Служби правопорядку тощо.

На відміну від діючого до 2001 р. Указу Президента України [4], що не визначав чітко статус ВК в Україні, зараз ВК входять до ВОД та забезпечують на відповідному рівні підготовку та проведення мобілізації, підготовку молоді до ВС, проведення призову на ВС, забезпечення соціального і правового захисту військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних, ветеранів війни, пенсіонерів з числа військовослужбовців ЗС та членів їх сімей, здійснення інших заходів з питань оборони відповідно до законодавства [2]. ВК утворюються в АРК, областях, містах, районах, районах у містах. Залежно від обсягів облікової, мобілізаційної та призовної роботи, крім міських, районних, районних у містах, можуть утворюватися:

- об'єднані ВК для обслуговування кількох районів чи районів у містах або міст;
- об'єднані ВК для обслуговування одночасно районів, міст, у тому числі міст з районним поділом.

У містах з районним поділом можуть утворюватися тільки міські або тільки районні ВК. ВК утворюються та ліквідуються наказами МОУ (рис. 2.).

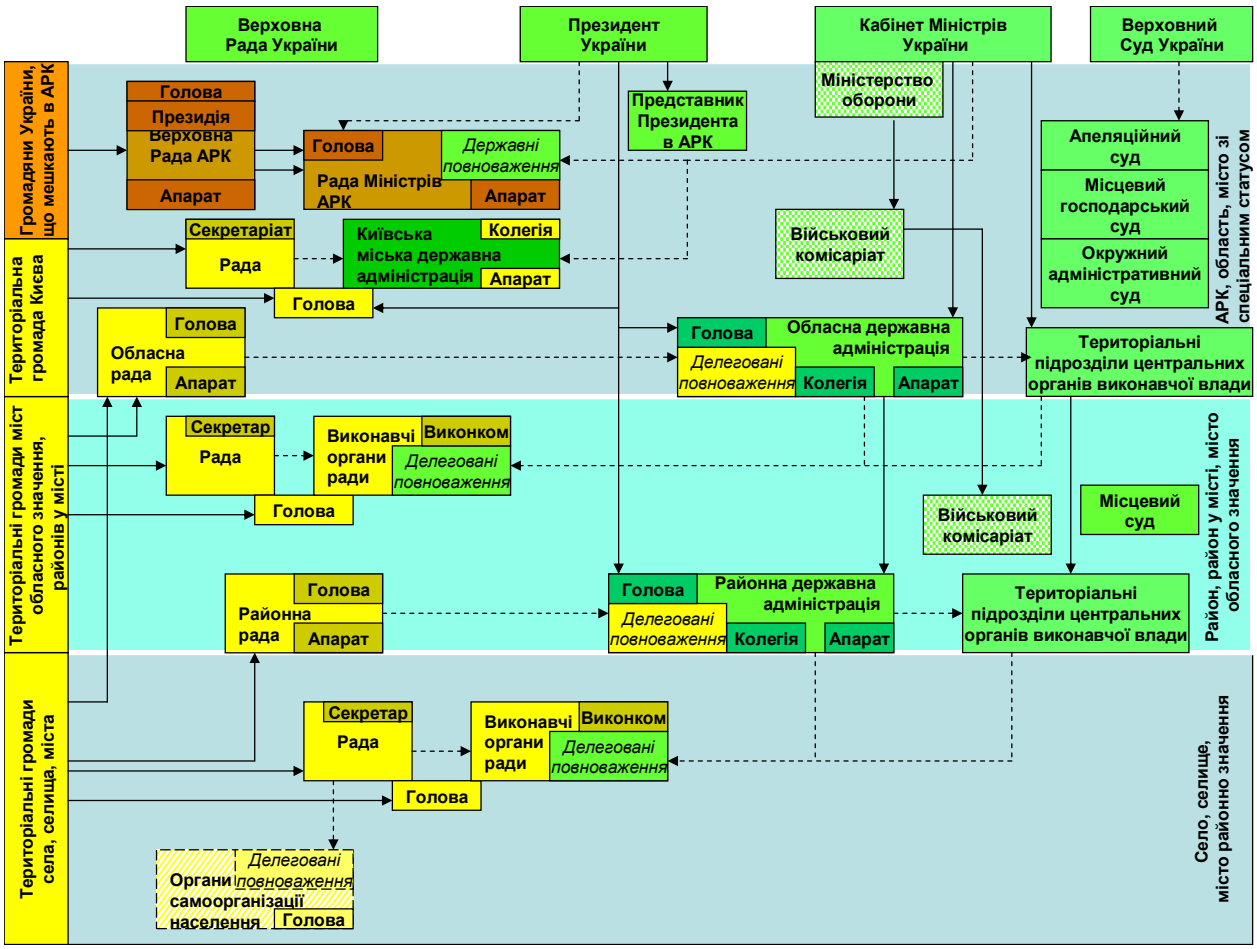



Рис. 2. ВК у системі органів державної влади та місцевого самоврядування

ВК очолюють військові комісари, які і організовують їх діяльність. ВК АРК, областей, міста Києва підпорядковуються командувачам військ відповідних оперативних командувань або начальнику територіального управління «Північ»; районні, міські ВК – Областним Військовим Комісарам (ВК АР Крим). Призначення на посади та звільнення з посад військових комісарів АРК, областей та міста Києва здійснюється начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем ЗСУ. Загальне керівництво ВК і контроль за їх діяльністю здійснює командування Сухопутних військ через штаби оперативних командувань, територіального управління «Північ», яке узгоджує основні питання діяльності ВК з ГШ.

Особовий склад ВК, а також транспорт і матеріально-технічні засоби цих ВК утримуються за рахунок кошторису МОУ, тобто вони є фактично територіальними органами МОУ та входять до категорії т.зв. територіальних підрозділів ЦОВВ та знаходяться в координаційній взаємодії з останніми, а також з МДА та ОРМ [2].

Відповідно до діючого законодавства ВК зосереджують свою діяльність на наступних напрямках роботи:

1. Питання мобілізаційної роботи.
2. Питання облікової та призовної роботи.
3. Питання організації територіальної оборони.
4. Питання патріотично-виховної роботи.
5. Питання соціального захисту військовослужбовців.
6. Організація діяльності ВК та кадрові питання ВК.
7. Питання взаємодії з органами виконавчої влади.

Відповідно до зазначених напрямів роботи ВК утворюється їх структура. Зокрема, ВК АРК, відповідно до керівних документів, має наступну схему організації (рис. 3).

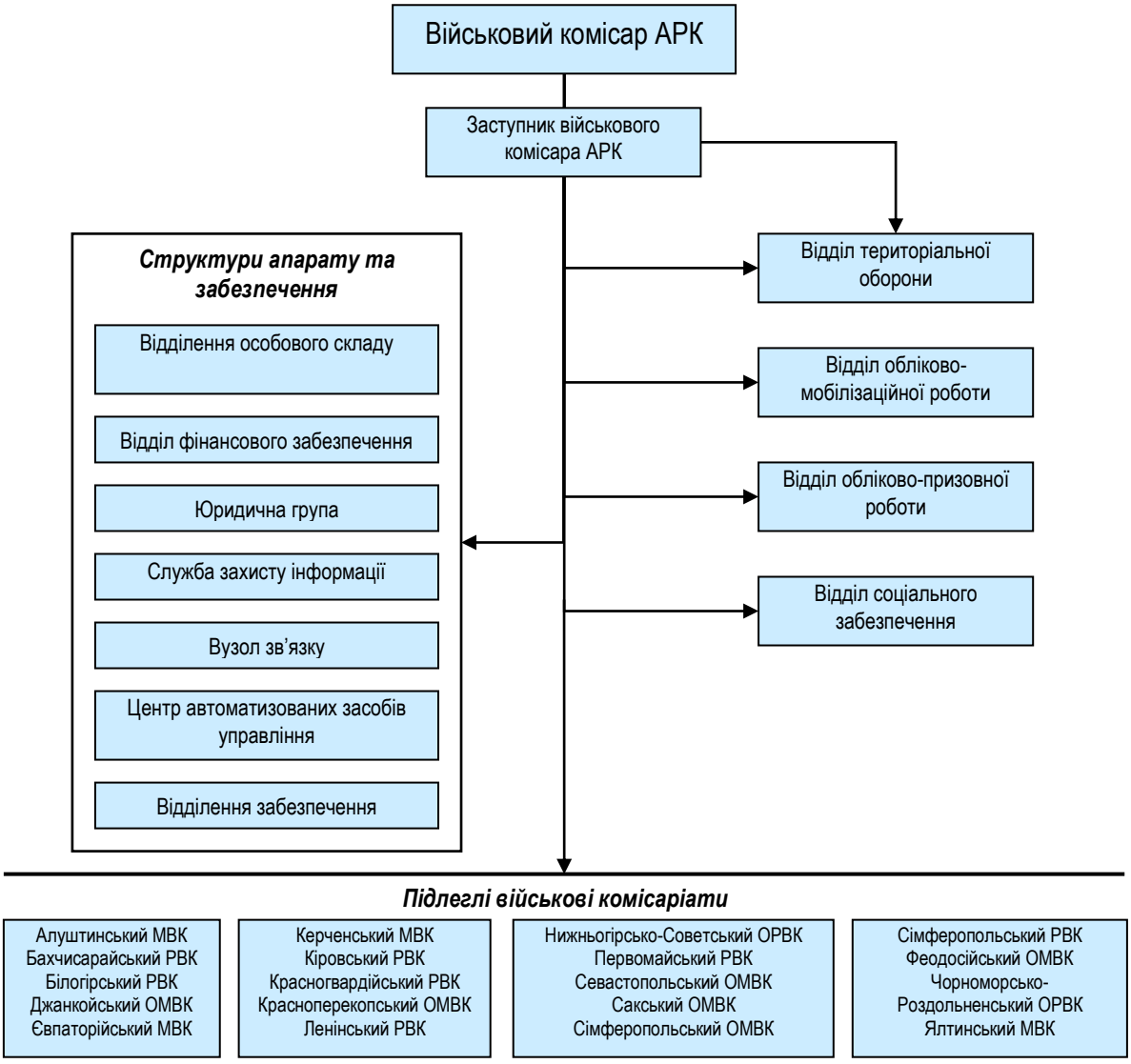



Рис. 3. Модель структури обласного ВК (на прикладі ВК АРК)

Відповідно до покладених на них завдань військові комісари мають певні права:

- вносити на розгляд місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування питання про підготовку і проведення мобілізації, призов громадян на військову службу, добір кандидатів для вступу до вищих військових навчальних закладів або вищих навчальних закладів, що мають військові навчальні підрозділи, організацію патріотично-виховної роботи серед населення та соціальний захист військовослужбовців і

військовозобов'язаних, ветеранів війни, пенсіонерів з числа військовослужбовців ЗСУ та членів їх сімей;

- здійснювати відповідно до своєї компетенції контроль за виконанням підприємствами, установами, організаціями вимог законодавства з питань оборони;
- брати в межах своїх повноважень участь у перевірці технічного стану транспортних засобів і їх готовності до передачі військовим формуванням на період мобілізації та у воєнний час.

Аналіз функцій ВК на основі критеріїв відповідності їх повноважень цілям існування ЗСУ, наявності можливості вирішувати завдання, що стоять перед ВК без впливу з боку інших ОВВ, наявності системи контролю реалізації певного повноваження ВК з боку органів військового управління тощо свідчить про «перевантаженість» ВК функціями, які не відповідають їх прямому призначенню. До аналогічного висновку дійшов також В. І. Слуговін [6, с. 11]. На основі моделі повноважень В. І. Славина нами пропонується модифікована матриця функцій ВК (рис. 4). Проте, ми не повністю поділяємо зроблені ним пропозиції, спрямовані на ліквідацію ВК у сучасному вигляді та перехід до деконцентрованої моделі місцевого ВУ. На наш погляд, саме підсилення статусу ВК та перенесення на його рівень функцій, які у теперішній час розосереджені за численними структурами ДУ, дозволить надати новий подих цій структурі місцевого ВУ.

Рис. 4. Матриця повноважень військових комісаріатів

З попереднього зрозуміло, що ВК не єдині органи на територіальному рівні, що опікуються питаннями мобілізаційної та призовної роботи, заходами військово-патріотичного виховання та соціальної підтримки військовослужбовців та звільнених у запас, забезпечення військового правопорядку тощо. Відповідно до цього, можна казати про мережу місцевих ОВВ з відповідних питань, що разом й утворюють механізм ДУ військовими справами на територіальному (місцевому) рівні (рис. 6).

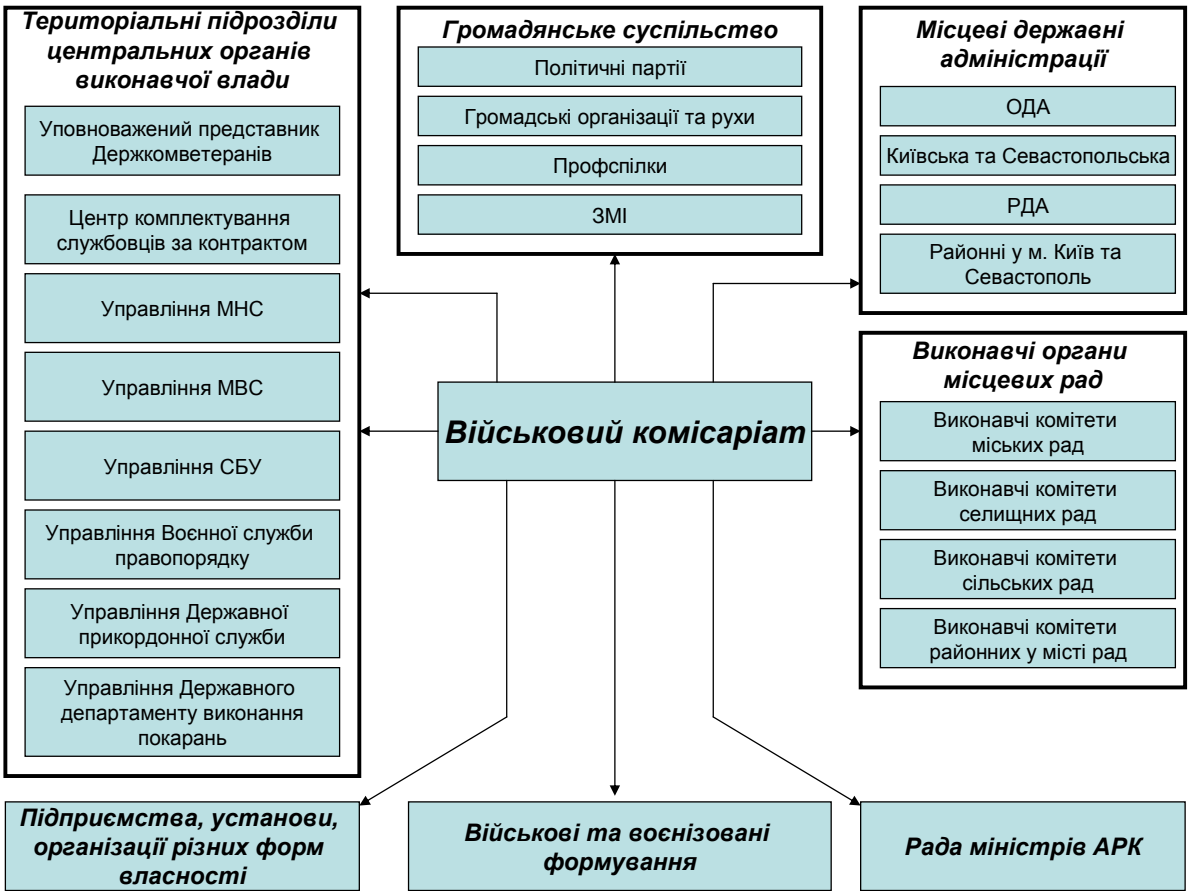



Рис. 6. Модель організаційних взаємодій ВК з іншими місцевими ОВВ та інститутами

З 2007 р. в якості самостійної ланки місцевого ВУ утворені територіальні (в АРК, областях, місті Київ) центри комплектування військовослужбовцями за контрактом [7]. Генеральний штаб ЗСУ здійснює загальне керівництво центром та затверджує його структуру, штат і штатний розпис. Утримання центру здійснюється за рахунок коштів, передбачених МОУ у державному бюджеті. Центр комплектується військовослужбовцями та працівниками ЗС та очолюється відповідним начальником. Основним завданням центру є здійснення відбору громадян для проходження ВС за контрактом на посадах рядового, сержантського і старшинського складу, вступу до вищих військових навчальних закладів МО та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів.

Аналіз повноважень зазначеного Центру свідчить, що у багатьох питаннях, зокрема призову громадян України на строкову військову службу**,** питаннях військово-патріотичної роботи він значною мірою перетинається з ВК, що в певною мірою призводить до дублювання повноважень та розмивання відповідальності за стан справ у відповідній сфері. Відповідне ж доручення КМУ щодо розмежування повноважень між Центрами та ВК досі не виконане.

У складі центральних ОВВ також утворений Державний комітет з питань ветеранів, до завдань якого відноситься участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері соціального і правового захисту ветеранів війни, інших осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», ветеранів ВС, правоохоронних органів; координація, методичне забезпечення і сприяння реалізації державної політики щодо забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, які перебувають на квартирному обліку у виконавчих органах місцевих рад; здійснення заходів щодо увічнення пам’яті захисників Вітчизни та жертв воєн; участь у патріотичному вихованні громадян [8]. На регіональному рівні функціонує уповноважений представник даного комітету.

Суттєвими повноваженнями у галузі місцевого військового управління володіють місцеві державні адміністрації, які, зокрема:

1) забезпечують виконання законодавства про військовий обов’язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями;

2) здійснюють заходи, пов’язані з мобілізаційною підготовкою, цивільною обороною на відповідній території;

3) забезпечують виконання законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених з військової служби, а також про пільги і допомогу сім’ям військовослужбовців строкової служби;

4) сприяють підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову або альтернативну (невійськову) службу [9].

В апаратах місцевих державних адміністрацій утворені сектори з питань взаємодії з правоохоронними органами, оборонної, мобілізаційної та режимно-секретної роботи [10].

Певними повноваженнями з питань оборонної та мобілізаційної роботи наділені також виконавчі органи місцевого самоврядування, причому, винятково в межах т.зв. делегованих повноважень (тобто ці повноваження мають державну, а не самоврядну природу). Зокрема, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

1) сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в ЗСУ, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

2) бронювання робочих місць для військовозобов’язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;

3) організація та участь у здійсненні заходів, пов’язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території;

4) вирішення відповідно до законодавства питань, пов’язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам ЗСУ службових приміщень і житлової площі, інших об’єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

5) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

6) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;

7) здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення [11].

Відповідно до цих норм місцевими радами, як правило, утворюється виконавчий орган із зазначених питань.

ВК з питань виконання покладених на нього повноважень також знаходиться у постійній взаємодії з воєнізованими формуваннями та їх органами управління. Так, на управління Міністерства з питань надзвичайних ситуацій України в АРК, областях, містах Києві та Севастополі покладені функції захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій не лише техногенного, природного, але й військового характеру [12].

Суто місцевими органами ВУ є територіальні органи Військової служби правопорядку, що прийшли замість військових комендатур. Відповідно до Закону України «Про військову Службу правопорядку у Збройних Силах України» [13] основними її завданнями є:

- участь в охороні військових об’єктів та забезпеченні громадського порядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях;
- провадження у встановленому законом порядку дізнання у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями ЗСУ та військовозобов’язаними під час проходження ними зборів, працівниками ЗСУ під час виконання ними службових обов’язків або в розташуванні військових частин;
- захист майна ЗСУ від розкрадання та інших злочинних посягань;

- забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів;
- участь у гарнізонних заходах;
- виконання у передбачених законом випадках рішень про утримання військовослужбовців на гауптвахті;
- забезпечення виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до утримання у дисциплінарному батальйоні;
- сприяння у межах своєї компетенції іншим органам дізнання, органам попереднього (досудового) слідства та суду, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління, підприємствам, установам, організаціям у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків;
- участь у протидії диверсійним проявам та терористичним актам на військових об'єктах.

Висновки. В системі ВОД, поряд із загальнодержавною ланкою, склалася окрема територіальна (місцева) підсистема. ДУ ВОД на територіальному (місцевому) рівні в Україні у теперішній час представляє складну структуру органів та посадових осіб:

1) органи військового управління (в межах ЗСУ);
2) місцеві державні адміністрації;
3) територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади;
4) виконавчі органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм функцій в межах ВОД.

Головним елементом місцевого ВУ є військові комісаріати, що утворюються на верхньому та середньому рівні територіального поділу. Військові комісаріати у теперішньому вигляді, перебуваючи в межах системи військового управління, як частина ЗСУ, володіють багатьма рисами, що наближають їх до місцевих органів виконавчої влади.

**Висновки**. Дослідження місцевої ланки ВУ у системі ДУ можуть бути продовжені в напрямі вивчення механізмів взаємодії між місцевими органами військового управління та громадськими організаціями з метою забезпечення дієвого громадського контролю за воєнною організацією держави.

**Література.**


1. Давтян С. Г. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні: Навч. посіб. [Текст] / С. Г. Давтян, А. М. Пойченко, С. Є. Саханенко С. Є. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
2. Про затвердження положення про військові комісаріати/ Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2001 № 1235.
3. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук [Електронний ресурс] / Ю. В. Мельник; Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. – К., 2006. – 18 с.
4. Про Положення про військові комісаріати/ Указ Президента України від 15.02.1994 № 48/94 (втратив чинність)
5. Давтян С. Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. [Електронний ресурс] / С. Г. Давтян; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2008. – 20 с.
6. Слуговін В. І. Трансформація системи державного управління у військовій сфері: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. [Електронний ресурс] / В. І. Слуговін; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2004. – 20 с.
7. Про затвердження Положення про територіальний центр комплектування військовослужбовцями за контрактом: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2007 р. № 1054.
8. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах ветеранів: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2007 № 1262.

9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № XIV.

10.Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій від 1 серпня 2007 р. № 996.

11.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280-97-ВР.

12.Про затвердження Положення про Головне управління (управління) МНС України в АРК, областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи №686 від 24.10.2006.

13.Про військову Службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 № 3099-III.

**УДК 352.075.1(1-87)**

**Карпенко Владислав Вікторович**

*докторант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*к.держ.упр.*

# МІЖСЕКТОРНЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ ГРОМАД: СВІТОВИЙ ДОСВІД

*У статті наводяться найбільш успішні приклади світового досвіду міжсекторного партнерства в процесі розвитку громад із подальшою адаптацією при розробці та виконанні національних та регіональних програм розвитку територій; розкриваються особливості та основні механізми стратегій «Розвиток громад на основі ресурсів» (ABCD – Asset Based Community Development), «Оцінка людьми свого здоров'я» (PATH - People Assessing Their Health), а також тристоронньої синергетичної моделі «WIN-WIN-WIN» компанії «Honey Care Africa».*

**Ключові слова:** *міжсекторне партнерство, територіальна громада, моделі розвитку громад.*

**Karpenko Vladyslav**

# INTERNATIONAL EXPERIENCE IN INTER-SECTOR PARTNERSHIP FOR COMMUNITY DEVELOPMENT

The article covers best international practices of inter-sector partnership in community development with further adaptation for implementation of national and regional territorial development. It also describes inter-sector partnership strategies, including *ABCD – Asset Based Community Development*, *PATH - People Assessing Their Health*, and three-partite synergetic model *WIN-WIN-WIN* from *Honey Care Africa* organization.

**Keywords:** inter-sector partnership, territorial community, community development models.

**Карпенко Владислав Викторович**

# МЕЖСЕКТОРНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ ОБЩИН: МИРОВОЙ ОПЫТ

*В статье рассматриваются наиболее успешные примеры мирового опыта межсекторного партнерства в процессе развития общин с последующей адаптацией при разработке и исполнении национальных и региональных программ развития территорий; раскрываются особенности и основные механизмы стратегий «Развитие общин на основе ресурсов» (ABCD – Asset Based Community Development), «Оценка людьми своего здоровья» (PATH - People Assessing Their Health), а также трехсторонней синергетической модели «WIN-WIN-WIN» компании «Honey Care Africa».*

**Ключевые слова:** *межсекторное партнерство, комплексное развитие, территориальная община, модели развития общин.*

**Постановка проблеми.** Зміна підходів у розвитку громад від «занурення в безкінечні проблеми» до використання «карти ресурсів», запропонована в середині 1980-х років Джоном Крецманом, Джоном Макнайт, Джері Вейдом та іншими дослідниками, суттєво оновила методологічний інструментарій теорії територіального управління. Так, замість концентрації на «дефіциті», формуванні проблем громади, які потребують подальшого аналізу, пріоритезації та поступового вирішення, розвиток «можливостей» передбачає вивчення наявних ресурсів, потенціалу громади, які представлені людьми, асоціаціями (громадськими організаціями та об'єднаннями), а також різними установами [11; 12]. Запровадження зазначеного підходу міжсекторного партнерства отримало свій подальший розвиток у багатьох дослідницьких установах США, Канади та Європи, результатом чого є розробка стратегій «Розвиток громад на основі ресурсів» (ABCD – Asset Based Community Development), «Оцінка людьми свого здоров'я» (PATH – People Assessing Their Health) та інших.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначимо, що в Україні надто мало досліджень щодо світового досвіду розвитку територіальних громад. Як правило, вони зорієнтовані на правовому регулюванні діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (опис законодавства). Серед актуальних робіт зазначимо праці О. В. Безуглого [1], О. Г. Лиски [3], П. І. Шилепницького [7] та інших. Серед іноземних робіт провідними є праці вчених із Канади, США та Великобританії, де питанням розвитку громад та міжсекторного партнерства приділяється відповідна увага не тільки на рівні теоретичних досліджень, а й на рівні національних та регіональних програм і законодавчих актів. Серед таких дослідників можна виокремити М. Боппа, Д. Бопп [9], К. Колліна [10], Т. Коннінгема [15], К. Флора [11; 12], Д. Кротцмана [2], Е. Меси[15], Д. Себанті [10], И. Сьюзен [10] та інших.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Аналізуючи проблеми практичного впровадження міжсекторного партнерства на найнижчому рівні державно-владного механізму в Україні – рівні сільських територіальних громад, можна констатувати нерозуміння самого підходу як із боку владних органів, так і неурядових організацій, відсутність знань та навичок інноваційних моделей, запроваджених у різних країнах світу. Необхідність урахування комплексу соціальних, культурологічних, гендерних та інших факторів спонукає до концептуальної розробки провідних методологічних підходів розвитку громад, їхніх адаптацій та поширення серед зацікавлених сторін.

**Мета.** Метою статті є вивчення світового досвіду моделей міжсекторного партнерства в процесі розвитку територіальних громад, його можливої адаптації до вітчизняних реалій із подальшим впровадженням задля забезпечення розробки та виконання національних та регіональних програм розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Робота над розвитком громад часто вмотивована потребою подолати негаразди та труднощі. Через це неурядові організації та держава вважають, що громади мають величезну

кількість проблем. Як наслідок – люди в громадах усвідомлюють це та починають представляти себе зовнішнім організаціям як «громаду з потребами». Таким чином, ненавмисно, відносини з організаціями зовнішньої допомоги зміцнюються, а не слабшають. Даний підхід західними вченими був названий таким, що орієнтований на дефіцит або проблеми (DCBA – Deficit Community Based Approach). На відміну від нього, стратегія «Розвиток громад на основі ресурсів» (ABCD – Asset Based Community Development) має інші вектори та застосовує принципово іншу стратегію. У рамках цього підходу, замість того щоб зосереджуватись на потребах та проблемах, громади заохочуються до того, щоб визначати свої активи та ресурси. Це передбачає соціальні активи: спроможність організовуватися, сильне лідерство, мережування та обмін знаннями щодо виживання та інновацій. Це шлях, який дає змогу долучити традиційні активи до економічної діяльності: працю, фінанси, заощадження, інвестиції, природні ресурси та інфраструктуру. Підхід ABCD застосовує широкий спектр популярних навчальних інструментів, щоб допомогти людям визначити різні типи активів та знайти нові перспективи, мотивує громаду до прийняття проактивної позиції та розвитку, мобілізації резервів задля використання економічних можливостей та відкриття нових ресурсів (охорона здоров'я, освіта та інші базові послуги), до яких вони мають прагнути [15, с. 328].

Принцип, за яким працює методологія ABCD, ґрунтується на міжсекторному партнерстві, коли громади та зовнішні заклади (організації) на основі оцінювання та усвідомлення потреб (наприклад, соціальних активів, історії спільної діяльності, особистісному потенціалу окремих членів громади та їхні навичок) здатні відновити віру у власні сили та мобілізувати прагнення заради досягнення спільної мети. Із часом така діяльність стає показником місцевої спроможності, яку можна використовувати як засіб привернення уваги інвесторів та тих, хто готовий підтримати громаду [15, с. 304].

Ще однією стратегією, що ґрунтується на міжсекторному партнерстві та використанні власних ресурсів, є «Оцінка людьми свого здоров'я» (PATH –

People Assessing Their Health)[*]. Це процес, що використовує оцінку впливу здоров'я мешканців громади задля розбудови спроможності людей стати активними учасниками в прийнятті рішень, ґрунтується на принципах освіти дорослих та на припущенні, що люди більше знають про те, що є запорукою здоров'я їхньої громади.

Історія PATH починається з 1996 року із заснування мережі PATH у Канаді, до складу якої ввійшли різні особи та організації, зацікавлені в збереженні здоров'я громад, котрі зібрались разом для обміну ідеями та рекомендаціями, які б допомогли громадам критично проаналізувати фактори, що впливають на здоров'я їхніх громад через використання процесу PATH.

Цей процес було ініційовано в кількох громадах регіону Нової Шотландії Канади, де діяли ради з питань здоров'я та інші громадські організації. У цей час система охорони здоров'я Нової Шотландії проходила процес реформування та децентралізації. Громадам пропонувалося брати відповідальність за своє здоров'я, проте вони не мали належних знань та навичок для того, щоб критично оцінити дану ситуацію.

Оцінка людьми свого здоров'я проходила також і в інших регіонах Канади (так званий PATHways, 1997 [4; 13]). PATH також було ініційовано в двох селах у Західній Бенгалії (Індія). У партнерстві з Асоціацією соціального розвитку та охорони здоров'я в Колкаті, PATH було представлено групі самодопомоги жінок у Чандамарі, Муршидабаді та керівному комітету проекту із сільського туризму в Мукутманіпурі. В обох ситуаціях селяни могли критично проаналізувати фактори, що визначають їхнє здоров'я, та розвинути інструмент для оцінки впливу майбутніх проектів або програм. Нещодавно процес PATH було впроваджено Центром місцевих знань та організаційного розвитку (Centre for Indigeous Knowledge and Organizational Development) у Аккрі (Гана), а також в інших країнах.

[*] Зазначимо, що із аналогічним скороченням «PATH» існує міжнародна неприбуткова організація «Програма оптимальних технологій в охороні здоров'я» – Program for Appropriate Technology in Health [5], яка не використовує стратегією «Оцінка людьми свого здоров'я» - People Assessing Their Health в своїй роботі.

Основними механізмами PATH є «Оцінка впливу на стан здоров'я людини» (HIA – Health Impact Assessment) та «Оцінка впливу на стан здоров'я громади» (CHIA – Community Health Impact Assessment). Оцінка впливу на стан здоров'я людини (HIA) є порівняно новим, але таким, що швидко розвивається, підходом до аналізу того, як економічні, політичні, соціальні та екологічні програми та політика можуть впливати на загальний стан здоров'я людей. Він використовується урядом Канади, а також деякими урядами Європи, Австралії та Нової Зеландії [10].

Міжнародний Консорціум оцінювання впливу на стан здоров'я людини (IMPACT – International Health Impact Assessment Consortium) визначає HIA як «оцінку впливів специфічних дій на здоров'я визначеного населення». Їхня подвійна мета – проаналізувати потенційний вплив на здоров'я (як позитивний, так і негативний) політики, програм та проектів, а також покращити якість державної політики прийняття рішень через рекомендації про передбачення позитивних впливів на здоров'я та мінімізації негативних [10].

Разом з HIA, оцінка впливу на стан здоров'я в громаді (CHIA) є шляхом актуалізації питання охорони здоров'я під час дискусій щодо державної політики. Це можна розглядати як стратегію, що підтримує та заохочує активну участь поінформованої громади в плануванні та розробці політики. CHIA розглядає широкий спектр факторів як у секторі охорони здоров'я, так і поза ним, і таким чином є корисною для оцінювання будь-якої політики, програми, проекту чи послуги, що буде впливати на населення. CHIA не має на меті визначити, чи правильною є та або інша політика. Вона передусім рекомендує та пропонує шляхи збільшення вигоди або позитивного впливу політики чи програми з метою мінімізувати потенційну шкоду та негативний вплив.

Найбільш ефективною технікою, яка використовується в процесі PATH, є «структурований діалог», тобто розповідь історій та дискусія. Ця техніка підкріплює думку про те, що дорослі найбільше вчаться на своєму життєвому досвіді. Підхід розповіді історій, який змодельований на принципах навчання дорослих, дає можливість людям відштовхуватися від свого досвіду та, як

наслідок, визначати майбутні кроки, ґрунтуючись на новому розумінні. Головне – заохотити людей думати про здоров'я в широкому розумінні, а не тільки про медичні послуги. Використовуючи спеціальні техніки, можна дати відповідь на питання: що є необхідним для того, щоб громада була здоровою? [10]

Оцінка впливу на стан здоров'я в громаді є найбільш ефективною, коли використовується до того, як починає впроваджуватися та чи інша політика чи програма. Вона також може використовуватися у фазі виконання програми чи політики задля визначення сфер процесу коректування.

Таким чином, PATH пропонує застосовувати оцінку впливу на здоров'я громади як стратегію або шлях до покращення участі громади в плануванні програм з охорони здоров'я та в прийнятті рішень. Одним із конкретних елементів стратегії є розвиток інструменту оцінки впливу на здоров'я громади (CHIA): ресурс, який пропонує системний підхід до оцінки політики й програм. Прикладом може слугувати інструмент, який було розроблено Радою з питань здоров'я громади канадського міста Антигоніш [6]. Перспективне усвідомлення себе здоровою громадою є дуже дієвим першим кроком для з'ясування конструктивних пріоритетів. Це може бути доповнене підходами та інструментами, що допомагають членам громади визначити їхні ресурси та стратегії для розвитку.

Ще одним цікавим підходом до розвитку міжсекторного партнерства в процесі розвитку сільських громад є тристороння модель «WIN-WIN-WIN» (win – переклад з англійської – виграш, перемога), яку запропонувала та впровадила в життя компанія «Honey Care Africa» (переклад з англійської: honey – мед; care – дбайливість, любов тощо) на чолі з Фаруком Джива (Farouk Jiwa) у Кенії 2000 року [8; 14]. Саме ця модель була визнана однією з найбільш успішних і отримала визнання з боку різних донорських міжнародних організацій, які займаються розвитком громад, зокрема, DANIDA, TACIS, ПРООН, Фонд Сороса, Світовий Банк, Світовий самміт зі сталого розвитку та ін.

Дана модель передбачає розвиток економічної, соціальної та екологічної цінності одночасно із процесом радикального переналаштування динаміки

відносин між приватним сектором, громадськими й донорськими організаціями та сільськими громадами.

Стимулом для розвитку цієї тристоронньої моделі синергетичного «WIN-WIN-WIN» партнерства стало усвідомлення необхідності більш активної участі приватного сектору в процесі розвитку Кенії, оскільки саме він має чимало результативних рішень і цінний досвід, не впроваджені комплексно раніше.

У той же час «Honey Care» визнала необхідність доповнити набір знань навичками й досвідом, які мали громадські організації, що працювали в галузі розвитку аграрного сектору. Для кожної зі сторін моделі (приватний сектор, громадські організації, громади), розуміючи й визнаючи їхнє різне походження й завдання, було обґрунтовано конкретні й взаємодоповнюючі ролі.

1. Організації приватного сектору вносять економічну реальність у проект, забезпечують дієвість проекту та реалістичність у ринкових умовах. Раніше на це не звертали увагу, навіть тоді, коли громадські організації з розвитку сектору намагалися виступати сполучною ланкою в розвитку ринку й ринкової інфраструктури.

У випадку «Honey Care» це були гарантії для пасічників – виробників меду в придбанні продукції за обґрунтованими та фіксованими цінами з одночасною оплатою готівкою. У свою чергу, приватна компанія «Honey Care» обробляє й упаковує мед та продає його, а також надає підтримку у вигляді навчання та технічної допомоги для забезпечення максимальної виробничої продуктивності бджолосімей та якості продукції.

2. Відповідно до цієї моделі організації розвитку приватного сектору (недержавні організації, донори, або міжнародні організації розвитку) повинні мати досвід у роботі із сільськими громадами та охоплювати якомога більше сільських районів, що робить їх ідеальним каналом для спілкування фізичних осіб, суспільних груп і організацій приватного сектору.

Крім того, організації розвитку приватного сектору також відіграють важливу роль, діючи як первинні арбітри й посередники у цій системі: у разі виникнення будь-яких непорозумінь між приватним сектором та сільськими

громадами зазначені організації розвитку можуть втрутитися задля вирішення проблемних питань.

Ця система стримувань і противаг (де кожен учасник несе відповідальність відносно двох інших сторін) здійснюється в даній моделі через систему контрактів. Так, організації приватного сектору є підзвітними як громадській організації секторального розвитку, так і сільським громадам, що дає змогу, наприклад, запобігти експлуататорським відносинам між приватним сектором, фермерами та селянами.

У деяких випадках секторальні організації розвитку також виступають як співвиконавці проекту, надаючи допомогу у вигляді кредитів, навчання тощо. Наприклад, «Honey Care» допомагає в придбанні вуликів, бджолосімей, інвентарю а також отриманні навчання. У свою чергу ці позики швидко повертаються після продажу меду. Цей механізм секторальних організацій розвитку виявився набагато ефективнішим ніж підтримка звичайних кредитних установ, а також дав змогу створити так званий "оборотний фонд", де акумульовані після певного періоду часу кошти можуть бути перерозподілені на інші проекти.

3. Третім партнером у цій симбіотичній моделі є сільські громади й малі фермери – виробники меду. Вони є одними з основних осіб при створенні сприятливого середовища для початку бджільництва, а саме: адекватні тренінги, легкий доступ до кредитів, поточна консультаційна підтримка, гарантований ринок для своєї продукції на взаємовигідних умовах і швидких розрахунках.

Схематично ця модель «WIN-WIN-WIN» тристороннього партнерства «Honey Care» може бути представлена наступним чином: створення приватної компанії «Honey Care» було обумовлено необхідністю більш активної участі приватного сектору в розвитку сільського господарства й скорочення бідності в Кенії. У той же час, на відміну від інших агропромислових організацій приватного сектору, «Honey Care» вирішила зосередитися насамперед на підтримці самозабезпечення й діяльності дрібних фермерів у сільських районах

Кенії, більшість з яких живуть за межею бідності, заробляючи менше 1 дол. США на день [14].

**Висновки**. Узагальнюючи приклади світового досвіду міжсекторного партнерства в процесі розвитку громад, можна зробити деякі висновки щодо особливостей такої співпраці.

Розвиток на основі аналізу потреб, а не пропозицій допомоги, перебудовує логіку донорів у зворотному напрямку. Це означає, що розвиток впроваджується місцевими громадами, а не ззовні. Іншими словами, розвиток забезпечується не «запрошенням» до виконання грантового проекту відповідно до планів, що затверджуються «нагорі», а навпаки, відповідаючи на пропозиції, які надходять від місцевої громади.

Чим раніше місцеві асоціації починають контролювати проекти, тим краще. Коли громада бере на себе контроль та звітність, забезпечується відчуття відповідальності та є ознакою того, що бідність буде подолано, повертається віра в можливості, що існують навколо. Рішення проблем можуть бути знайдені шляхом поєднання внутрішнього та зовнішнього досвіду в процесі усвідомленої генерації інноваційних ідей та оновленого, позитивного мислення.

Побудова розгалуженої інфраструктури є пріоритетним завданням на самому початку розвитку громади. Однак не тільки інфраструктура як така, є важливою для подальшої економічної діяльності, а й співпраця в досягненні чогось конкретного, що має наочний результат (наприклад, водопостачання в кожний будинок) і забезпечує плідну основу для загального навчання та інновацій.

Більш успішним є впровадження тих проектів, які передбачають залучення ресурсів самих мешканців та є пріоритетами місцевих програм, тобто поєднують фінансування з донорських джерел, органів державної влади або місцевого самоврядування та безпосередньо внесків місцевого населення. Принциповим у досягненні успіхів впровадження таких проектів є усвідомлення стратегічних завдань донорських організацій та проектів. Різні

донори зацікавлені в різних аспектах ініціатив: одні разом із місцевим населенням будуть фінансувати розвиток інфраструктури (зведення будівель та закупівля обладнання); інші – такі сфери, як соціальну медіацію, координацію учасників, навчання технічним навичкам тощо.

У свою чергу, урахування набутого світового досвіду міжсекторного партнерства в процесі розвитку громад, його адаптація до українських реалій і розробка конкретних рекомендацій до вдосконалення національних та місцевих програм впровадження політики міжсекторного партнерства заради розвитку місцевих громад є одним із пріоритетних напрямків розвитку громадянського суспільства й потребують подальшого наукового дослідження.

**Література.**


1. Безуглий О. В. Світовий досвід організації сталого розвитку територіальної громади / О. В.Безуглий // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: ХарРІ НАДУ «Магістр».- 2006.- Вип. 3 (15). – С.153–158.
2. Кретцман Джон П. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади / Джон П. Кретцман, Джон Л. Макнайт; переклад з англійської. – К: Четверта хвиля, 2006. – 256 с.
3. Лиска О. Г. Сучасні підходи до розвитку територіальних громад / О. Г.Лиска // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса: ОРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 3(31). – С. 208–214.
4. Політика розвитку громади у Новій Шотландії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ced.org.ua/ukr/05.10.2006/sco/11.Nova ScotiaCommunity DevelopmentPolicy_ukr.doc.
5. Програма оптимальних технологій в охороні здоров’я – міжнародна неприбуткова організація. PATH – Program for Appropriate Technology in Health. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.path.org.

**6.** Ресурсний центр для жінок міста Антигоніш. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.antigonishwomenscentre.com/reports.htm.

**7.** Шилепницький П. І. Особливості впровадження проектів державно-приватного партнерства. Уроки для України / П. І. Шилепницький // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – 2010. – С. 1014–1018. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/ 2010_3/tom3/1014.pdf.

**8.** Attacking Poverty While Improving the Environment: Towards Win-Win Policy Options / Poverty and Environment Initiative. — S. a., S. l. — vii, 78 p.

**9.** Bopp M. Re-Creating the World: A Practical Guide to Building Sustainable Communities / M. Bopp, J. Bopp.. – Cochrane, Alberta: Four Worlds Press., 2001. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.4worlds.org/4w/ resourcecatalogue.html.

**10.** Cameron C. Facilitating Communities in Designing and Using Their Own Community Health Impact Assessment Tool // Cameron Colleen, Ghosh Sebanti, Eaton Susan. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:YrD8FkSTdfYJ:www.coady.stfx.ca/tinroom/assets/file/CameronEIAR2010.pdf+people+assessing+their+health&hl=ru&gl=ua&pid=bl&srcid=ADGEESg7kWm7Y77uj3NnVQh0rXz6jYW2uwZSmHuTfdvPfsFk-ThZaWtbD8oDyZcv95TMUQPDkA6RtXZ33-b2OSyUt6K0ruIPORmnoUqGDw3jKP7t8RCiC3qsSEx37kuhASODDHxMRLvq&sig=AHIEtbTo9OyE19Sz_cQ3dnRkp8KY38Rkjg

**11.** Flora Cornelia Butler. Innovations in Community Development / Cornelia Butler Flora // Rural Development News. Winter 1997-1998. Vol 21/ #3. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.soc.iastate.edu/extension/ncrcrd/rdn/ RDN%2021-3.pdf.

**12.** Flora Cornelia Butler. Innovations in Community Development (Part 2) / Cornelia Butler Flora // Rural Development News. Winter 1997-1998. Vol 21 /

#4. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.soc.iastate.edu/extension/ncrcrd/rdn/RDN%2021-4.pdf.

**13.** Gillis Doris E. The 'people assessing their health' (PATH) Project: Tools for community health impact assessment / Doris E. Gillis // Canadian Journal of Public Health. Date: November 01, 1999. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.highbeam.com/doc/1P3-49392816.html.

**14.** Jiwa F. Honey Care Africa's tripartite model: an innovative approach to sustainable beekeeping in Kenya. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.apimondia. org/apiacta/slovenia/en/jiwa.pdf.

**15.** Mathie A. From Clients to Citizens. Communities changing the course of their own development / Alison Mathie, Gordon Cunningham. – UK Practical action Publishing., 2008. – 378.

**УДК 330.332**

**Комашенко Тетяна Андріївна**
*аспірант кафедри економічної політики*
*НАДУ при Президентові України*

# ІНСТИТУТИ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ

*У статті висвітлено інституціональні механізми розвитку державної інвестиційної інфраструктури, визначено проблеми та подальші перспективи розбудови інститутів державної інвестиційної інфраструктури, обґрунтовано необхідність визначення на законодавчому рівні категорії «інвестиційний проект» та внесення відповідних змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність».*

***Ключові слова:*** *інституціональні механізми розвитку, інститути державної інвестиційної інфраструктури, інвестиційний та інноваційний проекти.*

**Komashenko Tatyana**

# INSTITUTIONS OF PUBLIC INVESTMENT INFRASTRUCTURE: MECHANISMS OF DEVELOPMENT

*The institutional mechanisms of public investment infrastructure were considered in this article. The problems and perspectives of the development of government institutions were identified. The indispensability of definition in low the category «investment project» was proved.*

***Key words:*** *institutional mechanisms of development, institutions of public investment infrastructure, investment and innovation projects.*

**Комашенко Татьяна Анлдреевна**

# ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ: МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ

*В статье раскрыты институциональные механизмы развития государственной инвестиционной инфраструктуры, определены проблемы и дальнейшие перспективы создания институтов государственной инвестиционной инфраструктуры, обосновано необходимость определения на законодательном уровне категории «инвестиционный проект» и внесения соответствующих изменений в Закон Украины «Об инвестиционной деятельности».*

***Ключевые слова:*** *институциональные механизмы развития, институты государственной инвестиционной инфраструктуры, инвестиционный и инновационный проекты.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до функцій, які реалізує держава, вона виступає не тільки регулятором інвестиційної діяльності, а й ще безпосередньо інвестором. Держава як інвестор, на нашу думку, окрім фінансування тих галузей та виробництв, продукція яких має загальнодержавний характер (військово-промисловий комплекс, об’єкти загальнодержавної інфраструктури, магістралі, термінали тощо), повинна брати на себе ще й функції щодо забезпечення вкладень у базисні інновації, які призводять до структурної перебудови економіки та у стратегічні проекти. З метою створення умов для здійснення прямих державних інвестицій необхідні відповідні інститути, які б реалізовували державні інтереси як шляхом безпосередніх інвестицій в інноваційні проекти, так і кредитів суб’єктів інноваційної діяльності, тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання становлення та розвитку інвестиційної інфраструктури, а також висвітлення державної підтримки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів розглядаються у працях вітчизняних науковців: В. Геєця, М. Москвіна, П. Бєлєнького, В. Юрчишина, О. Іваницької, Ю. Бажала, В. Мартиненка, В. Семиноженка,

С. Тігіпка; західних – С. Кортума, Т. Хелмана, О. Попова, М. Пурі, П. Розенбума. Проблематика розвитку інвестиційної інфраструктури та основних її інститутів як в розвинутих країнах, так і в країнах з транзитивною економікою знайшла своє відображення в роботах зазначених авторів. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання інституційного розвитку державної інвестиційної інфраструктури.

**Мета дослідження** полягає у висвітленні особливостей розвитку інститутів державної інвестиційної інфраструктури, обґрунтуванні необхідності якісних змін у напрямку реформування даних інститутів, а також розвитку правового поля інвестиційної діяльності тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні формування інститутів державної інвестиційної інфраструктури почалось на початку 90-тих років. Так, у 1992 році було засновано Державний інноваційний фонд (надалі – Держіннфонд) з метою фінансування заходів щодо забезпечення розвитку і використання досягнень науки і техніки в Україні [[1]. Створення Держіннфонду було передбачено статтею 38 ЗУ «Про наукову та науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 № 1977–XII ( на сьогоднішній день дана стаття не виключена із ЗУ «Про наукову та науково-технічну діяльність», тільки зупинена дія ч.4 ст. 38 щодо формування коштів Держіннфонду) [19]. Відповідно до п.2 постанови Кабінету Міністрів України від 18.02. 1992 № 77 «Про створення Державного інноваційного фонду» були визначені обов’язкові внески господарюючих суб’єктів до Держіннфонду [1]. Підприємства, об’єднання та організації відраховували до Держіннфонду кошти у розмірі 1% від обсягу реалізації продукції (робіт, послуг). Посередницькі, оптові, постачальницько-збутові організації, банки ці відрахування здійснювали від обсягу валового доходу. Указані відрахування включались в собівартість продукції (робіт, послуг). Згідно з постановою із загальної суми відрахувань 30 % в обов’язковому порядку треба було перераховувати в Державний інноваційний фонд. Інші 70% перераховувалися підприємствами, об’єднаннями, організаціями в галузевий спеціальний фонд позабюджетних

коштів, якщо такий фонд утворювався міністерством або відомством. Кошти відрахувань, віднесені на собівартість продукції (робіт, послуг), але не перераховані міністерствам, відомствам, мали вилучатися податковими органами в Державний бюджет. У 1995 році було прийнято нове Положення про Держіннфонд, згідно з яким дана установа була підвідомча Кабінету Міністрів України та відповідно до покладених на неї завдань проводила комплексну експертизу та відбір інноваційних проектів з метою подальшого їх фінансування на поворотній основі шляхом надання інноваційної позички, інвестицій та лізингу [2]. Кошти Держіннфонду формувались за рахунок частини бюджетних коштів, що виділялись державою для підтримки науково-технічної діяльності; позабюджетних надходжень у вигляді обов'язкових внесків підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; повернення коштів інноваційної позички, лізингу та інвестиційного внеску і частини прибутку від реалізації інноваційних проектів відповідно до чинного законодавства; добровільних внесків юридичних і фізичних осіб.

З метою удосконалення роботи Держіннфонду у 1998 році було прийнято оновлене Положення про Держіннфонд, у якому було визначено основні завдання та функції даного інституту, а також віднесено Держіннфонд до сфери управління Міністерства України у справах науки і технологій[1] (3). Відповідно до завдань Держіннфонд мав здійснювати фінансування інноваційних проектів через свої регіональні відділення, інноваційні структури, що належать до сфери його управління, шляхом інвестиційного вкладу, надання позики, а також договору лізингу з виконавцями інноваційних проектів та організації з ними сумісної діяльності. Відповідно до Порядку формування та використання коштів Держіннфонду, кошти були направлені для фінансового забезпечення впровадження науково-технічних розробок і нових технологій, освоєння нових видів продукції відповідно до загальнодержавних, галузевих, регіональних

[1] Міністерство України у справах науки і технологій було ліквідовано та утворено Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності. У 2000 році була проведена реорганізація та утворено Міністерство освіти і науки України , що являється правонаступником Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності.

інноваційних пріоритетів та результатів державних науково-технічних програм. Забезпечення цих заходів у сфері інноваційної діяльності здійснювалось Держіннфондом шляхом фінансування інноваційних проектів та їх супроводження [4]. У постанові Кабінету Міністрів України від 06.09.1998 № 1242 «Про затвердження Порядку формування та використання коштів Державного інноваційного фонду» вперше на законодавчому рівні було надано визначення інноваційного проекту як комплексу взаємопов'язаних заходів інвестиційного характеру, спрямованих на комерційне застосування науково-технічних розробок, освоєння нових видів продукції, послуг, впровадження новітніх технологій [4]. Проект повинен був оформлятись відповідно до вимог Держіннфонду у вигляді формалізованого опису і включати техніко-економічне обґрунтування та бізнес-план. Це мало суттєве значення для подальшого розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. По-перше, зазвичай інноваційна діяльність пов'язана з виконанням інноваційного проекту будь-яким суб'єктом господарювання. По-друге, чітко окреслено взаємозв'язок інвестицій та інновацій – для реалізації інноваційного проекту необхідно здійснити комплекс заходів, що мають інвестиційний характер. Отже, на нашу думку, можна говорити про інноваційний проект передусім як інвестиційний, для здійснення якого необхідні достатні інвестиційні ресурси. По-третє, державне регулювання інноваційної діяльності, зокрема, здійснюється шляхом фінансової підтримки виконання інноваційних проектів, що пізніше буде відображено у ЗУ «Про інноваційну діяльність» [14] тощо.

Згодом Держіннфонд був ліквідований [5] та утворена Українська державна інноваційна компанія (далі – УДІК) як небанківська фінансово-кредитна установа, що була спочатку підпорядкована Міністерству освіти та науки, потім Міністерству промислової політики, а з утворенням Державного агентства з інвестицій та інновацій (надалі – Держінвестицій) УДІК підпорядковувалось даному органу виконавчої влади. Основні завдання УДІК були направлені на організацію роботи з відбору та експертизи інноваційних проектів, спрямованих на забезпечення розвитку економіки; фінансування інноваційних

проектів, спрямованих на впровадження прогресивних науково-технічних розробок і технологій у виробництво, освоєння випуску нових видів продукції шляхом надання підприємствам кредитів, їх інвестування та провадження з ними спільної діяльності; залучення позабюджетних джерел, у тому числі іноземних, для фінансування інноваційних проектів; забезпечення повернення інноваційних позик Державного інноваційного фонду шляхом запровадження управління борговими зобов'язаннями дебіторів [6]. Статутний капітал УДІК формувався за рахунок коштів, одержаних від повернення дебіторської заборгованості виконавцями інноваційних проектів за інноваційними позиками, наданими у 1992–2000 роках Держіннфондом та його регіональними відділеннями та прибутку, який формувався за рахунок доходів, одержаних УДІК від усіх видів діяльності. Кошти УДІК складались із власних коштів (статутного капіталу), залучених коштів та бюджетних асигнувань. Залучення коштів УДІК провадилось за рахунок вітчизняних та іноземних інвестицій, в тому числі кредитів (кредитних ліній), наданих Україні іноземними державами, міжнародними фінансовими організаціями та іноземними банками відповідно до міжнародних договорів України, добровільних внесків юридичних і фізичних осіб, інших джерел, не заборонених законодавством. Кошти УДІК спрямовувались на фінансування, відповідно до законодавства, витрат, пов'язаних з проведенням маркетингового дослідження ринку; підготовкою бізнес-планів інноваційних та інвестиційних проектів; організацією проведення аудиту фінансового стану та звітності заявника і виконавця; організацією та проведенням експертизи, фінансово-економічного аналізу інноваційних та інвестиційних проектів; організацією і наданням юридичних та інших консалтингових послуг; проведенням моніторингу ринку цінних паперів, збиранням та аналізом інформації щодо підприємств, які є емітентами цінних паперів; участю у розробленні регіональних програм інноваційної та інвестиційної діяльності; виконанням і фінансуванням інноваційних та інвестиційних проектів; випуском цінних паперів (облігацій, векселів тощо) та здійсненням операцій з ними; здійсненням контролю за ефективним та

цільовим використанням наданих нею коштів; забезпеченням своєчасного повернення виконавцями наданих їм УДІК коштів та виконання інших умов договорів; управлінням і супроводженням інноваційних та інвестиційних проектів; утриманням УДІК, її регіональних відділень, філіалів та представництв; сплатою до бюджетів податків, зборів та внесенням інших обов'язкових платежів; формуванням резервного (страхового) та інших фондів; зміцненням матеріально-технічної бази УДІК, соціальним забезпеченням трудового колективу, матеріальним заохоченням працівників і вирішенням інших питань. Фінансування інноваційних та інвестиційних проектів здійснювалось у формі надання фінансового або товарного кредиту, фінансового або оперативного лізингу (оренди) або в іншій формі, а також шляхом організації сумісної діяльності з виконавцями, іншими учасниками інноваційної та інвестиційної діяльності. Відповідно, фінансовий кредит надавався, як правило, для фінансування не більш як 80 відсотків вартості інноваційного або інвестиційного проекту на період до трьох років, а в окремих випадках згідно з рішенням правління УДІК – до п'яти років. Розміри відсоткових ставок за кредитними операціями УДІК обумовлювались у договорі залежно від кредитного ризику, попиту і пропозиції, що складаються на кредитному ринку, терміну використання кредиту, інших факторів. Фінансування інноваційного та інвестиційного проекту незалежно від форми фінансування здійснювалось за умови оформлення відповідно до законодавства гарантії, застави та інших видів забезпечення повернення коштів заявником або виконавцем [7].

Відповідно до Постанови КМУ від 05.05.2003 № 655 УДІК виступила засновником публічного акціонерного товариства «Український банк реконструкції та розвитку» (далі – Банк) зареєстрованого Національним банком України 19 березня 2004 року, 99,99% частки в статутному капіталі якого належить державі в особі компанії [8].

Передумовою для створення Банку був аналіз стану інноваційної сфери в Україні за останні роки, який дав змогу констатувати, що сприятливих умов для

розвитку інновацій ще не створено. Таким чином, з метою сприяння розвитку інноваційної діяльності в Україні через надання банківських послуг підприємствам, що займаються інноваційною діяльністю, було створено Банк. Сьогодні одним з пріоритетних напрямків діяльності Банку є довгострокове кредитування підприємств усіх форм власності та фізичних осіб.

У 2007 році УДІК було перейменовано в Державну інноваційну фінансово-кредитну установу (надалі – ДІФКУ) [9]. ДІФКУ діє згідно із Законом України «Про інноваційну діяльність». Установа є наступником майнових прав і обов'язків, зокрема за договорами про надання інноваційних позик, Державного інноваційного фонду та його регіональних відділень, державного підприємства «Українська інноваційна фінансово-лізингова компанія» та належить до сфери управління Держінвестицій. Вже виникають деякі суперечності. Так, відповідно до ЗУ «Про інноваційну діяльність ДІФКУ повинна підпорядковуватись спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності, а на сьогодні даним органом державного управління являється Держкомінформнауки, який відповідно до свого Положення займається реєстрацією та експертизою інноваційних проектів.

Коли у 2005 році було створено Держінвестицій як спеціальний уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань інвестицій та інновацій, фактично відбулось об'єднання інвестиційних та інноваційних процесів в єдине ціле під цілепокладаючим впливом даної державної інституції. Але, нещодавно проведені реформи призвели до дублювання функцій та повноважень між Держінвестицій та новоутвореним Державним комітетом з питань науки, інновацій та інформатизації. Так, Держкомінформнауки має здійснювати реєстрацію інноваційних проектів та вести їх Державний реєстр, про що зазначено в його Положенні. Тоді як відбір інноваційних та інвестиційних проектів для надання державної підтримки здійснює Держінвестицій, у сфері управління якого знаходиться ДІФКУ. Хоча, як вже було зазначено, кожен інноваційний проект по суті являється інвестиційним,

так як потребує інвестиційного ресурсу для розробки та впровадження інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції, тому необхідно ретельно зважити доцільність передачі повноважень у цій частині Держкомінформнауки.

Основними завданнями ДІФКУ є організація, за дорученням органу управління майном, конкурсного відбору інноваційних та інвестиційних проектів і програм для їх фінансової підтримки; фінансування за рахунок власних та залучених коштів науково-технічних і маркетингових досліджень, конструкторсько-технологічних та інших проектних робіт, науково-технічного пошуку, а також погодженням з Кабінетом Міністрів України інноваційних та інвестиційних проектів і програм, спрямованих на впровадження у виробництво прогресивних науково-технічних розробок і технологій, освоєння випуску нових видів продукції шляхом створення нових виробництв, передачі обладнання, устаткування в оренду або придбання частки корпоративних прав у статутному фонді господарських організацій, які працюють за новітніми технологіями, надання відповідно до законодавства суб'єктам господарювання кредитів, їх інвестування, провадження спільної діяльності; фінансування заходів щодо розвитку інноваційної інфраструктури; фінансування інноваційних та інвестиційних проектів і програм, підтриманих Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів державного бюджету відповідно до пріоритетів інноваційного та інвестиційного розвитку національної економіки тощо. Відтак, ДІФКУ, згідно з покладеними на неї завданнями, здійснює функції з кредитування та фінансування науково-технічних і маркетингових досліджень, конструкторсько-технологічних та інших проектних робіт, науково-технічного пошуку, а також реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів і програм, підтриманих Кабінетом Міністрів України; бере участь в інститутах спільного інвестування відповідно до законодавства; набуває прав інтелектуальної власності та реалізує їх; проводить обстеження і дослідження потенційних об'єктів інноваційної та інвестиційної привабливості, забезпечує інформаційне обслуговування учасників інноваційних та інвестиційних проектів і програм на договірній основі тощо. Відповідно, як учасник інститутів

спільного інвестування ДІФКУ частково бере на себе функції венчурної компанії, фінансуючи інноваційні проекти.

Активи ДІФКУ формуються за рахунок коштів Держбюджету, що передбачаються для підтримки інноваційних та інвестиційних проектів, за напрямками і обсягом, що визначені законом про Державний бюджет на відповідний рік, зокрема коштів, розпорядниками яких є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що передаються ДІФКУ на договірних умовах. Також активи установи формуються за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, що передаються Установі на договірних умовах; інвестицій; добровільних внесків юридичних та фізичних осіб; коштів та активів, отримуваних від власної чи спільної фінансово-господарської діяльності; коштів, що надходять від повернення дебіторської заборгованості за інноваційними позиками, наданими у 1992 – 2000 роках Державним інноваційним фондом та його регіональними відділеннями та інших джерел.

Зауважимо, що неодноразово як Українська державна інноваційна компанія, так і ДІФКУ ставали об'єктом пильної уваги з боку контролюючих органів – Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління. Так, проведені наприкінці березня 2010 року Головним контрольно-ревізійним управлінням заходи у ДІФКУ засвідчили недоцільність функціонування цієї установи. Зокрема, за період з січня 2007 по серпень 2009 року не укладено жодного кредитного договору або договору фінансового лізингу на впровадження інноваційного проекту[2]. У березні 2010 року Уряд скасував постанову про надання державних гарантій ДІФКУ під залучення кредитів для інноваційних проектів (попередньою постановою Кабмін схвалив надання держгарантій на суму 8 млрд. грн. за зобов'язаннями ДІФКУ) [10] тощо.

З метою удосконалення роботи ДІФКУ було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. N 685 щодо порядку формування та

[2] Офіційна інформація на сайті Головного контрольно-ревізійного управління http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/61828;jsessionid=67C5E838F8127D0FBEA190279DA65399

використання активів установи та її статуту (розробник проекту постанови КМУ Держінвестицій). Так, у згаданій постанові зазначено, що поліпшення діяльності ДІФКУ здійснюється шляхом зосередження функцій щодо управління установою лише у визначеному законодавством центральному органі виконавчої влади – органі управління її майном, яким є Держінвестицій. Крім того, уточнюється предмет діяльності ДІФКУ, що пов'язано із необхідністю фінансової підтримки та залучення інвестицій для реалізації проектів у реальному секторі економіки. Запропоновані зміни спрямовані на приведення Статуту ДІФКУ та Порядку формування і використання її активів у відповідність до законів України «Про інноваційну діяльність», «Про управління об'єктами державної власності», покращення результатів діяльності ДІФКУ, підвищення ефективності використання державного майна та сприятимуть залученню в національну економіку інвестиційних ресурсів.

Улітку 2010 року було створено Державну інвестиційну компанію. Це знайшло своє відображення в постанові Кабінету Міністрів України від 09.06.2010 № 471 «Про утворення державного підприємства «Державна інвестиційна компанія», якою засновано державне підприємство «Державна інвестиційна компанія» (далі – ДІК) з віднесенням його до сфери управління Держінвестицій [11]. Відповідно до Статуту ДІК, даний інститут утворений з метою «провадження інвестиційної діяльності, пов'язаної з відтворенням основних засобів виробництва, капіталізацією активів держави, державною підтримкою інноваційних та інвестиційних проектів (далі – інвестиційні проекти) державного і міжрегіонального значення» [12]. Діяльність ДІК спрямовуватиметься на фінансування реалізації пріоритетних інвестиційних проектів, фінансування заходів, спрямованих на розвиток регіонів, співфінансування інвестиційних проектів суб'єктів господарювання в обмін на передачу часток (акцій, паїв) у їх статутному фонді в державну власність тощо. При цьому підприємницький статус ДІК дозволятиме здійснювати фінансування таких проектів на взаємно вигідних умовах, отримуючи прибуток від успішно реалізованих проектів у рамках державно-приватного партнерства,

мінімізуючи свої ризики. На думку Уряду, створення ДІК дасть змогу активізувати інвестиційні ресурси, які спрямовуватимуться на модернізацію вітчизняної промисловості, налагодження виробництва імпортозаміщуючої та експортоорієнтованої продукції, а також підвищення конкурентоспроможності української продукції. З метою забезпечення ефективного функціонування ДІК її статутний фонд формується шляхом передачі до нього частини ліквідного майна Державної інноваційної фінансово-кредитної установи (далі – ДІФКУ), у тому числі пакета акцій, що належить ДІФКУ в акціонерному товаристві «Український банк реконструкції та розвитку».

На сучасному етапі дієвими інструментами інноваційного розвитку реального сектору економіки, що довів свою ефективність, є державні венчурні фонди чи (або) компанії. Прикладом для наслідування досвіду щодо застосування ефективних механізмів розвитку інфраструктури ринку інвестицій є політика уряду Фінляндії у цій сфері. В Фінляндії технологічна революція відбулася частково завдяки тому, що керівництво країни зробило ставку на венчурний розвиток промисловості, і були створені умови для прямих інвестицій у сміливі інноваційні проекти – засновано Державну інвестиційну компанію Finnish Industry Investment Ltd (FII)[3]. Дана компанія вкладає кошти, одержані від приватизації підприємств, у фінську економіку, як безпосередньо шляхом прямого інвестування, так і у венчурні фонди. Інвестиції переважно здійснюються у компанії, які створюються або незначний час функціонують на ринку. У своїх проектах FII діє як співінвестор, інвестуючи до 50% капіталу у статутний фонд. За роки існування загальна сума інвестицій та інвестиційних зобов'язань FII склала 619 млн. €[4]. Дані вкладення були розподілені таким чином: фонди раннього розвитку[5] – 98, 9 млн. €; фонди зростання[6] – 251, 5 млн. €; викупні фонди [7] – 94, 7 млн. €; прямі інвестиції – 65, 8 млн. € та інші фонди –

[3] Підпорядкована Міністерству праці та економіки Фінляндської республіки
[4] Станом на 31.12.2009.
[5]Венчурні фонди для високотехнологічних компаній, що знаходяться на початковому етапі розвитку.
[6]Інвестиційний фонд , головне завдання якого являється довгостроковий приріст капіталу.
[7]Венчурний фонд, який спеціалізується на фінансуванні операцій щодо придбання або стратегічного поглинання підприємств, як правило шляхом придбання контрольного пакету акцій.

107, 6 млн. €. Найбільш інвестиційно-привабливими галузями являються енергетика (енергозберігаючі технології, альтернативні джерела енергії тощо), промислові технології, послуги, біотехнології та стільниковий зв'язок [23].

Піонером венчурної індустрії у Європі була і залишається Великобританія – старий і потужний світовий фінансовий центр. Так, в рамках державної стратегії «Побудова майбутнього Великобританії» (Building Britain's Future), що була прийнята Парламентом у черні 2009 року, було засновано Інноваційно-інвестиційний фонд Великобританії (UK Innovation Investment Fund). Головним завданням даного фонду являється стимулювання економічного зростання та створення нових робочих місць для висококваліфікованих працівників, шляхом інвестування технологічного конкурентоспроможного бізнесу. Були визначені галузі, в яких Великобританія має конкурентні переваги – це біотехнології, переробна промисловість, енергозберігаючі та цифрові технології. Загальна сума державних інвестицій склала 150 млн. £ та вкладення приватного сектору становлять 175 млн. £. На думку фінансових аналітиків, за 12–15 років життєдіяльності фонду сукупна вартість його активів повинна скласти 1 млрд. £ (24).

У рамках всесвітньо відомої ізраїльської програми підтримки інноваційного бізнесу «Yozma», яка вивела країну в лідери з експорту високотехнологічної продукції, було створено два фонди – Yozma I та Yozma II. Державні фонди Yozma Group інвестують як у венчурні фонди, так і безпосередньо у інноваційні компанії, які працюють, переважно, у сфері IT-технологій, комунікаційній та медичній сферах (відповідно до інвестиційної стратегії фондів). На сьогодні в інвестиційному портфелі Yozma Group знаходяться активи понад 40 високотехнологічних компаній [22].

Для створення аналогічної структури в Росії з державного бюджету було виділено 960 млн. дол. Російська венчурна компанія (надалі – РВК) «являється одним із ключових інструментів держави в справі побудови національної інноваційно-інвестиційної системи» [20]. РВК інвестує кошти через венчурні фонди, які створені спільно з приватними інвесторами. Так, було засновано 7

фондів згідно з пріоритетними напрямками інвестування, які визначені у відповідності з Переліком критичних технологій. Кількість проінвестованих фондами РВК інноваційних компаній – 47 інноваційних підприємств[8]. Сукупний обсяг інвестицій склав 194,13 млн. дол.

Ще однією країною на пострадянському просторі, яка має визначену державну стратегію щодо розвитку інститутів інвестиційної інфраструктури, є Казахстан. Акціонерне товариство «Національний інноваційний фонд» було засновано у травні 2003 року зі 100%-ю участю держави у статутному капіталі, що склало 217 млн. дол. Метою діяльності фонду є збільшення загальної інноваційної активності в країні, в т.ч. сприяння розвитку високотехнологічних та наукоємних виробництв. Фонд створений для фінансування інноваційних проектів, бере участь у створенні венчурних фондів, технопарків, бізнес-інкубаторів, здійснює трансфер передових зарубіжних технологій. Знаходиться в довірчому управлінні Міністерства індустрії та нових технологій Республіки Казахстан. За сім років існування фондом були здійснені інвестиції у 11 венчурних фондів, у т.ч. 5 зарубіжних [20].

Як вже зазначалось, в Україні також був створений Державний інноваційний фонд як інструмент фінансування інноваційних проектів, але механізм інвестування коштів відрізнявся від такого, який використовується, зазвичай, венчурними фондами. Відтак, реально діючих венчурних фондів ніколи не існувало і не існує [21]. Отже, на сьогодні фактично існують такі інститути державної інвестиційної інфраструктури як ДІФКУ та ДІК, що здійснюють фінансування інвестиційних та інноваційних проектів за пріоритетними напрямками розвитку національної економіки.

Зауважимо, що в національному законодавстві відсутнє тлумачення поняття «інвестиційний проект». Так, у ст. 12 базового Закону України «Про інвестиційну діяльність» окреслені основні форми державного регулювання інвестиційної діяльності, зокрема «…проведення державної експертизи інвестиційних програм та проектів будівництва…» [18], а визначення головної

[8] Станом на 01.11.2010

категорії – «інвестиційний проект», якою оперують більшість як урядовців, так і суб'єктів інвестиційної діяльності, та яка виступає однією із форм регулювання та реалізації механізму державно-приватного партнерства у сфері інвестицій та інновацій, немає. Окрім цього, відсутній законодавчо визначений єдиний орган у системі органів центральної виконавчої влади, який здійснює на загальній основі реєстрацію інвестиційних проектів, які потребують державної підтримки та веде їх реєстр (як це визначено у ЗУ «Про інноваційну діяльність» для інноваційних проектів), а також має повну інформацію щодо зазначених проектів, здійснює контроль за державними інвестиційними коштами на базі моніторингу і аналізу ефективності впровадження зареєстрованих проектів. Також відсутнє законодавче врегулювання проведення оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів, які потребують державної підтримки. Така ситуація не забезпечує спрямування державної підтримки на виконання саме ефективних та рентабельних проектів.

Відтак, з метою запровадження терміну «інвестиційний проект», визначення його поняття та змісту та ведення державного реєстру інвестиційних проектів, впровадження яких підтримується державою, а також проведення оцінки економічної ефективності цих проектів; визначення видів і заходів державної підтримки; приведення термінології у відповідність із чинним законодавством необхідно внести зміни до ЗУ « Про інвестиційну діяльність».

Передбачена державна підтримка реалізації інвестиційного проекту повинна надаватись за умови його державної реєстрації та проведення оцінки економічної ефективності, відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Державну реєстрацію інвестиційних проектів повинен здійснювати за поданням суб'єктів інвестиційної діяльності центральний орган виконавчої влади із забезпечення реалізації державної економічної політики, який веде Державний реєстр проектів і проводить оцінку їх ефективності.

На сьогоднішній день механізм державної підтримки інвестиційних та інноваційних проектів визначений у таких урядових постановах як:

1) постанова КМУ від 17.05.2010 № 415 «Про Комісію з координації здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією інвестиційних проектів», якою затверджено склад Комісії та її Положення [14];

2) постанова КМУ від 16.06.2010 № 476 «Деякі питання надання державної підтримки для реалізації інноваційних та інвестиційних проектів у реальному секторі економіки», якою затверджено Порядок використання коштів Стабілізаційного фонду у 2010 році для державної підтримки реалізації інноваційних та інвестиційних проектів та визначено Держінвестицій головним розпорядником бюджетних коштів) [15];

3) постанова КМУ від 13.09.2010 № 860 «Питання підготовки та відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких у реальному секторі економіки надається державна підтримка», в якій визначено форми державної підтримки реалізації інвестиційних проектів та окреслено функції органів виконавчої влади в процесі відбору даних проектів та основні вимоги до них тощо [16].

Зазначимо, що відповідно до постанови КМУ від 13.09.2010 № 860 «Питання підготовки та відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких у реальному секторі економіки надається державна підтримка» відбір інвестиційних проектів, у залежності від форм надання державної підтримки, проводиться двома (для сприяння залученню приватних інвестицій) або трьома (для надання бюджетного фінансування та державних гарантій) етапами, що достатньо, на нашу думку, бюрократизує та ускладнює процес надання коштів суб'єктам інвестиційної діяльності [16].

Функції щодо реєстрації та надання експертних висновків (стосується першого відбіркового етапу) розподілені між Держінвестицій[9], Мінекономіки[10], а також профільними міністерствами (відповідно до сфери, в якій буде реалізовуватись інвестиційний проект). Так, реєстрацією інвестиційних

[9] Відповідно до Указу Президента України від 09.12.10 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Держінвестицій реорганізовано у Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України.

[10] Відповідно до Указу Президента України від 09.12.10 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Мінекономіки реорганізовано у Міністерство економічного розвитку та торгівлі, якому частково передані функції ліквідованого Держкомпідприємництва та Мінпромполітики.

проектів займається Держінвестицій, за оцінку їх економічної ефективності та відповідності завданням і пріоритетам діяльності Уряду відповідає Мінекономіки, експертний висновок щодо відповідності пріоритетам, визначеної для реалізації проекту сфери, надає галузеве міністерство. На нашу думку, часові лаги та розпорошеність функцій поміж органів виконавчої влади, вже на першому етапі конкурсного відбору, приводить до виникнення корупційних схем.

З огляду на проголошений нещодавно Президентом України курс на проведення адміністративної реформи, у напрямку оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади [25], вбачається доцільність перегляду розподілу основних функції органів державного управління в процесі відбору інвестиційних проектів.

У той же час, неможливо не визнати позитивні тенденції щодо виділення державних коштів на підтримку реалізації пріоритетних проектів у галузях вітчизняної економіки. Так, у проекті ЗУ «Про Державний бюджет на 2011рік» (реєстр. № 7000 від 10.12.2010) Держінвестицій як головному розпоряднику бюджетних коштів та органу виконавчої влади, у сфері управління якого знаходяться інститути державної інвестиційної інфраструктури, виділено на державну підтримку реалізації інноваційних та інвестиційних проектів у реальному секторі економіки через механізм здешевлення кредитів 765,2 млн. грн. та на умовах співфінансування – 134,8 млн.грн. [13].

**Висновки.** Подальші процеси глобалізації та загострення конкуренції на світових ринках високих технологій примушують мобілізувати зусилля щодо пошуку шляхів подальшого розвитку економік провідних країн. Орієнтованість на здійснення вкладень у пріоритетні інноваційно-інвестиційні проекти повинна бути аксіоматичною для нашої держави. Для здійснення прямих державних інвестицій необхідні відповідні інститути, які б реалізовували інтереси держави як безпосередньо інвестуючи в інноваційні проекти, так і кредитуючи суб’єктів інноваційної діяльності тощо. На нашу думку, враховуючи досвід зарубіжних країн-лідерів, створення нових інститутів та

застосування дієвих механізмів інвестування коштів у інноваційно-інвестиційні проекти являється актуальним вимогам сучасного економічного розвитку. Як вже зазначалось, в Україні існував Державний інноваційний фонд як інструмент фінансування інноваційних проектів, але механізм інвестування коштів відрізнявся від такого, який використовується, зазвичай, венчурними фондами. Відтак, реально діючих венчурних фондів ніколи не існувало і не існує [21].

Також існує невідкладна потреба у реформуванні чинної нормативно-правової бази інвестування – в національному законодавстві відсутнє тлумачення основної категорії – «інвестиційний проект», якою оперують більшість як урядовців, так і суб'єктів інвестиційної діяльності, та яка виступає однією із форм регулювання та реалізації механізму державно-приватного партнерства у сфері інвестицій та інновацій.

Отже, результати проведеного дослідження переконливо свідчать про необхідність удосконалення законодавчого поля інвестиційної діяльності, поліпшення механізму та процедур надання державної підтримки реалізації інноваційних та інвестиційних проектів, реформування інституційної інфраструктури інвестиційного ринку тощо.

**Література.**

1. Про створення Державного інноваційного фонду: постанова КМУ від 18.02. 1992 № 77 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon. rada.gov.ua.

2. Питання Державного інноваційного фонду: постанова КМУ від 17.09.1995 № 660 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

3. Питання Державного інноваційного фонду : постанова КМУ від 02.03 1998 № 243 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www.zakon. rada.gov.ua.

4. Про затвердження Порядку формування та використання коштів Державного інноваційного фонду : постанова КМУ від 06.09.1998 №1242 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

5. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

6. Про утворення Української державної інноваційної компанії: постанова КМУ від 13 квітня 2000р. № 654 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon. rada.gov.ua.

7. Про затвердження положення про формування та використання коштів Української державної інноваційної компанії : постанова КМУ від 28.05.2001 № 593 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

8. Деякі питання розвитку інноваційної інфраструктури в Україні та напрями діяльності Української державної інноваційної компанії у 2003 році : постанова КМУ від 05.05.2003 № 655 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

9. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 08.08.2007 № 1007 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

10. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів: постанова КМУ від 10.03.10 №257 [Электрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

11. Про утворення державного підприємства «Державна інвестиційна компанія» : постанова КМУ від 09.06.2010 № 471 [Электрон. ресурс]. – Режим доступу: http: // www. zakon.rada.gov.ua.

12. Деякі питання державного підприємства «Державна інвестиційна компанія»: постанова КМУ від 11 серпня 2010 р. N 735[Электрон. ресурс]. – Режим доступу: http:// www.zakon. rada.gov.ua.

13. Про Державний бюджет України на 2011 рік: проект ЗУ реєстр. № 7000 від 10.12.10 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.

14. Про Комісію з координації здійснення заходів, пов’язаних з реалізацією інвестиційних проектів : постанова КМУ від 17.05.2010 № 415 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.

15. Деякі питання надання державної підтримки для реалізації інноваційних та інвестиційних проектів у реальному секторі економіки: постанова КМУ від 16.06.2010 № 476 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon. rada.gov.ua.

16. Питання підготовки та відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких у реальному секторі економіки надається державна підтримка постанова КМУ від 13.09.2010 № 860 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www. zakon.rada.gov.ua.

17. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 № 40–IV [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua

18. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 № 1560–XII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.

19. Про наукову та науково-технічну діяльність» : Закон України від 13.12.1991 № 1977–XII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon. rada.gov.ua.

20. Малишева О. Ф. Государство и фонд фондов в венчурной индустрии // Журнал международного права и международных отношений. – 2008. – № 3. – [Электронный ресурс] – Режим доступу: http://evolutio.info/index.php? option=com_content&task=view&id=1438&Itemid=232.

21. Семиноженко В. Яка інноваційна політика потрібна Україні? Урядовий кур’єр [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukurier.gov.ua/ index.php? articles=1&id=4&page=4.

22. Overview: the Yozma group [Електрон. ресурс]. – Режим доступу:. http://www. yozma.com/overview.

23. Finnish Industry Investment Ltd [Електрон. ресурс]. -Режим доступу : http://www.teollisuussijoitus.fi/in_english/investments.

24. Building Britain’s Future [Електрон. ресурс].- Режим доступу : http://www.hmg.gov.uk/buildingbritainsfuture.aspx.

25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указу Президента України від 09.12.10 № 1085/2010 ресурс]. – Режим доступу: http://www. zakon.rada.gov.ua.

**УДК 323.213(1-87)-053.2/5**

**Кривачук Людмила Федорівна**
*вчений секретар Львівської державної фінансової академії, к.держ.упр., доцент*

# ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДІТЕЙ: ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ПРОВАДЖЕННЯ

*У статті розглянуто досвід реалізації політики щодо дітей в зарубіжних країнах, здійснено систематизацію основних підходів та визначено пріоритетні напрямки її провадження. Особлива увага приділена питанням надання державної допомоги сім'ям з дітьми; функціонуванню дитячих соціальних служб та установ для дітей; організації альтернативних форм сімейного виховання, а також проблемам насильства та жорстокого поводження щодо дітей, профілактики негативних явищ у дитячому середовищі.*

***Ключові слова:*** *діти, дитячі соціальні служби, зарубіжний досвід, політика.*

**Kryvachuk Lyudmyla Fedorivna**

# FOREIGN EXPERIENCE OF POLICY IMPLEMENTATION AS TO CHILDREN: PRIORITY DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION

*Experience of policy implementation as to children in foreign countries was considered, systematization of basic approaches was carried out and priority directions of its implementation were determined in the article. Special attention was given to problems of social assistance provision to families with children, functioning of children's social services, organization of alternative forms of family education, as well as issues connected with violence and brutal treatment of children, prevention of negative phenomena in children's environment.*

***Key words:*** *children, children's social services, foreign experience, policy.*

**Крывачук Людмила Федоровна**

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ОТНОСИТЕЛЬНО ДЕТЕЙ: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

*В статье рассмотрен опыт реализации политики относительно детей в зарубежных странах, осуществлена систематизация основных подходов и определены приоритетные направления ее осуществления. Особенное внимание уделено вопросам предоставления государственной помощи семьям с детьми; функционированию детских социальных служб и учреждений для детей; организации альтернативных форм семейного воспитания, а также проблемам насилия и жестокого поведения относительно детей, профилактики негативных явлений в детской среде.*

***Ключевые слова**: дети, детские социальные службы, зарубежный опыт, политика.*

**Постановка проблеми.** Проблеми дітей все більше привертають увагу людства. Об’єктивно оцінити ці проблеми, а відтак відповідно провадити державну політику щодо дітей в Україні можна за умов не лише вивчення та дослідження становища дітей, але й аналізуючи ті процеси, що пов’язані з дітьми за межами України. Тому одним із центральних у низці головних завдань сучасної державної політики щодо дітей після вироблення її основоположних засад, є вивчення та узагальнення досвіду її провадження у тих країнах, котрі мають багаторічні здобутки та напрацювання у цьому напрямі.

**Метою** статті є аналіз зарубіжного досвіду реалізації політики щодо дітей та виділення пріоритетних напрямків такої політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням вивчення теорії і практики реалізації політики щодо дітей в зарубіжних країнах все більшу увагу приділяють вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: О. О. Коломієць, Н. М. Лавриченко, Л. М. Мельничук, О. В. Строяновська, І. В. Чеховська

(підтримка сімей з дітьми); В. В. Безлюдна, В. Ф. Жмир, І. І. Мигович, І. М. Трубавіна (діяльність дитячих соціальних служб та установ); І. Б. Іванова, Н. О. Мирошниченко (адаптація дітей-інвалідів); І. М. Доля , Н. В. Кабаченко (дитяча безпритульність та бездоглядність); Г. М. Бевз , Р. Картер, І. В. Козубовська, О. О. Романовська, Ю. Трушина, А. Фролов, В. Чечет, С. А. Чорбинський (альтернативні форми сімейного виховання, фостерні сім'ї); О. Бугера, Г. Вєтрова, Г. Я. Гілинський, М. Головізіна, Н. О. Горб, А. Кіннунен, О. М. Книш, О. Лазаренко, Е. Мельнікова, Ю. В. Пилипас, А. Скурбаті, К. Ю. Шевчук (відновне правосуддя, ювенальна юстиція, дитяча злочинність); Н. В. Заверико, І. П. Лисенко, Н. П. Лобач, Т. Я. Сафонова, О. В. Швед (жорстоке ставлення до дітей, адиктивна поведінка дітей).

**Виклад основного матеріалу.** У міжнародному співтоваристві сім'ю визнано найкращою умовою для виживання, захисту і розвитку дітей, основним осередком суспільства, природним середовищем для дитини. Сім'я – основний чинник соціалізації дитини. Саме тому зусилля кожної держави повинні бути спрямованими на забезпечення благополуччя і добробуту сімей з дітьми.

У країнах світу існують наступні види державної допомоги сім'ям з дітьми.

1. Податкові пільги для сімей з дітьми. Вони успішно застосовуються у США, Франції, Люксембурзі, Чехії. Наприклад, у США сім'ї з дітьми мають можливість скоротити свої податки на 1000 дол. на одну дитину щорічно.

2. Одноразова допомога при народженні дитини. Така допомога виплачується в усіх європейських країнах, крім Нідерландів, Норвегії, Ісландії, Швеції, Монако. Словенія – єдина європейська країна, де зазначений вид допомоги виплачується винятково товарами.

3. Пакет допомоги по догляду за дитиною до 3-х років. Цей вид допомоги не покриває реальних витрат на дитину для більшості сімей. Найбільш суттєвим він є в Німеччині, де батьки протягом першого року життя отримують грошову допомогу у розмірі 67 % від зарплати, але не більше 1800 євро на місяць. У Франції виплачують 150 євро на місяць.

4. Спеціальна допомога для малозабезпечених сімей з дітьми. Ця допомога виплачується в Греції, Іспанії, Італії. У Франції, Ірландії, Португалії і Великобританії малозабезпечені сім'ї з дітьми отримують спеціальну соціальну допомогу, яка залежить від доходу сім'ї, на додаток до того, що вони мають від держави на загальних підставах.

5. Допомога одиноким батькам. Економічна підтримка одиноких батьків державою є важливою частиною політики щодо дітей в країнах-лідерах за рівнем народжуваності в Європі – у Фінляндії, Великобританії, Ірландії. У Франції і Бельгії така допомога надається у вигляді податкових пільг, а в Німеччині – у грошовому і матеріальному еквіваленті.

6. Допомога при народженні другої, третьої і наступних дітей. Вона може бути як окремим видом допомоги, так і додатком до основної. Так, у Сербії не існує грошових виплат при народженні першої дитини, тоді як за другу отримують майже 1000 дол., за третю – 1800 дол., за четверту – 2400 дол.

7. Спеціальні програми для молодих батьків. Такі програми існують у багатьох країнах, але найбільш привабливим є досвід Естонії. Один з молодих батьків може отримувати протягом року після народження дитини свою повну заробітну плату за останнім місцем роботи, але не більш ніж 1200 євро – три середні заробітні плати в країні [12; 16].

Особливу увагу в більшості країн приділяють неповним сім'ям. Так, у США діє програма допомоги неповним сім'ям з дітьми, яка передбачає субсидії багатодітним сім'ям з низькими доходами, де глава сім'ї – вдова, розлучена, мати-одиначка. Часто виплачується допомога і тоді, коли глава сім'ї – безробітний. Характерні особливості має соціальна допомога неповним сім'ям в Австралії. Тут одинокі батьки – мати чи батько (з 1957 р.) отримують допомогу в рамках державної програми «Допомога для підтримки одиноких». У 1989 р. у цій країні створено спеціальний фонд, до якого перераховується фіксований процент від заробітку одного з батьків, який не платить аліменти. Особливі категорії пенсій одержують вдови з неповнолітніми дітьми та ті, яким

уже виповнилося 50 років, але вони мають на утриманні дітей. Діє програма стимулювання одиноких матерів до навчання у ВНЗ [24, с. 399].

У західних європейських країнах виділяють чотири стратегії допомоги неповним сім'ям.

1. Стратегія допомоги неповним малозабезпеченим сім'ям. У Великобританії половина одиноких батьків отримують матеріальну допомогу в рамках програми «Підтримка доходу». При цьому одинока мати не може залишатися вдома до досягнення дитиною 16 років, перебуваючи на утриманні держави. Одинокі матері одержують також допомогу на дітей, безплатно користуються послугами державних лікарень, мають переважне право на одержання державного житла.

2. Стратегія соціальної допомоги одиноким матерям. У Норвегії їм надається спеціальна материнська допомога і вони можуть залишатися вдома до 10-річного віку дитини. Неповні сім'ї одержують також допомогу на дітей, якщо один із батьків не платить аліменти, допомогу на оплату житла, безплатну медичну допомогу та різні пільги в оподаткуванні.

3. Стратегія допомоги усім неповним сім'ям з дітьми. У Франції всі неповні сім'ї з дітьми одержують сімейну допомогу – як загальну, так і залежно від доходу. Вона включає: основну допомогу, допомогу на оплату житла, спеціальну допомогу матерям з дітьми до одного року, оплачувану матері (батькові) відпустку по догляду за дитиною (виплачується незалежно від того, працюють батьки чи ні).

4. Стратегія, орієнтована на поєднання одинокими батьками батьківської та професійної ролей. У Швеції така політика зорієнтована не на «підтримку бідності», а на мінімізацію нерівності. Тут реалізуються програми на створення робочих місць, стимулювання до одержання освіти, навчання, перенавчання та зайнятість, у тому числі й матерів з малолітніми дітьми. Одинокі матері (як і в Норвегії) отримують спеціальну допомогу, але вона надається дітям, а не матері. Функціонують різні форми позасімейного догляду за дітьми. Надається оплачувана відпустка по догляду за дитиною до 1-го року; оплачуються дні

хвороби дитини, чи ті дні, коли треба відвідати школу; робочий день одного з батьків, де є дитина дошкільного віку зменшується на кілька годин [15, с. 399].

У багатьох країнах ефективно та різнопланово функціонують дитячі соціальні служби. Зазначимо, що в міжнародній практиці діють також служби захисту прав дітей. Діяльність дитячих соціальних служб в зарубіжних країнах орієнтовані не тільки на дитину, а й на сім'ю в цілому. Вони мають однакові цілі і виконують такі завдання: надання з боку держави сім'ї певної економічної самостійності; профілактика насильства над дітьми та жорстокого ставлення до дітей; створення різних інституційних форм опіки, а також підтримка неінституційних форм, зокрема «громадських». Діяльність дитячих соціальних служб визначається, в основному, загальнодержавною програмою соціального обслуговування, а також регіональними планами. Організаційно дитяча соціальна служба виглядає так: на рівні певної територіально-адміністративної одиниці існує спеціальна установа соціальної допомоги, що має певні організації типу центрів соціальної допомоги, розташованих в районах, де проживає більшість клієнтів. Так, спеціальна установа соціальної допомоги сім'ї і дітям в США пропонує такі види підтримки:

1) організація груп професійного навчання для батьків, допомога по працевлаштуванню;

2) забезпечення нагляду за дітьми, чиї батьки працюють в денний або вечірній час;

3) створення і підтримка служб захисту дітей від насильства в сім'ї;

4) створення та інспекція дитячих будинків, а також робота з прийомними дітьми, спостереження за адаптацією дитини;

5) розвиток служб допомоги дітям у здобуванні освіти [22, с. 79].

Важливо звернути увагу на структуру дитячої соціальної служби, яка включає:

- відділ інформації, який здійснює збір і обробку інформації про роботу служби і потреби клієнтів;

- відділ апеляцій, куди можна подати скаргу. Так, у Великобританії в дитячій соціальній службі є книга скарг і вона доступна клієнтам. Скарга обов'язково розглядається відповідальним за цю роботу працівником, а якщо клієнт незадоволений – пізніше незалежним спеціалістом;
- консультативну раду, в яку входять представники різних соціальних служб, члени профспілок, громадських організацій, приватні особи, клієнти. Ця рада оцінює ефективність діяльності служб, налагоджує зв'язки дитячої соціальної служби з іншими формами організації допомоги дітям [15, с. 389].

Поряд із діяльністю дитячих соціальних служб ефективно функціонують інші спеціальні установи для дітей, які допомагають забезпечити успішну соціалізацію дітей. Зокрема, в США та в західних країнах популярними стали послуги з надання допомоги сім'ям з дітьми в денний час. Такі послуги можуть надавати як вдома, так і в різних центрах, що знаходяться під державним або приватним контролем. Зазначені установи в США отримали назву родинні дитячі центри. Такі дитячі центри родинного типу набувають все більшого поширення в країнах Західної Європи та в США [22, с. 98].

Актуальною є проблема догляду за дітьми у зв'язку з підвищенням рівня зайнятості матерів з маленькими дітьми, а також у зв'язку із збільшенням числа розлучень. Так, у Фінляндії дитячим садочком забезпечуються тільки діти, які мають вагому причину, через те, що місць в садках не вистачає; тому у малонаселених районах створили пересувні садки, які працюють по гнучкому графіку [17].

Поширеними є послуги по догляду за хворими дітьми для працюючих батьків. Доцільно звернути увагу на лікувально-профілактичні денні установи для дітей у Німеччині. Це установи, в яких діти перебувають щодня з 8 до 17 год. Вони відрізняються від дитячих садків і притулків тим, що мають спеціальне лікувально-профілактичне і терапевтичне обслуговування. У ці заклади приймають дітей дошкільного і шкільного віку, які своєю поведінкою і

психічною конституцією звертають на себе увагу і потребують інтенсивної лікувально-педагогічної допомоги. Перевага цієї установи в тому, що вони можуть працювати з батьками за допомогою консультації і терапії. У цій установі формується невелика група дітей, переважно від 6 до 8 осіб [17].

Одне з головних завдань будь-якого суспільства і держави – здійснення права дитини на виховання в сім'ї. Ці права зафіксовані як в міжнародних документах (Конвенція ООН про права дитини, Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей тощо), так і в законодавчих актах кожної держави.

У більшості країн світу в останні 20 років спостерігається тенденція щодо відмови від великих дитячих установ і підтримка дітей в їх природному (сімейному) середовищі проживання, тому розвиваються альтернативні форми сімейного виховання дітей. За пріоритетністю форми опіки в міжнародній практиці визначаються таким чином: 1) усиновлення; 2) опіка в сім'ях родичів; 3) прийомна сім'я; 4) інтернатний заклад. У багатьох країнах світу, зокрема у США та Великобританії, не залишилося дитячих будинків, шкіл-інтернатів у традиційному розумінні. Для дітей, які зазнали тяжких психологічних травм та потребують тимчасового або тривалого відокремлення від родини, існує можливість перебування у закладах типу «групових будинків» [14, с. 39].

У Швеції система піклування про дітей пройшла у своєму розвитку два етапи: – перший (40-80 ті рр. XX ст.) – закриття дитячих будинків; другий (90-ті рр.) – введення сім'ї в установи догляду за дітьми. Роботу із закриття дитячих будинків проводив заклад «Барнбюн Ско» (Стокгольм), який протягом багатьох десятиліть є ідеологічним центром розробки системи соціальної турботи про дітей як у Швеції, так і в інших скандинавських країнах. Стратегія полягала в тому, що розробляючи і вживаючи заходи, необхідно поставити в центр уваги не тільки дитину та її сім'ю, а й також паралельно протистояти процесам, які виключили сім'ю із суспільства [21, с. 10–11].

У західних європейських країнах поширеними є «fostering» і «mainstay» як особливий вид опікунства і передачі дитини в сім'ю на виховання. «Fostering» –

це перебування в чужій сім'ї до повноліття, протягом тривалого часу в нормальних умовах при збереженні контактів із справжньою сім'єю. «Mainstay» – це догляд за дітьми від 11 до 17 років, який здійснюється кілька місяців, поки не налагоджуються обставини і умови життя в сім'ї. Якщо труднощі зникають – дитина повертається в сім'ю, якщо ні – оформляється «fostering» [5, с. 16–18].

Заслуговує на увагу міжнародна практика фостерного виховання у Великобританії і США. У Великобританії існує два види фостерного виховання: 1) фостерна опіка над дітьми; 2) приватна фостерна опіка над дітьми. Перший вид покладає усі функції з організації на місцеві органи влади, агентів соціальних служб. Другий вид фостерної опіки передбачає приватну домовленість між батьками та фостерними вихователями без залучення органів місцевої влади. У Великобританії розроблені і діють «Національні стандарти фостерного виховання у Великобританії», в яких чітко регламентована вся процедура фостерної моделі виховання дітей. У США фостерна сім'я визначається як підготовчий етап до процедури усиновлення. Рекомендований період перебування дитини у фостерній сім'ї – до двох років, саме такий період в середньому є достатнім для соціальних служб США в пошуку оптимальних варіантів влаштування дитини. Система фостерного виховання розвивається в багатьох країнах. Важливо звернути увагу, що фостерне виховання в переважній більшості країн розглядається як професія [19, с. 4].

Цікавим є досвід організації «дитячих селищ». Автором системи «дитячих селищ» був австрійський педагог, лікар Герман Гмайнер (1919-1985). У 1949 р. він створив перший дім для дітей, позбавлених батьківського піклування. У кінці 1950 р. п'ять будинків становили там «дитяче селище». У 1993 р. установи такого типу діяли вже у 120 країнах світу. Найбільшим «дитячим селищем» в Європі вважається селище Хінтербрюль (Австрія), в якому 24 будинки. «Дитяче селище» – відкрита установа, яка не має ні огорожі, ні охоронців. За розкладом його можуть відвідувати як фізичні особи, так і представники установ, які роблять пожертвування. До нього приймають дітей у віці до 10 років. У

будинках живуть 6-8 дітей. Вони ходять у місцеву школу. «Дитяче селище» має власний дитячий садок. Частина дітей може передаватися на усиновлення чи патронат. Після випуску у 15 років до остаточного життєвого самовизначення вихованці можуть знаходитися у дитячому домі, де передбачена посада наставника-вихователя [20, с. 29–30].

Важливою є робота з дітьми-інвалідами та їх медико-соціальна реабілітація. Протягом останніх 30 років світова спільнота напрацювала певні підходи до вирішення проблем дітей-інвалідів, які відображені в багатьох документах ООН, деклараціях, програмах, принципах, правилах. Головна мета в цьому напрямку – досягти такого становища, коли дитина-інвалід буде здатна реалізувати свою соціальну функцію так само, як і здорова дитина (трудова діяльність, навчання, здатність до читання, писання, самостійного пересування, комунікативні здібності). У багатьох країнах це завдання забезпечують спецшколи чи спецкласи звичайних шкіл, ефективним є навчання на дому. Діти з деякими фізичними вадами можуть навчатися і за програмою для звичайних дітей, але для цього не завжди є необхідні можливості [9, с. 25].

Значний обсяг роботи виконують дитячі соціальні служби, які покликані організовувати і забезпечувати соціальну реабілітацію дітей-інвалідів. Чимало складних проблем виникає у сім’ях, де виховуються діти-інваліди. Залежно від характеру та обсягу цих проблем соціальні працівники формують і реалізують спеціальну програму допомоги сім’ї, яка виховує дитину-інваліда [15, с. 391].

У Болгарії, Угорщині, на Кубі організовано денні реабілітаційні стаціонари, в яких забезпечуються умови для проведення комплексу відновлювальних заходів. В Австрії з 1993 р. діє закон, який дозволяє батькам обирати місце навчання: спецшколу чи загальноосвітню школу. А також у цій країні розроблена і діє експериментальна інтеграційна програма, основна ідея якої – соціальна інтеграція дітей-інвалідів. У Польщі практика підготовки дітей-інвалідів до інтеграції в систему загальної освіти здійснюється в сім’ях або у спеціалізованих денних центрах. Особливо цікавим для України є досвід фостерингу, в частині, що стосується дітей-інвалідів. Так, у Великобританії

практикують влаштування дітей-інвалідів на виховання у фостерні сім'ї, при цьому пріоритет мають ті потенційно прийомні батьки, які вже мають досвід і знання про специфіку захворювання потенційно прийомної дитини. У Данії діє загальне положення щодо повного інформування про хворобу батьків дитини. У Франції діють центри медико-соціальної допомоги, благодійні центри матері і дитини тощо. У Німеччині спостерігається тенденція переходу від медичного підходу до більш уніфікованого – ранньої стимуляції. У Нідерландах значну роль відіграють батьківські організації. В Іспанії та Швеції діє система курсів для батьків, які мають дітей-інвалідів. Поряд з цим важливе значення має питання доступності споруд і транспорту. У цьому напрямку найбільш суттєві зусилля зроблено у Франції, у країнах Північної Європи і США [15, с. 390–391; 4].

Специфічний напрям – допомога тим сім'ям, що мають розумово відсталих дітей. У Швеції розумово відсталим дітям гарантується доступ до освіти, розваг, користування благами нарівні з усіма громадянами. Це дозволяє не обов'язково утримувати таких осіб у спеціальних пансіонатах для розумово відсталих дітей, а створювати необхідні умови вдома, забезпечуючи кваліфікований догляд, який здійснює спеціально підготовлений персонал, що перебуває на матеріальному утриманні в муніципалітетах. Вони ж фінансують спеціальні навчальні заклади для розумово відсталих дітей. В окремих країнах Західної Європи, США, Канаді та Австралії, крім лікарень та будинків-інтернатів для розумово відсталих дітей створено ще спеціальні стаціонари та диспансери, налагоджено амбулаторне обслуговування, зокрема, для малолітніх та неповнолітніх осіб. Практичне навчання дітей з інтелектуальними обмеженнями здійснює спеціальний сектор основної загальноосвітньої школи. Оволодіння певними професіями здійснює державна система забезпечення інвалідів з дефектами розумового розвитку [15, с. 390].

Починаючи з 70-х років у міжнародній практиці закріпився такий вид діяльності як захист прав дитини. Цей напрям виник через збільшення безпритульних дітей при живих батьках, жорстокого ставлення до дітей, у тому

числі і до дітей, що знаходяться в стаціонарних дитячих установах і прийомних сім'ях.

Захист прав дітей ведеться в різних країнах на різних рівнях і закріплений відповідними законодавчими актами. Значний внесок для розвитку служб захисту дітей в США зробив американський педіатр Генрі Кемпе, який у 1961 р. разом із своїми колегами організував уДенвері міждисциплінарну конференцію «Синдром побитої дитини». У 1975 р. за ініціативою Генрі Кемпе було проведено в Белладжіо (Італія) конференцію, де особлива увага приділялася необхідності заборони тілесних покарань і запровадженню обов'язкового інформування про випадки насильства. А у 1976 р. у Женеві відбувся перший Конгрес з проблем насильства і жорстокого поводження з дітьми, який став відправною точкою для створення у 1977 р. Міжнародного товариства з профілактики насильства над дітьми і зневажання їх потребами (ІСПКАН), першим президентом якого став Генрі Кемпе. Тоді ж почав видаватися журнал «Child Abuse & Neglect» [13, с. 19-20; 10, с. 1].

У 1974 р. в США було ухвалено Закон про запобігання поганому ставленню до дітей і ліквідацію його наслідків. Відповідно до цього Закону був створений Національний центр з проблем жорстокого поводження з дітьми і проблем занедбаних дітей. Сучасна система служб захисту дітей в США включає чотири аспекти діяльності: повідомлення; розслідування; втручання; завершення справи [18].

У багатьох країнах функціонують урядові й громадські комісії з розслідування випадків насильства, створено спеціальні будинки-притулки, де змушені жити жінки з дітьми, які залишили свої домівки через жорстоке поводження. Зокрема, в Іспанії організовано 16 будинків-інтернатів, де тимчасово поселяються жінки разом з дітьми, аби уникнути психічних і фізичних травм. Тут вони проводять від 3 до 6 місяців [15, с. 391–392].

Актуальним є сьогодні зарубіжний досвід щодо організації роботи з дітьми-втікачами та з безпритульними дітьми. Так, як і в Україні, їх на вулицю переважно виводить сімейне неблагополуччя та жорстоке ставлення батьків.

Важливими чинниками поширення цього явища є також бідність та голодування дітей, «романтика свободи» та пошук пригод (останнє часто властиво і дітям з багатих сімей).

Водночас проблема дитячої безпритульності є комплексною і тісно пов'язана з такими явищами: торгівля дітьми; поширення вензахворювань, ВІЛ/СНІДу, алкоголізму, наркоманії, токсикоманії серед дітей; втягнення дітей в кримінальні структури; експлуатація, жорстоке ставлення та насильство щодо дітей; залучення дітей до дитячої проституції тощо. Одним із напрямів профілактики дитячої безпритульності, розповсюдженим у європейських країнах стало створення спеціалізованих реабілітаційних установ для дітей, які опинилися у кризовій ситуації. Ці установи функціонують на стаціонарній основі і виконують функції реабілітаційних центрів, які функціонують за принципом хостела і розраховані на 8-10 дітей [3, с. 57].

Для дітей-втікачів та безпритульних дітей у західних країнах організовують: 1) притулки та гуртожитки; 2) індивідуальні та групові консультації; 3) бесіди з батьками з метою повернення дитини в сім'ю; 4) забезпечення місцем у виховному закладі, якщо в цьому є потреба; 5) надання консультативної та іншої допомоги сім'ям, в які повернулися діти з метою їх зміцнення та недопущення нового розриву. Центри і притулки для втікачів пропонують відповідні послуги для таких категорій осіб: 1) занедбані діти; 2) діти, які займаються проституцією; 3) жертви статевих злочинів; 4) злочинці, наркомани, рецидивісти [15, с. 392].

Важливе значення у загальній системі профілактики дитячої безпритульності відіграють соціальні служби. У США, Німеччині, Франції, Італії при кожному навчальному закладі створена посада соціального працівника. Обов'язком соціальних працівників є допомога батькам і дітям, з'ясування причин невідвідування дітьми школи, тому що часто відсутність на заняттях може свідчити про наявність в дитини проблем [17, с. 123-128].

У США сформовано три основні моделі роботи з дітьми-втікачами та безпритульними дітьми.

1. Мережева модель общин. Вона будується на основі координації діяльності між працюючими в общині організаціями та іншими носіями послуг. До них відносять: місцевий консультативний центр, притулок для втікачів та бездомних, місцева поліція, суд у справах неповнолітніх, місцевий орган допомоги дітям, школи. Вони опрацьовують спільну програму своєї діяльності стосовно втікачів, способи її реалізації та врегулювання кризових ситуацій.

2. Общинна програма розвитку. Ця програма функціонує у формі центру на певній території і пропонує відповідні послуги. Це можуть бути: підбір добровільних опікунів, заснування та розвиток клубів, які приймають втікачів, розвиток центру ресоціалізації, організація телефону довіри.

3. Центр для втікачів та безпритульних. Це невелика установа, яка може запропонувати тимчасове проживання, консультації та невідкладну допомогу в кризових ситуаціях дітям-втікачам, безпритульним дітям та їх сім'ям. Центр організовується найчастіше в притулку і співпрацює з цілою мережею добровільних опікунських закладів, кожен з яких може прийняти від 6 до 14 дітей на термін від одного дня до двох тижнів. Тут вони забезпечуються житлом, харчуванням, консультаціями [15, с. 393].

За кордоном накопичено повчальний досвід реалізації політики щодо дітей з питань профілактики злочинності та правопорушень в дитячому середовищі. Цей напрямок чітко координується державними органами і реалізується на основі спеціальних програм. Так, у США в рамках таких програм діють невеликі виправні установи і служби, перебування в яких не ізолює неблагополучну дитину від сім'ї, але тут дитина забезпечується житлом і харчуванням, з нею проводиться виховна робота відповідного профілактичного спрямування. При цьому пріоритетною є робота щодо «вилучення» потенціального правопорушника із формальної системи судів у справах неповнолітніх і передання його місцевим організаціям, які не належать до системи правосуддя. Тобто виведення дітей «груп ризику» за межі колоній чи в'язниць [15, с. 394].

У США реалізують три типи програм з дітьми-правопорушниками (деліквентами) та підлітками груп ризику.

1. Базова програма поліції. Вона найчастіше реалізується спільно з іншими зацікавленими організаціями і враховує найтиповіші відхилення в поведінці дітей. Тут головна перевага надається залученню до спорту, інших занять з метою відвернення дітей від шкідливих і небезпечних суспільних явищ.

2. Базова програма судів у справах неповнолітніх. Ця програма концентрує увагу на тих особах, які притягалися до відповідальності за вчинені ними правопорушення.

3. Базова програма школи. Вона повною мірою враховує особливості спеціальних шкіл, розрахованих на так званих «важких» і засуджених дітей. Водночас, передбачається можливість уникнення ізоляції окремих дітей, дозволяючи їм відвідувати заняття, розраховані на всіх школярів [8, с. 204].

Координаційними центрами в общинах у США з метою надання допомоги засудженим і незасудженим дітям є Бюро соціальних послуг, зусилля якого спрямовані на забезпечення справедливого розгляду справ щодо дітей та отримання допомоги общини. У більшості випадків направленню у виправний заклад чи прикріпленню до певної соціальної програми передує психіатричне обстеження в спеціальному діагностичному закладі. Діти, засуджені за злочини, направляються суддями у спеціалізовані заклади. Психіатричне освідчення бере на себе державна діагностична служба. За реалізацію опікунських програм, наприклад, у штаті Айдахо, відповідають дві приватні установи – дитячий будинок у Льюстоні та молодіжне ранчо в Раперті. Жорсткі виховні заходи проводить єдиний державний заклад – Центр соціальних послуг в Сент-Ентоні. Перш, ніж потрапити в Раперт чи Сент-Ентоні, діти протягом 30 днів обстежуються в діагностичному центрі. За цей час готується висновок психолога та рекомендації щодо індивідуального підходу. У названих закладах діти живуть в окремих будиночках чи гуртожитках квартирного типу. Тут з ними проводять різнопланову роботу з метою їх ресоціалізації після звільнення з місць позбавлення волі. Свою специфіку має робота з умовно засудженими

дітьми. На період умовного засудження дитині призначається наставник, який враховує всі обставини, зокрема місцеперебування, заборону відвідувати певні кафе, розважальні заклади, а в разі порушення цих заборон наставник зобов'язаний повідомити про це суддю. Найголовніше завдання наставника – допомогти дитині у вирішенні її проблем [15, с. 394–395].

Сучасні тенденції злочинності серед дітей в Італії є типовими для дитячої злочинності більшості країн північної півкулі. В Італії сформувалася особлива модель ювенальної юстиції, сучасна структура відповідних інститутів. На практиці робота з дітьми-правопорушниками здійснюється судовими соціальними службами; соціальними службами муніципалітетів, які проводять роботу водночас із сім'ями; волонтерськими службами. Покарання у вигляді позбавлення волі застосовується до дітей вкрай рідко [2, с. 49].

Скандинавські країни є історично та мовно спорідненими, тому система запобігання дитячій злочинності у цих країнах подібна. У 1974 р. у Швеції була створена Шведська національна рада з запобігання злочинам як державний орган. Аналогічні ради створені в Норвегії й Фінляндії. Цікавим видається проект «Матері та Батьки в Швеції», що реалізується з 1993 р. Суть проекту – розвиток національної мережі нічних патрулів [1, с. 468; 23, с. 30–32].

Зазначимо, що у багатьох країнах світу вже понад 20 років існує новий підхід до реагування на злочини, які здійснюються дітьми – відновне правосуддя. Цей підхід базується на принципах усунення завданої потерпілому емоційної, матеріальної та фізичної шкоди, прийняття правопорушником відповідальності за скоєне, можливість самому виправити те, що сталося. Починаючи з кінця 80-х років такі програми відновного правосуддя уже діяли в США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Великобританії та в інших країнах, і відповідно створювалися Центри з примирення [6, с. 6].

В останні роки особливо загострилася в усіх країнах проблема соціальної профілактики та соціальної адаптації алкоголіків та наркоманів. Методи і форми роботи з дітьми-алкоголіками та дітьми-наркоманами ставлять одне і теж завдання: допомогти дитині подолати згубну потребу спиртного чи наркотиків. ВООЗ виділяє

такі проблеми, пов'язані із вживанням алкоголю і наркотиків: 1) проблеми осіб, які мають алкогольну та наркотичну залежність; 2) проблеми сім'ї (сім'ї, в якій діти-алкоголіки (наркомани); сім'ї, в якій батьки-алкоголіки (наркомани); 3) проблеми суспільства. Координацією всієї діяльності у цій сфері у Швеції займається Центральна рада з антиалкогольної та антинаркотичної освіти. Основна робота щодо профілактики наркоманії ведеться на рівні губерній та комун. У ній задіяні підрозділи соціальної служби, охорони здоров'я, народної освіти, поліції, виправні колонії, наукові інститути, громадські об'єднання та приватні особи. У цій схемі головною ланкою є Соціальна комісія комунального управління, в складі якої працює спеціальний підрозділ з протидії розповсюдженню наркоманії. Безпосередньо з наркоманами працюють міжрайонні групи та наркопатрулі, які виявляють осіб, схильних до вживання наркотиків на вокзалах, у місцях громадського користування, на дискотеках, у неблагополучних, в криміногенному відношенні, кварталах. Особлива увага звертається на школи, гуртожитки, райони проживання емігрантів. Соціальні служби залучають до профілактичної роботи з дітьми експертів, які проводять спеціальні заняття з батьками, даючи їм знання щодо антинаркотичного законодавства, наркотичних засобів, навичок надання невідкладної допомоги в екстренних випадках тощо [15, с. 395–396].

У західних європейських країнах поширеними є програми «Анонімні алкоголіки», «Анонімні наркомани», які являють собою модель подолання залежності від алкоголю і наркотичних речовин. Під час лікування та реабілітації хворий на алкоголізм і наркоманію проходить такі особисті етапи (карта Джелінека): 1) лікування; 2) реабілітація; 3) самореалізація; 4) тверезість [7].

У Швеції накопичено цінний досвід організації роботи з дітьми алкоголіків на основі адаптації американської програми «Діти – теж люди». Італія накопичила досвід роботи з сім'ями алкоголіків, в яких виховуються діти на базі сімейних клубів. Ідея програми полягає у наступному: алкоголізм не треба лікувати як хворобу, потрібно змінити спосіб життя. Цікавим є зарубіжний досвід роботи у Фінляндії, де більше 10 років реалізують проект «Ламке

дитинство», який передбачає тренінги, лікування і дослідження проблем у сім'ях алкоголіків (наркоманів) [11, с. 45–48].

**Висновки.** Таким чином, світовий досвід показує, що уряди різних країн шукають свої підходи до реалізації політики щодо дітей. У розвинутих демократичних країнах високий рівень економічного розвитку дає можливість забезпечити дітям якісний рівень життя, охорони здоров'я, освіти, розвитку їх творчих здібностей, забезпечуючи формування та становлення всебічно розвинутих та успішно соціалізованих дітей. Водночас, необхідно зазначити, що в міжнародній практиці реалізації політики щодо дітей значна увага приділяється, насамперед, тим дітям, соціалізація та розвиток яких проходять в особливо складних умовах та обставинах, що часто призводить до їх десоціалізації та деградації. Узагальнення та аналіз різних міжнародних підходів дає змогу виділити такі пріоритетні напрямки реалізації політики щодо дітей в зарубіжних країнах:

1)соціальна допомога сім'ям з дітьми;

2) діяльність дитячих соціальних служб та спеціальних установ для дітей;

3) усиновлення, опіка, альтернативні форми сімейного виховання;

4) соціальна адаптація дітей-інваліді;

5) захист прав дітей та протидія насильству в сім'ї й жорстокому ставленню до діте;

6) соціально-правовий захист дітей-втікачів та безпритульних діте;

7) запобігання дитячій злочинності та правопорушення;

8) профілактика дитячих узалежнен.

Отже, необхідно вивчати і враховувати досвід зарубіжних країн, але значною мірою маємо формувати власну політику щодо дітей, яка б враховувала історичний досвід, національні традиції, проблеми державотворення, особливості реалізації сучасної державної політики в Україні.

**Література.**

1. Гилинский Г. Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений» / [2-е изд., испр. и доп.] – СПб. : Юридический центр Пресс, 2007. – 528 с.

2. Головизина М. Преступность несовершеннолетних, ювенальная юстиция и восстановительное правосудие в Италии / Головизина М. // Вопросы ювенальной юстиции. – 2001. – № 2. – С. 44–51.

3. Доля І. М. Подолання дитячої безпритульності: міжнародна та вітчизняна практика / Доля І. М. // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 55–59.

4. Іванова І. В. Соціально-педагогічна робота з дітьми-інвалідами в системі соціальних служб для молоді: дис. … канд. пед. наук / Іванова І. В. – К., 1998.

5. Козубовська І. В. Соціальна робота з дітьми та молоддю у Великобританії / Козубовська І. В. // Соціум. – 1998. – № 1. – С. 16–18.

6. Лазаренко О. Профілактика злочинності неповнолітніх: шляхи вирішення / Лазаренко О. // Відновне правосуддя в Україні. – 2007. – № 2.– С. 6–9.

7. Лисенко І. П. Сімейні проблеми хворих на наркоманію та алкоголізм: робота психолога / Лисенко І. П. // Практична психологія та соціальна робота. – 2000. – № 6 (25). – С. 28–31.

8. Мигович І. І., Жмир В. Ф. Ідеї гуманізму: джерела та сутність / Мигович І. І., Жмир В. Ф. // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. – 2006. – № 2. – С. 199–207.

9. Мирошниченко Н. О. Світовий досвід вирішення соціальних проблем осіб з функціональними обмеженнями / Мирошниченко Н.О. // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. – 2007. – № 2. – С. 24–34.

10. Официальный бюллетень Международного общества по профилактике насилия над детьми и пренебрежения их нуждами (ИСПКАН). – 2008. – Т. 17. – Вип. 1. – 10 с.

11. Проблемы алкоголизма в семье (доклад Европейского Союза, подготовленный П. Редфордом и опубликованный в 1998 г.) / [Под общ. ред. Н. В. Заверико, Н. П. Лобач]. – Запорожье: ДХФ, ЗГУ, 2001. – 164 с.

12. Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/ Monitor/Oktober/3.htm. – Назва з екрану.

13. Сафонова Т. Я. Жестокое обращения с детьми / Сафонова Т. Я. // Практична психологія та соціальна робота. – 2007. – № 2. – С. 17–29.

14. Соціальна робота. – К.: Вид. дім. «Києво-Могилянська академія», 2004. – 166 с.

15. Соціальна робота : [навчальний посібник] // Соціальна робота. Книга ІІ. – К. : ДУССМ, 2002. – 440 с.

16. Соціальний захист у зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pilga.in.ua/taxonomy/term/4.

17. Социальная защита детей и семей: зарубежный опыт. – М., 1992. – 168 с.

18. 12. Социальная работа: теория и практика / [Под ред. А. Сорвина]. – М., 2001.

19. Упровадження ефективних форм виховання в системі державної та сімейної опіки: міжнародний досвід та уроки для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/March8/04.htm.

20. Фролов А., Трушина Ю. История создания «детских деревень» семейного типа / Фролов А., Трушина Ю. // Социальная педагогика. – 2004 . – № 1. – С. 29–31.

21. Чечет В. Альтернативні форми виховання дітей, які проживають у дитячих установах / Чечет В. // Управління освітою. – 2003. – № 15–16.

22. Чорбинский С. А. Социальная работа и социальные программы в США. – М., 1994.

23. Our Collective responsibility: A National programme for Crime prevention, National council for Crime prevention. – Stock holm, 1997.

24. Study on the State of Young People and Yoth Policy in Europe 9 (Final report). – UN, 2001. – 147 p.

**УДК 006.83**

**Криницька Олена Олександрівна**
*старший викладач кафедри права*
*та законотворчого процесу*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

# ЯКІСТЬ – ГОЛОВНИЙ КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ ТОВАРІВ ТА ПРОДУКЦІЇ

*У статті аналізується роль та значення якості як головного критерію оцінки товарів та продукції. Обґрунтовується необхідність реалізації державної політики у сфері якості.*

***Ключові слова:*** *якість, конкурентоспроможність, споживачі, економічна ефективність.*

**Криницкая Елена Александровна**

# КАЧЕСТВО – ГЛАВНЫЙ КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ ТОВАРОВ И ПРОДУКЦИИ

*В статье анализируется роль и значение качества как основного критерия оценки товаров и продукции. Обосновывается необходимость реализации государственной политики в области качества.*

***Ключевые слова:*** *качество, конкурентоспособность, потребители, экономная эффективность.*

**Krynytska Olena Oleksandrivna**

# QUALITY IS MAIN CRITERION OF ESTIMATION OF COMMODITIES AND PRODUCTS

*Role and value of quality is analysed in the article – as a basic criterion of estimation of commodities and products. The necessity of realization of state policy is grounded in area of quality.*

***Key words****: quality, competitiveness, users, ekonomichka efficiency.*

**Постановка проблеми.** Всебічне задоволення потреб населення у товарах широкого споживання залежить, зрозуміло, не лише від їх кількості, але й від їх якості. Тому товари повинні вироблятися і реалізуватися у відповідності до вимог нормативно-технічних актів, що закріплюють систему відповідних показників та дотримання яких дає можливість задовольнити потреби їх споживачів.

**Аналіз останніх публікацій.** Дослідженню питань регулювання та контролю якості присвячено багато праць зарубіжних науковців, серед яких С. Л. Брю, Ф. Котлер, К. Р. Макконел, Дж. Гикс та інші. Серед вітчизняних дослідників вагомий внесок у дослідження питань, пов‘язаних з якістю, зробили Ю. В. Бібік, Д. Г. Гольцев, Т. О. Кагал, І. О. Дудла, Я. М. Пугач, Л. М. Труфанова та інші.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми**. Аналізуючи матеріал, помітно, що в останній час проблема захисту якості – це комплексна, багатоаспектна проблема, яка безпосередньо пов’язана зі зміцненням національної безпеки держави та здоров’ям громадян.

**Мета.** Основною метою даного дослідження є проведення аналізу питання якості як головного критерію оцінки товарів та продукції, захисту якості та методологічного обґрунтування механізму державного регулювання якості товарів та продукції.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Головною метою будь-якого підприємства є отримання прибутку. Цей прибуток має бути максимальним. Одним з найважливіших факторів максимізації прибутку є економічна ефективність та якість продукції. Одне з найважливіших завдань розвитку підприємства нерозривно пов’язане з ефективністю виробництва, забезпеченням випуску необхідної кількості сучасних виробів та покращенням якості, досягненням конкурентоспроможності продукції на світовому ринку. В Україні, як і в більшості країн світу, забезпечення високої якості продукції поставлено в ряд пріоритетних економічних проблем. В умовах насиченого ринку та підвищеної конкурентної боротьби управління якістю повинно стати головним елементом управління

виробництвом в цілому. Рівень розвитку підприємства та величина його прибутку залежить від якості продукції. Якість, як економічна категорія, відображає сукупність властивостей продукції, що зумовлюють міру її придатності задовольняти потреби споживача відповідно до свого призначення. Тому для кожного підприємства важливо постійно підвищувати та удосконалювати рівень якості продукції, застосовувати новітні технології для її поліпшення.

Розвиток якості в Україні, на відміну від інших країн, розпочався порівняно недавно. Це дозволило врахувати досвід інших держав, які досягли значних успіхів на цьому шляху. Якість стала одним з найбільш поширених лозунгів кінця XX – початку XXI століття: якість товарів та послуг, якість в технологіях та бізнес-процесах, повязаних з виробництвом товарів та послуг. Розвивалась якість у міру того, як розвивалися та збільшувалися соціальні потреби, зростали можливості виробництва по їх задоволенню. Особливо динамічно процес розвитку і зміни суті якості та її параметрів відбувався в останні десятиріччя, коли визначення якості, вимоги та підходи до неї швидко змінювались. На сучасному етапі якість продукції – це поняття, яке характеризує споживчі, технологічні властивості виробу, рівень його стандартизації і уніфікації, надійність і довговічність [6].

Але, все ж таки, на сьогоднішній день існує проблема забезпечення і підвищення якості продукції, як головного критерію оцінки продукції, робіт та послуг, що визначає рівень життя кожної людини та суспільства в цілому. Ця проблема стосується абсолютно всіх товарів та послуг. Від її вирішення значною мірою залежить успіх і ефективність національної економіки. При цьому необхідно враховувати те, що підвищення якості продукції – це довгострокова та безперервна задача. Рівень якості продукції не може бути постійною величиною. Вироби залишаються технічно-прогресивними, зручними, до тих пір, доки їм на зміну не прийдуть нові, ще більш досконалі, що обумовлено науково-технічним прогресом в науці і техніці. Але на кожному часовому етапі якість продукції повинна бути оптимальною, тобто такою, яка буде максимально задовольняти потреби споживачів при відносно мінімальних затратах на її досягнення.

В умовах ринкових відносин якість забезпечується і гарантується підприємством, де її поліпшення визначає виживаність та конкурентоспроможність підприємства в умовах ринку, темпи технічного прогресу, впровадження інновацій, зростання ефективності виробництва, економію всіх видів ресурсів, використовуваних на підприємстві. Найважливішим критерієм якості продукції є сукупність властивостей, які обумовлюють її придатність до вжитку, здатність продукції задовольняти відповідні потреби людей. Кожній речі, виробу, вигляду продукції властиві свої особливі властивості, що характеризують їх якість. Для верстата важлива висока продуктивність, точність обробки; для, автомобіля — вантажопідйомність, швидкість, витрата пального; для тканини — щільність, усадка; для взуття – міцність, еластичність шкіри, зручність колодки, відповідність моді і так далі. Поліпшення якості виробів рівносильне збільшенню обсягу випуску продукції без будівництва нових заводів, без збільшення витрат сировини і матеріалів.

На якість продукції впливає значна кількість факторів, які діють як самостійно, так і у взаємозв’язку між собою, як на окремих етапах життєвого циклу продукції, так і на кількох. Всі ці фактори об’єднані у чотири групи: технічні, організаційні, економічні та суб’єктивні (табл. 1). На рис.1 зображена «Петля якості», або етапи, на яких забезпечується якість.

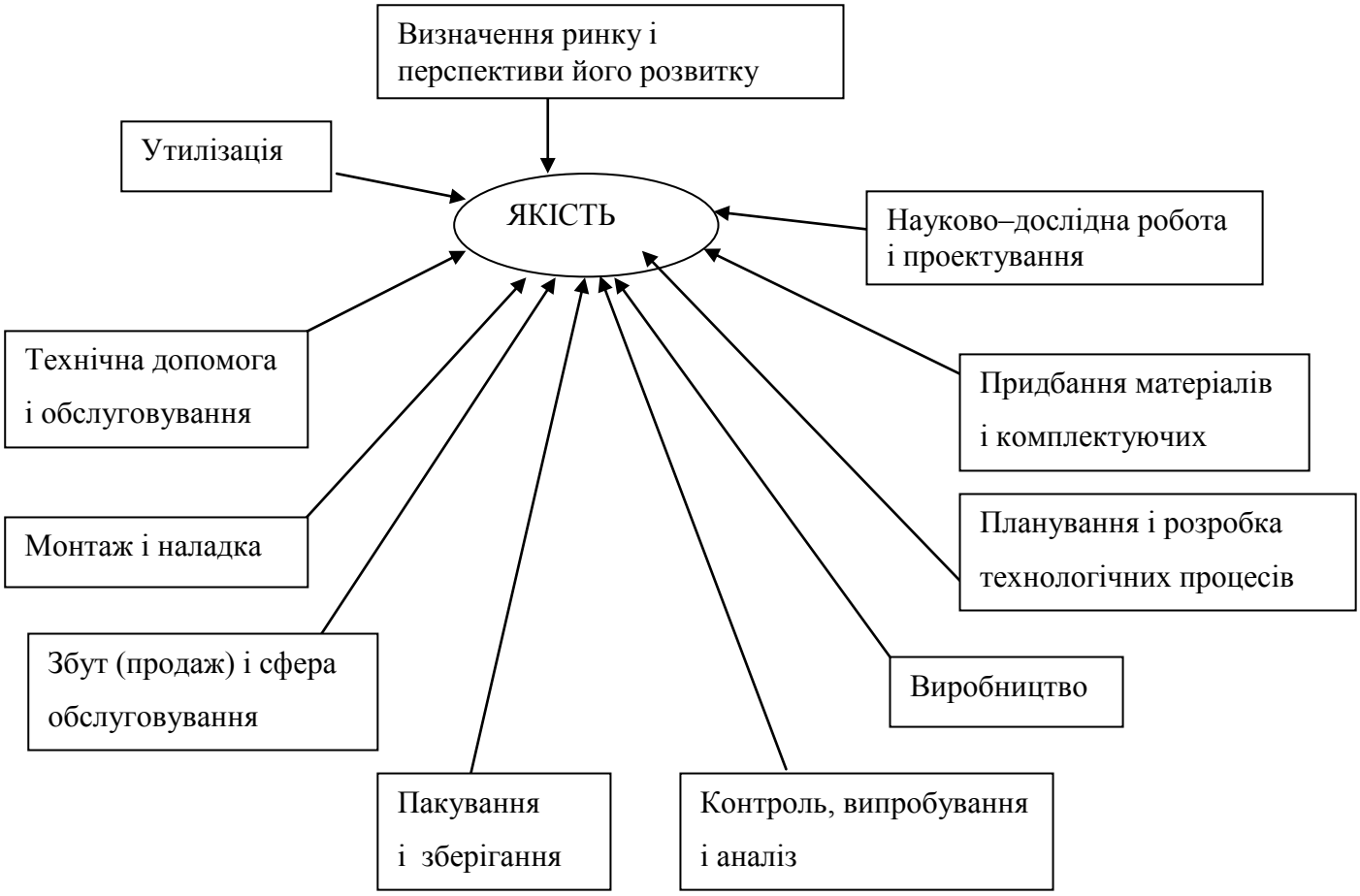



Рис. 1. Етапи, на яких забезпечується якість

*Таблиця 1.*

**Групи факторів, що впливають на рівень якості продукції**

| **Фактори** | **Складові факторів** |
|---|---|
| **1. Технічні** | Конструкція; схемні вирішення; технологія виготовлення; засоби технічного обслуговування і ремонту; технічний рівень бази проектування, виготовлення та експлуатації; система резервування тощо. |
| **2. Організаційні** | Розподіл праці і спеціалізація; форми організації виробничих процесів; ритмічність виробництва; форми і методи контролю; форми і способи транспортування, зберігання, експлуатації (споживання), технічного обслуговування, ремонту та інші. |

| *Продовження таблиці 1.* | |
|---|---|
| **3. Економічні** | Ціна; собівартість; форми і рівень зарплати; рівень затрат на технічне обслуговування і ремонт; ступінь підвищення продуктивності праці та інше. |
| **4. Суб'єктивні** | Професійна підготовка робітника; його фізіологічні та емоційні особливості. |

В забезпеченні якості значну роль відіграє людина з її професійною підготовкою, фізіологічними і емоційними особливостями – це суб'єктивні фактори. Від професійної підготовки людей, які зайняті проектуванням, виготовленням і експлуатацією виробів, залежить рівень використання технічних факторів. Але якщо у процесі функціонування технічних факторів роль суб'єктивних слабшає, тому що на цій стадії процес проходить з використанням сучасної техніки і технології, яка максимально звільняє технологічний процес від участі людини, то в організаційних факторах суб'єктивний елемент відіграє вже значну роль, особливо коли мова заходить про способи і форми експлуатації і споживання виробів.

Забезпечення якості продукції – одна із форм конкурентної боротьби, завоювання і втримання позицій на ринку; це заплановані і систематично виконувані організацією-товаровиробником дії, які дають впевненість у тому, що якість продукції буде відповідати запропонованим вимогам. Є два різновиди забезпечення якості: внутрішнє і зовнішнє. Внутрішнє забезпечення якості створює впевненість у належній якості продукції у керівництва організації-товаровиробника, зовнішнє – у споживачів. Високий рівень якості продукції сприяє підвищенню попиту на продукцію і збільшенню суми прибутку не тільки за рахунок обсягу продажів, а щё й за рахунок вищих цін. Саме в умовах ринкової економіки з'являються фактори, які роблять якість продукції умовою виживання товаровиробників, критерієм результативності її господарської діяльності, економічного добробуту країни.

На міжнародному ринку в поняття якості включається все, що сприймається споживачами, і зокрема:

- ✓ фізичні властивості;
- ✓ функціональні характеристики;
- ✓ конструктивні й ергономічні параметри;
- ✓ безпека користування товаром;
- ✓ упаковка;
- ✓ дозування й т.д. (рис. 2)

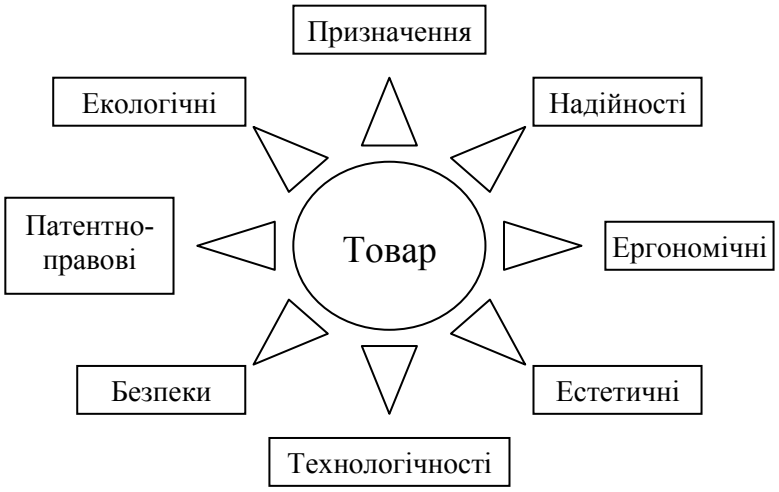



Рис. 2. Показники якості товару

Для реалізації нових можливостей, які виникли в Україні унаслідок демократичних змін, необхідно істотно прискорити процеси усвідомлення значущості безперервного поліпшення якості, залучаючи до них в першу чергу суспільний рух, професійні організації, продовжуючи об'єднувати зусилля держави і суспільства. Проблеми якості повинні вирішуватися і можуть бути вирішені лише спільними усвідомленими діями держави, регіонів, керівників та колективів підприємств зі споживачами.

Важливу роль у вирішенні проблем якості грають і споживачі. Покупці-споживачі вважають якість продукції і послуг найголовнішим фактором. При нинішній відвертості внутрішнього ринку рівень їх запитів деякою мірою відображає вимоги до товарів і послуг на зарубіжних ринках. Тому ринкові

вимоги, можливість вільного вибору товарів і послуг, що розвиваються, посилення конкуренції, в якій беруть участь не лише вітчизняні підприємства, але й зарубіжні компанії, які буквально атакують наш ринок, – все це впливає на виробників, вимушуючи їх концентрувати зусилля на вирішенні проблем якості. Стає зрозумілим, що постачальник повинен передбачати очікування покупців і вражати їх своїми новими товарами та послугами. На ринку України йде боротьба за збут товарів, за покупців, проводиться політика витіснення конкурентів. Все це приводить до бурхливого розвитку методів та засобів, спрямованих на підвищення якості продукції та послуг. При цьому велике значення має правове регулювання права споживачів на придбання товарів (робіт, послуг) належної якості, кінцевою метою якого є задоволення їх очікувань.

Тому цілеспрямована робота з підвищення якості та встановлення необхідних вимог дозволяє не лише долати негативний тиск ринку і надавати активну дію на його формування шляхом насичення добрими конкурентоздатними товарами наших прилавків, але ще й протидіяти натиску продукції з-за кордону, що не завжди буває якісною. Вимоги до якості встановлюються і фіксуються в нормативних, нормативно-технічних документах: державних, галузевих, фірмових стандартах, технічних умовах на продукцію, в технічних завданнях на проектування або модернізацію виробів.

Ринкові умови господарювання передбачають активне та широке використання організаційних цінників підвищення якості продукції на підприємствах. Для вирішення проблем якості необхідно було введення єдиних законодавчих вимог, єдиних стандартів, єдиних процесів перевірки продукції вимогам ринку. Усвідомлення необхідності та реальної можливості перетворення проблеми якості на національну ідею знайшло своє віддзеркалення в державній політиці України у сфері якості, розробленої у виконанні наказів Президента України «Про заходи по підвищенню якості вітчизняної продукції» від 23 лютого 2001 р. N8113 і «Про заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері технічного регулювання і споживчої

політики» від 13 липня 2005 р. №1105/2005 [1, 2]. Також, важливим виявом посиленої уваги до якості продукції є опублікований у 2006 році «Проект закону про якість та захист прав споживачів». Ці нормативно-правові акти були спрямовані на виробництво якісної, конкурентоспроможної продукції, а також встановлення економічних, організаційних та правових відносин між учасниками розробки, виробництва і використання продукції.

Помітною умовою реалізації державної політики у сфері якості є залучення не лише державних структур, але і практично всіх шарів суспільства у вирішення проблем якості. Це стосується в першу чергу підвищення ролі:

- органів місцевого (муніципального) самоврядування;
- громадських організацій;
- приватного бізнесу.

На сьогоднішній день ми можемо говорити про те, що результати реалізації державної політики у сфері якості все більше і більше відчуваються в повсякденному житті населення країни. На наш погляд, ця політика, залишаючись стабільною в своїй основі, в процесі реалізації, поза сумнівом, піддаватиметься уточненню і корегуванню з тим, щоб найбільшою мірою сприяти поліпшенню якості життя, підвищенню добробуту і упевненості в завтрашньому дні нинішнього та майбутніх поколінь.

Але, незважаючи на позитивні моменти державної політики, хотілося б відмітити, що на нашу думку, все ж таки будь-який нормативний документ узаконює певну сукупність властивостей лише на якийсь період часу, а потреби споживачів безперервно змінюються, тому підприємство, виготовляючи продукцію навіть в точній відповідності з нормативно-технічною документацією, ризикує випускати її неякісною, тобто що не задовольняє споживача. Таким чином, основне місце в оцінці якості продукції або послуг в ринковій економіці відводиться споживачеві, а стандарти (у тому числі й міжнародні) лише закріплюють і регламентують прогресивний досвід, накопичений у сфері якості. При виборі товару споживач свідомо або несвідомо

враховує експлуатаційну якість товару, порівнює його граничну корисність з витратами, пов’язаними з експлуатацією виробу.

**Якість => Задоволеність споживача => Цінність / Вартість**

*Висновки.* Підводячи підсумки, перш за все слід відмітити, що якість – це достатньо складний соціально-економічний феномен, в якому фокусується роздоріжжя інтересів споживача та виробника. Формування якості продукції відбувається на кожному етапі від проектування до її виготовлення та збуту, а на рівень її якості впливають чимало факторів. Розраховувати на успіх у споживача можуть тільки ті виробники, які придатні оперативно задовольняти різні та нестабільні потреби споживачів. Якість – візитна картка підприємства-виробника. Це ключова ланка підвищення конкурентоспроможності продукції, яка грає найважливішу роль у забезпеченні ефективності роботи всієї сфери економіки. Здатність підприємств виготовляти високоякісну продукцію позитивно впливає на рівень життя населення того регіону, де розташоване це підприємство, сприяє зростанню доходів працівників і соціального забезпечення людей, позитивно відбивається на довкіллі.

Аналізуючи якість – як головний критерій оцінки продукції та як економічну категорію, яка відображає сукупність властивостей продукції (технічних, технологічних, економічних, екологічних тощо), що зумовлюють ступінь її здатності задовольняти потреби споживачів відповідно до свого призначення, ми можемо зробити висновок, що в Україні результати реалізації державної політики у сфері якості починають відчуватися в повсякденному житті населення країни. Звичайно ж, цю політику потрібно ще корегувати та уточнювати, а основне місце в оцінці якості продукції або послуг у ринковій економіці все ж таки віддавати споживачеві.

**Література.**

1. «Про заходи по підвищенню якості вітчизняної продукції»: Наказ Президента України № 8113 від 23 лютого 2001 р.

2. «Про заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері технічного регулювання і споживчої політики»: Наказ Президента України №1105/2005 від 13 липня 2005 р.
3. «Про затвердження систем управління якістю в органах виконавчої влади»: Постанова Кабінету Міністрів № 614 від 11 травня 2006 р.
4. Саевич И. Государственная политика в области управления качеством // Український інвестиційний журнал. – № 7–8. – 2005 р. – с. 6–11.
5. Л. І. Пронкіна, О. В. Вертелєва. Конкурентоспроможність і якість товару: проблеми співвідношення // Економіка та держава – № 3/2010. – С. 44–46
6. Економіка підприємства. Підручник / За заг. ред. С. Ф. Покропивного – К.: КНЕУ, 2000.

**УДК 330.357**

**Львова Єлизавета Олегівна**

*старший викладач кафедри права і законотворчого процесу*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

к.ю.н.

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

*У статті досліджено організаційно-правові засади сталого розвитку регіону, в тому числі здійснений цілісний науковий аналіз діяльності світового співтовариства та його інституціональних структур з питань сталого розвитку, а також проаналізовано зарубіжний досвід та систематизована нормативно-правова база України стосовно сталого розвитку регіону.*

***Ключові слова:*** *сталий розвиток регіону, регіональний розвиток, соціально-економічний розвиток, організаційно-правові засади, правове регулювання.*

**Lvova Yelyzaveta**

# LEGAL-ORGANIZATIONAL FUNDAMENTALS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE REGION.

The article highlights legal-organizational fundamentals of sustainable development of the region, including a complex scientific analysis of activity of the world association and its institutional structures, as well as the foreign experience is analyzed and the normatively-legal base of Ukraine is systematized on questions of sustainable development of the region.

***Key words:*** sustainable development of the region, regional development, social-economic development, legal-organizational fundamentals, legal regulation.

**Львова Елизавета Олеговна**

# ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА.

*В статье исследованы организационно-правовые основы устойчивого развития региона, в том числе осуществлен целостный научный анализ деятельности мирового сообщества и его институциональных структур по вопросам устойчивого развития, а также проанализирован зарубежный опыт и систематизирована нормативно-правовая база Украины по вопросам устойчивого развития региона.*

***Ключевые слова:*** *устойчивое развитие региона, региональное развитие, социально-экономическое развитие, организационно-правовые основы, правовое регулирование.*

**Постановка проблеми.** Новітнє стрімке піднесення індустріальної культури та пов’язані із ним можливі загрози все більше актуалізують проблему раціонального природокористування і соціально-економічного розвитку та правового регулювання зазначених процесів. Сьогодні стимулювання соціального прогресу та сталого розвитку стало одним із основних завдань сучасної міжнародної та національної нормативних систем. Все частіше проблеми формування напрямів вирішення планетарних проблем розвитку людства в сучасних умовах стають об’єктом наукових досліджень по всьому світу.

Це пов’язано із тим, що здобувши надзвичайно високого рівня пізнання і розвитку, сучасна людина створила фактичну загрозу своєму власному існуванню. Під час дослідження зазначеної проблематики, все частіше на думку спадає висловлення Хавлока Еліса про те, що «прогрес – це заміна одних неприємностей іншими» [1].

Якщо з початку другої половини XX сторіччя світова проблематика здебільшого містила проблеми підтримки міжнародного миру та безпеки, ліквідації наслідків Другої світової війни та її впливу на соціальну ситуацію в

Європі, здійснення допомоги переміщеним особам, ліквідації всіх форм расової дискримінації та ін., то з часом об'єктивні умови розвитку людства почали виносити на порядок денний нові сучасні проблеми, що потребують відповідного юридичного оформлення.

Так, наприклад, серед найважливіших глобальних проблем сучасності сьогодні вбачаються такі, як: запобігання світової термоядерної війни, подолання зростаючого розриву в рівні економічного і культурного розвитку між розвинутими індустріальними країнами Заходу і країнами, що розвиваються; усунення голоду; забезпечення подальшого економічного розвитку людства необхідними для цього природними ресурсами; своєчасне передбачення і запобігання негативних наслідків НТР; екологічні проблеми; стримування міжнародного тероризму й екстремізму, поширення наркоманії, алкоголізму і СНІДу; вирішення поставлених сучасною епохою проблем освіти і соціального забезпечення, культурної спадщини й моральних цінностей та ін.

Крім того, стрімкий розвиток продуктивних сил, обумовлений досягненнями науково-технічної революції, значно розширив можливості людини у використанні живих і неживих ресурсів Землі, що суттєво збільшило вельми негативний вплив на навколишнє середовище. І цей факт змусив людство вжити ефективних заходів, спрямованих на попередження, обмеження і зберігання під контролем різних об'єктів навколишнього середовища [2].

У зв'язку з цим у кінці XX сторіччя рушив процес активізації зусиль світової спільноти у сфері міжнародно-правової охорони навколишнього середовища та створення сприятливих умов для сталого розвитку («sustainable development»).

**Мета.** Ось чому серед основних цілей даної статті варто зазначити:

1. надання розуміння феномену «сталого розвитку» та його окреслення значення для побудови регіональної стратегії розвитку;
2. окреслення проблем, що виникають у сфері соціально-економічного розвитку регіонів України та світу;
3. визначення організаційно-правових засад сталого розвитку регіону;

4. здійснення наукового аналізу діяльності світового співтовариства та його інституціональних структур з питань сталого розвитку;
5. дослідження механізму правового забезпечення сталого розвитку України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою**. Вперше поняття «сталий розвиток» було запропоновано у 1987 році у доповіді «Наше спільне майбутнє» Міжнародною комісією ООН з навколишнього середовища та розвитку, головою якої була прем'єр-міністр Норвегії Гру Харлем Брундтланд.

У доповіді під «сталим розвитком» мався на увазі «розвиток, що забезпечує потреби нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольнити свої власні потреби». Крім того, в доповіді зазначається, що сталий розвиток передбачає відмову від реалізації винятково екологічної або винятково економічної стратегії [3].

Міжнародна комісія ООН з навколишнього середовища та розвитку підкреслювала, що для поборення небезпечних тенденцій у фінансовій і в соціальній сферах, для протидії зміненню клімату, для вирішення проблеми економії природних ресурсів необхідно розробити принципово нові підходи і стратегії як на загальнопланетарному, так і на місцевому рівнях.

Слід відзначити, що зазначена проблематика аналізувалася і в працях вітчизняних вчених, а саме: в працях Л. Абалкина, А. Аверіна, Б. Бабіна, М. Іжі, К. Кондратьєва, В. Марущака, М. Миколайчука, Д. Романовича, В. Трегобчука, К. Удовенко та ін. [4, 5, 6, 7].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Варто зазначити, що сама необхідність міжнародно-правового регулювання охорони довкілля зумовлена тим, що природа не визнає державних кордонів і національностей. Як зазначав російський вчений С. Соловйов, «головні умови, що мають особливий вплив на життя народу: природа країни, де він живе, побут племені, до якого він належить; стан сусідніх народів і держав» [8, с. 259].

Треба підкреслити, що розуміння необхідності нової парадигми розвитку прийшло ще у кінці 60-років XX ст. Ініціатором цього нового підходу став

Римський клуб – добровільна асоціація провідних західних вчених, політичних діячів та бізнесменів. Він поставив за мету дослідити найближчі та віддаленні наслідки глобальних шляхів розвитку. Результати досліджень були оприлюднені в 1972 році в першому докладі Римського клубу під назвою «Межі росту». Автор доповіді Медоуз Донелла [9] визначив, що якщо сучасні тенденції росту численності населення, індустріалізації, забруднення природного середовища буде продовжуватися, то протягом XXI ст. світ дійде до межі росту. У результаті цього різко знизиться обсяг виробництва та виникне неочікуване та неконтрольоване падіння численності населення. Проте тоді автори вважали, що можна змінити тенденції росту та прийти до сталої та довгострокової перспективи економічної та екологічної стабільності.

У 1989 р. автори «Меж росту» оприлюднюють другу доповідь під назвою «За межами». У ній вони звертають увагу на те, що за 20 років ситуація тільки погіршилася, при чому настільки, що можна сміливо констатувати цілеспрямований рух людства до екологічної катастрофи.

Надалі спроба здійснити вплив на глобальні проблеми людства з боку держав світу була зроблена на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку у Ріо-де-Жанейро у 1992 р., де була зазначена концепція сталого розвитку людства. 179 глав держав світу, що були присутні на конференції, тоді підписали документ «Порядок денний на XXI століття».

Цей документ «присвячений актуальним проблемам сьогодення, а також має за мету підготувати світ до вирішення проблем, з якими він зіткнеться у наступному столітті. До того ж, «Порядок денний на XXI століття» відображає глобальний консенсус, прийняття на найбільш високому рівні політичних зобов’язань щодо співпраці з питань розвитку та навколишнього середовища. Вирішальне значення для досягнення цієї мети мають національні стратегії, плани, політика та процеси». Серед головних напрямів «Порядку денного на XXI століття» були визначені: боротьба із бідністю, зміна структури споживання, енергоефективність та енергозбереження, використання екологічно чистого транспорту при мінімізації його використання у цілому,

сприяння сталому розвитку населених пунктів, захист атмосфери, захист морів та океанів, комплексний підхід до планування та раціонального використання земельних ресурсів, тощо [10].

Перший принцип Декларації Ріо-де-Жанейро про навколишнє середовище і розвиток, прийнятий Конференцією ООН зазначає, що «люди є центром сталого розвитку. Вони мають право на здорове відтворюване життя в гармонії з природою». Поняття «сталий розвиток» отримало офіційний статус як ключова задача світового співтовариства і нова стратегія розвитку, необхідна для збереження біосфери Землі і виживання людства.

Рівно через 30 років після оприлюднення першої доповіді Римського клубу та через десять років після прийняття в Ріо-де-Жанейро «Порядку денного на XXI століття» відбувся Всесвітній самміт зі сталого розвитку у Йоханнесбурзі (2002 р.). Його головною метою було оцінити наскільки світ за ці роки наблизився до сталого розвитку. Проте результати залишали бажати кращого – було наявне погіршення загальної ситуації та віддалення від цілей, що були поставлені у 1992 р. у Ріо-де-Жанейро. На самміті були прийняті Йоханнесбурзька декларація та План виконання рішень.

У подальшому у 2007 р. на Світовому економічному форумі в Давосі в 2007 р. знову обговорювалися ризики для людства у XXI ст., що можуть стати фактором міжнародних та внутрішньонаціональних конфліктів на найближчі 50 років. Було констатовано, що у світі виникли нові глобальні проблеми, про існування яких ніхто не здогадувався у 1992 р, а саме посилилася боротьба за природні ресурси, що постійно скорочуються – органічне паливо, вода, продукти харчування; посилилася нерівність між країнами, тощо. Загальний висновок форуму зводився до наступного: альтернативи сталому розвитку немає, при цьому вочевидь, що немає окремого рецепту такого розвитку.

Варто зазначити, що згадана вище Глобальна програма дій «Порядок денний на XXI століття», схвалена у Ріо-де-Жанейро в 1992 р., «що є стратегією інтеграції економічних, соціальних та екологічних цілей», у свій час закріпила відповідальність національних урядів за впровадження зазначеної програми, а

також те, що міжнародне співробітництво повинно сприяти впровадженню зазначеної програми та розробці національних стратегій сталого розвитку [10].

Генеральний Секретар Організації Об'єднаних Націй Пан Гі Мун у своїй доповіді від 01.04.2010 р. в рамках першої сесії Підготовчого комітету Конференції ООН зі сталого розвитку зазначає, що «концепція сталого розвитку подібна мосту». На його думку, концепція сталого розвитку має на меті не тільки забезпечення зв'язку трьох компонентів (економічного, соціального та екологічного), але й об'єднати розвинуті країни і країни, що розвиваються, уряди і підприємства, наукові знання і державну політику, місто і село та сьогочасне і майбутні покоління людей [11].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зазначимо, що сьогодні нормативно-методичне забезпечення в основному створюють європейські хартії та конвенції, національне законодавство. Крім того, для розвитку міжнародного співробітництва регіонів у сфері охорони довкілля в Європі існує розвинене нормативно-методичне забезпечення та міцна інституційна основа.

Враховуючи те, що міжтериторіальне та транскордонне співробітництво стосується всіх сфер життя, доцільно систематизувати нормативно-правове забезпечення у чотирьох групах:

1) європейське законодавство, що стосується безпосередньо транскордонного співробітництва;

2) європейське загальне законодавство щодо регіонів;

3) інші європейські документи, у яких згадується транскордонне співробітництво;

4) національне законодавство.

«Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» (Мадрид, травень 1980 р.) та два додатки до неї: Додатковий протокол (Страсбург, листопад 1995 р.) та Протокол № 2 (Страсбург, травень 1998 р.) – основні закони першої групи.

Фактично, в цих документах, в основному, сформований понятійний апарат щодо міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного

співробітництва. Мадридська Конвенція не лише вказує на основні «правила гри» в реалізації транскордонного співробітництва, а й має набір типових угод та інших документів, які підписуються територіальними органами влади прикордонних областей сусідніх держав або самими державами. Іншим важливим документом є «Європейська Хартія прикордонних і транскордонних регіонів» (Гронау, – 1981 р., II редакція 1995 р.), яка має принаймні двояке значення:

1) належним чином ознайомлює з практикою і напрямками співпраці на кордонах Західної Європи, що сформувалися там принаймні вже чверть століття, систематизовано інформує про існування, засоби і заходи, що сприяють розвитку прикордонних регіонів;
2) дає можливість рівноправного внесення доповнень, зауважень і проблем, пов'язаних з досвідом країн у міжнародній співпраці, примножує відомості про явище, специфіку різноманітних можливостей і форм міжнародної співпраці в Центрально-Східній Європі.

Крім вище зазначених, до цієї групи можна віднести і прийняті чотири міжнародні конвенції у сфері охорони навколишнього середовища щодо транскордонних регіонів:

- Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі віддалі;
- Конвенція про оцінку впливу на оточуюче середовище в транскордонному контексті;
- Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій;
- Конвенція з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер [12].

Відповідно до сьогочасних правил Європейського Союзу стратегічні дії щодо розвитку країни мають містити вимоги охорони довкілля, а сталий розвиток означено вирішальним принципом регуляторних політик країн ЄС.

Прикладом законодавства Європейської держави може стати Болгарія, де процеси муніципального програмування відбуваються у форматі Національної стратегічної референтної моделі, яка є базовим документом, відповідно до я

кого Болгарія отримає кошти з європейських фондів у період 2007–2013 рр.; цей акт базується на Національному плані розвитку в період 2007–2013 рр.

Проте на пострадянському просторі у 90-х роках XX ст. значна частина комплексних програм соціально-економічного розвитку муніципальних утворень мала коротко-, а рідше середньостроковий (три – п'ять років) характер, охоплювала переважно оперативно управлінські питання, нерідко програмам привласнювався «антикризовий» статус, що пов'язувалося із певними традиціями, але більшою мірою складною соціально-економічно ситуацією. Водночас одночасно із стабілізацією соціально-економічної обстановки на зміну «пожежним» антикризовим планам стали приходити комплексні програми соціально-економічного розвитку, що розраховані на середньострокову перспективу і не замикаються на «латанні дірок». Так, наприклад, у Російській Федерації дуже бурхливо стали впроваджуватися в практику державного регулювання федеральні цільові програми підтримки регіонального розвитку, стратегічне планування і програмування на рівні міст, хоча в окремих випадках нові стратегічні плани і стратегії розвитку міст мають невелику відмінність від планів комплексного соціально-економічного розвитку радянського типу. Зазначимо, що спеціалізоване законодавство РФ у сфері програмного управління (зокрема Закон РФ «Про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку РФ» від 20 липня 1995 р.) фактично оминає проблематику муніципальних програмних заходів, зосереджуючись на федеральному та регіональному рівнях [13, С. 580–584].

Але в інших пострадянських державах питанням локального програмування приділяється більш значна увага, що і знаходить відбиток у відповідному законодавстві. Наприклад, у ст.5 Закону Республіки Білорусь «Про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь» від 5 травня 1998 р. №157-З зазначається, що до річного прогнозу соціально-економічного розвитку Республіки включаються цільові показники соціально-економічного розвитку, які є орієнтирами при розробці прогнозів та програм по адміністративно-територіальних одиницях; а розробка

прогнозів соціально-економічного розвитку по територіальних одиницях забезпечується як центральними державними, так і місцевими виконавчими та розпорядчими органами. «Національна стратегія сталого соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь на період до 2020 року» (Проект НСУР-2020) розглянута і прийнята за основу Президіумом Ради Міністрів Республіки Білорусь 23.03.2004 р (протокол №12), підтримана комісію зі сталого розвитку Республіки Білорусь 6.05.2004 р. (протокол №11/15ПР) [14] .

Нагадаємо, що згідно зі ст. 3 Закону Республіки Білорусь «Про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь» національна стратегія сталого соціально-економічного розвитку розробляється один раз на п’ять років на 15-річний період, за 2,5 роки до початку прогнозного періоду.

Водночас, за Конституцією Республіки Казахстан від 30 серпня 1995 р. до ведення масліхатів (місцевих представницьких органів) належить затвердження планів, економічних і соціальних програм розвитку території і звітів про їх виконання (п.1 частини 4 ст. 86), а до ведення місцевих виконавчих органів віднесено розробку планів, економічних і соціальних програм розвитку території і забезпечення їх виконання (п.1 частини 2 ст. 87).

Стосовно України, зазначимо, що наша держава задекларувала своє бажання перейти на шлях сталого розвитку на конференції в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., підписавши Декларацію Ріо і Програму дій «Порядок денний на 21 століття». На наступних Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро (1992 р.), і XIX спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН (Ріо+5, 1997 р.), і Всесвітнього самміту зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі (Ріо+10, 2002 р.) Україна підтвердила свої прагнення йти шляхом сталого розвитку [15].

На головному етапі десятирічної фази формування української державності переважав нелегкий та інтенсивний процес становлення державних інституцій, формування нових суспільно-політичних відносин, соціально-економічного реформування і опанування ідеології сталого розвитку в якості

державної стратегії XXI століття. У 1997–1998 роках було зроблено перші кроки до офіційного сприйняття всесвітньої стратегії сталого розвитку на національному рівні. До них можна віднести створення Національної комісії сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України і прийняття Верховною Радою України «Основних напрямів державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», в яких законодавчо визначено пріоритети і стратегію гармонійного розвитку виробничого і природо-ресурсного потенціалу держави.

Сучасна регіональна політика України повинна враховувати основні тенденції розвитку європейського континенту, задекларовані Радою Європи та основні тенденції і принципи регіональної політики ЄС, оскільки під її механізми вже попали західні та південно-західні області України як території, що межують з ЄС.

Варто зауважити, що у теперішній час в Україні є правові засади, що обумовлюють розробку стратегічного плану сталого розвитку вже на національному рівні. До документів національного законодавчого рівня варто віднести Конституцію України 1996 р. (3,13,16,41,50), Земельний Кодекс України 2001 р., Водний Кодекс 1995 р., Повітряний Кодекс 1993 р., Закон України «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України» 2000 р., Закон України «Про екологічний аудит» 2004 р., Закон України «Про екологічну експертизу» 1995 р., Закон України «Про забезпечення санітарного і епідеміологічного добробуту населення» 1994 р. та ін.

Крім того варто зазначити наступні нормативно-правові акти:

- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602–14;
- Закон України «Про планування і забудову територій» від 20.04.2000 № 1699–III

- Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21.09.2000 № 1989–III;
- Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40–IV;
- Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 № 3059–III;
- Закон України від 04.09.2009 за № 1621–17 ратифіковано Протокол про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат;
- Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359–XIV схвалено Концепцію сталого розвитку населених пунктів, розраховану на тривалу перспективу (15–20 років);
- Постанова КМУ від 29 квітня 2002 р. N 583 про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. за № 634, якою було затверджено «Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки;
- Указ Президента України від 25.05.01 № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» та розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.01 № 437-р «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики»;
- Указ Президента України від 30.09.01 №749/2061 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» та затверджена цим указом Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- Указ Президента України від 4.08.00 № 168/2000 «Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення»;

- Указ Президента України від 20.12.00 № 1356/2000 «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села»;
- Розпорядження Президента України від 19.10.00 № 317/2000-рп «Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України».

Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.02 № 779, тощо.

Крім того, Урядовий проект Концепції сталого розвитку України, робота над яким здійснюється впродовж останніх років, зіграв позитивну роль в ініціюванні розробки і прийняття місцевих концепцій і програм переходу до сталого розвитку, громадського пошуку національного шляху. Згідно з проектом, основними засобами досягнення сталого розвитку визначені забезпечення ефективного використання всіх видів ресурсів, структурно-технологічна модернізація виробництва, використання творчого потенціалу суспільства для розбудови і процвітання держави. Принциповими завданнями визначено економічний розвиток, охорону довкілля, соціальну гармонію, раціональне використання природних ресурсів, розвиток освіти, міжнародного співробітництва і залучення громадськості до процесу формування національної екологічної політики та екологічної експертизи інвестиційних проектів.

Екологічна стратегія в Україні визначається офіційними документами, серед яких «Основні напрями державної політики України у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (затверджені Верховною Радою України 5 березня 1998 року), «Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води» (затверджена Верховною Радою України 27 лютого 1997 року), «Національний план дій з гігієни довкілля» (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо поліпшення стану гігієни довкілля на 2000-2005 роки» № 1556 від 13 жовтня 2000 року), інші національні та державні екологічні програми. Значні кроки щодо впровадження і реалізації принципів сталого розвитку здійснюються на

локальному рівні. Такі міста України, як Донецьк, Миколаїв, Нікополь, Одеса, Миргород, Суми, Севастополь уже підписали Ольборзьку хартію місцевого самоврядування і тим самим приєдналися до Європейської кампанії міст сталого розвитку.

Незважаючи на відсутність в Україні окремого закону, що був би присвячений ідеям сталого розвитку на місцевому рівні, в нашій країні на державному рівні був прийнятий ряд підзаконних правових актів з цього питання. Так, Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359 була погоджена Концепція сталого розвитку населених пунктів, яка містить ряд керівних принципів. У відповідності із розділом 1 Концепції «сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і стратегічно збалансований розвиток міських та сільських поселень, що спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та послідуючого поколінь на засадах раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних та ін.), технологічне переобладнання та реструктуризацію підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної та комунікативно-інформаційної, інженерної та екологічної інфраструктури, покращення умов мешкання, відпочинку й оздоровлення, збереження та помноження біологічного розмаїття та культурного спадку».

Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 634, є ще одним програмним документом, що відзначає порядок імплементації Україною загальних принципів сталого розвитку. Програма будується на міжнародних документах і підкреслює необхідність інтеграції трьох основних компонентів сталого розвитку – економічного росту, соціального розвитку та охорони навколишнього середовища. При цьому програма передбачає необхідність комплексного системного підходу у стратегічному плануванні,

перехід України до сталого розвитку та її інтеграції до європейської та міжнародної спільноти [15].

В 2007 р. Кабінет Міністрів України надав згоду Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року. Метою реалізації національної екологічної політики є «стабілізація та покращення екологічного стану території держави шляхом затвердження національної екологічної політики як інтегрованого фактору соціально-економічного розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування».

Реалізація Концепції сталого розвитку, зокрема положень постанови Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24.12.1999 [15], є в стратегічному аспекті необхідною умовою подальшого поступу та розвитку нашої держави.

До основних цілей згаданих документів належить забезпечення суспільно-природної ефективності сталого розвитку, а саме:

- сталого економічного зростання;
- збереження природного довкілля;
- покращення умов життя сьогоднішнього та майбутніх поколінь;
- забезпечення балансу енергетичних потреб суспільства з енергетичними можливостями природи та збереження її соціально-економічних функцій [16].

**Висновки.** Підводячи підсумки, треба зазначити наступне:

1.Незважаючи на відсутність в Україні окремого закону, що був би присвячений ідеям сталого розвитку на місцевому рівні, в нашій країні на державному рівні був прийнятий ряд підзаконних правових актів з цього питання та в Україні вже є правові засади, що обумовлюють розробку стратегічного плану сталого розвитку на національному рівні.

2. Концепція сталого розвитку дозволила людству збагнути, що довкілля і розвиток є двома аспектами одного і того ж самого порядку денного, а не є двома окремими самостійними сферами.

3. Концепція сталого розвитку включає концепти корпоративного управління та соціальний, економічний, культурологічний, прогностичний аспекти. Світова спільнота зрозуміла, що соціальна відповідальність бізнесових структур в рамках концепції сталого розвитку можлива лише за умови контролю та допомоги урядових структур, а також вимоги з боку пересічних споживачів і термін «сталий розвиток», що з'явився в нормативно-правових актах ООН вперше в екологічному ракурсі, став сьогодні більш ширшим поняттям.

4. Доцільність переходу до реалізації стратегії сталого розвитку України визначається не тільки внутрішніми чинниками, але і зовнішніми, що пов'язані з євроінтеграційними прагненнями України та необхідністю виконання міжнародних зобов'язань України.

**Література.**


1. http://greatwords.ru/quote/2656.
2. Анцелевич Г. О. Міжнародне публічне право : підручник / Г. О. Анцелевич, О. О. Покрещук ; під ред. Г. О. Анцелевича. – К. : Алерта, 2005. – С. 170.
3. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. – http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm.
4. Іжа М. М., Красностанова Н. Е. Критерії оцінювання ефективності сталого розвитку // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 3–5.
5. Марущак В. П. Правові аспекти планування регіональних стратегій // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 126–128.
6. Трегобчук В. М. Концепція сталого розвитку для України / В. М. Трегобчук // Вісник НАН України. – 2002. – № 2.
7. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації – Київ: «К.І.С.» – 2009 – 228 с.
8. Соловьев С. История России с древнейших времен. // Сочинения. В 18 кн. Кн.І. Т. 1–2./ Отв. Ред И. Д. Ковальченко. – М. : Мысль, 1988. – 797 с.

9. Meadows D. L. et al. The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books, 1972.
10. Декларація Ріо-де-Жанейро та програма дій на XXI століття, прийняті 14 червня 1992 р. - Електронний ресурс – Режим доступу до сайту: http://rada.gov.ua
11. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/302/58/PDF/ N1030258.pdf?OpenElement.
12. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія. – Львів : ІРД НАН України, 2004. – С. 299.
13. Удовенко К. В. Зарубіжні стандарти правового забезпечення муніципального програмування. – Михайло Баймуратов: право як буття вченого. Збірник наукових праць до 55-річчя професора М. О. Баймуратова – К. : Логос, 2009 – 840 с.
14. http://minpriroda.by/dfiles/000282_990667_NSUR2020_00.doc.
15. За матеріалами сайту http://rada.gov.ua.
16. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / кол. авт. : А. Й. Серант, П. І. Шевчук, В. І. Карпук та ін. ; за заг. ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. – К. : НАДУ, 2009. – 72 с.

**УДК 341.1(094.4)**

**Марущак Володимир Петрович**

*завідувач .кафедри права і законотворчого процесу*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*д.держ.упр., доцент*

# ГОСПОДАРСЬКИЙ КОДЕКС І ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ

*Господарський кодекс і правове регулювання планування. Стаття присвячена аналізу основних нормативно-правових актів, регулюючих державне планування. Показана необхідність розширення правового поля планування в регулюванні господарських стосунків.*

***Ключові слова**: господарський кодекс, планування, прогнози, програми, закон, постанова, господарська діяльність*.

**Maruschak Vladimir**

## *THE ECONOMIC CODE AND LEGAL ADJUSTING OF PLANNING*

*The article is devoted the analysis of basic normative-legal acts, regulative the state planning. The necessity of expansion of the legal field of planning is rotined for adjusting of economic relations.*

***Keywords:** economic code, planning, prognoses, programs, law, decision, economic activity.*

**Марущак Владимир Петрович**

# ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ КОДЕКС И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ

*Статья посвящена анализу основных нормативно-правовых актов, регулирующих государственное планирование. Показана необходимость расширения правового поля планирования в регулировании хозяйственных отношений.*

***Ключевые слова:*** *хозяйственный кодекс, планирование, прогнозы, программы, закон, постановление, хозяйственная деятельность.*

**Постановка проблеми.** Останнім часом Уряд України веде активну роботу з підвищення ефективності ринкової економіки. Держава акцентує цю роботу в напрямку підвищення якості діяльності апарату виконавчої влади та правового регулювання. В розрізі цього йде пошук інноваційних підходів до регулювання господарської діяльності. Одним із таких напрямків є використання державного планування та його правового регулювання. Істотними кроками в цьому напрямку є прийняття нового Бюджетного кодексу і Податкового кодексу. Подальшим кроком є удосконалення державного планування ринкового господарства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання державного планування господарської діяльності висвітлені тільки у ст. 11 Господарського кодексу, що в сучасних умовах є цілком недостатньо. Наукові розробки у вирішенні правового регулювання державного планування фактично відсутні.

**Мета.** Метою даної статті є розкриття взаємозв'язку правового регулювання і державного планування, а також аналіз вад та недоліків Господарського кодексу і нормативно-правових актів уряду в державному плануванні ринкової економіки.

**Виклад основного матеріалу.** Господарський кодекс (ГК), прийнятий Верховною Радою України в 2003 році, є безумовно позитивним фактором у регулюванні господарських відносин і створенні цивілізованих ринкових відносин, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку. Разом з тим виникає питання, наскільки він адекватно враховує сформовані господарські відносини в умовах сучасного економічного процесу і чи сприяє розвиткові прогресивних форм правового регулювання економіки. Питання саме по собі не з простих і відповісти на нього однозначно складно, з огляду на весь спектр відносин, що охоплюються Господарським кодексом. Тому є сенс зупинитися

на одній з найбільш важливих, на наш погляд, проблем – на проблемі регулювання Господарським кодексом відносин планування.

Щодо економічно розвинутих країн з ринковою інфраструктурою, існує достатній матеріал, що підтверджує, що планування в цих країнах існує давно й ефективно використовується в розвитку економіки, продовжуючи удосконалюватися і виражатися в нових формах [1]. До речі, перший досвід планування належить не Радянському Союзові, а Великобританії, у якій з 1900 р. почали складатися плани розвитку м. Лондона [2]. У цьому відношенні можна констатувати, що досвід економічно розвинутих країн показує, що планування на макро-, мезо- і мікро- рівнях є досить ефективним інструментом підтримки стабільних і високих темпів розвитку економіки. При цьому не слід сприймати планування як установлення державою обов'язкових показників господарської діяльності підприємств, галузей, територій, народного господарства, як це укоренилося в радянському мисленні. Планування багатогранне і складне явище. До планування, крім розробки прогнозів, програм, довгострокових, середньострокових, оперативних планів, також варто відносити дії, що спрямовані на досягнення визначених результатів або визначеного стану і які пророблюються наперед. Такі дії не завжди мають явно виражений плановий характер, але за своїм змістом являють собою планові дії. Установлення розмірів податків, митних зборів, норм амортизації, дисконтних ставок, квот, цін і аналогічних нормативів з боку держави варто розглядати як планові дії, а більш конкретно як нормативні планові акти, оскільки вони формують господарську діяльність і поведінку суб'єктів цієї діяльності.

Планування в економічно розвинутих країнах є важливим інструментом регулювання господарської діяльності. Японія, Франція, Німеччина, Південна Корея, Тайвань і інші країни, використовуючи індикативне, стратегічне планування і його правове регулювання, створили ефективну економіку і забезпечили високий життєвий рівень населення. Причому ідея планового підходу і регулювання господарських відносин була підказана життям. Велика економічна депресія 1929–1933 років показала вичерпність саморегуляторів

ринкового господарства і необхідність введення нових регуляторів активізації економічних процесів [3], серед яких плануванню належить важлива роль, що перетворює сучасну економіку в змішану. Такий висновок підтримується і західними вченими. Так Е. Шнейдер вважає, що економічна політика сама по собі не має змісту без планування. Кожний, хто приймає рішення у сфері економіки, зобов'язаний планувати. Щодо цього пункту не може існувати двох думок. Єдине, що важливо і може бути предметом обговорення, це питання про форму державного планування в переважно ринковому господарстві [4]. Таким чином, відповідь на питання про те, що Господарський кодекс у достатньому обсязі регулює планування господарської діяльності – негативна.

Тепер звернемося до питання адаптативності планування і його правового регулювання до самої економічної тканини. Економіка є явищем, що має свої внутрішні закономірності, і дуже чуттєва до зовнішнього впливу. Економіка, як і будь-яка функціонуюча система, є вичерпною. Перехід від одних видів виробничо-господарських відносин до інших (від первісно-общинних до феодального і до капіталістичного) саме пов'язаний з вичерпністю одного способу виробництва і природним переходом до іншого способу виробництва. Вичерпність функціонування економічної системи вимагає або заміни її іншої на основі природного переростання, або на основі революційного перевороту в економічній організації суспільства.

Розвиток капіталістичного виробництва у формі вільного ринкового господарства досяг свого піку на рубежі XIX–XX століть. Надалі вільне ринкове господарство випробує наростаючих труднощів у своєму розвитку. Якоюсь мірою Перша світова війна повинна була розв'язати питання подальшого розвитку ринкового господарства на основі її саморегуляторів. Але цього не відбулося і проблеми економічного розвитку продовжували підсилюватися, що в кінцевому рахунку вилилося у всесвітню економічну кризу капіталістичної системи в 1929–1933 рр. Криза показала, що економічна система вичерпала свій розвиток за рахунок внутрішніх саморегуляторів і вимагала нових компенсаторів свого розвитку [5].

Економічна криза спровокувала інтенсивний розвиток менеджменту, тобто організації, керування і планування господарської діяльності, маркетингу, тобто організації, керування і планування торгівлі і сфери споживання; державного прогнозування і програмування економіки, тобто планування, розвитку правового регулювання економічної (господарської) сфери (антитрестовське законодавство США). Усі ці компенсатори не є економічними явищами, а знаходяться поза ними і відносяться до сфери керованості. Дана сфера не тільки нависає над господарськими відносинами, але і входить з ними в контакт, роблячи вплив, тобто змінює структуру і характер функціонування як економіки, так і тих відносин, що виникають на її основі.

Планування є однією зі складових сфери керування. Воно – один з неодмінних напрямків (частин, видів) державного регулювання сучасної економіки, забезпечення її ефективності і соціальної спрямованості, складова частина керування прогресивним розвитком суспільства, елемент організації і здійснення господарської діяльності на макро- , мезо- і мікрорівнях. Як елемент організації і здійснення господарської діяльності відносини планування є предметом господарсько-правового регулювання.

Відносини планування – це відносини, що складаються в процесі розробки, твердження, доведення до виконавців і виконання планів соціально-економічного розвитку. Ці відносини регулюються правом. Планування забезпечується правом і виступає в правовій формі. На жаль, Господарський кодекс не відбиває повною мірою тієї значимості планування господарської діяльності, що диктується самою економікою. Увазі планування в самому тексті прийнятого кодексу приділено менше, ніж було в його проекті. Навряд чи це можна вважати виправданим.

Проект Господарського (Комерційного) кодексу України, розроблений у 1992–1995 роках і внесений на розгляд Верховної Ради України в березні 1996 р. [7], можна вважати першою спробою створити основу правового забезпечення планування в нових економічних умовах.

Одна глава першого розділу цього проекту і ряд статей інших його розділів були присвячені регламентації планування економічного і соціального розвитку.

У першому розділі проекту, присвяченому основним засадам суспільного господарського порядку, були виділені розділ 2 «Загальногосподарські програми (плани), баланси матеріальних і фінансових ресурсів». Глава складалася із семи статей (ст.ст. 8–14). Зміст цієї глави в процесі підготовки проекту було погоджено з усіма зацікавленими міністерствами, відомствами, громадськими організаціями.

У першій статті цієї глави встановлювався обов'язок усіх суб'єктів господарювання в процесі своєї діяльності як підприємницької (комерційної), так і некомерційної враховувати мету і пріоритети загальногосподарських програм (планів) і їхню загальну соціальну орієнтацію. Встановлювався обов'язок Міністерства економіки за участю центральних і регіональних державних органів розробляти на щороку проект плану економічного і соціального розвитку України і терміни представлення проекту Кабінетові Міністрів і Верховній Раді. Далі вказувалося, що план носить індикативний (рекомендаційний) характер і визначався його зміст. Передбачався перелік прогнозних показників плану. Установлювалося, що план повинен містити народногосподарські баланси, індикативні показники для орієнтування товаровиробників, науково-технічні і цільові комплексні програми, систему мір і економічних регуляторів, спрямованих на реалізацію планових показників. Вказувалося, що в плані повинен передбачатися граничний розмір витрат на утримання державного апарату.

У наступній (дев'ятій) статті проекту кодексу встановлювався порядок розробки і реалізації цільових програм економічного і соціального розвитку (як загальнодержавних, так і регіональних). При цьому встановлювалося, що для організації роботи з виконання цільових програм Уряд визначає державних замовників, що забезпечують реалізацію зазначених програм, і представляє їх на затвердження Верховній Раді. Передбачалося виділення необхідних фінансових засобів державним замовникам і їхня відповідальність за виконання програм.

У статті 10 проекту встановлювався обов'язок Уряду розробляти і затверджувати програми забезпечення перспективних напрямків розвитку нової

техніки, нових технологій і сприяти в реалізації цих програм. Передбачалося утворення цільових загальнодержавних і відомчих інвестиційних та інноваційних фондів. При цьому Урядові надавалося право визначати розмір обов'язкових відрахувань від засобів суб'єктів господарювання в ці фонди й основні умови надання засобів з цих фондів. Частина таких умов визначалася в самій статті 10. Установлювалося також, що суб'єкти господарювання можуть самостійно або разом з іншими суб'єктами створювати цільові позабюджетні фонди.

У статті 11 проекту визначалися особливі умови планування господарської діяльності державного сектора економіки. При цьому під державним сектором розумілася сукупність підприємств, організацій і установ, де держава володіє всім майном або більшою його частиною. Установлювалося, що підприємства, частка держави в яких складає менше половини, відносяться до змішаного сектора економіки. Участь у керуванні такими підприємствами держава здійснює відповідно до розміру цієї частки. У статті визначалися об'єкти державного сектора, суб'єкти керування державним сектором. Визначався перелік питань, по яких проекти планів повинні були узгоджуватися з регіональними органами. Установлювалося, що підприємства державної власності, що працюють на комерційних початках, контролюють свою виробничо-господарську діяльність на основі державного замовлення і попиту на вироблену продукцію.

У статті 12 – «Регіональне планування» – встановлювався обов'язок виконкомів областей, міст, районів розробляти і подавати на розгляд відповідних Рад річні і перспективні плани соціально-економічного розвитку відповідних територіальних систем і ряд цільових планів і програм. При цьому обмовлялося, що зміст планів і програм повинен бути адекватний обсягові господарської компетенції відповідних Рад. Частиною другої цієї статті встановлювалося, що суб'єкти господарювання зобов'язані погоджувати по місцю своєї діяльності з виконкомами Рад проекти планів і заходів, що зв'язані з обслуговуванням населення, а також можуть привести до зміни економічного, демографічного стану й інших наслідків, що стосуютья інтересів населення

території і несуть матеріальну відповідальність перед Радою за шкідливі наслідки своєї діяльності.

У статті 13 – «Квотування» – установлювалося право Уряду з метою стабілізації виробництва і товарного обороту використовувати відповідні квоти. Порядок квотування, включаючи експорт і імпорт, повинен встановлюватися самим Урядом.

Заключна 14 стаття цієї глави «Обов'язок лояльного відношення до планів» установлювала, що суб'єкти господарювання повинні поважати встановлені планами напрямку соціально-економічного розвитку і погоджувати з ними свою діяльність. Суб'єктам господарювання, що ігнорують суспільні інтереси, відбиті в плані, не можуть надаватися які-небудь пільги і переваги в здійсненні господарської діяльності або в соціальній сфері.

Таким чином, глава носила не декларативний характер, а містила ряд правових норм прямої дії, установлювала конкретні обов'язки і права, а в заключній статті і визначені санкції. При цьому характер санкції враховував, що плани в нових умовах носять не директивний, а індикативний характер, але проте, усі суб'єкти, що хазяюють, повинні поважати суспільні інтереси. Той, хто з цими інтересами не погоджується, не повинен розраховувати на надання йому яких-небудь переваг з боку суспільства.

На жаль, у процесі розгляду проекту кодексу у Верховній Раді розділ 2 було зведений до однієї статті – одинадцятої. Звичайно, і така стиснута форма означає легітимацію планування в системі відносин організації і здійснення господарської діяльності. Але ця задача все-таки краще вирішувалася в більш розгорнутому варіанті в проекті кодексу. Мотивуванням зведення глави 2 проекту Х(ДО)ДО (ст.ст. 8–14) до однієї статті 11 було те, що в 2000 р. прийнятий спеціальний закон «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України». У зв'язку з цим у частині 2 ст. 11 дане відсилання до Закону. Але чи виправданим є відсилання народних депутатів до даного закону?

Визначене конкретне навантаження несе частина 5 ст. 11 Господарського кодексу, у якій відтворена друга пропозиція ст. 14 проекту – «суб'єктам господарювання, що не враховують суспільні інтереси, відбиті в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги і переваги в здійсненні господарської діяльності».

Відмінність від формулювання ст. 14 проекту є в двох випадках. По-перше, слова «у плані» замінені словами «у програмних документах економічного і соціального розвитку», що суті справи не змінює. По-друге, слова «які-небудь пільги і переваги» замінені словами «передбачені законом пільги і переваги». Така зміна редакції не припускає зміни суті, але все-таки наводить деяку «тінь на тин». А якщо пільги і переваги передбачені не законом, а яким-небудь іншим нормативним актом? І хто повинний вирішувати питання про незастосування пільг і переваг, передбачених саме законом? Якщо такі пільги і переваги передбачені регіональними органами або органами місцевого самоврядування, то вони і вирішують питання про їхнє незастосування. А якщо законом, то комусь треба спеціально надати право вирішувати питання про їхнє незастосування.

Таким чином, як стаття 14 проекту, так і частина п'ята статті 11 кодексу підсилюють юридичне значення програмних документів, визначаючи можливість настання несприятливих наслідків для тих суб'єктів господарювання, що їх не враховують. У той же час необхідно визначити механізм реалізації частини п'ятої статті 11.

Стаття 11 поміщена в другому розділі – «Основні напрямки і форми участі держави і місцевого самоврядування в сфері господарювання». Ця глава входить у перший розділ ГК, присвячений загальним положенням регулювання господарської діяльності. Але питання планування виникають не тільки в цьому розділі й у ст. 11 кодексу, але і практично у всіх інших статтях другого розділу кодексу. (Особливо чітко це виражено в статті 13 про державні замовлення і завдання), а також в інші – «конкретних» – його розділах.[1].

Однак норми, що стосуються планування, поміщені в інших розділах, доцільно аналізувати не окремо, а в загальному контексті відповідних розділів і глав.

Доцільно лише відзначити, що, визначаючи разом зі ст. 19 Закону від 23 березня 2000 р. деякі несприятливі наслідки ігнорування програм, стаття 11 ГК націлює підприємства, їхнього об'єднання, інших суб'єктів господарювання на те, щоб плануючи власну діяльність, вони враховували б із затвердженими програми і державні прогнози. Тобто ст. 11 ГК певною мірою є нібисполучною ланкою між державним прогнозуванням і програмуванням і планами господарської діяльності підприємств, об'єднань.

Як сказано в преамбулі Закону України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України», цей закон установлює правові, економічні й організаційні основи формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць. Далі в преамбулі вказується, що цим законом установлюється порядок розробки, твердження і виконання прогнозних і програмних документів, а також права і відповідальність «учасників державного прогнозування і розробки програм». Тобто мова йде про права і відповідальність учасників визначеного процесу або урегульованого правом специфічного відношення. У статті першій даються визначення використовуваних у законі термінів (у тому числі документів, про які в ньому йде мова, і учасників процесу прогнозування програмування) і визначаються єдині принципи прогнозування програмування. Стаття 1 закону визначає термін і коло суб'єктів державного прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку. Ця стаття містить юридичні дефініції, що відіграють роль основних понять і використовуються при проектуванні правових норм і можуть мати значення при виникненні правовідносин. Так, абзац 1 статті 1 указує, що прогнозування – це наукове обґрунтоване передбачення. З цього випливає, що прогнозування ґрунтується на розробках, що мають науковий характер. Це має

потребу у визначеності науковості того матеріалу, що вкладається в державний прогноз. Разом з тим законодавство не дає визначення науковості. Звідси виникає проблема науковості прогнозу, тобто, який прогноз можна вважати науковим і хто визначає науковість прогнозу. Крім того, важливо відбити в законодавстві критерії науковості, за допомогою яких можна кваліфікувати науковість прогнозу. Це спричиняє і питання визначення відповідальності як осіб, так і організацій за ненауковий характер наданих прогнозів. Усе це має підставу, оскільки прогнози у своїй більшості не відповідають реальному положенню речей і розробляються у відриві від реальності. Уведення цього питання в площину правового поля, безумовно, підвищить якість державних прогнозів.

Важливим у цьому абзаці є також те, що прогноз економічного і соціального розвитку лежить у виборі стратегії і прийнятті конкретних рішень органів законодавчої і виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Звідси ясно, що прогнози переходять у рішення державних органів, що у свою чергу викликають визначені правовідносини. Тому якість прогнозу буде впливати на якість прийнятого рішення. Це також підкреслює необхідність уведення прогнозу і його науковості в межі правового регулювання. Крім того, виникає також питання про правовий статус прогнозу як основи прийняття рішень у сфері економіки і якою мірою державні органи повинні враховувати прогнози при розробці своїх рішень, і чи виникають якісь наслідки того, що вони не враховуються. На це закон відповіді не дає.

Абзац другий статті першої дає визначення програми економічного і соціального розвитку держави. Важливим є визначення програми як документа. Але що це за документ за своїм правовим статутом з даної дефініції не ясно. Якщо виходити зі статті 15 цього закону, що Верховна Рада затверджує Державну програму, то його правовий статус тільки один – це закон. А якщо це закон, то зміст програми обов'язковий для усіх, кого вона стосується. З огляду на це, ст. 8 включає в зміст програми показники економічного розвитку, що згідно зі статтями 12, 18 проектуються на нижчі рівні розвитку, це означає, що

програма здобуває директивний характер. У той же час директивне планування показало свою обмеженість і неефективність. Тому в законі щодо показників розвитку необхідно визначитися, тому що в тій редакції, у якій вони подаються, можуть відігравати негативну роль.

Варто також помітити, що з даної дефініції визначають прогнози і програми на рівні держави, а чим у такому випадку є прогнози і програми областей, регіонів, міст – відповіді закон не дає. Тому ці визначення повинні даватися як узагальнені, котрі можуть використовуватися на всіх рівнях прогнозування і програмування економіки.

Стаття 1 містить перелік суб'єктів процесу державного прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку. Але серед них немає структур, що хазяюють, як державних, так і комерційних. Отже, цей закон стосується тільки органів державної влади, органів державного керування і місцевого самоврядування. У той же час виникає питання, як ці органи зможуть виконувати програми і складати прогнози, коли вони самі нічого не роблять. Стосовно економіки вони усі виступають як регулюючі і контролюючі органи. Таким чином, зникає реальна база регулювання економічних відносин, тому що не в компетенції цих органів керувати хазяйновито – виробничою діяльністю тих, хто відтворює матеріальні цінності. Звідси схоластичність прогнозів і програм. До речі, ст. 5 закону згадує суб'єктів підприємницької діяльності, указуючи, що для них показники прогнозних і програмних документів є орієнтиром для розробки власних прогнозів, планів, бізнес – планів і інших документів. Але якщо суб'єкти підприємницької діяльності не суб'єкти державного планового процесу, то всякі орієнтири для них байдужі.

Оскільки виконання програм лягає на органи державного керування і самоврядування, то виникає питання про те, як вони збираються виконувати їх. Якщо мова йде тільки про державні бюджетні засоби, то особливих питань не виникає. Але планування економічного розвитку не може базуватися тільки на витратах бюджету. Насамперед це засоби суб'єктів господарської діяльності. Таким чином, виконання державних програм не може реально здійснюватися

без суб'єктів підприємницької діяльності. Тоді виникає проблема механізму реалізації державних програм. Оскільки суб'єкти підприємницької діяльності не підлеглі органам державного керування і самоврядування, а показники програм треба виконувати, то неминуче виникає проблема створення адміністративного механізму впливу на суб'єктів господарювання, що не є опосередкованим. Тобто державні органи будуть використовувати податкові органи, прокуратуру, правоохоронні органи та інші, котрі володіють контрольно–наглядовими функціями, як тиск на виробничу сферу для того, щоб залучити суб'єктів підприємницької діяльності до виконання місцевих, регіональних і державних програм. Тому одна система директивного планування буде замінена на іншу систему директивного програмування, що не є кращим для ринкової економіки. До того ж існує й інший недолік. Така система буде вести до всяких приписок і обманів, що також не додадуть стабільності економічному розвиткові. Тому можна вважати, що невключення учасників підприємницької діяльності в коло суб'єктів цього закону є помилкою. У той же час закон повинний був би відбити механізм зв'язку державних органів, органів місцевого самоврядування із суб'єктами підприємницької діяльності при виконанні програм. А оптимальним механізмом може бути обов'язкове планування, ринок планування, ринковий контракт.

Стаття 2 закону містить принципи, на яких ґрунтується розробка державного прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку. Самі принципи не викликають заперечень, хоча їхній перелік міг би бути більш широким. Наприклад, до основних принципів варто було б віднести принципи прозорості. Чим більше прогнози і програми відкриті для суспільства, громад, суб'єктів підприємницької діяльності, тим більше вони мають шанс бути виконаними. Неефективність радянської планової системи була зв'язана з її закритістю. Відкритість планів була показовою, а в сутності вони розроблялися системою партійно-державних органів без участі населення, тобто корпоративно. Така тенденція існує й у відношенні державного бюджету

України, що усе більше з кожним роком стає закритим. Звідси недовіра населення до уряду й урядових закладів. У той же час принцип прозорості визначає залучення населення, професійних організацій, бізнес-структур, засобів масової інформації й інших як до розробки, так і до реалізації різних рівнів програм соціального й економічного розвитку.

Тепер звернемося до тих принципів, що проголошені в законі. Принцип об'єктивності декларується, що як використовує документи державних органів. Але ці органи об'єктивно будуть відбивати свої суб'єктивні інтереси і свої погляди на рішення поставлених проблем. Тому такий підхід буде підминати принцип об'єктивного підходу до розробки прогнозів і програм. Об'єктивність може бути досягнута, якщо в розробці прогнозу або програми беруть участь фахівці й особи, що не зацікавлені у відстоюванні або досягненні своїх інтересів, що не можна сказати про державні органи. Тому об'єктивність у розробці прогнозів або програм може бути тоді, коли крім державних установ беруть участь наукові установи, представники незалежних організацій і експерти, що у стані професійно оцінити представлені розробки. За державними органами лежить прийняття цих документів, організація їхнього виконання і відповідальність за наслідки своїх рішень.

Принцип науковості, як він викладається, також викликає деякі заперечення. Знову неясно, що мається на увазі під «науковою основою» Крім того, постійне удосконалювання методики і використання світового досвіду в галузі прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку може удосконалити сам процес розробки планових документів, але це є та сама науковість змісту прогнозів і програм. Науковість прогнозів і програм полягає в тому, наскільки вони точно відображають економічні процеси, що протікають, і в тому, чи можуть вони створити умови, при яких одні економічні процеси позитивного характеру будуть мати перспективу розвитку, а негативні процеси будуть блокуватися. І до того ж варто мати на увазі, що переклад економічних процесів, що утримуються в прогнозах і програмах, може бути ефективним тільки тоді , коли ці процеси вже по самій своїй природі вимагають правової

форми регулювання. Якщо такої потреби немає, то переклад економічної дійсності в правову площину приведе тільки до зарегульованості економічної ситуації, а сама мета не тільки не буде досягнута, а навпаки, правове регулювання буде негативним фактором впливу на економічні відносини. Тому науковість складається як у професійному змісті розроблених прогнозів і програм, так і у відповідній формі регулювання економічних відносин.

Принцип гласності полягає, відповідно до закону, в тому, що прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Не викликає заперечень, що прогнози і програми повинні бути доступні для тих, хто в них зацікавлений. Але мова про те, що надалі закон не дає механізму того, яким чином буде забезпечена ця приступність. У тому варіанті, що дається, принцип гласності є суто декларативним. До того ж, приступність не розкриває цілком принципу гласності. Другою стороною цього принципу є обнародування прогнозів і програм не тільки взагалі, а і за конкретними напрямками. Крім того, така інформація повинна бути постійною і стосуватися всіх рівнів прогнозів і програм. Приступність не означає масовості, тому що такою інформацією може цікавитися визначене коло осіб, а обнародування інформації, тим більше постійне, через засоби масової інформації – ця сама гласність, за якої населення може оцінювати діяльність Уряду, державних органів, органів місцевого самоврядування.

Зовсім недоречним є включення в принцип гласності положення, що інформація про цілі, пріоритети і показники цих документів забезпечує суб’єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності. Виникає питання про статус цієї інформації, механізми її надання і взагалі, навіщо вона їм потрібна, якщо вони не суб’єкти цього закону.

У законі принцип самостійності зводиться до відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за розробку і виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку. Логічно виникає питання, а де інші суб’єкти даного закону.

Виходить, що центральні органи влади і керування не відповідають за розроблені програмні і прогнозні документи, тому наступний принцип рівності заперечується змістом принципу самостійності. Крім того, цей принцип не розкриває того, яка відповідальність передбачається і перед ким. Важливо відзначити і те, що принцип самостійності не може зводитися до відповідальності. Самостійність – це право вирішувати коло питань без тиску інших суб'єктів, право мати свою компетенцію і право захисту своєї компетенції. А ці складові не відображені в законі. Некоректним є також твердження, що прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Саме навпаки, координація повинна бути вкладена у формування як прогнозів, так і програм. Вона не їхній наслідок, а їхня передумова. Тому координація повинна бути одним з основних принципів державного прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку.

Принцип рівності в законі викладається як дотримання прав і врахування інтересів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання усіх форм власності. У такій редакції випадає населення. Адже прогнози і програми розробляються для населення, щоб підвищити його життєвий рівень і соціальну захищеність. Крім того, принцип рівності – це далеко не тільки дотримання прав і врахування інтересів. Зміст цього принципу значно ширше. Рівність складається в однозначності стану суб'єкта до чогось. У даному випадку ця рівність перед законом, рівність у відповідальності за свої дії, рівність у реалізації своїх прав і обов'язків, рівність доступу до засобів реалізації державних програм. Усі ці параметри не відбиті в принципі рівності. У той же час важливими елементами цього принципу є єдність прав і обов'язків, тому що реальність права можлива тільки за наявності відповідного юридичного обов'язку, а також взаємної відповідальності суб'єктів процесу прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку.

У законі принцип дотримання загальнодержавних інтересів викладений як обов'язок органів державного керування і місцевого самоврядування реалізовувати загальнодержавну соціально-економічну політику й економічну безпеку держави. Така постановка питання правомірна, але вона не враховує інтереси інших суб'єктів прогнозування і програмування. Даний принцип треба було викласти як принцип взаємоузгодженості інтересів суб'єктів процесу прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку при пріоритеті загальнодержавного інтересу.

У статті 3 – «Законодавство про державне прогнозування і розробка програм економічного і соціального розвитку» – сказано, що правовою основою державного прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку України є Конституція, даний закон, інші закони і підзаконні нормативно-правові акти, прийняті з метою їхнього виконання.

Стаття 4 Закону «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» побудована за територіально-галузевим принципом, де прогнози і програми розробляються по областях, районах, містах і галузях національної економіки. Разом з тим система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку викликає ряд питань, що не відбиті в цій статті. Сама по собі система передбачає наявність як елементів, так і зв'язків між ними. У даному випадку перераховані лише блоки цієї системи, а механізм їхнього функціонування відсутній. Так, як викладена система прогнозів і планів, то можна зробити висновок, що це відособлені не взаємозалежні між собою блоки. Але в такому випадку система не буде працювати. Стаття, наприклад, не дає відповіді на питання, чи є державні прогнози і програми системою, що містять у собі прогнози і програми нижчих рівнів або це самостійні прогнози і програмні документи, не зв'язані з іншими. Якщо припустити, що це одна система, що виходить з назви самої статті, тоді в ній відсутній механізм координації між державними програмами і прогнозами нижчих рівнів. Цей недолік випливає вже з того, що принцип координації не відбитий як основний принцип

державного прогнозування і розробки програм. Не відбита координація прогнозів і програм між областю, районом і містом, що особливо важливо – між районом і областю. Останнє завжди було слабким місцем радянської планової системи.

У статтях 4–8 розділу II є цікаві положення про систему прогнозних і програмних документів, їх розробці, але вони носять, на жаль, лише загальний характер – викладені не у формі прав і обов'язків конкретних державних органів, що дезавуює їхнє юридичне значення. Конкретно сформульовані лише останні частини статей 7 і 8. У статті 7 сказано, що прогноз на середньостроковий період використовується в період розробки проекту Програми Кабінету Міністрів і публікується в газеті «Урядовий кур'ер». У статті 8 указується, що державна програма на наступний рік представляється Верховній Раді одночасно з проектом Державного бюджету, а після затвердження у Верховній Раді публікується в офіційних виданнях Верховної Ради і газети «Урядовий кур'єр». Тобто мова йде про обов'язок Кабінету Міністрів і Верховної Ради публікувати відповідні документи. Однак ні терміни опублікування, ні наслідку неопублікування не визначені. Юридичної чіткості формулювання не мають.

У законі ст. 6 визначає базу, на якій розробляються прогнозні і програмні документи, чим є аналіз емпіричного матеріалу за відповідний час. Здається, що її використання є недостатнім джерелом формування прогнозів і програм. По-перше, будь-яка програма або прогноз відбивають економічну і соціальну політику держави, тому що вони розраховуються, приймаються і виконуються для того, щоб досягти визначеної мети. Тому виводити політику держави за рамки закону необачно, і вона повинна бути одним з факторів формування прогнозів і програм. По-друге, в основі розробки прогнозних і програмних документів повинні лежати закономірності глибинних процесів в економічній і соціальній сферах, тому що недостатньо спиратися тільки на очікувані тенденції зміни впливу емпіричних факторів у перспективі.

Стаття шоста вказує, що показники прогнозів і програм є орієнтирами для суб'єктів підприємницької діяльності. Як уже підкреслювалося вище,

відповідно до закону, вони не мають правової сили, тобто можуть враховуватися або не враховуватися ними. Утім важливо інше. Закон не визначає правовий характер показників і їхню правову природу. Невизначеність показників з погляду їхньої структури, місця в прогнозних і програмних документах, їхньої правової природи вносить невизначеність у регулювання економічного і соціального розвитку.

Статті 6, 7, 8 Закону «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» визначають терміни прогнозів і програм і їхню структуру. Так, прогнози складаються на 5 років і 1 рік, а програми на 1 рік. Представляється, що такі терміни, що закріплені законом, не повно відбивають процеси економічної ситуації і її розвиток. По-перше, прогнози на один рік не можуть бути ефективними, тому що вони охоплюють короткий термін і не можуть дати досить достовірну оцінку розвитку ситуації. До того ж, державна програма, що зв'язана з коротким терміном її виконання, не може бути щільно скоординована з прогнозами, оскільки вона представляє механізм, що вже запущений, і може лише відбуватися деяке його корегування, а не зміна напрямку дії, тим більше, що програма при його розробці може спиратися на середньостроковий прогноз. По-друге, у законі відсутні середньострокові програми. Відсутність їх теж не додає ефективності державного регулювання економічних процесів. Середньострокові прогнози і програми можуть існувати спільно, у рамках координації і використання прогнозів для розробки програм. Навіть виходячи з закону, відмінність прогнозу і програми полягає в тому, що прогноз – це оцінка тенденцій розвитку, перекладання державної політики на мову економіки і з'ясування глибинних процесів, а програма – це документ, що передбачає дії не тільки з її складання, але і дії з конструювання організаційної структури, що у стані реалізувати програму за рахунок побудови організаційних відносин у правовому полі між суб'єктами господарських відносин. Конструювання ефективних організаційних структур у короткий термін неможливо, для цього потрібен час, а відсутність середньострокових програм не дає можливості

підготувати державні органи для дій у короткостроковий період. Тому відмовлення в законодавстві від середньострокових програм розвитку економіки варто оцінити як помилку.

Перераховані вище статті містять указівки на ті компоненти, що повинні бути елементами структур прогнозів і програм. У той же час механізм взаємодії між середньостроковими і короткостроковими прогнозами, а також між прогнозами і програмами не відбитий, а його наявність необхідна. Якщо весь плановий процес буде розбитий на окремі не зв'язані і відособлені частини, то очікувати ефективності як від закону, так і його реалізації не приходиться. Зауваження викликає зміст п. 2.2 ст. 8 закону, що передбачає, що в Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік конкретизуються заходи, передбачені в програмі: діяльність Кабінету Міністрів України, задачі, визначені в щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє положення України. Виходячи з цього, можна припустити, що державна програма ґрунтується на Програмі Кабінету Міністрів шляхом її розкриття. Але Державна програма приймається Верховною Радою, органом, що стоїть вище Кабінету Міністрів. Таким чином, таке положення веде до розбіжностей у співвідношенні компетенції Верховної Ради України і Кабінету Міністрів. Тому Державна програма повинна бути базою для Програми Кабінету Міністрів, а не навпаки. З тієї ж причини можна говорити про співвідношення компетенції Верховної Ради і Президента. Утім, є ще й інша обставина. Щорічне послання Президента Верховній Раді, як правило, відбувається в першому кварталі того року, що почався, тому державна програма повинна змінюватися по ходу її реалізації. Такий підхід, крім проблем і неефективності самої Державної програми, більше нічого не дасть У той же час повинні бути механізми її корегування з боку Кабінету Міністрів і Президента. Такий механізм уже закладений у тому, що розроблювачем Державної програми є Кабінет Міністрів. Тому на стадії проекту пропозиції Уряди можуть бути реалізованими. На стадії реалізації можуть бути передбачені законодавчі правила, які б дозволяли Президентові й

Урядові вимагати від Верховної Ради коректування окремих позицій Державної програми.

Закон не відбиває зв'язку між прогнозами і програмами. Але їхній взаємозв'язок може досягатися за рахунок зміни строків. Мова йде про те, що державній програмі економічного і соціального розвитку передує проект програми, що виходить із середньострокових прогнозів. При цьому проект починає розроблятися за два роки до початку планового періоду. У передплановий рік проект проходить стадії своєї доробки для того, щоб у ньому були остаточно враховані короткострокові прогнози і був відпрацьований взаємозв'язок між програмою і державним бюджетом. Тут важливо мати на увазі, що плановий процес руху програми і бюджету повинні збігатися, щоб не порушувалися зв'язки між першим і другим. У цій системі принцип зміни строків, означає, що строк планування щорічно зрушується. По-перше, проект державної програми і його цикл повторюється постійно. По-друге, середньострокові прогнози щорічно зрушуються на один рік, що дає можливість вести перманентно плановий процес таким чином, щоб розробляти середньострокові прогнози постійно, а не дискретно, тому що вони вже будуть сформовані до середньострокового періоду. Розділ III присвячений тим же питанням, що і розділ II, але стосовно до прогнозування – програмуванню, здійснюваному в регіонах, а роздягнув IV – у галузях економіки. Вони також носять загальний характер, конкретних прав і обов'язків визначених державних органів не встановлюють. Ближче до вимог, пропонованих до нормативно-правових актів, сформульований розділ V – «Повноваження і відповідальність учасників державного прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку». У цьому розділі передбачено, що Верховна Рада затверджує Державну програму економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, визначені повноваження Кабінету Міністрів, центрального органа виконавчої влади з питань економічної політики й інших центральних органів виконавчої влади, а також регіональних органів і органів місцевого самоврядування. У цей розділ включена також стаття 19 – «Відповідальність

посадових осіб за порушення цього закону», у якій зазначено, що посадові особи, винні в порушенні цього закону, залучаються до відповідальності відповідно до законів України. Як показує багаторічний досвід, подібні загальні формулювання відповідальності не забезпечують.

До того ж виникає питання, а чому в Законі нічого не говориться про відповідальність державних органів і інших суб'єктів прогнозування і розробки програм. У першу чергу, відповідальність повинні нести організаційні форми суб'єктів, а в другу – посадових осіб. Також варто вказати, що узагалі відповідальність у законі розпливчаста, тому що вона носить бланковий характер. Застосування бланкового підходу в даному випадку значно ускладнено у зв'язку з тим, що не зазначені не тільки види юридичної відповідальності, а головне – не вказані основи відповідальності, що ставить серйозні бар'єри в застосуванні бланкового регулювання відповідальності, тому що якщо немає їхніх основ, те неможливо і залучення конкретних осіб до юридичної відповідальності.

Аналіз Закону «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» свідчить, що він містить істотні недоліки, що знижують ефективність украй необхідного закону в регулюванні господарських відносин. У заключних положеннях (розділ VI) закону містяться конкретні доручення Кабінетові Міністрів по забезпеченню реалізації закону. Питання про те, наскільки повно і якісно виконані ці доручення – предмет окремого дослідження. Можна тільки відзначити, що розробка програм на всіх рівнях керування одержала на практиці в останні роки широке поширення, що підтверджує доцільність і необхідність планування економічного і соціального розвитку. У постійному удосконалюванні страждає правове забезпечення цього процесу.

Аналіз стану правового забезпечення планування дозволяє запропонувати деякі уточнення і доповнення до статей Господарського кодексу України, до Закону від 23 березня 2000р. «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України», а також і до Конституції.

Насамперед, пора б, видно, почати називати речі своїми іменами, а не використовувати закордонний термінологічний камуфляж – мова йде про правове забезпечення планування економічного і соціального розвитку. Так і сказано в назві статті 11 ГК. Цим досить зрозумілим у нашій країні терміном і варто було б користуватися.

Потрібно також зміцнити організаційно-правову основу планування, сформувавши на основі апарату ряду центральних органів виконавчої влади, що так чи інакше займаються питаннями планування, Комітет або агентство по плануванню, використавши, зокрема, досвід функціонування подібних структур у Франції, Японії, інших країнах.

Така констатація відразу викликає тінь всесильного Держплана радянських часів. Але мова йде не про таку структуру, якою був Держплан. Основною функцією такого органа повинне бути формування ринку планування. Тому його діяльність повинна охоплювати усі форми планування (прогнозування, програмування, перспективне, середньострокове і річне планування, територіальне, галузеве й ін.) і збалансованості на цій основі соціально-економічних процесів. Такий орган був би центром розробки нормативної бази планування і методичним центром планової діяльності, а також представляв Уряд на ринку планування. Тому йому варто надати право укладати контракти і договори на виконання програм, бути органом, що інвестує планові контракти, залучати науково-дослідні структури для створення народногосподарських, територіальних, трудових, галузевих, матеріально-технічних і інших балансів, і до розробки прогнозів і державних програм розвитку, створювати ради з різних питань соціально-економічного розвитку країни. Звідси ясно, що між функціонуванням такого органу і колишнього Держплана існує істотна різниця. Мова йде про наявність державного органу, що еластично регулює економічну систему і забезпечує її стабільність і динамізм.

Треба забезпечити, щоб норми про планування Конституції, Господарського кодексу, Закону від 23 березня 2000 р. застосовувалися на

практиці в «одному зв'язку» як цілісний правовий інститут. З єдності цього інституту необхідно виходити й у процесі подальшого удосконалювання правового забезпечення економічного і соціального розвитку. При цьому повною мірою необхідно використовувати норми, сформульовані в другому розділі проекту Господарського (Комерційного) кодексу 1995 р. За минулі роки ні на практиці, ні в науковій літературі доцільність їх прийняття не була спростована.

Удосконалюванню правового забезпечення планування могла б сприяти підготовка на основі вже накопиченого досвіду єдиного закону про планування економічного і соціального розвитку країни, регіонів, міст, галузей народного господарства. При цьому можна виходити з того, що прогнозування охоплюється більш широким поняттям довгострокового або стратегічного планування. У цьому законі доцільно було б систематизувати положення вже наявних нормативних актів, а також використовувати ряд норм проекту Господарського (Комерційного) кодексу, відсутніх у його останній редакції через незрозумілі причини. Незрозумілі тому, що вони були погоджені з зацікавленими органами і ніяких обґрунтованих заперечень опубліковано не було. У тому ж законі (або в доповненні до ст. 11 кодексу) доцільно визначити механізм реалізації (застосування) частини п'ятої статті 11 Господарського кодексу.

Можливо також внесення в закон формулювань, що уточнюють ті або інші положення інших статей Господарського кодексу, що стосуються планування.

Наміром розвивати правове регулювання планування є Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розробку прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету», видане в розвиток Закону України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України». Дана постанова безумовно позитивна за своїм призначенням і змістом. До числа позитивних сторін варто віднести:

1) конкретизацію Закону України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України»; 2) спробу пов'язати программу соціально-економічного розвитку країни з державним бюджетом; 3) установлення графіку проходження прогнозів і програм; 4) визначення структури середньострокових і короткострокових прогнозів і програм; 5) визначення основних показників економічного і соціального розвитку; 6) наявність типових структур прогнозів і програм розвитку територій і галузей. Разом з тим зміст постанови містить істотні прогалини, що не будуть сприяти якості й ефективності планування в регулюванні господарських відносин.

В основі постанови лежить графік проходження розробки прогнозів і програм. Безумовно така технологія важлива сама по собі. Але її недостатньо. Нормативно-правовий акт – це далеко не технічний документ, а акт, що регулює суспільні відносини, у даному випадку економічні. А вони, на жаль, не виписані. Тому дана постанова нагадує акти про правове регулювання планування господарської діяльності радянського періоду. У цьому випадку мова йде про адміністративний (директивний) підхід. Але як показує історія Радянської держави, саме такий підхід формалізував планування, перетворюючи його в інструмент тиску влади на економіку, знижував науковість планування, а в низці випадків перетворював його в антипланування. Те ж може відбутися і з державним плануванням на Україні, що дуже повільно і болісно сприймається як інструмент економічного відродження України.

Порядок розробки прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету в п. 1 постанови показує, що початок розробки середньострокового прогнозу починається з надання співвиконавцями сценарних умов функціонування економіки, переліку прогнозних показників, поділу розділів прогнозу між відповідальними виконавцями, вимог для їхнього написання, графіка робіт з розробки прогнозу економічного і соціального розвитку країни.

Дане відправне положення постанови викликає ряд питань і заперечень. По-перше, що являють собою сценарні умови, відповіді в постанові немає. По-друге, не сформульовані в постанові положення, що являють собою вимоги для написання розділів прогнозу. Те й інше, звичайно, не може визначатися в робочому порядку по розсуду Кабінету Міністрів. Але це прямий шлях до адміністрування, коли правила ігри формуються і змінюються одною стороною, у даному випадку, Кабінетом Міністрів. Тому такі важливі речі, якщо вони не обговорені в законі, то обов'язково повинні були бути виписані в даній постанові.

Викликає заперечення сам підхід до використання ідеї сценарних умов. Не намагаючись вгадати, що має на увазі Кабінет Міністрів під сценарними умовами, розберемося в тім, що повинно бути вихідною точкою середньострокового прогнозу. По-перше, повинна бути мета в цього середньострокового прогнозу. А ціль – який передбачуваний стан економіки відповідно до тенденцій розвитку буде через ряд років. По-друге, ціль прогнозу пов'язана з тим, що в нього повинна бути вкладена державна політика у сфері економіки і ті задачі, що держава хотіла б з її допомогою вирішити через кілька років. І третє, що, мабуть найбільш важливе: як співвіднести державну політику й об'єктивний розвиток економічних процесів між собою так, щоб максимально наблизитися до виконання задач державної політики у сфері економіки й у той же час не зробити гнітючого тиску на економічні процеси, а навпаки сприяти їх динамічному розвиткові. Таким чином, повинен скластися варіант дій держави в економічній сфері на ряд років. У підсумку цього повинні бути вироблені альтернативи для розвитку суспільства, серед яких потрібно вибрати оптимальну.

Сама розробка середньострокового прогнозу, виходячи з п. 1–3 Постанови вимагає надання даних за прогнозом від співвиконавців протягом місяця після одержання сценарних умов, переліку прогнозних показників і іншого. Розробити їх якісно в такий короткий термін неможливо. Гору візьме формалізм, а не реальна робота, коли за мету буде узятий звіт про виконання

поставленого завдання, а не об’єктивність і вірогідність даних про економічний розвиток. У той же час у такий термін можна вкластися, але повинний бути закладений інший механізм. Мова йде про те, що робота над прогнозами з боку міністерств, відомств, територій повинна бути безперервною. Постійно повинне йти відстеження розвитку економічних процесів, причому з обліком вірогідних факторів впливу на економічні процеси. Тому до 15 вересня року розробки прогнозів співвиконавців повинні бути готові. А співвиконавцями повинні бути не тільки Мінфін, Мінпраці, Національний банк, інші центральні органи державної влади (але ж незрозуміло які), що передбачено постановою, а також міністерства і регіони. Тоді протягом місяця може бути практично здійснена розробка альтернативного прогнозу економічного розвитку з урахуванням державної політики. Тільки в такому варіанті об’єктивний хід розвитку економіки буде цілоспрямовуватися державною політикою.

У зв’язку з цим виникає питання про правовий статус середньострокового прогнозу. Безумовно важливо і цікаво знати яке буде економічне становище країни через кілька років хоча б приблизно. Але це не самоціль прогнозу. Важливо виробити програму дій з боку держави з блокування негативних тенденцій економічного розвитку, стимулювання економічного росту, реалізації державної політики в суміжних сферах, наприклад соціально-гуманітарній. Тому прогноз не може бути чисто інформаційним, він повинний бути правовим. Виходячи з нього повинні розроблятися правові акти, які б цілеспрямовували всю систему державних органів на досягнення визначених результатів, які б забезпечили досягнення передбачуваного результату. І важливо тут зрозуміти інше. Правове регулювання не повинне ставити за самоціль досягнення кількісних показників прогнозу, а формувати діяльність державних органів убік досягнення цих результатів. У такому випадку право формує систему відносин, де їхні суб’єкти повинні вступати у визначені взаємини один з одним, нести обов’язки і відповідальність один перед іншим і державою.

Істотними недоліками даної постанови є те, що графік проходження прогнозів і програм складений за схемою послідовної дії. Це приводить до того, що окремі суб'єкти механізму розробки прогнозів і програм то займаються штурмівщиною, намагаючись у короткий термін виконати поставлене завдання, то знаходяться в бездіяльності, очікуючи від інших співвиконавців результатів їхньої роботи. Тому щоб уникнути цього в основу розробки прогнозів і програм повинний бути покладений порядок послідовно-паралельного руху. У такому варіанті зникне перенапруга для одних і бездіяльність для інших. Це дасть можливість рівномірно завантажувати співвиконавців і домагатися якості розроблюваних прогнозів і програм. Послідовний характер складання прогнозів і програм веде до того, що суб'єкти живуть досить самостійно один від одного, оскільки мало що зв'язує їх між собою, або цей зв'язок досить суперечливий.

Згідно із Законом України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» середньостроковий прогноз складається на 5 років (ст. 6). Згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 621 його розробка починається з 1 лютого, за 2 роки до того планового періоду, на який розробляються державний бюджет і державна програма соціально-економічного розвитку. Тому середньостроковий прогноз проходить цей плановий період ще два роки. Оскільки закінчення розробки короткострокового прогнозу закінчується через 9 місяців після ухвалення рішення щодо середньострокового прогнозу, то фактично цінність останнього не перевищує цього періоду, оскільки його заміняє короткостроковий прогноз, а потім Державна програма соціально-економічного розвитку. Визначену цінність представляють також ті два роки середньострокового прогнозу, що виходять за рамки періоду Державної програми соціально-економічного розвитку, оскільки можуть служити орієнтиром для наступних короткострокових прогнозів.

Сама Постанова, указуючи графік розробки середньострокового прогнозу, не вказує періодичності розробки середньострокового прогнозу. Якщо виходити з того, що Закон України «Про державне прогнозування і

розробку програм економічного і соціального розвитку України» визначає термін середньострокового прогнозу на 5 років, то виходить, що середньостроковий прогноз розробляється раз у 5 років. Така постановка у своїй суті не може бути прийнятна і буде працювати проти самого планування, тому що вірогідні фактори настільки будуть відхиляти реальне положення речей від очікуваних через п’ять років, що зміст планової діяльності буде перетворюватися в нісенітницю. Тому розробка середньострокового прогнозу повинна здійснюватися щорічно, але не з нуля. З нуля повинний прогнозуватися тільки останній – п’ятий рік. Інші роки повинні корегуватися з урахуванням змін соціально-економічного положення в країні і за рубежем у частині, що впливає на національну економіку.

У такій постановці зовсім ясно, що короткостроковий прогноз – це скорегований прогноз першого року середньострокового прогнозу. Тому він повинний бути його складовою частиною, але автономною, оскільки неминуче утягує велике коло суб’єктів, чим це може бути в середньостроковому прогнозі. Виходячи з цього, термін закінчення розробки короткострокового прогнозу до 1 червня предпланового року є запізнілим. З врахуванням того, що територіям (регіонам) потрібен час для корегування і затвердження короткострокових прогнозів, після затвердження Кабінетом Міністрів хоча б два місяці, то короткостроковий прогноз повинний бути затверджений Кабінетом Міністрів за 1,2 роки попереднього плановому. До речі, постанова визначає 2-х місячні терміни для програм і середньострокових прогнозів регіонів, але не визначає їх у відношенні короткострокових прогнозів. Сам передплановий рік – це рік розробки державного бюджету і державної програми соціально-економічного розвитку, для яких короткостроковий прогноз повинний виступати правовою формуючою базою.

Виходячи з взаємозв’язку прогнозів, програм і бюджету іншою повинна була б бути у визначеній частині і сама Постанова Кабінету Міністрів за структурою. Економічне життя повсякденне і вимагає постійного свого регулювання. І поза залежністю від даної Постанови Кабінету Міністрів

Державний бюджет і Програма соціально-економічного розвитку країни складалися і складаються. І це варто було б врахувати в постанові. На початку потрібно б відбити розробку і твердження державної програми соціально-економічного розвитку країни і державного бюджету з урахуванням бюджетного процесу, що викладений у Бюджетному Кодексі, потім розробку і твердження короткострокових прогнозів і тільки потім розробку і твердження середньострокових прогнозів. Така структура відбивала би реалії життя. Оскільки бюджет і програми вже складаються, то розробляти короткострокові і середньострокові прогнози доводиться після закінчення поточного планового періоду. Наприклад, якщо протягом 2003 року складався Держбюджет і Держпрограмма соціально-економічного розвитку країни на 2004 рік, то безглуздо складати короткостроковий прогноз на 2004 рік. Він повинний складатися на 2005 рік уже сьогодні, а середньостроковий прогноз на 2005–2009 роки і щорічно зрушувати його ареал на один рік.

Звертають на себе увагу і визначені недоліки, зв'язані з розробкою державної програми соціально-економічного розвитку і його зв'язку з державним бюджетом. Так, випадають із процесу складання державної програми соціально-економічного розвитку регіони і господарські міністерства. Перераховані в постанові суб'єкти, що беруть участь у складанні державної програми, – це в основному Мінекономіки, Мінфін і Національний банк. Інші суб'єкти фактично виступають як зобов'язані сторони (п. 48), що виконують волю центра. У даному випадку йде відхід від регулювання і перехід до адміністрування, що завдає шкоди плановій роботі і формуванню цивілізованих правових відносин між центром і периферією.

Більш-менш у постанові прописана участь регіонів у бюджетних відносинах. І хоча п. 28 говорить про пропозиції з боку регіонів по розробці державної програми економічного і соціального розвитку, структура цих пропозицій носить винятково фінансовий характер, а саме: з фінансування капітальних вкладень за рахунок державного бюджету, з фінансування наукових розробок за напрямками цільових витрат, з фінансування державних

цільових програм, з розвитку сектора економіки. Як бачимо, постанова не запитує про пропозиції, що стосуються нестатків регіонів і господарських міністерств. Крім того, якщо в постанові досить чітко простежується вплив бюджетного планування на розробку державної програми соціально-економічного розвитку країни, то вплив Держпрограми на Держбюджет – не простежується.

Постанова також містить Типовий перелік галузей економіки, для яких розробляється прогноз на середньостроковий період і Програма. Разом з тим незрозуміло для кого складається короткостроковий прогноз. Адже в ньому зацікавлені практично всі галузі народного господарства і регіони, оскільки їм розробляти як свої програми соціально-економічного розвитку так і бюджети. Для цього необхідна вихідна база, роль якої може і повинний виконувати короткостроковий прогноз. Крім того, далеко не всі галузі, що відіграють важливу роль в економічному розвитку, відбиті в Типовому положенні. Так у переліку не найшлося місця харчовій промисловості, будівництву і торгівлі. Усі ці три галузі істотно впливають на формування валового національного продукту й економічного стану країни. Так в останні роки саме харчова промисловість зробила серйозний крок уперед, збільшивши виробництво й істотно потіснивши імпортерів на внутрішньому ринку. Крім того, розвиток цієї галузі вплинув на поліпшення соціальних аспектів життя населення, представляючи якісні і цінозадовольняючі товари. У цьому переліку немає також регіонів, що також не зовсім зрозуміло, начебто регіони знаходяться поза державою. Економічна сила держави багато в чому забезпечується економічним станом регіонів.

Аналіз Постанови Кабінету Міністрів «Про розробку прогнозів і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету» показує, що вона є істотним кроком по становленню і розвитку планової діяльності в господарській сфері і його правовому регулюванні. Разом з тим вона містить цілий ряд недоліків, що знижують його ефективність у регулюванні економічних відносин, а отже існує

необхідність його доповнення і зміни і прийняття нових нормативних актів, що розширюють правову базу планової діяльності. Таким чином, аналіз Господарського Кодексу, Закону України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України», Постанова Кабінету Міністрів «Про розробку прогнозів і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету» свідчать про тенденції розвитку планування господарської діяльності і його правового регулювання, а також про те, що є істотні резерви поліпшення якості законодавчої основи планування, яке може сприяти формуванню ефективної моделі розвитку господарської діяльності, якою є змішана економіка. Оптимальне сполучення ринкової економіки і державного регулювання – реальний шлях розвитку соціально-економічного потенціалу країни.

**Висновки.** Правове регулювання планування господарської діяльності не відповідає державній політиці по підвищенню ефективності національної економіки, що потребує удосконалення господарського кодексу та прийняття Закону «Про державне планування». Необхідна розробка нормативно-правових актів, які б щільно пов’язали бюджетні відносини з програмами соціально-економічного розвитку держави, регіонів та галузей національної економіки.

В Господарському кодексі необхідно ввести розділ про планування, замість ст. 11, де необхідно відбити сутність державного планування, його принципи, правові засади планування ринкової економіки, основи планового процесу, відповідальність в плановій діяльності.

**Література.**

1. Господарське право. Підручник // В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хохулин і ін. // Під ред. Мамутова В. К. – К. : К. Юринком. Интер, 2002, – С. 912.
2. Planning London., London : Press, 1994.
3. Основи економічної теорії. – К. : Академія 1998, – С. 125.
4. Господарське право зарубіжних країн: Підручник. – Київ. : Ділова Україна, 1996. – С. 205.

5. Державне керування. – М. Статут 200. – 780 с.

6. Марущак В. Правове регулювання планування змішаної економіки. – Ч. І Одеса : ОФ УАДУ, 2001, – С. 20–24.

7. Проект Господарського (Комерційного) кодексу України. – Київ – Донецьк, 1995.

**УДК 332.1:63**

**Павлов Олександр Іванович**
*професор кафедри регіональної політики та*
*публічного адміністрування*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*
*д.економ.н.*

# РІЗНОВИДИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК СПЕЦИФІЧНІ ОБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ

*Здійснено структуризацію сільських територій як об'єкта управління з метою з'ясування взаємозв'язків між його складовими, виявлення специфіки об'єктності таких різновидів сільських соціально-просторових утворень як типово сільські (аграрні) території, перехідні, «змішані» території та території зі спеціальним режимом функціонування. Актуальність та наукова новизна запропонованого підходу полягає у підвищенні ефективності управлінської діяльності за рахунок визначення спрямованості розвитку суспільного процесу, що відбувається в межах кожного різновиду сільських територій.*

***Ключові слова:*** *об'єкт управління; перехідні, «змішані» території; різновиди сільських територій; території зі спеціальним режимом функціонування; типово сільські (аграрні) території.*

**Pavlov Aleksandr**

# VARIETY OF RURAL TERRITORIES AS A SPECIFIC MANAGEMENT OBJECTS

*Carried out the structuring of rural territories as a management object in order to clarify the relationship between its components, identifying specific objectness such varieties of rural socio-spatial formations as a typical rural (agrarian) territories, the transitional «mixed» territories and territories with a special mode of functioning. Relevance and scientific novelty of the proposed*

*approach is to improve management performance through the direction of the development of the social process that occurs within the boundaries of every variety of rural territories.*

***Key words:*** *object management; transitional «mixed» territories; variety of rural territories; territories with a special mode of functioning; typical of rural (agrarian) territories.*

**Павлов Александр Иванович**

## РАЗНОВИДНОСТИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ КАК СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ОБЪЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

*Осуществлена структуризация сельских территорий как объекта управления с целью выяснения взаимосвязи между его составляющими, выявления специфики объектности таких разновидностей сельских социально-пространственных образований как типично сельские (аграрные) территории, переходные, «смешанные» территории и территории со специальным режимом функционирования. Актуальность и научная новизна предложенного подхода состоит в повышении эффективности управленческой деятельности за счет направленности развития общественного процесса, который происходит в границах каждой разновидности сельских территорий.*

***Ключевые слова:*** *объект управления; переходные, «смешанные» территории; разновидности сельских территорий; территории со специальным режимом функционирования; типично сельские (аграрные) территории.*

**Постановка проблеми.** Сільські території є складним за своєю структурною будовою, поліфункціональним, різнорівневим та багаторізновидним об’єктом управління. Розуміння розвитку цього об’єкта як суспільного процесу, що відбувається в межах сільських територій, потребує з’ясування характеру його внутрішньосистемних міжкомпонентних зв’язків. Це у свою чергу актуалізує питання визначення різновидів сільських соціально-просторових утворень, а саме

типово сільських (аграрних) територій, перехідних, «змішаних» територій (сільських урбанізованих зон й ареалів та «аграрних міст»), а також територій зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційних, гірських та прикордонних) як об'єктів управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останніми роками управлінський аспект розвитку сільських територій завдяки розробкам М. Кропивка [1], Л. Михайлової [2], І. Прокопи [6], К. Прокопишак [7] та інших економістів виділився у самостійний науковий напрям. Проте проблеми, пов'язані з управлінням розвитком тих чи інших різновидів сільських територій ще не стали предметом спеціального наукового дослідження. З зазначеної тематики слід назвати лише працю А. Панова, в якій досліджується процес управління розвитком прикордонних територій [3]. З огляду на це, першочергової уваги заслуговує дослідження різновидів сільських територій як специфічних об'єктів управління.

**Метою дослідження** є визначення специфіки об'єктності типово сільських (аграрних) територій, перехідних, «змішаних» територій, територій зі спеціальним режимом функціонування.

**Виклад основного матеріалу.** Сільські території мають полікомпонентну структуру, кожний з елементів якої входить до їх певної складової: соціальної (поселення, населення, соціальна сфера і відповідна інфраструктура), економічної (виробничо-господарський комплекс і відповідна інфраструктура, землі) та екологічної (природне середовище). Населення як компонент соціуму входить до соціальної складової, а як один із елементів виробничого процесу – до економічної складової. Не менш універсальним компонентом є землі (економічна та екологічна складові).

Полікомпонентність сільських територій дозволяє розглядати їх як багатовимірний об'єкт управління. З цієї причини сільські території як об'єкт управління потребують застосування до них не галузевого, а територіального управлінського підходу. Територіальний тип управління органічно поєднує управління ресурсами, галузями (сферами), функціями, поселенською

мережею, власне територією на її певних рівнях. Кожний з зазначених аспектів управління пов'язаний з вирішенням конкретних завдань: врахування та реалізація загальнодержавних, регіональних, районних інтересів і інтересів сільських територіальних громад (просторовий вимір); збереження поселенської мережі та її оптимізація (поселенський вимір); відтворення ресурсного потенціалу (ресурсний вимір); створення сприятливого життєвого та природного середовища, забезпечення сталого розвитку (галузевий вимір); визначення пріоритетних функцій відповідно до специфіки територій (функціональний вимір).

Так виглядає узагальнена характеристика сільських територій як об'єкту управління. Разом з тим, кожний з їх різновидів відрізняється власною специфікою.

Серед різновидів сільських територій більш універсальними за своїми функціями є типово сільські (аграрні) території. Вони відрізняються від інших різновидів територій передусім наявністю значної кількості земельних ресурсів, й перш за все, земель сільськогосподарського призначення. Географічно до типово сільських (аграрних) територій належать центральні, центрально-східні, північно-східні та південні області. Якщо Кіровоградська, Чернігівська, Херсонська та Миколаївська області мають найвищий показник щодо забезпеченості сільськогосподарськими угіддями у розрахунку на одну особу, то Вінницька та Одеська області мають найбільшу кількість сільського населення, не приймаючи до уваги Львівську область.

Модель господарювання на цих територіях можна визначити як аграрну. Її впровадження дає можливість досягти одночасно кількох цілей розвитку: раціонального використання природних ресурсів, наповнення місцевих бюджетів, підвищення життєвого рівня населення і в кінцевому підсумку сприяє подоланню міжгалузевого та міжрегіонального дисбалансу.

У зв'язку з цим, нами до аналізу включено управлінські заходи, які забезпечать раціональне використання цим різновидом сільських територій земельних ресурсів. Внаслідок її виконання ним агропродовольчої функції

відбувається взаємодія сільськогосподарського виробництва з ландшафтом як природною основою території, в наслідок чого утворюються агроландшафти або сільськогосподарський тип земель.

Ландшафтна організація сільського буття, на нашу думку, має здійснюватися з урахуванням законів фізичної економії, яка досліджує відповідність господарювання об'єктивним законам природи, що потребує у першу чергу реструктуризації земельного фонду. Згідно з рекомендаціями фахівців, для забезпечення екологічної рівноваги в природі активний сільськогосподарський обробіток слід здійснювати лише на одній третині території. Стільки ж має бути відведено для несільськогосподарської діяльності, інші площі повинні залишатися в природному стані. З метою оптимізації сільськогосподарського землекористування необхідно до 2020 р. вивести з інтенсивного обробітку 8–12 млн. га. Одних земель, що дозволить знизити рівень розораності території до 47–34 % [9, с. 15]. Ураховуючи наявність в Україні значної частини еродованих і деградованих земель, саме їх доцільно перевести в природні кормові угіддя, що водночас позитивно позначиться на здешевленні продукції скотарства, відродженні тваринницької галузі в цілому. Інший напрям поліпшення землекористування пов'язаний із законодавчими заходами, що суттєво обмежують використання сільськогосподарських угідь під промислову та житлову забудову. Виведення значної частини земель з обороту потребує додаткових коштів для відшкодування втрат власниками земельних паїв. Технологічний аспект поліпшення землекористування передбачає впровадження ресурсозберігаючого, екологічно безпечного виробництва сільськогосподарської продукції, застосування досконалих агротехнічних прийомів і технічних засобів. Реалізація зазначених заходів, у свою чергу, потребує проведення моніторингу сільськогосподарських земель, за результатами якого доцільно визначити, насамперед, території, на яких є можливість виробляти екологічно чисту продовольчу продукцію, а також таких, які потребують термінового державного втручання для запобігання екологічного лиха.

Слід також враховувати посилення тенденції депопуляції, занепаду соціальної сфери, деградації сільської поселенської мережі, що ставить під сумнів не тільки виконання цим різновидом сільських територій агропродовольчої функції, а й можливість збереження шансів на виживання села як такого. Запобігти подальшому розвитку цієї тенденції у зазначеному напрямі можна за рахунок:

- оптимізації прогнозування, планування та програмування сільського розвитку, розробки відповідної стратегії розвитку;
- удосконалення Генеральної схеми планування території України, розробки регіональних та районних схем планування території, соціальних паспортів сільських населених пунктів та генеральних планів їх забудови;
- реформування адміністративно-територіального устрою країни у напрямі оптимізації поселенської мережі, подолання відособленості села, поступової агломерації міста та села у динамічну систему шляхом інтеграції міської та сільської економіки, створення сільсько-міських виробничих та соціальних структур зі спільними функціями, досягнення на селі рівних з міськими умов для отримання доходів та соціальних благ;
- розвитку на селі самоврядних засад;
- передачі об’єктів соціальної інфраструктури села на баланс держави;
- надання державної підтримки селу у обсязі, достатньому для його розширеного відтворення;
- подолання дисбалансу у економічних відносинах між промисловістю та сільським господарством.

Інший різновид сільських територій – сільські урбанізовані зони і ареали – функціонально залежний від місця його географічного розташування, а саме передмістя. Тут відбувається накладання сільського та міського розвитку одне на одне. Саме передмістя стало зоною взаємопроникнення міста і села, де

міські та сільські території перетворюються на «сполучені посудини», в яких взаємодія сільського та міського розвитку є найбільш інтенсивною.

Розвиток цього процесу вимагає, по-перше, концептуального обґрунтування статусу сільських урбанізованих зон й ареалів як перехідних, «змішаних» соціально-просторових утворень; по-друге, їх нормативно-правового визначення, як у контексті чинного законодавства, так і шляхом прийняття нових законів; по-третє, уточнення суб'єктів управління, розподілу функцій, повноважень, рівня компетенції та унормування взаємовідносин між ними; по-четверте, розроблення стратегії розвитку, яка б ураховувала специфіку сільських урбанізованих зон й ареалів.

З правової точки зору не існує будь-яких юридичних обмежень для ініціювання територіальними громадами міст та приміських сіл заходів зі створення відповідного механізму управління цими соціально-просторовими утвореннями. Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі акти надають територіальним громадам сіл та міст право об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

«Аграрні міста» як інший різновид перехідних, «змішаних" сільських територій за формальною ознакою належать до категорії малих міст, кількість населення яких, як правило, не перевищує 20 тис. осіб. Їх частка у загальній чисельності малих міст, межа яких визначена законодавством кількістю населення до 50 тис. осіб, становить майже 70% [5, с. 20]. Тобто, в основу класифікації цих міст нами покладено не галузеву ознаку, а їх потенціальну функціональну здатність виступати опорними центрами розвитку сіл та пунктами комплексного обслуговування сільського населення.

На відміну від приміських сіл, цей тип територіальних утворень сформувався під активним впливом процесу руралізації (від англ. rural –

сільський) на невеликі міста. Разом з тим, втрата останніми їх переважно несільськогосподарської виробничо-господарської функції одночасно є наслідком послаблення агропромислової інтеграції, їх повільного соціально-економічного розвитку. Крім того, із занепадом соціальної інфраструктури цих міст за рівнем соціально-культурних і торговельно-побутових послуг та способом життя вони мало чим відрізняються від сіл. На соціальній структурі їх населення негативно позначилося закриття промислових та транспортних підприємств. Суттєво не відрізняються також система планування територій «аграрних міст» та сіл, рівень їх забудови та комунально-побутового облаштування. Ці міста як центри опорних пунктів розселення виконують функцію соціального обслуговування навколишніх сіл.

Державним пріоритетом у розвитку «аграрних міст» є створення умов для забезпечення їх сталості з врахуванням їх специфіки. Загальнодержавною програмою розвитку малих міст передбачені наступні перспективи їх розвитку:

- для міст, що мають значні рекреаційний та оздоровчий потенціали – стимулювання розвитку курортних функцій із забороною будівництва нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов’язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення або таких, що можуть негативно вплинути на природні лікувальні фактори;
- для міст, що мають значні природний та історично-культурний потенціали – розвиток туристичних функцій із збереженням і можливим господарським використанням об’єктів культурної спадщини, захист довкілля, обмеження господарської діяльності на територіях історичних ареалів міст;
- для міст–центрів сільськогосподарських районів – розвиток економічного потенціалу, пов’язаного з переробленням продукції сільськогосподарського виробництва, та соціальної інфраструктури з урахуванням можливостей обслуговування сільського населення [5, с. 22].

З урахуванням визначених пріоритетів розвитку «аграрних міст» органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають здійснювати економічні, нормативно-правові та організаційні заходи щодо збереження та оновлення існуючих і створення нових робочих місць.

Перетворенню «аграрних міст» на центри економічного зростання та відродження сільських територій має сприяти надання районним радам права викупу земельних ділянок у їх володарів з наступною передачею в оренду з метою отримання прибутку на його спрямування на вирішення актуальних проблем місцевого розвитку.

Для створення сприятливого економічного середовища у «аграрних містах» доцільно на період їх відродження 100% місцевих податків залишати на місцях. Слід також ввести пільгове кредитування та оподаткування для новостворених бізнесових структур.

З урахуванням географічного положення, виробничої спеціалізації, господарської освоєності територій та розподілу населення за розселенською ознакою сільські території зі спеціальним режимом функціонування мають доволі часто троїстий або двоїстий характер, що свідчить про поєднання ними кількох функцій.

Відмінність оздоровчо-рекреаційних територій від інших соціально-просторових утворень полягає в їх спеціалізації на наданні оздоровчих, туристичних та історико-культурних послуг. Передусім це стосується Українських Карпат та Причорномор'я, які відрізняються найбільшою різноманітністю рекреаційних ландшафтів. У Карпатах, окрім рекреаційних і людських ресурсів, що сприяють розвитку зазначеної функції, у ролі інших чинників виступають найвищі в країні щільність сільського населення, середня людність сільських поселень і найнижчий рівень урбанізації. Причому тут поєднано кілька природно-рекреаційних ресурсів, гірський рельєф, значні лісові масиви.

Поряд із виконанням оздоровчих та туристичних послуг сільські території України мають достатній потенціал для розвитку історико-культурного

туризму. Ідеться про певний окультурений простір, який має одночасно й глибинні історичні традиції. Він уособлює своєрідний історико-культурний ландшафт, конкретне місце, що поєднує в єдине ціле географічний ландшафт з історичною пам'яттю й культурною традицією. У цьому сенсі на особливу увагу заслуговують історичні міста й села, розташовані в різних куточках країни.

Враховуючи викладене, визначимо специфіку оздоровчо-рекреаційних територій як об'єкту управління крізь призму завдань, реалізація яких сприятиме досягненню розширеного відтворення сільської територіальної підсистеми суспільства.

З організаційної точки зору, в першу чергу, необхідно провести інвентаризацію та облік цих територій з розподілом їх на певні види з визначенням меж та статусу кожної окремої території. Необхідність проведення такої попередньої роботи обумовлена тим, що зазначені ресурси на регіональному та місцевому рівнях не тільки не використовуються за цільовим призначенням, але й не підлягають елементарному обліку. Навіть природно-заповідні території загальнодержавного значення використовуються під житлове будівництво.

З точки зору економічної, важливо оптимізувати режим функціонування оздоровчо-рекреаційних територій та посилити їх роль у комплексному розвитку певного населеного пункту, району та регіону.

До соціальних завдань розвитку оздоровчо-рекреаційних територій слід віднести удосконалення їх соціальної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини та створення умов для відпочинку та відновлення здоров'я найбільш уразливих категорій населення.

Мета екологічного розвитку – досягнення нормативної якості навколишнього природного середовища як умови сталості сільських територій.

Найбільш відповідальним є завдання формування інституціонального середовища для розвитку оздоровчо-рекреаційних територій. Це – розробка, прийняття та впровадження екологічного законодавства, створення нових

інститутів, формування екологічного світогляду, залучення до цієї роботи громадських організацій, фондів, дорадчих служб тощо.

Віднесення гірських територій до різновиду сільських соціально-просторових утворень зі спеціальним режимом функціонування виправдано тим, що вони входять до сільських адміністративних районів. Ці території відрізняються від інших складними умовами рельєфу та клімату.

Європейською хартією про захист гір гірські райони віднесено до вразливих екосистем. У цій хартії увага акцентується на гармонійному поєднанні економіки та екології, що досягається за рахунок розвитку традиційних для гір галузей економіки – сільського та лісового господарства, а також туризму [4].

При плануванні розвитку гірських територій мають бути передбачені економічні механізми, що забезпечують комплексне освоєння території за рахунок раціонального використання природних ресурсів та оптимального розміщення виробництва.

При організації господарської діяльності на гірських територіях слід запровадити кластерний підхід, який передбачає комплексний розвиток територій (сільське господарство, переробна промисловість та сфера оздоровчо-рекреаційних послуг).

Також необхідно здійснити зонування гірських територій з метою визначення пріоритетних видів виробничо-господарської діяльності у певних гірських ареалах.

Доцільно розробити спеціальний механізм управління земельними та оздоровчо-рекреаційними ресурсами, що сприятиме комплексному та збалансованому розвитку сільських гірських територій.

Доречно стимулювати за рахунок державної підтримки розвиток малого бізнесу на гірських територіях з виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції та індустрії оздоровчо-рекреаційних послуг.

При фінансуванні соціальної сфери необхідно перейти від надання пільг жителям гірських населених пунктів за фактом проживання до надання їм соціальної допомоги за рішенням обласних рад.

Зобов'язання України щодо виконання ратифікованої Верховною Радою України Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат зумовило розробку нового законопроекту «Про розвиток гірських територій в Україні», який визначає новий підхід до розвитку зазначених територій на основі взаємної відповідальності держави та громад гірського регіону за соціально-економічний, інфраструктурний та культурний розвиток. У ньому визначено правові, економічні та організаційні засади державної політики щодо збалансованого розвитку гірських територій.

Розвиток прикордонних територій відбувається під безпосереднім впливом екзогенного фактору, тобто залежить від рівня розвитку суміжної території сусідньої держави. За вироком долі деякі сегменти сільських територій приречені на прикордонне співробітництво. Йдеться про співробітництво в рамках прикордонних зон, зумовлене проходженням крізь ці зони інформаційних, економічних, міграційних, культурних та інших потоків. Це передбачає реалізацію спільних проектів розвитку транспортної, торговельної, виробничої інфраструктури з залученням до цього територіальних громад прикордонних населених пунктів, районних та регіональних органів публічної влади, сільськогосподарських та інших підприємств.

Для організації розвитку прикордонних територій важливо визначитися з тим, скількох кілометрів має сягати прикордонна зона. Так, в рамках Центральноазіатського Регіонального Економічного Співробітництва прикордонна торгівля здійснюється у зоні до тридцяти кілометрів сухопутних кордонів, у Китайській Народній Республіці прикордонна торгівля ведеться на відстані двадцяти кілометрів від кордону [8].

Питання прикордонного співробітництва в нашій державі регламентуються Законом України «Про транскордонне співробітництво» від

24 червня 2004 р. В ньому суб'єктами транскордонного співробітництва визначені територіальні громади, їх представницькі органи та місцеві органи виконавчої влади. До компетенції центральних органів виконавчої влади віднесено надання правової, інформаційної, методичної, організаційної підтримки суб'єктам транскордонного співробітництва, розробка порядку підготовки відповідних проектів (програм), проведення моніторингу виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва, забезпечення умов для використання організаційних, фінансових, інституціональних можливостей суб'єктів транскордонного співробітництва [8].

**Висновки.** Диференціація сільських територій як об'єкту управління на їх різновиди, кожний з яких відрізняється власною об'єктною специфічністю, дозволяє повною мірою відстежити спрямованість розвитку суспільного процесу, що відбувається в їх межах. Це потребує, з одного боку, урахування тенденцій розвитку сільських територій у розрізі усіх їх компонентів та тих чи інших різновидів та прийняття адекватних управлінських рішень – з іншого.

Дослідження виявило потребу в обґрунтуванні концептуальних засад управління розвитком приміських зон, оздоровчо-рекреаційних, прикордонних та гірських територій.

**Література.**

1. Кропивко М. Ф. Організація державного і самоврядного управління розвитком сільських територій / М. Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2005. – № 11 (133). – С. 60–62.

2. Михайлова Л. І. Регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій / Л. І. Михайлова // Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій: матеріали Сьомих річних зборів Всеукр. конгр. вчених економістів-аграрників (Київ, 9–10 листоп. 2005 р.) / Редкол.: П. Т. Саблук [та ін.]. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2005. – С. 389–394.

3. Прокопа І. Сільські території України: дослідження регулювання розвитку / І. Прокопа // Економіка України. – 2007. – № 6 (547). – С. 50–59.

4. Прокопишак К. Модель прогнозування і регулювання комплексного соціально-економічного розвитку села / К. Прокопишак // Регіон. економіка. – 2002. – № 1 (19). – С. 260–266.

5. Панов А. В. Управління прикордонними територіями в контексті інтенсифікації транскордонного співробітництва та розширення Європейського Союзу / А. В. Панов // Університ. наук. записки Ужгород. нац. ун-ту. – 2005. – № 3 (15). – С. 419–424.

6. Соціально-економічний розвиток аграрного сектора в інтересах суспільства // Економіка України. – 2005. – № 4. – С. 4–20.

7. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4 берез. 2004 р. № 1580–IV // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 13. – С. 17–51.

8. Програма дій «Порядок денний на XXI століття» / пер. з англ. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

9. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1861–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15.

**УДК 323.213:342.725**

**Панченко Ганна Олександрівна**

*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

# КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ОБГРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ

*У статті проаналізовано механізми реалізації державної мовної політики в Україні, доведено, що використання вищезазначених механізмів в комплексі сприятиме успішному вирішенню проблеми реалізації державної мовної політики на сучасному етапі державотворення в Україні, що створить необхідні умови для подальшого її успішного функціонування та стане основою забезпечення гармонізації українського суспільства.*

***Ключові слова**: державна мовна політика, реалізація державної мовної політики, механізми реалізації державної мовної політики, комплексний механізм.*

**Panchenko Anna**

# *THE COMPLEX MECHANISM OF REALIZATION OF THE STATE LANGUAGE POLICY IN UKRAINE: THE SUBSTANTIATION OF NECESSITY OF IINTRODUCTION*

*In this the article mechanisms of realization of the state language policy in Ukraine are has been analyzed, it proved that the use of the above-stated mechanisms in a complex will promote the successful decision of the problem of realization of the state language policy at the present-day stage of creation of a state-building in Ukraine, it will create the necessary conditions for its further successful functioning and will become the basis of its maintenance of harmonization of the Ukrainian society.*

***Key words**: the state language policy, realization of the state language policy, mechanisms of realization of the state language policy, the complex mechanism*

**Панченко Анна Александровна**

# КОМПЛЕКСНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ: ОБОСНОВАНИЕ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ

*В статье проанализированы механизмы реализации государственной языковой политики в Украине, доказано, что использование вышеуказанных механизмов в комплексе будет способствовать успешному решению проблемы реализации государственной языковой политики на современном этапе создания государства в Украине, создаст необходимые условия для дальнейшего ее успешного функционирования и станет основой обеспечения гармонизации украинского общества.*

***Ключевые слова:*** *государственная языковая политика, реализация государственной языковой политики, механизмы реализации государственной языковой политики, комплексный механизм.*

**Постановка проблеми**. Комплексне та всебічне вирішення проблеми ефективності реалізації державної мовної політики в Україні сприятиме суттєвому підвищенню якості державного управління вищевказаною сферою, що створить сприятливі умови для подальшого стабільного розвитку українського суспільства на сучасному етапі розвитку державотворення. Дієвим засобом упровадження державної мовної політики в Україні є формування взаємодетермінацій різних аспектів національної політики держави із збереженням інтересів як суспільства в цілому, так і окремої людини. Успішне подальше впровадження державної мовної політики можливе за умови ефективного використання комплексного механізму її реалізації, який включає в собі такі основні складники: правовий, політичний, організаційний, інформаційний, економічний та мотиваційний. Саме за таких умов буде встановлено тісний взаємозв’язок між усіма механізмами реалізації державної мовної політики, що, відповідно, сприятиме координації й погодженості дій

контролюючих та регулюючих органів державного управління, консолідації зусиль усіх суб'єктів у сфері державної мовної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**. Актуальність питання ефективного використання уже існуючих механізмів реалізації державної мовної політики з метою подальшого її вдосконалення підтверджена сучасними дослідженнями та публікаціями вітчизняних та зарубіжних науковців, присвяченими порушеній тематиці. Проблему впровадження мовної політики на рівні держави порушували протягом 2008-2010 років у своїх наукових розвідках Б. М. Ажнюк, І. Больман, А. С. Борухович, Ж. С. Головко, О. І. Вишняк, Н. В. Деркач, Г. П. Євсєєва, В. А. Жадько, Н. Й. Коцюба, О. М. Куць, Р. М. Лозинський, Т. П. Марусик, Г. Мацюк, В. В. Пашков, Ж. А. Шевчук, Т. Л. Шептицька, В. Л. Штефан, С. В. Шумлянський. На особливу увагу, з огляду на обраний нами аспект тематики стосовно сфери державної мовної політики: механізми реалізації державної мовної політики на сучасному етапі державотворення в Україні, – заслуговують наукові дослідження Ю. Бестерс-Дільгер, В. В. Заблоцького, Т. В. Ковальвої, І. П. Лопушинського [2, 3, 5, 6], в яких автори, аналізуючи сучасний стан реалізації державної мовної політики в Україні, пропонують конкретні кроки щодо її вдосконалення, чітко окреслюючи роль основних механізмів реалізації державної мовної політики: правового, інформаційного, економічного, організаційного.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні доцільності застосування комплексного механізму реалізації державної мовної політики в Україні, що сприятиме її вдосконаленню в подальшому та слугуватиме запорукою встановлення злагоди в українському суспільстві в цілому.

Завдання статті: проаналізувати сучасний стан процесу реалізації державної мовної політики в Україні; окреслити роль функціонування вже існуючих механізмів реалізації державної мовної політики у сфері мовного облаштування країни; обґрунтувати ефективність використання комплексного механізму реалізації державної мовної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація основних напрямів державної мовної політики: забезпечення безумовного додержання норм статті 10 Конституції України та законодавства про мови; утвердження української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, а також під час здійснення посадовими і службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування представницьких функцій у міжнародному спілкуванні; посилення функції державної мови як об'єднуючого та консолідаційного чинників в українському суспільстві, засобу зміцнення державної єдності України; підвищення загальної мовної культури населення, розвитку мов національних меншин, задоволенню мовних потреб українців, які проживають за межами України; захист мовно-культурного та мовно-інформаційного простору України; забезпечення гідного місця української мови у всесвітньому мовно-інформаційному просторі; створення умов для вивчення громадянами України мов міжнародного спілкування [8], – потребує розроблення такого комплексу механізмів, який би включав у себе наступні складові: політичний, правовий, організаційний, інформаційний, економічний та мотиваційний.

*Політичний механізм*, який формує основи державної мовної політики, обґрунтовує вибір пріоритетних напрямків її подальшого розвитку і реалізації, тобто – це система організаційно (нормативно) оформлених цінностей, традицій, процедур, правил, зразків формування й функціонування вищих і центральних органів виконавчої влади, визначення й перерозподіли між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), здійснення їхньої взаємодії між собою й з інститутами цивільного суспільства для розробки, прийняття й здійснення найважливіших політичних і адміністративних рішень), а також здійснення зовнішнього контролю за їхнім виконанням [1, с. 115].

Він спрямований на зміцнення відповідних суспільних відносин у сфері державної мовної політики та є основним політичним засобом щодо

утвердження її пріоритетних напрямів розвитку, а також забезпечує стабільність в мовно-культурному середовищі країни.

*Правовий механізм* реалізації державної мовної політики направлений на нормативно-правове забезпечення її здійснення. Основні кроки щодо ефективного використання цього механізму: реформування законодавчо-нормативної бази, яка регламентує активну та дієву державну мовну політику (підготовки і внесення на розгляд Верховної Ради України урядових проектів базових законів «Про мови в Україні», «Про внесення змін до Закону України, «Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», «Про національні меншини в Україні» тощо); поетапне впровадження Концепції державної мовної політики; розробка державних стандартів у сфері державної мовної політики; використання незалежної соціальної експертизи законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються державної мовної політики.

*Економічний механізм*, в основі якого лежить економічне стимулювання розвитку державної мовної політики, координує процес фінансування програм державної мовної політики України за допомогою коштів Державного бюджету України, бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, бюджети місцевого самоврядування та інші джерела (пожертви політичних партій, громадських організацій, окремих громадян-резидентів і нерезидентів), не заборонених законодавством України [6].

Цей механізм передбачає фінансову підтримку держави:

- для створення навчальної літератури (підручники, посібники, навчальні програми) українською мовою та мовами національних меншин, що населяють територію нашої країни для використання їх у навчальних закладах України;
- для організації державних курсів та центрів для вивчення української мови та культури різними категоріями населення по всій території України;

- для розвитку видавничої справи українською мовою та мовами інших національностей, що проживають на території України, створення нових освітніх програм у теле- і радіопросторі країни;
- для впровадження обов'язкового викладання навчальних програм у вищих навчальних закладах по всій території України.

Важливою складовою економічного механізму реалізації державної мовної політики є активне залучення коштів меценатів.

*Інформаційний механізм* реалізації державної мовної політики забезпечує координацію та узгодженість дій її суб'єктів і об'єктів та базується на засадах удосконалення соціальної та економічної статистичної звітності відповідно до вимог ефективного державного управління у сфері державної мовної політики і запровадження новітніх інформаційних технологій та моніторингу основних напрямків державної мовної політики. Вказаний механізм має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до інформації стосовно мовної ситуації в країні, її збір та поширення, а з іншого – державну систему моніторингу, внутрішньоурядову та міжвідомчу інформаційну взаємодію. Це призведе до швидкого надання і в повному обсязі необхідної інформації всіх учасників процесу державного управління мовними процесами на загальнодержавному рівні.

*Організаційний механізм* реалізації державної мовної політики містить в собі суб'єкти та об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів управління мовними процесами країни, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, що відповідають за реалізацію державної мовної політики, здійснює контроль за їх діяльністю та фіксує результати функціонування.

Слід відзначити, що постійні зміни положень законодавчих актів щодо покладення відповідальності за виконання завдань, пов'язаних з формуванням мовної політики на рівні органів центральної виконавчої влади, призвели до майже повного руйнування державного механізму управління всебічним розвитком і функціонуванням української мови. Фактично, в державі відсутній

орган, який би на постійній основі займався організацією, координацією та контролем за функціонуванням та розвитком української мови.

Указом Президента України від 24.02.97 № 164/97 з метою активізації роботи щодо формування та здійснення мовної політики при Президентові України утворено Раду з питань мовної політики. Проте, через три з половиною роки Указом Президента України від 13.11.2001 № 1071/2001 Раду з питань мовної політики ліквідовано.

26 липня 1996 р. Указом Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» створено Державний комітет України у справах національностей та міграції (Держкомнацміграції), який забезпечував реалізацію державної політики у сфері міжнаціональних взаємин, прав національних меншин та української діаспори, міграційних відносин. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 1997 року в структурі Держкомнацміграції було відкрито Департамент мовної політики [4, с. 179], основним завданням якого визначалося сприяння розвиткові і функціонуванню української мови як державної та мов національних меншин на всій території України [9]. У 2000 році Держкомнацміграції України було ліквідовано. Для вирішення питань, що належали до його компетенції, утворили Державний департамент у справах національностей та міграції в складі Міністерства юстиції.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2000 № 1004 здійснення організаційно-координаційної роботи, пов’язаної з виконанням Комплексних заходів щодо всебічного розвитку і функціонування української мови, покладено на Міністерство культури і мистецтв України.

Постановою Уряду від 20.06.2001 № 660 «Про внесення змін до структури Секретаріату Кабінету Міністрів України та структури Служби Прем’єр-міністра України» в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України було ліквідовано мовний сектор і наказом Кабінету Міністрів України функції із забезпечення реалізації мовної політики передано в сектор розвитку засобів масової інформації, інформаційної та мовної політики Управління

зв’язків з громадськістю Департаменту внутрішньої політики Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Указом Президента України від 05.04.2001 № 233/2001 «Про вдосконалення забезпечення реалізації державної мовної політики» функції із забезпечення реалізації державної мовної політики покладено на Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, у якому створено відділ мовної політики.

Таким чином, можемо констатувати, що протягом 2000–2001 років функціонувало декілька органів, відповідальних за реалізацію державної мовної політики: Рада з питань мовної політики, сектор розвитку засобів масової інформації, інформаційної та мовної політики Управління зв’язків з громадськістю Департаменту внутрішньої політики Секретаріату Кабінету Міністрів України, відділ мовної політики Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Департамент мовної політики, – що вносило певний дисбаланс у проведенні конструктивної та виваженої державної мовної політики. Функції та завдання вище перерахованих органів часто дублювали одне одного, не було визначено основного органу, який здійснював би координацію роботи у сфері державної мовної політики. Тому, поступова ліквідація надто громіздкої та слабко функціонуючої системи органів виконавчої влади, пов’язаної із реалізацією державної мовної політики, була логічна і доречна, але, знову ж таки, з наявною непродуманістю управлінських рішень: залишено було лише сектор мовної політики у складі Міністерства культури і туризму. І функції, покладені на вище вказаний сектор, вражають своєю масштабністю [7].

Тому на сьогодні назріла нагальна необхідність внесення суттєвих коректив у систему державних органів, відповідальних за реалізацію державної мовної політики України. Вона полягатиме або ж у визначенні центрального органу виконавчої влади з питань державної мовної політики з уже існуючих державних структур, як вказано в Концепції державної мовної політики, схваленої Указом Президента України від 15 лютого 2010 року №161/2010, або

ж у створенні нового органу (Міністерства мовної та інформаційної політики, Інституту державної мовної політики, департаменту мовної політики, комітету з підтримки української мови). Лише за цієї умови отримаємо можливість об'єктивної оцінки стану виконання основних завдань в галузі державної мовної політики, доречності обраних засобів їх вирішення – як самим виконавцям, так і усім зацікавленим сторонам, встановлення чітких орієнтирів – за кожним пріоритетним напрямом мають бути закріплені конкретні індикатори.

Важливу роль посідає *мотиваційний механізм* реалізації державної мовної політики, до складу якого входять матеріальні стимули; форми нематеріальних стимулів (участь громадян в ухваленні рішень влади, комунікація між громадянами), заходи, направлені на усунення напруг і конфліктів, що заважають успішній реалізації державної мовної політики; обґрунтування переліку пріоритетних духовних цінностей в царині мовно-культурних відносин, а також норми і правила, які відображають культуру взаємозв'язків суб'єктів державної мовної політики.

Таким чином, механізмами реалізації державної мовної політики ми вважаємо сукупність засобів, методів та важелів держави, направлених на досягнення пріоритетних цілей у сфері мовної політики, які базуються на принципах наукового обґрунтування, об'єктивності, цілісності, узгодженості та чіткої координованості дій. Розглядаючи механізми реалізації державної мовної політики, ми пропонуємо такі складові комплексного механізму державного управління: правову, організаційну, інформаційну, економічну та мотиваційну, зображені на рис.1.

Рис. 1. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики

Запропонована система забезпечить взаємозв'язок між усіма механізмами реалізації державної мовної політики, і, відповідно, сприятиме координації й погодженості дій контролюючих та регулюючих органів, консолідації зусиль всіх суб'єктів у сфері державної мовної політики.

**Висновок.** Отже, послідовна реалізація державної мовної політики за допомогою комплексного механізму державного управління у сфері мовної політики відповідає завданням загальнонаціональної консолідації українців, підтримує єдність національного організму в просторовому та часовому вимірах. Для успішної реалізації державної мовної політики необхідним є збалансоване поєднання представлених вище дієвих механізмів здійснення державних заходів у сфері державної мовної політики. Нами пропонується використання комплексного механізму реалізації державної мовної політики, побудованому на системі

взаємодії суб'єктів та об'єктів реалізації державної мовної політики, чіткій координації в управлінні організаційними структурами, забезпечення системи контролю за виконанням чинного законодавства, тому що саме від ефективності його функціонування залежить успішна реалізація державної мовної політики. Ефективність запропонованого комплексного механізму залежить від чіткого визначення меж функціонування кожного окремо взятого механізму: політичного, правового, інформаційного, економічного, організаційного та мотиваційного.

Комплексний механізм реалізації державної мовної політики надасть можливість координувати процеси формування державної мовної політики, прослідити зміни взаємовідносин між її окремими елементами в ретроспективному та перспективному аспекті, проаналізувати через порівняння відмінності систем державного управління у сфері державної мовної політики в різних країнах як з точки зору їх первинного формування, проведення системних змін, так і щодо поточного процесу подальшої реалізації. І саме ці фактори повинні оптимізувати процес послідовного та виваженого функціонування державної мовної політики як цілісної соціальної системи.

**Література.**

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

2 Бестерс-Дільгер Ю. Мовна політика та мовна ситуація в Україні: аналіз і рекомендації / Ю. Бестерс-Дільгер. – К. : «Києво-Могилянська академія», 2008. – С. 359.

3. Заблоцький В. В. Мовна політика в Україні: стан та напрями оптимізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. н. : спец. 23.00.02 : «Політичні інститути та процеси» / В. Заблоцький. — Харків, 2007. – С. 11.

4. Етнополітика в Україні: Документи і матеріали. — К., 1998. – С. 179.

5. Ковальова Т. В. Мовна політика в Україні: історико-правовий аспект / Т. Ковальова // Ефективність державного управління : [зб. наук. пр. / за заг. ред

В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. – Вип. 16/17. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – С. 219–226.

6. Лопушинський І. П. Формування та механізми реалізації державної мовної політики в галузі освіти України / І. Лопушинський. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_2/Lopushunski.pdf.

7. Положення про сектор мовної політики Міністерства культури і туризму України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://195.78.68.75/mincult/uk/publish/article/137205.

8. Про Концепцію державної мовної політики: Указ Президента України № 16/2010 від 15 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov. ua/documents/10486.html.

9. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 28.10.1996 року № 1001/96. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/ cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001%2F96.

10. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: [навч. пос. / вид. 2-ге випр. і доп.]. – К.: Вікар. – 2002. – С. 36–37.

**УДК 351.82:338.48**

**Пєклун Олексій Сергійович**
*старший викладач кафедри управління проектами*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

**Нездоймінов Сергій Георгійович**
*старший викладач кафедри економіки*
*та управління туризмом ОДЕУ Туризмознавець.*
*Почесний працівник туризму України.*

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РЕКРЕАЦІЇ ТА ТУРИЗМУ

*Розвиток туристичної галузі є одним з пріоритетних питань уряду України. Туризм в регіонах України є одним із напрямків залучення населення до підприємницької діяльності, потенціалом якого є людські ресурси сільської території та природно-рекреаційні ресурси.*

*На думку фахівців, сільський зелений туризм перетворюється в один з універсальних засобів диверсифікації джерел доходів сільського населення й одночасно є ефективним методом поширення знань туристів і екскурсантів про природні, історичні, етнографічні особливості регіонів України.*

*У статті розглянуті сучасні проблеми державного регулювання підприємницької діяльності в сфері рекреації і туризму. Визначено основні проблеми та внесені пропозиції щодо вдосконалення державного регулювання підприємництва у сфері сільського зеленого туризму.*

***Ключові слова:*** *сільський зелений туризм, регулювання підприємницької діяльності у сфері рекреації і туризму.*

**Peklun Aleksey**

**Nezdoiminov Sergey**

# URGENT PROBLEMS OF ENHANCEMENT OF STATE REGULATION MECHANISM OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN TOURISM AND RECREATION SPHERE

*The development of Tourism sphere is one of priority-driven matter for Ukrainian Government. Tourism in regions of Ukraine is one of the directions of promoting people to entrepreneurial activity, the potential of which is human resources of countryside and natural-recreation resources.*

*From the scientists point of view, countryside green tourism becomes one of the universal ways of diversification source of income for countryside population and simultaneously is an effective method of tourists and sightseer knowledge enlargement about natural, historical, ethnografical peculiarities of Ukrainian regions.*

*The article covers urgent problems of state regulation of entrepreneurial activity in the sphere of tourism and recreation. Essential problems are determined and proposals on enhancement of state regulation of entrepreneurial activity in the sphere of countryside green tourism are given.*

***Key words:*** *countryside green tourism, Regulation Mechanism of Entrepreneurial Activity in Tourism and Recreation Sphere.*

**Пеклун Алексей Сергеевич**

**Нездойминов Сергей Георгиевич**

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ РЕКРЕАЦИИ И ТУРИЗМА

*Развитие туристической отрасли является одним из приоритетных вопросов руководства страны. Туризм в регионах Украины – одно из перспективных направлений привлечения населения к предпринимательской*

*деятельности, потенциалом которого являются человеческие ресурсы сельской территории и природно-рекреационные ресурсы.*

*По мнению специалистов, сельский зеленый туризм превращается в одно из универсальных средств диверсификации источников доходов сельского населения и одновременно является эффективным методом распространения знаний туристов и экскурсантов о естественных, исторических, этнографических особенностях регионов Украины.*

*В статье рассмотрены современные проблемы государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере рекреации и туризма. Определены основные проблемы и внесенные предложения относительно усовершенствования государственного регулирования предпринимательства в сфере сельского зеленого туризма.*

***Ключевые слова**: сельский зеленый туризм, регулирование предпринимательской деятельности в сфере рекреации и туризма.*

**Постановка проблеми.** Дослідження кількісних показників розвитку сільського зеленого туризму за даними громадської організації «Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні» свідчать про позитивні тенденції щодо привабливості цього виду діяльності як для підприємців, так і для туристів. За 2000–2008 рр. кількість власників садиб, що пропонували туристично-рекреаційні послуги, зросла з 106 до 1500 одиниць. За підрахунками громадських організацій доходи від надання послуг в деяких регіонах України становлять приблизно 80 грн. з прибування одного агротуриста [1]. На думку фахівців сільський зелений туризм перетворюється в один з універсальних засобів диверсифікації джерел доходів сільського населення й одночасно є ефективним методом поширення знань туристів і екскурсантів про природні, історичні, етнографічні особливості регіонів України.

Державна служба туризму і курортів України відзначає, що соціально-економічними передумовами розвитку сільського туризму є:

- наявний приватний житловий фонд, потенційно це понад 1,0 млн. будинків (за даними 2009 р. в селах України нараховується 6,2 млн. житлових будинків, з яких 98 % у приватній власності);
- незайняте або частково зайняте в особистих селянських господарствах сільське населення складає понад 3,0 млн. чол. (середньорічна кількість працездатного населення, що проживає в сільській місцевості, складає 6,4 млн. осіб, значна кількість яких не працевлаштована або частково зайнята);
- проблема збуту сільськогосподарської продукції, дві треті якої виробляється в особистих селянських та фермерських господарствах [2].

Україна приймає у 2012 році чемпіонат Європи з футболу. Весь світ буде оцінювати рівень підготовки до Євро-2012. Керівництво країни намагається створити умови для швидкого розвитку туристичної інфраструктури до початку ігор. Так, для готелів 3,4,5 зірок, які будуть введені в експлуатацію до 2012 року, на 10 років буде скасовано податок на прибуток. Євро-2012 є поштовхом до розвитку туризму, але треба системно створювати умови для надання громадянам можливості реалізовувати себе в туристичній галузі.

Таким чином, може бути висловлена теза, що розвиток сільського туризму в регіонах України є одним із напрямків залучення населення до підприємницької діяльності, потенціалом якого є людські ресурси сільської території та природно-рекреаційні ресурси, попит туристів на відпочинок в мальовничих сільських районах з ціллю відтворювання фізичних та духовних сил. Загальний соціально-економічний ефект складається за рахунок застосування праці і створення нових робочих місць, подоланні просторової асиметрії розвитку регіональної економіки і відтворюванні продуктивних сил суспільства. Відновлення та поширення діяльності закладів соціально-культурного призначення в туристично-рекреаційній галузі буде поступово формувати сферу нетрадиційних для села видів підприємницької діяльності в сфері гостинності та розваг. Науково-методологічним підґрунтям дослідження є те, що формування туристичного потоку у внутрішньому туризмі, різновидом

якого є сільський зелений туризм, перш за все забезпечено положенням ст. 45 Конституції України, у якій закріплено право на відпочинок та щорічну відпустку [3]. По друге, визначення підприємницької діяльності в туристично-рекреаційній сфері разом із промисловим і сільськогосподарським виробництвом сучасною рівноцінною формою господарського освоєння території.

**Аналіхз досліждень і публікацій.** Проблема дослідження привернула увагу українських науковців та дискутується в роботах Ю. Алексєєвої, С. Кравцова, В. Васильєва, В. Зінько, П. Коваль, М. Рутинського, О. Спориш [4, 5, 6]. Більшість з них вказують на необхідність державного регулювання даного виду туризму, ефективність використання природно-рекреаційного потенціалу сільських територій, але не систематизують інституційні можливості власників агросадиб здійснювати підприємницьку діяльність.

**Виділення раніше не вирішених частин загальної проблеми.** В науковій літературі не пропонуються шляхи розв'язання таких проблемних питань підприємництва на селі: обмеження щодо формування власного турпродукту сільського зеленого туризму як комплексу туристичних та рекреаційних послуг; доцільності впровадження ліцензування діяльності туроператорів та турагентів сільського зеленого туризму на пільгових умовах окремо від загальних вимог; розширення переліку підприємців-фахівців туристичного супроводу в сільському туризмі, які мають право на отримання дозволу.

**Мета**. Виходячи з наведеного, метою дослідження є визначення інституційних передумов розвитку підприємницької діяльності в сфері сільського туризму і запропонування шляхів удосконалення механізму державного регулювання цієї діяльності. Об'єктом дослідження є державне регулювання підприємницької діяльності в сфері рекреації та туризму. Предметом дослідження є визначення проблемних питань щодо механізму державного регулювання підприємницької діяльності в сфері сільського зеленого туризму.

**Викладення основного матеріалу**. Для досягнення мети дослідження було вирішено такі завдання:

- проаналізовано сучасний стан державного регулювання підприємницької діяльності в сфері рекреації і туризму;
- визначено перелік проблемних питань регулювання підприємницької діяльності в сфері туризму;
- визначено умови стимулювання підприємницької діяльності для формування стратегії розвитку сільського туризму та шляхи удосконалення державного регулювання цієї діяльності.

Як підкреслюють дослідники, якщо державні гарантії створюють насамперед умови для формування попиту на послуги сільського зеленого туризму, то інституційно-правові норми діяльності у досліджуваній сфері підприємництва складають політичні державні гарантії, які повинні стимулювати розширення видів підприємництва, надавати впевненості власникам агроосель у розвитку туристичної діяльності. Політичні і духовні гарантії стають визначальними у підтримці кожної сфери суспільних відносин, оскільки є підґрунтям формування юридичних і економічних гарантій підприємництва.

Визначення сільського туризму пріоритетним шляхом розвитку сільських територій і населених пунктів, тобто посилення формуючих гарантій держави, дозволяє значно прискорити процес становлення організаційно-правової та фінансово-економічної основи цього виду підприємницької діяльності у сфері сільського туризму.

Однак, як показує практика та наукові дослідження, державні гарантії є найменш керованими і тому їх удосконалення є довгим процесом, що примушує задовольнятися пристосуванням юридичного і економічного забезпечення сільського туризму до існуючих умов. Незважаючи на те, що в Україні існують певні нормативно-правові засади розвитку сільського туризму, ряд проблем правового регулювання підприємницької діяльності в цій сфері потребують удосконалення та визначення.

На рис. 1 визначена схема механізму державного нормативно-правового регулювання сільського зеленого туризму в Україні [5]. Наведена схема відображає два взаємодоповнюючих напрямки розвитку сільського туризму: 1) за рахунок залучення підприємців до туристично-рекреаційної діяльності у сфері сільського туризму; 2) за рахунок розвитку підсобної сільськогосподарської діяльності сільської родини в особистому селянському господарстві. Але на практиці, як показали дослідження, виникають деякі проблеми з вибором виду підприємницької діяльності у сфері туризму та рекреації для подальшої реєстрації. Нами проведена систематизація цих проблем за невизначеністю механізму нормативно-правового забезпечення, а саме:

1) не визначено серед видів підприємницької діяльності у сфері рекреації та туризму які саме послуги у сфері сільського туризму є суттєві за економічним змістом, як послуги фахівців туристичного супроводу для їх подальшого державного регулювання за видами підприємництва, а які є різновидом підсобної селянської діяльності (наприклад, кінські прогулянки верхової їзди, екологічні, краєзнавчі прогулянки з туристами, супроводження мисливськими стежками, організація спостереження за природою, організація квест-розваг, пейнтболу, супроводження на «вечорниці», дегустацію вина та пива на сільських територіях);

Рис.1. Схема механізму державного регулювання сільського туризму в Україні

2) не визначено, які навчальні заклади та установи повинні здійснювати підготовку фахівців туристичного супроводу в сільському туризмі та проводити державну атестацію цієї категорії професій, яка потрібна для одержання дозволу підприємцю на здійснення діяльності; який державний механізм їх подальшої перепідготовки;

3) для формування регіональної та державної бази статистики та досліджень підприємницької діяльності у сфері надання послуг з розміщення, які мають відношення до сільських територій, треба провести узгодження категорій «агросадиба», «Українська гостинна садиба» (терміни, які репрезентує Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні) до вимог ДСТУ 4527: 2006 «Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення», де визначено індивідуальними засобами розміщення туристів «сільський будинок», «фермерський будинок», а колективним засобом розміщення – «агроотель». На думку авторів це значно прискорить реструктуризацію сфери гостинності в сільському зеленому туризмі на підприємницьких засадах їх розвитку та забезпечить гарантії якості послуг, що надаються.

Обґрунтування доцільності розгляду цих питань і запровадження заходів і засобів правового регулювання проблемної сфери розвитку підприємництва рекреації та туризму визначається насамперед через неузгодженість і непрозорість нормативно-правової бази, що не дозволяє ефективно здійснювати обраний вид діяльності навіть в умовах спеціальних законів вузької спрямованості, на що було привернуто увагу вище.

На думку авторів, подальший розвиток підприємницької діяльності у сфері сільського зеленого туризму буде формуватися за рахунок диверсифікації таких видів діяльності суб’єктів господарювання в рамках існуючого державного механізму регулювання підприємництва: 1) надання характерних та супутніх туристичних послуг та реалізація туристичних товарів на підставі ліцензування турагентської діяльності суб’єкта господарювання; 2) формування та реалізація комплексу послуг розміщення, харчування, транспортування, дозвілля та відпочинку, тобто регіонального турпродукту сільського туризму на

підставі ліцензування туроператорської діяльності з в'їзного та внутрішнього туризму; 3) залучення місцевого населення до підприємницької діяльності з туристичного супроводу індивідуальних туристів та туристичних груп на підставі отримання встановленого дозволу; 4) посередницькі послуги з бронювання та оренди «фермерських будинків», «сільських будинків», як індивідуальних засобів розміщення не готельного типу, визначених державним стандартом.

Ми приєднуємося до думки науковців, які визначають, що незважаючи на значну кількість нормативних документів, пов'язаних з наданням послуг сільського зеленого туризму, державні органи влади не мають належного механізму їх реалізації, відомчі накази є неефективними, що обумовлено відсутністю певної системності та їх взаємної неузгодженості з нормативно-законодавчими актами, регламентуючих повноваження у цій сфері місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Прикладом цього можуть бути проблеми з реалізації Розпорядження КМУ «План заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006–2010 роки» від 03.07.2006 № 373-р, який неузгоджений з Наказом Державної туристичної адміністрації України «Про затвердження Положення про порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцями туристичного супроводу» від 24.09.2004 №83 щодо визначення переліку фахівців-підприємців, які мають право на отримання дозволу туристичного супроводу у сфері сільського зеленого туризму, як туристичні провідники. Це підкреслює думку, що державний ресурс майже не залучається внаслідок відсутності механізму реалізації на місцях територіальними органами влади, а підприємці сільського зеленого туризму не отримують інформації щодо розвитку свого потенціалу. Як показали дослідження стану розвитку підприємництва у сфері сільського зеленого туризму, консультаційна допомога надається перш за все громадськими організаціями і носить не державний, а локальний характер. В переважній більшості регіонів України з 2004 р. взагалі відсутня практика видачі дозволів фахівцям туристичного супроводу.

**Висновки.** Дослідження умов та засобів забезпечення державного регулювання підприємницької діяльності у сфері сільського туризму дає нам підстави зробити наступні висновки.

1. Державні установи, які здійснюють регулювання підприємницької діяльності в галузі рекреації і туризму, не мають ефективного організаційно-економічного механізму залучення населення сільських територій до підприємницької діяльності у сфері сільського зеленого туризму через невдосконаленість нормативно-правової бази та непрозорість чисельних наказів та рішень причетних міністерств та відомств, малоефективну законодавчу діяльність центрального органу виконавчої влади в галузі туризму щодо розвитку та просування арготурпродукту на внутрішньому та міжнародному ринку.

2. Систематизація проблемних питань регулювання підприємницької діяльності в сільському туризмі дозволяє розглядати її як основу подальшого формування соціального туризму та визначення особливих умов започаткування цієї діяльності. Держава повинна забезпечити власнику матеріальних ресурсів інфраструктури сільського зеленого туризму пільговий режим ліцензування його виду економічної діяльності по формуванню турпродукту, як комплексу послуг з розміщення, харчування, транспортування, організації дозвілля та відпочинку.

3. Відсутність прозорості щодо переліку фахівців туристичного супроводу в сфері сільського зеленого туризму обмежує право на впровадження підприємництва з цього виду діяльності на підставі дозволу, який видають структурні підрозділи з питань туризму обласних держадміністрацій.

4. Наказ Держаної туристичної адміністрації від 24.09.2004 № 83 «Про затвердження Положення про порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу фахівцями туристичного супроводу» на виконання вимог ст.5 Закону України «Про туризм» не визначає механізму впровадження та не узгоджений з Державним класифікатором професій у народному господарстві України, що гальмує розвиток підготовки фахівців.

Таким чином, невдосконаленість правового визначення агрорекреаційної діяльності підприємців-власників та орендаторів агросадиб, відсутність механізму залучення їх до категорії підприємців туристичного супроводу, фактично обмежує джерела офіційної статистичної звітності щодо їх діяльності у сфері рекреації та туризму, ідентифікації економічного вкладу в регіональний турпродукт сільського зеленого туризму, відтворює підстави для «тіньового бізнесу».

Науковою новизною проведеного дослідження є систематизація визначених проблем з регулювання підприємництва, встановлення умов і напрямів удосконалення механізму державного регулювання підприємницької діяльності у сфері рекреації та туризму. Практична значимість наукової статті полягає в визначенні ресурсів підприємницького потенціалу, які мають бути задіяними для розвитку сільського зеленого туризму в регіонах України за умов удосконалення державного механізму регулювання підприємницької діяльності в туристично-рекреаційній сфері.

**Література.**


1. http://www.greentour.vn.ua/index.php?lang=ua&pid=8&region=1 – Офіційний сайт Барського районного осередку спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні.
2. http://www.tourism.gov.ua.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1998р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №30. – Ст. 142. – С. 542–597.
4. Алексєєва Ю. Державне регулювання соціального туризму в Україні // Зб.наук.пр.НАДУ. – 2004. – Вип.1. – С. 182–191.
5. Кравцов С. С. Система державних гарантій розвитку сільського зеленого туризму в Україні// Вісник ДІБТ. – 2008.- №13. – С. 41–47.
6. Васильєв В. П. Сільський зелений туризм // Туризм сільський зелений. – 2007. № 4 – С. 4–6.
7. Рутинський М. Й., Зінько Ю. В. Сільський туризм: Навч.посібник. – К. : Знання, 2006 – 271 с.

8. План заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006–2010 роки: Розпорядження Кабінету міністрів України від 03.07.2006 №373-р // http://zakon1.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=373-2006-%F0&c=1#Current.
9. Про сільський зелений туризм: Проект Закону України від 12.04.2007р. № 3467 // gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30022.

**УДК 364.1**

**Потапов Ігор Анатолійович**
*здобувач кафедри соціальної*
*і гуманітарної політики*
*НАДУ при Президентові України*

# СОЦІАЛЬНИЙ ДОБРОБУТ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ

*У статті аналізуються підходи українських і зарубіжних науковців до визначення сутності соціального добробуту, з'ясовується його структура та уточнюються показники для оцінки рівня такого добробуту.*

***Ключові слова:*** *соціальний добробут, суспільне благо, якість життя, соціальне виключення, індекс людського розвитку.*

**Potapov Igor**

# SOCIAL WELFARE: ESSENCE OF CONCEPT IN A CONTEXT OF MODERN THEORETICAL APPROACHES

The paper reviews the approaches of Ukrainian and foreign researches to definition of the concept of Social Welfare and clarifies its structure as well as indicators for its measurement.

**Key words:** social welfare, public goods, quality of life, social exclusion, human development index.

**Потапов Игорь Анатолиевич**

# СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ: СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ

*В статье анализируются подходы украинских и зарубежных ученых к определению сущности социального благополучия, выясняется его структура и уточняются показатели для оценки уровня такого благополучия.*

***Ключевые слова:*** *социальное благополучие, общественное благо, качество жизни, социальное исключение, индекс человеческого развития.*

**Постановка проблеми.** Підвищення добробуту населення проголошено важливим політичним пріоритетом Української держави. Проте офіційна статистика та дані соціологічних досліджень засвідчують наявність соціальної стратифікації, майнового розшарування суспільства, невдоволеність значної частини населення матеріальним становищем своєї родини.

Соціально-економічне становище населення України погіршується через економічну кризу, а це у свою чергу позначається на рівні соціальної і політичної стабільності суспільства, вимагає вжиття відповідних заходів і втілення соціальних програм, які б сприяли піднесенню рівня життя як усього суспільства, так і соціально уразливих груп. Такі політичні завдання зумовлюють посилення наукового інтересу до соціального добробуту як суспільного феномену, теоретичного обґрунтування державної політики із забезпечення такого добробуту.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** *З*начну увагу приділили дослідженню категорій добробуту, рівня життя, якості життя, проблематики людського розвитку такі вчені, як: Є. Антосенков, В. Близнюк, В. Бочкарьова, О. Грішнова, В. Кряжев, М. Кузнєцов, Е. Лібанова, В. Мандибура, В. Можина, С. Мочерний, Н. Римашевська, Л. Семів.

Проблематика сутності добробуту та окремих його взаємозв’язків з економічним зростанням досить широко представлена у вітчизняній та зарубіжній економічній теорії, де сформувався окремий напрям – «економіка добробуту». Зокрема, цими питаннями займалися такі науковці, як С. Браун, Р. Джексон, Дж. Стиглиц, Д. Хохич та ін. В Україні в умовах перебудови стала популярною концепція соціально орієнтованої економіки, якою часто позначають державне регулювання ринку в соціальних цілях.

Багато науковців досліджували сутність концепції держави загального (соціального) добробуту, пропонували різні варіанти досягнення добробуту, розглядали фактори, які впливають на перерозподіл суспільних благ у державі. Можна відзначити публікації Г. Еспінг-Андерсена, В. Намчук, Т. Семигіної, А. Сіленко, В. Скуратівського, В. Шевчука та інших.

Забезпечення соціального добробуту спирається на суспільні уявлення щодо обов'язків держави по відношенню до певних груп населення, соціальній справедливості та соціальній відповідальності. Питання соціальної справедливості обгрунтовували такі сучасні теоретики, як Дж. Роулз, Я. Пасько, П. Самуельсон, А. Сен та інші, праці яких доводять суперечливість розуміння рівня перерозподілу суспільних ресурсів задля підтримання уразливих груп населення.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** *З*гадані раніше дослідники заклали основи наукового аналізу соціального добробуту населення, проте необхідно зауважити, що ще недостатньо дослідженою залишається проблема з'ясування сутності, структури соціального добробуту та шляхів його піднесення. Це актуалізує потребу у дослідженні сучасних уявлень щодо соціального добробуту.

**Мета статті:** з'ясувати на основі концепцій вітчизняних і зарубіжних дослідників сутнісні ознаки соціального добробуту, дати власне визначення цього поняття та систематизувати теоретичні розробки щодо вимірювання соціального добробуту.

**Виклад основного матеріалу.** У контексті окресленої проблеми слід зазначити, що серед науковців немає єдиного підходу до розуміння добробуту в цілому та соціального добробуту зокрема. Це можна пояснити складністю феномену добробуту та тим, що питання соціального добробуту та механізмів його забезпечення почали активно досліджувати лише на етапі переходу до ринку і як його атрибут, у зв'язку із усвідомленням необхідності створення соціальних амортизаторів ринкових ризиків. Однак, забезпечення

соціального добробуту в тій чи іншій формі завжди було притаманне українському суспільству, хоча розуміння добробуту є відносним.

Сучасний тлумачний словник української мови визначає добробут як достаток, гаразд, гаразди, гараздування, статки [11, 783], а «соціальний» – як щось, що має відношення до життя суспільства, суспільний [12, 306]. Відтак соціальний добробут може бути означений іншими словами як суспільний добробут. А поняття суспільного добробуту – одне із ключових у сучасній економічній науці. На думку Д. Хохича, суспільний добробут є формою життєзабезпечення, відтворення фізичних сил індивіда. У його структурі науковець виділяє три компоненти: доходи і споживання, державні соціальні гарантії і платні послуги, соціальний захист і соціальне страхування [21].

Дещо іншого тлумачення ідея соціального добробуту набуває у сфері соціального захисту, де вона розуміється, як відсутність хвороб і можливість задовольнити основні потреби людей. Загалом різні сучасні концепції потреб (піраміда потреб А. Маслоу, таксономія потреб Д. Бредшоу, теорія потреб К. Алдерфера тощо) надають важливе теоретичне обґрунтування сутності соціального добробуту й можливого змісту соціальних програм [5, 16–18]. Наразі у Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» визначено, що держава «гарантує забезпечення основних потреб громадян на рівні встановлених законом державних стандартів і нормативів» [4].

Проте слід зауважити, що потребам людини властива змінюваність у часі й просторі. Відтак сучасні системи соціального захисту мають тенденцію до задоволення специфічних потреб окремих груп населення із урахуванням динаміки цих потреб. Як зазначають автори видання «Адаптація соціальної політики та трудового законодавства до стандартів ЄС» [10, 36], матеріальний добробут не є самоціллю, а лише передумовою створення соціального добробуту, тобто таких умов життя, в яких людина добре почувається, може фізично й розумово розвиватися.

Важливою категорією, пов’язаною із ідеєю соціального добробуту, є «*суспільне благо*», яке деякі науковці називають іще громадським [22, 352] або публічним [14, 35], маючи на увазі таке благо, яке споживається однією особою і при цьому є доступним для споживання іншими. У той час, як приватне (індивідуальне) благо – це таке благо, яке у разі його споживання однією особою не може бути одночасно спожите іншою особою. Блага також можуть бути винятковими та невинятковими. Благо є винятковим, якщо інших індивідів відносно легко виключити із споживання цього блага. Благо є невинятковим, якщо інших індивідів виключити із споживання блага дуже дорого або неможливо.

До основних характеристик благ також належить конкурентність: благо є неконкурентним у споживанні, якщо за будь-якого заданого рівня виробництва граничні витрати надання цього блага додатковому споживачу дорівнюють нулю, або якщо отримання вигод від цього блага одним споживачем надає можливість отримати такі самі вигоди іншим споживачам і в такому самому відношенні.

Концепції винятковості/невинятковості та конкурентності/неконкурентності пов’язані між собою. За допомогою них можна класифікувати приватні та суспільні блага: ми маємо чисте суспільне благо, якщо воно неконкурентне та невиняткове: національна безпека, охорона правопорядку, правосуддя, санітарно-епідеміологічний контроль тощо. Благо є чисто приватним, якщо воно конкурентне і виняткове: квартира (нерухомість), автомобіль, будь-який товар. Висока конкурентність разом із невинятковістю (або низькою винятковістю) дають спільні блага, тобто такі блага, що споживаються разом: ліс, водойми, парки, пасовища, чисте повітря й навколишнє середовище тощо. У випадку низької конкурентності (неконкурентності), але високої винятковості, ми отримуємо ситуацію, коли власник може контролювати процес споживання цього типу благ, хоча це й відбувається у різних колективних формах [18, 159-173]. Для

досягнення належного рівня соціального добробуту вагомого значення набуває доступність суспільних благ для населення.

Розуміння типів благ, а також відмінностей між суспільним, груповим та індивідуальним благом і добробутом важливе при прийнятті політичних рішень щодо певних політичних програм, проектів, зокрема у випадку соціальних програм: затвердження певної соціальної програми, що спрямована на захист або допомогу цільовій групі населення, передбачатиме низку заходів, серед яких, імовірно, буде й надання конкретних послуг цій категорії (як виняткових благ).

Розглядаючи поняття соціального добробуту слід звернутися до категорії «*якість життя*», яку ввів в обіг Дж. Гелбрейт у праці «Суспільство добробуту» (в іншому перекладі – «Суспільство достатку»). Під якістю життя у сучасній науці розуміють «комплексну характеристику людини в різних соціальних станах, яка відображає ступінь її свободи, можливості всестороннього розвитку і реалізації здібностей і життєвих планів. Це сукупність і якість матеріальних, соціальних, культурних і духовних цінностей, наданих суспільством людині для задоволення її потреб і реалізації інтересів» [17, 220]. Тобто, ця категорія демонструє, якою мірою людина задовольняє свої потреби у поточних суспільних умовах і досягнення високої якості життя – це мета соціальної політики і свідчення соціального добробуту суспільства.

Поліпшення якості життя населення, на думку А. Бурдуна, досягається через соціально-економічний розвиток, який включає:

- підвищення доходів, поліпшення здоров’я населення і підвищення рівня його освіти;
- створення умов, що сприяють зростанню самоповаги людей унаслідок формування соціальної, політичної, економічної та інституційної систем, орієнтованих на пошану людської гідності;
- збільшення свободи людей, зокрема їх економічної свободи [2].

Як бідність, що її Е. Лібанова [8] визначає як неможливість підтримувати рівень життя, притаманний певному суспільству у певний період часу, так і багатство, добробут, а також якість життя є відносними й залежать від суб'єктивних уявлень, а почасти й стереотипів, що панують у суспільстві. Варто відзначити, що самооцінка матеріального становища і оцінка «щастя» (а такі дослідження регулярно проводяться на національному та міжнародному рівнях) хоча й не беруться до уваги серйозними вченими, проте не можуть бути відкинутими тими, хто хоче зрозуміти соціальний стан суспільства.

Слід вказати й на те, що соціальний добробут населення і економічний добробут країни перебувають у тісному взаємозв'язку. Підвищення доходів і рівня життя, поліпшення умов життя і структури споживання товарів і послуг, розмаїтість споживчого попиту і високі вимоги до якості продуктів харчування, промислових товарів і послуг приводять до усунення монополізму, підвищення конкуренції виробників, орієнтації на споживача й інші форми активізації господарського життя. У той же час в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки такі соціальні фактори, як сприятливі умови праці, розвинута система стимулювання праці й умови оплати, соціальні гарантії і соціальне обслуговування найманих робітників, корпоративні принципи керування, починають відігравати істотну роль у підйомі виробництва, що у свою чергу знову ж таки підносить рівень соціального добробуту. Тобто можна вести мову про дуалізм соціальних і ринкових цілей, коли одні з них є механізмом досягнення інших, коли соціальні показники досягаються за рахунок економічних і навпаки.

У цьому зв'язку соціальна політика держави, спрямована на задоволення соціальних потреб людей, є визначальною для формування відповідних стимулів до праці в постіндустріальному суспільстві. Рівень і якість життя, соціальна захищеність, можливості творчого розвитку, соціальне обслуговування, середовище життя – усі ці параметри, що задаються суспільством в цілому, стають особистісними цінностями і мотивами. Виникає

симбіоз соціальної політики й економіки. Потрібно підкреслити, що мова йде про технічно розвинуте постіндустріальне суспільство. У такому суспільстві соціальна політика, як стверджує А. Панченко, засновується на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, соціального благополуччя, зайнятості населення, його соціальної підтримки [13].

Добробут у суспільстві розподілений нерівномірно. Одні групи населення мають вищий рівень життя, інші – ні. У суспільних науках послуговуються поняттям «*соціально уразливих груп»,* тобто груп, що мають потенційно нижчі можливості реалізувати себе на ринку праці, нижчий рівень доступу до суспільних та індивідуальних благ. До них науковці відносять індивідів або соціальні групи, що мають більшу, ніж інші, ймовірність зазнати негативних впливів соціальних, екологічних факторів або дістати хвороби [3, 135.] Тому такі групи можуть потребувати підтримки суспільства у вигляді відповідних соціальних програм, створення системи певних преференцій і надання соціальних гарантій, впровадження превентивних програм, спрямованих на запобігання зубожінню та *соціальному виключенню*. Під останнім розуміється «відсутність або обмежений доступ до ресурсів, прав, товарів та послуг, неможливість брати участь у нормальних стосунках та діяльності, доступній для більшості людей у суспільстві» [6, 21] (йдеться, зокрема, про перетворення більшості приватних та суспільних благ на виняткові). Це зрештою призводить до вираженого соціального дисбалансу в суспільстві і до підвищеної соціальної конфліктності.

Таким чином, з огляду на сучасні теоретичні концепції соціальний добробут можна розглядати як такі умови в пост-індустріальному суспільстві, котрі: 1) забезпечують задоволення потреб індивідів та домогосподарств, якість їхнього життя на рівні, прийнятному в цьому суспільстві; 2) запобігають соціальному виключенню уразливих груп суспільства від користування індивідуальними та соціальними благами і протидіють появі вираженого соціального дисбалансу.

Оцінювання соціального добробуту населення відбувається за допомогою низки соціальних індикаторів, що їх пропонують міжнародні організації (ООН, МОП, ОЕСР, ВОЗ, ЕС тощо) та науковці, а також через застосування нормативних показників, визначених національним законодавством.

Одним із показників соціального дисбалансу може слугувати *коефіцієнт Джині,* тобто індекс концентрації доходів, який є показником тимчасової оцінки динаміки ступеня диференціації доходів населення (за рівномірного розподілу доходів він наближається до 0). Щоправда, такий показник може бути застосований для країн із тіньовою економікою із певним застереженням, адже в умовах тотальної «непрозорості» реальних доходів його обрахунок втрачає сенс.

Інший показник – *розподіл здоров'я* (захворюваності, середньої очікуваної тривалості життя, середньої тривалості здорового життя, смертності немовлят тощо) серед різних соціально-економічних груп – є важливим соціальним показником, що свідчить про рівень життя в суспільстві і ступінь рівномірності розподілу добробуту [19].

Ще один вимір добробуту полягає у визначенні *купівельної спроможності населення,* тобто маси (суми) і структури товарів (послуг), які може купити (оплатити) населення у певний проміжок часу відповідно до своїх потреб і можливостей. Цей показник є досить відносним, адже залежить не тільки від рівня доходів, надходжень із соціальних фондів, а й рівня цін, а також культури споживання товарів. Він розраховується як для всього населення, так і для окремих його верств. При дослідженні рівня життя важлива також і оцінка потенційних можливостей населення користування ресурсами для користування відповідними благами та послугами.

Традиційним показником добробуту в країні вважається розмір ВВП (валового внутрішнього продукту) на душу населення та коефіцієнт людського розвитку (інша назва – індекс розвитку людського потенціалу), який розраховують з огляду на розмір ВВП на душу населення, середню очікувану

тривалість життя та рівень освіченості (писемності) населення. Проте останнім часом політики та науковці ставлять під сумнів використання такого показника як розмір ВВП для оцінювання добробуту населення.

2009 року було презентовано доповідь комісії, призначеної президентом Франції Ніколя Саркозі для визначення того, яким чином можна вимірювати добробут населення. До комісії увійшли 25 видатних вчених-соціологів та п'ять лауреатів Нобелівської премії з економіки, очолював її відомий економіст і критик глобалізації Дж. Стігліц. Комісія закликала позбутися «фетишизму ВВП». Свою позицію члени комісії пояснили тим, що ВВП спрямований лише на вимірювання сумарної вартості товарів та послуг, які виробляються в країні, проте він не враховує амортизацію товарів виробничого призначення і тим самим завищує вартість продукції. Окрім того, вартість виробництва побудована на ринкових цінах, але не все можна оцінити в матеріальному еквіваленті. Це стосується не лише навколишнього природного середовища. Такі сервіси (суспільні блага), як державна система охорони здоров'я, освіта, власне житло, неоплачуваний догляд за дитиною, практично неможливо оцінити ринковими цінами, тому їх розраховують досить умовно і часто з хибними припущеннями. У доповіді також зазначено, що слід зосередити увагу саме на доходах домогосподарств, обсягах споживання та достатку, а не на загальному виробництві. Врахувавши всі ці показники можна визначити істинний показник добробуту населення. Комісія встановила, що реальний показник ВВП на душу населення Франції у 2005 році становив 73% від ВВП Америки. Та якщо врахувати державні послуги, виробництво домогосподарств та сферу дозвілля і відпочинку, то розрив скорочується і ВВП Франції зростає до 87 %. У доповіді зазначається, що на показник добробуту населення істотно впливають такі нематеріальні цінності, як стан здоров'я та сімейний статус. У доповіді також зазначено, що факт втрати роботи сприймається гостріше за фінансову спроможність [25]. Ці напрацювання учених засвідчують важливість врахування при визначенні соціального добробуту населення нематеріальних

цінностей та потребу порівнювати доходи домогосподарств, а не співставляти рівень виробництва товарів та послуг.

Український соціолог В. Макаренко, розширюючи економічний та політичний підходи, пропонує для оцінки соціальної сфери суспільства застосовувати демографічні коефіцієнти народжуваності і смертності, показники, пов'язані зі станом здоров'я населення, а також з його інтелектуальним потенціалом, освітньо-професійним рівнем, культурно-моральними цінностями та девіаціями тощо [9]. Проте такий перелік об'єктивних та суб'єктивних показників видається надто широким і таким, який важко буде порівнювати в динаміці, йдеться, насамперед про моральні цінності та інтелектуальний потенціал.

Інший український науковець Т. Семигіна іде далі і проводить порівняльний аналіз наслідків упровадження соціальної політики різних країн (а така політика, як відомо, покликана забезпечити соціальний добробут населення) за такими показниками як: рівень бідності (питома вага домогосподарств, у яких рівень споживання або доходів на одну особу є нижчим від визначеної межі бідності); коефіцієнт Джині; рівень безробіття (показник, який визначається у відсотках як відношення кількості безробітних до економічно активного населення); розмір витрат на медичну сферу та освіту (у відсотках до ВВП); індекс людського розвитку. А показники здоров'я автор відносить до соціально-демографічних чинників, що визначають зміст соціальної політики [16].

Відомий вчений Д. Белл сформулював 12 головних критеріїв (індикаторів), за допомогою яких можна співвиміряти «якість життя» різних суспільств. До них належать: охорона здоров'я, розвиток і удосконалення особистості в процесі навчання, праця і якість трудового життя, організація відпочинку та вільного часу, розпорядження товарами та послугами, фізичне оточення, особиста безпека, здійснення правосуддя, можливість участі у суспільному житті тощо [23].

Ю. Бондаренко для оцінки соціального стану населення вважає за доцільне використовувати: 1) обсяг та структуру доходів населення (фактичний та перспективний баланси грошових доходів та видатків населення, у яких відображаються джерела грошових надходжень, їх обсяг, структура); 2) споживання матеріальних благ і послуг; 3) соціальні гарантії малозабезпеченим верствам населення; 4) стан споживчого ринку [1]. Хоча ці показники придатні й для оцінки соціального добробуту населення, проте їх застосування порушує питання про те, чи можна ототожнювати соціальний стан населення, стан соціального захисту населення, впровадження соціальної політики із соціальним добробутом, адже останнє поняття є ширшим за своїм значенням і фактично є результатом втілення політики економічної та соціальної, а подекуди й інформаційної. яка може впливати на формування уявлення стосовно «нормального» рівня життя, згладжування чи загострення соціальних конфліктів. Тому для практичної оцінки соціального добробуту населення можна обмежитися такими показниками, як рівень доходів домогосподарств, рівень безробіття, стан здоров'я, рівень соціального самопочуття (задоволеності власним становищем) тощо.

Спроба застосувати різні показники для оцінки становища соціального добробуту населення України дає невтішні результати. Так, за рейтингом глобального добробуту, який визначався дослідницьким інститутом Legatum Institute у 2008 р., Україна посіла 68 місце з-поміж 104 країн світу. Із європейських країн нижче опинилися лише Білорусь (78 місце) та Молдова (83 місце). За індексом купівельної спроможності Україна посідає 39-те, передостаннє місце в Європі. Нижчу купівельну спроможність має лише Молдова. За оцінкою фахівців, середній використовуваний дохід в Україні у 2008 р. становив 1688 євро, тоді як середня купівельна спроможність на одну особу в Європі сягнула 12,5 тисяч євро [7]. Отже, купівельна спроможність українців становить лише 13,5 % від середньоєвропейського показника.

За індексом людського розвитку (ІЛР) у 2008 р. Україна посідала низьке, 76 місці у світі (значення ІЛР=0,788). ІЛР складається з трьох індексів, одним з яких є ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності. За цим компонентом ІЛР Україна посідала у 2007 р. 85 місце у світі серед 174 країн світу. За оцінками ООН, Україна належить до категорії країн із середнім рівнем розвитку (при визначенні якого низький розмір ВВП на душу населення компенсується високим рівнем освіченості населення та поміркованою середньою очікуваною тривалістю життя). Наразі середня очікувана тривалість життя в Україні в 2009 році становила 68, 5 років (у 1990 році – 70,5), у той час, як у країнах Європи вона сягає 79,13, при цьому тривалість здорового життя в Україні становить 59,2 роки, а в країнах ЄС – 67 років. Рівень смертності в Україні становить 16,3 випадки на 1000 населення. Цей показник зріс на третину порівняно з 1990 роком і за ним Україна посідає сумне десяте місце у світі. При цьому доступність медичної допомоги є надзвичайно низькою: за даними вибіркового опитування домогосподарств, проведеного Державним комітетом статистики у жовтні 2009 року, майже 84% домогосподарств повідомили, що хтось з членів домогосподарства не зміг відвідати лікаря, майже 96% домогосподарств сповістили, що хтось з членів не зміг провести медичне обстеження, а більше 98% – провести медичні процедури чи отримати лікування в стаціонарі через занадто високу вартість [15].

Самооцінка населенням свого добробуту є вкрай негативною. Відповідно до даних 26 обстежень, проведених у 1994–2000 роках Українським інститутом соціальних досліджень і центром «Соціальний моніторинг», 75% населення вважають, що вони живуть гірше, ніж пересічна українська родина. А за даними загальнонаціонального соціологічного моніторингу, протягом восьми років здійснюваного вченими Інституту соціології НАН України, 2000 року 65% населення вважали себе бідними (1994 року таких було 47%) [8]. Якщо така частка респондентів висловлює незадоволеність своїм матеріальним

становищем або своїм життям, то навряд чи можна вести мову про соціальний добробут населення країни.

З-поміж нормативних показників, якими часто оперують в українській соціальній та економічній політиці, можна відзначити середній розмір заробітної плати (пенсії). Проте він видається малоінформативним у сучасних ринкових умовах, бо він не бере до уваги кількість членів домогосподарства, на яких розподіляються отримані кошти. Більше того в українському суспільстві наявна частка людей, доходи яких становить не тільки заробітна плата чи пенсія, або й зовсім інші джерела доходів як легальних, так і нелегальних (наприклад, дивіденди від депозитних рахунків у банку або акцій, здачі житла в оренду тощо).

Українська дослідниця державних соціальних стандартів А. Халецька привертає увагу до такого показника як прожитковий мінімум, який фактично є динамічною соціально-економічною категорією і вказує на нижню межу суспільно необхідного рівня життя за певних умов та використовується для загальної оцінки рівня життя населення. На рівень прожиткового мінімуму, на думку А. Халецької, впливають ціни, інфляція, кількісна оцінка набору споживчих благ та послуг [20]. Слід зазначити, що в Україні цей показник визначається нормативно – встановленням вартісної величини прожиткового мінімуму через мінімальний споживчий кошик у розрахунку на місяць на одну особу. При цьому показник розраховується диференційовано залежно від вікового критерію або ж залежно від соціальної та демографічної групи особи: для дітей віком до 6 років; для дітей віком від 6 до 18 років; для працездатних осіб; для осіб, які втратили працездатність [4]. Про недосконаліть методики обрахунку та застосування цього показника для визначення права громадян на отримання соціальної допомоги, встановлення стандартів надання послуг у соціальній сфері свідчать гострі щорічні дебати у пресі та серед політикуму, які супроводжують затвердження цього показника на законодавчому рівні. Саме нормативність методології обрахунку прожиткового мінімуму та його

застосування для визначення рівня соціального добробуту призводить до надмірної заполітизованості його визначення.

Утім, питання вимірювання та забезпечення соціального добробуту завжди значною мірою політизовані, адже існують різні погляди на характер проблем, із якими стикається суспільство. Як зауважує американський науковець Д. ДіНітто, у політиці забезпечення соціального добробуту завжди точаться дискусії щодо того, що вважати «вигодою» та «вартістю», як визначати потреби і чиїм потребам віддавати перевагу, наскільки уряд справді здатний дотримуватись раціональності у виборі механізмів втручання в ситуацію [24, 2]. Тобто вагому роль у розумінні соціального добробуту і формуванні політики із його забезпечення відіграють суб'єктивні чинники.

*Висновки*. Сучасні уявлення про соціальний добробут варіюються. Одні науковці більше пов'язують його із матеріальними умовами, потрібними для відтворення життєвих сил людини, і відповідно вимірюють цей добробут через макроекономічні показники – розмір ВВП на душу населення, індекс купівельної спроможності, коефіцієнт Джині, рівень бідності в суспільстві тощо. Інші науковці вважають, що соціальний добробут включає не тільки доходи та соціальні гарантії, а й суспільні блага, і може бути виміряний через низку об'єктивних і суб'єктивних показників, зокрема, індекс розвитку людського потенціалу, стан здоров'я населення і рівень смертності немовлят у різних соціально-економічних групах, самооцінку здоров'я, рівень доступності соціальної інфраструктури представникам усіх соціальних груп тощо. В Україні для оцінки добробуту населення переважно використовують нормативні показники прожиткового мінімуму та середнього розміру заробітної плати (пенсії), які не зовсім відповідають ринковим умовам розвитку економіки та структурі доходів домогосподарств, не беруть до уваги опосередковані та суб'єктивні оцінки, які дають більш комплексну характеристику соціального добробуту.

Слід зазначити, що Україна – який би теоретичний підхід не застосовувався для оцінки – не може похвалитися рівнем соціального добробуту свого населення, бо посідає у світових рейтингах невисокі місця і ледь не останні місця з-поміж інших європейських країн.

*Перспективи подальших розвідок.* Дослідження сутності та змісту поняття «соціальний добробут» створює умови для подальшого аналізу складників його формування та механізмів державного впливу на зростання добробуту усього населення.

**Література.**


1. Бондаренко Ю. М. Удосконалення державних механізмів регулювання соціального захисту населення / Ю. М. Бондаренко // Державне будівництво. – 2007. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/4/07.pdf. – Заголовок з екрана.
2. Бурдун А. В. Цілі та критерії соціально-економічного розвитку регіону / А. В. Бурдун // Державне будівництво. – 2008. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/14.pdf. – Заголовок з екрана.
3. Гриненко А. М. Соціальна політика / А. М. Гриненко. – К. : КНЕУ, 2003. – 309 с.
4. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017.
5. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти: Курс лекцій / О. Л. Іванова. – К : КМ Академія, 2003. – 107 с.
6. Кабаченко Н. В. Соціальне виключення: різні аспекти впливу / Н. В. Кабаченко // Соціальне виключення та включення: роль соціальної роботи та охорони здоров’я : М-ли наук. конф. 10 квітня 2010 р. – К. : Пульсари, 2010. – С. 21–22.

7. Купівельна спроможність — ніяка // Персонал плюс.- 2008. – № 46. – Режим доступу: http://www.personal-plus.net/298/4169.html. – Заголовок з екрана.
8. Лібанова Е. М. Бідність населення України: причини, масштаби, наслідки / Е. М. Ліанова. – К. КНЕУ, 2008. – 328 с.
9. Макаренко В. А Основні показники якості життя населення в Дніпропетровському регіоні / В. А. Макаренко // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: Зб. наук. праць. – Харків: вид. центр Харківського нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна, 2002. – С. 423–425.
10. Мужикова Н. М. Адаптація соціальної політики та трудового законодавства до стандартів ЄС / Н.М.Мужикова, В. Ф. Пузирний, Л. А. Семиног. – Чернігів: Деснянська правда, 2007. – 196 с.
11. Новий тлумачний словник української мови / Упор. В. Яременко, О. Сліпушко. – У 4-х т. – Т.1. – К. : Аконіт, 1999. – 910 с.
12. Новий тлумачний словник української мови / Упор. В. Яременко, О. Сліпушко. – У 4-х т. – Т.4. – К.: Аконіт, 1999. – 941 с.
13. Панченко М. М. Рівень життя населення – складова соціального добробуту в державі / М. М. Панченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3 (31). – С. 254–261.
14. Петров Ю. Воспроизведение публичных благ: к концепции задействования конкурентного механизма / Ю. Петров, М. Жукова // Российский экономический журнал. – 2002. – № 7. – С. 35-42.
15. Самооцінка населенням стану здоров’я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2009 році (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2009 року)/ Статист. збірник. – К., 2010. – С. 62–63.

16. Семигіна Т. Методологія порівняльного аналізу соціальної політики / Т. Семигіна // Соціальна політика і соціальна робота. – 2008. – № 1. – С. 90–103.
17. Семигіна Т. Словник із соціальної політики / Т. Семигіна. – К. : вид.дім «Києво-Могилянська академія», 2005. – 253 с.
18. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц; пер. з англ. А. Олійник, Р. Сільський. – К. : Основи, 1998. – С. 159–173.
19. Фогт Н. А. Здоров'я населення як сучасний науково-управлінській підхід: проблеми визначення / Н. А. Фогт // Державне управління: теорія і практика. – 2009. – № 1.- Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/Fojgt_NA.pdf. – Заголовок з екрана.
20. Халецька А. А. Проблеми реалізації соціальних прав і державних соціальних гарантій в Україні / А. А. Халецька // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». -2009. – Вип. 2(8). Державне управління та місцеве самоврядування. – С. 120–126.
21. Хохич Д. Г. Теорія економіки добробуту та проблеми її реалізації в Україні / Д. Г. Хохич // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Вип. 8. – Ч. 1. – Острог: Вид-во «Острозька академія», 2006. – С. 452–461.
22. Ястремський О. І. Основи мікроекономіки: підруч. / О. І. Ястремський, О. Г. Грищенко. – К. : т-во «Знання», 2003. – 674 с.
23. Bell D. The Cultural Contradictions of Capitalism / D.Bell. – New-York: Basic Books, 1976. – 301 p.
24. DiNitto D.M. Social Welfare: Politics and Public Policy / D.M. DiNitto . – 5th ed. – Boston: Pearson Education. – 2003. – 450 p. P. 2
25. Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress / International Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf. – Заголовок з екрана.

**УДК 35.071.5**

**Топчієв Олександр Григорович**
*професор кафедри державного управління*
*та місцевого самоврядування*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

**Стефанович Андрій Миколайович**
*заступник голови Сакської районної ради АРК,*
*д.геогр.н., професор*

# ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ ЯК СКЛАДОВА СТРАТЕГІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ БАЗОВОГО РІВНЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*В статті обгрунтовано теоретичні та прикладні засади розробки планів територіального розвитку регіонів та адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів, в яких планування територій здійснюється не лише для окремих видів економічної діяльності та галузей, а інтегровано й комплексно для всієї планувальної одиниці в цілому. Автором доведено, що за такого підходу планування території не просто обслуговує соціально-економічні розробки, але ставить і розробляє планувальну організацію регіону, області, району в цілому, в умовах економічної, соціальної, екологічної конкуренції різних галузей і видів діяльності, в умовах реалізації цілісного плану територіального розвитку регіонів та адміністративно-територіальних одиниць.*

***Ключові слова:*** *територіальний розвиток, планувальна організація, господарські мікросистеми, місцеве самоврядування.*

**Topchiev Oleksandr**

**Stefanovich Andrey**

# PLANNING OF TERRITORY AS CONSTITUENT OF STRATEGY OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS OF BASE LEVEL AND TERRITORIAL SOCIETIES

*In the article grounded theoretical and applied principles of development of plans of territorial development of regions and administrative-territorial units of different levels, in which planning of territories is carried out not only for the separate types of economic activity and industries, and it is computer-integrated and complex for all plan unit on the whole. It is well-proven an author, that at such approach of planning of territory not simply serves socio-economic developments, but puts and develops a plan organization of region, area, district, on the whole, in the conditions of economic, social, ecological competition of different industries and types of activity, in the conditions of realization of integral plan of territorial development of regions and administrative-territorial units.*

***Keywords:*** *territorial development, plan organization, economic microsystems, local self-government.*

**Топчиев Александр Григорьевич**

**Стефанович Андрей Николаевич**

# ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ БАЗОВОГО УРОВНЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ

*В статье обоснованны теоретические и прикладные принципы разработки планов территориального развития регионов и административно-территориальных единиц разных уровней, в которых планирование территорий осуществляется не только для отдельных видов экономической деятельности и отраслей, а интегрировано и комплексно для всей планировочной единицы в целом. Автором доказано, что при таком подходе*

*планирования территории не просто обслуживает социально-экономические разработки, но ставит и разрабатывает планировочную организацию региона, области, района в целом, в условиях экономической, социальной, экологической конкуренции разных отраслей и видов деятельности, в условиях реализации целостного плана территориального развития регионов и административно-территориальных единиц.*

***Ключевые слова:*** *территориальное развитие, планировочная организация, хозяйственные микросистемы, местное самоуправление.*

**Постановка проблеми.** Державна регіональна політика, започаткована в Україні з 2001 р. [3], поставила завдання розроблення концепцій, стратегій, планів і програм соціально-економічного розвитку регіонів країни. Актуальною стала також розробка стратегій розвитку адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів – областей, районів, міст, територіальних громад. Перші спроби обґрунтування концепцій і програм соціально-економічного розвитку регіонів беруть відлік від часів становлення державної незалежності країни [6]. На даний час розроблена і затверджена «Стратегія соціально-економічного розвитку України та її регіонів на період до 2015 р.», яка обґрунтована та конкретизована для всіх областей і Автономної Республіки Крим [4]. Відповідні стратегії розвитку розроблені для багатьох великих міст країни і швидко поширюються на рівень базових адміністративно-територіальних одиниць і територіальних громад. Вдосконалюється теорія і практика стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій в загальних рамках становлення багаторівневої державної регіональної політики.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Постановка такого питання зумовлена наступним. По-перше, планування територій є обов’язковою складовою будь-яких розробок і обґрунтувань регіонального розвитку – економічного (галузевого і комплексного), демографічного, соціального, етнокультурного, екологічного. Будь-які проекти і рішення щодо соціально-економічного розвитку територій завжди містять

різноманітні схеми розміщення та локалізації господарського використання земель різних категорій, зміни і трансформації у землекористування, територіальну прив'язку нових і новітніх видів економічної діяльності. Здавалося б, що така практика повною мірою вирішує всі потреби і запити планування територій, але це не так.

По-друге, протягом останніх десятиліть проблема планування територій вийшла за традиційний рівень допоміжного інструменту концепцій і програм соціально-економічного розвитку регіонів і міст і нині претендує на роль окремого наукового напрямку, співставного за вагою з соціально-економічним плануванням. Враховуючи європейський досвід планування територій 1990-х років, в Україні розроблена і законодавчо затверджена «Генеральна схема планування території України» [5]. З того часу (2002 р.) планування територій поступово поширюється на рівень регіонів і мікрорегіонів з відповідною деталізацією та конкретизацією планувальних рішень.

По-третє, двома Законами України [1, 2] затверджена програма формування *національної екологічної мережі України* (на період до 2015 р.) і розпочата масова розробка концепцій і програм створення *регіональних екологічних мереж* (для всіх областей і АПК). Нагадаємо, що екомережі являють собою територіальні структури, складені ділянками природно-заповідного фонду (ядра мережі), природними *екологічними коридорами, сполучними територіями, захисними (буферними) зонами*. Екомережі мають на меті створити *природний каркас екологічної безпеки територій*, який поширюється на адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів аж до територіальних громад. Як бачимо, планування територій впевнено виходить на загальнодержавний рівень стратегічного планування, що вже має відповідну законодавчу і нормативно-правову базу.

По-четверте, реформування політичної системи в Україні має на меті, зокрема, посилення ролі місцевого самоврядування та його соціально-економічної самодостатності. Управлінська практика переконливо свідчить, що головним економічним ресурсом територіальних громад в сучасних умовах

виступають земля і територія. І якщо донедавна земельно-територіальні проблеми розглядались, як правило, винятково у тактичному плані, за їх галузево-секторальною прив'язкою, то приходить час їх узагальненого, скоординованого та взаємопов'язаного вирішення. Кожна територіальна громада, кожен район повинні розглядати й затверджувати свою стратегію планування території – *стратегічний план територіального розвитку району (громади*), який буде мати таку ж вагу, яку нині має план соціально-економічного розвитку. Ще раз підкреслимо, що йдеться не лише про планове регулювання земельних відносин, але й про участь району (громади) у розробці й реалізації регіональних і національних *проектів планування територій.*

По-п'яте, в Україні, починаючи з 1995–1997 років, розробляють і поступово вводять у дію державний земельний кадастр. Формується ринок землі, який найближчим часом поряд з суто ринковими цінами буде спиратись і на нормативну кадастрову вартість земель. Територіальні громади і райони вперше матимуть змогу оперувати кількісною та якісною оцінкою земельних ресурсів, розглядати свою територію за її земельно-ресурсним потенціалом і повною мірою використовувати цей чинник для потреб планування та управління господарством.

**Мета.** Автори даної роботи ставлять одне важливе й актуальне питання: яке місце, яку роль, які функції займає (повинно займати), посідає (повинно посідати), відіграє (повинно відігравати) *планування територій?*

**Виклад основного матеріалу.** Коротко розглянемо окремі питання і напрямки формування стратегічного плану територіального розвитку адміністративного району та його територіальних громад, користуючись наявними розробками соціально-економічного розвитку Сакського району АРК [9–17].

Практично у всіх проектних розробках розвитку району використані характеристики *земельного фонду та землекористування*. При цьому використана офіційна методика, за якою земельний фонд показують за чинною номенклатурою видів земельних угідь, а його динаміку – за щорічними

балансами земель та змінами структури земельних угідь. Такий підхід вже не відповідає повною мірою завданням планування території. Поза офіційним обліком залишаються *землі водного фонду*, статус яких визначений земельним і водним кодексами України, і які не виділені на місцевості (в натурі) внаслідок значного відставання відповідних земельно-проектних робіт. Така ж ситуація з землями *рекреаційного призначення*, більшість яких не паспортизована і позбавлена офіційних статусів.

Орні землі на сучасних планах землекористування показують однією категорією, не диференційованою на класи (типи) різної якості, без відповідних оцінок кадастрової вартості різних земель. Дуже актуальною є проблема інвентаризації та показу на планах землекористування *малопродуктивних і деградованих сільськогосподарських земель*, які необхідно невідкладно виводити із господарського використання, переводити в категорію природних угідь і включати до складу майбутніх екологічних мереж і які на даний час становлять до 15–25 % і більше загальної площі сільгоспугідь. Землі, які раніше використовувалися лише завдяки зрошенню, на даний час на 2/3 пустують. Необхідний механізм компенсації власникам процесу переводить їх до земель екологічних систем.

У всіх планах і програмах соціально-економічного розвитку Сакського району знов і знов аналізують *розселення населення* та відповідну *районну (чи міжрайонну) систему розселення*. За традиційними методиками поселення систематизовані за їх адміністративним статусом, людністю та соціально-економічними функціями. Для потреб планування території цього недостатньо. Необхідно визначити функції та статус так званих *«розселенських ареалів»*. Йдеться про території приміського розселення – дачного, садово-городницького, котеджного, які у багатьох випадках існують поза офіційно-статистичним розселенням. В умовах Криму окремо стоїть питання *самовільної забудови* у приміських зонах і рекреаційних ділянках. З урахуванням нових підходів до містобудування необхідно передбачити розширення меж населених

пунктів, які розташовані в приморській зоні поблизу міст республіканського значення.

Потребують спеціального обліку території *масової неорганізованої рекреації*, зокрема на морських узбережжях. Тут сформувалися і продовжують формуватися зони характерного *сезонного (літнього) розселення* зі своєрідною забудовою та зародковою інфраструктурою. Такі зони користуються широким попитом і у місцевих жителів, і у далеких (аж до зарубіжжя) рекреантів.

В умовах випереджаючого зростання рекреаційної діяльності відбувається формування своєрідних, *розселенсько-господарських мікросистем* (можливо, *територіально-розселенських кластерів*). Такі групові форми розселення зростають навколо більш-менш потужних центрів рекреації на основі їх забезпечення продовольством, послугами, робочою силою. Зрозуміло, що така трансформація розселення пов'язана з розвитком ринкових форм і механізмів рекреаційного господарства, і вона не вписується у класичну систематику форм розселення. Особливої уваги заслуговує приміська межа м. Євпаторія та м. Саки, також великі озера (займають 16 % території району), де планування території має проводитись за узгодження з міськими інтересами та Республіканським Комітетом водного господарства.

Стрижнем планування території району виступає *систематика видів використання земель* – територій та акваторій. Як вже було показано, існуючі класифікації видів земельних угідь, форм землеволодіння та землекористування, систем розселення недостатньо узгоджуються з цільовими настановами планування території і потребують численних доповнень, уточнень, модифікацій. Головне протиріччя: сучасні плани землекористування показують різні види використання земель в один шар, в один «пласт», в той час, коли реальне використання територій переважно багатошарове, багатопластове. Скажімо, певна ділянка землі використовується одночасно для розселення, сільського господарства та рекреації (сільський туризм). І такі приклади можна продовжити.

Для переходу від однорівневої (одношарової) карти використання земель до багатошарової (багаторівневої), перш за все, необхідно розробити сучасну *класифікацію видів використання територій* на базовому управлінському рівні (адміністративний район, територіальні громади). Це окрема тема, що потребує докладного обговорення. Нагадаємо лише, що до переліку видів використання земель необхідно додати землі водного фонду (5 різновидів), землі екологічних мереж (до 10 різновидів), орні землі різної продуктивності (5–7 класів якості – бонітету), деградовані і малопродуктивні сільськогосподарські землі (для їх «консервування» та наступної трансформації), рекреаційні землі (кілька різновидів у залежності від їхнього статусу), селитебні землі, узгоджені з новою класифікацією поселень і систем розселення.

По-друге, необхідно впорядкувати різні види використання земель за їх більшою-меншою територіальною сумісністю – екологічною, економічною, соціальною. За найбільш простою схемою слід скласти *таблицю (матрицю) сумісності–несумісності різних видів використання земель*, що попадають на одну ділянку. Оцінки такого накладання можуть бути суто якісними: цілком сумісні; обмежено сумісні; мало сумісні; несумісні і т. д. Зауважимо, що за цією схемою оцінки сумісності-несумісності встановлюють для кожної пари різновидів використання земель. Але «багатошарове землекористування» допускає і більш складні накладання та взаємодії – тернарні (поєднання трьох видів), тетранарні (чотири різновиди) землекористування і т. д.

Планування територій потребує докладного аналізу землеволодінь і землекористувань за формами власності, різними видами оренди, іпотечними і кредитно-страховими взаєминами. Оскільки планування територій має справу з динамічною ситуацією і розробляє і обґрунтовує різноманітні трансформації використання земель, можливі зміни землеволодінь та землекористувань, обов’язковим документом повинна бути *карта орієнтовної вартості земельних ділянок щодо їх можливих трансформацій за видами використання*. І у цьому разі необхідно скласти таблицю (матрицю) можливих переходів (трансформацій) від одного виду використання земель до інших. Зазначені

інформаційні дані містяться в електронних паспортах всіх 24 сільських рад, однак вони не систематизовані.

Ще один напрям планування території району пов'язаний з аналізом та картографуванням *господарської діяльності населення* [7, 8]. З одного боку, окремі види економічної діяльності, такі як сільське господарство, рекреація, природоохоронна діяльність та ін. показані різними видами використання земель – сільськогосподарським, рекреаційним і т. ін. З другого боку, залишаються неврахованими конкретні промислові об'єкти, промислові пункти, центри і вузли, транспортні магістралі й комунікації, інженерно-технічні системи та комплекси. Для них необхідна систематика відповідно до цільових настанов планування територій. Промислові об'єкти, транспортні магістралі, інженерно-технічні споруди необхідно класифікувати за їх розмірами, обсягами техногенних навантажень, рівнями екологічної небезпеки, розмірами необхідних санітарно-захисних зон. Для планування території регіону необхідно розробити і скласти *картосхему (каркас) антропогенно-техногенних навантажень*, що містить зазначену інформацію.

На особливу увагу заслуговує просторовий аналіз *«гарячих точок»* та *«гарячих ареалів»*, пов'язаних з високим і критичним антропогенно-техногенним навантаженням. Йдеться про місця викидів в атмосферне повітря та скидання у водойми промислових відходів, складування та захоронення промислових і твердих побутових відходів, складів і сховищ мінеральних добрив і пестицидів, тваринницьких ферм і комплексів, місць захоронення худоби, що загинула, і т. д.

Якісно новим елементом планування території району є *екологічні мережі*, що нині перебувають у стадії планування та проектування. В межах району необхідно показати землі, що увійдуть до складу регіональної екомережі, та визначити нормативи і регламенти їх майбутнього господарського використання [7, 8]. Головною управлінською проблемою цього напрямку є обчислення *соціально-економічних втрат населення*, пов'язаних з формуванням екомережі, та обґрунтування відповідних

*компенсацій* з боку центральних і регіональних органів державної влади. Підкреслимо, що на даний час за наявності двох Законів України про екологічні мережі питання щодо компенсацій населенню втрат, пов'язаних з формуванням екомережі та істотними обмеженнями природокористування в них, ще не розглядалися.

**Висновки.** У розробленні та реалізації державної регіональної політики започаткований актуальний і важливий новий підхід: паралельно і взаємопов'язано із розробкою концепцій, програм і планів соціально-економічного зростання регіонів повинні обґрунтовуватися і складатися плани їхнього територіального розвитку.

Донедавна елементи планування територій входили до складу соціально-економічних планів «вроздріб» – за окремими галузями та видами господарської діяльності. Прийшов час складати інтегровані і комплексні *плани територіального розвитку регіонів та адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів*, в яких планування територій здійснюється не лише для окремих видів економічної діяльності та галузей, а інтегровано й комплексно для всієї планувальної одиниці в цілому. За такого підходу планування території не просто обслуговує соціально-економічні розробки, але ставить і розробляє *планувальну організацію* регіону, області, району в цілому, в умовах економічної, соціальної, екологічної конкуренції різних галузей і видів діяльності, в умовах реалізації цілісного плану територіального розвитку регіонів та адміністративно-територіальних одиниць. Планування територій повинно стати дійовим і ефективним механізмом управління їхнім соціально-економічним розвитком.

**Література.**

1. Закон України „Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» (№ 1989–III від 21 вересня 2000 року).

2. Закон України «Про екологічну мережу» (№ 1864–IV від 24 червня 2004 р.).

3. Указ Президента України від 25.05.01 № 341 «Про Концепцію державної регіональної політики» // www.rada.gov.ua.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» (№ 1001 від 21 липня 2006 р.).

5. Генеральна схема планування території України. – К. : «Діпроміcто», 2000.

6. Концепция социально-экономического развития Украинского Причерноморья (отв. ред. – А. Г. Топчиев). – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1993. – 35 с.

7. Топчієв О. Г. Основи суспільної географії (підручник для студ. географ. специальностей вищих навч. закладів), розд. ІІІ. Територіальна організація суспільства. Планування територій. Генеральна схема планування територій України. – Одеса: Астропринт , 2009. – С. 74 – 96.

8. Топчієв О. Г., Шашеро А. М., Мальчикова Д. С. Методологічні засади геопланування регіону // Український географічний журнал. Суспільно-географічні дослідження. – № 1, 2010. – С. 23–31.

9. Інноваційно-інвестиційна модель – стратегічний напрямок сталого розвитку Сакського району. (рукопис).

10. Концепция и основные направления развития агропромышленного комплекса Сакского района (Е. В. Николаев). – Симферополь: Крымский государственный агротехнологический университет, 2008. – 50 с. (рукопись).

11. Мари- і аквакультура Сакського району Криму: оцінка сучасного стану та перспектив розвитку (отчет НИР, ИнБЮМ, А. Р. Болтачев и др.). – Севастополь, 2009. – 175 с. (рукопис).

12. Научное обоснование направлений стратегического развития рекреационно-туристической сферы Сакского административного района Автономной Республики Крым (отчет НИР, научн. рук. И. В. Бережная). – Симферополь: Национальная академия природоохранного и курортного строительства, 2008. – 79 с. (рукопись).

13. Обзор показателей АПК в Сакском районе (Г. А. Панасько). – Симферополь: «Таврида-консалтинг», 2009. – 16 с. (рукопись).

14. Обоснование направлений перспективного стратегического развития агропромышленного комплекса Сакского района АР Крым (проект, научн. руковод. М. Ф. Кудин). Симферополь: Крымский научно-исследовательский центр, 2008. – 35 с. (рукопись).

15. Разработка модели территориальной организации Сакского района (отчет НИР, научн. рук. С. А. Карпенко). – им. В. И. Вернадского, НИЦ «Технологии устойчивого развития», 2007. – 138 с. (рукопись).

16. Роль и место фермерства, личных подсобных крестьянских хозяйств и других мелкотоварных сельскохозяйственных производителей в развитии агропромышленного комплекса Сакского района АР Крым (аналитическая записка, Ю. Ф. Комов). – Симферополь, 2009. – 21 с. (рукопись).

17. Характеристика геологической среды и минерально-сырьевой базы Сакского района. Симферополь: КП «Южэкогеоцентр», 2000. – 16 с. (рукопись).

**УДК 304.4**

**Фесенко Налія Святославівна**

*доцент кафедри зовнішньої політики та національної безпеки*

*ХРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*к.держ.упр.*

**Стороженко Олександр Володимирович**

*аспірант ХРІДУ НАДУ при Президентові України*

# ЗАГАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ОСНОВНИХ МОДЕЛЕЙ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

*Досліджено та проаналізовано основні моделі державної культурної політики. З'ясовано їхні позитивні та негативні сторони. Визначено необхідні критерії для якісного їх функціонування у сфері культури і необхідність застосування цього зарубіжного досвіду саме в Україні.*

***Ключові слова:*** *культурна політика, модель культурної політики, об'єкти культурної політики, сфера культурної політики, особливості культурної політики, демократична держава, культурний процес.*

**Fesenko Naliya**

**Storozhenko Alexandr**

# THE GENERAL FEATURES OF THE BASIC MODELS OF THE STATE'S CULTURAL POLICY

*Investigational and the basic models of public cultural policy are analysed. Their positive and negative parties are found out. Necessary criteria for their high-quality functioning in the field of culture and necessity of application of this foreign experience are certain exactly in Ukraine.*

***Key words****: cultural policy, model of cultural policy, objects of cultural policy, sphere of cultural policy, feature of cultural policy, democratic state, cultural process.*

**Фесенко Налия Святославовна**

**Стороженко Александр Владимирович**

# ОБЩИЕ ОСОБЕННОСТИ ОСНОВНЫХ МОДЕЛЕЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

*Исследовано и проанализированы основные модели государственной культурной политики. Выяснены их позитивные и негативные стороны. Определены необходимые критерии для качественного их функционирования в сфере культуры и необходимость применения этого зарубежного опыта именно в Украине.*

***Ключевые слова:*** *культурная политика, модель культурной политики, объекты культурной политики, область культурной политики, особенности культурной политики, демократическое государство, культурный процесс*.

**Постановка проблеми.** З метою найбільш ефективного функціонування системи державного управління у сфері культури в Україні необхідно не тільки враховувати її специфіку в національному просторі держави, а й також застосовувати досвід інших країн, які змогли якісно і ефективно впливати на функціонування та розвиток цієї особливої сфери [10].

Практична реалізація цього досвіду вимагає ретельного аналізу основних зарубіжних моделей культурної політики, специфіки соціокультурного розвитку України в умовах перехідного періоду. Вона ж визначатиме й перспективи їх використання, необхідного з огляду на те, що слабкість національної еліти, систематична нестача коштів і часу різко звужують можливість розвитку у культурній сфері України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розвиток культурної політики держави висвітлений у працях Ж. Баландьє, Дж. Барбера, Д. Белла, О. Гриценка, С. Дрожжиної, В.Карлової, П. Кравченка, Ж. -Ф. Ліотара, Г. Месадьє, П. Нора, С. Рижкової, Б. Розенберга, Ж. Рюс, О. Сидоренка, Л. Троєльнікової, Н. Фесенко, А. Флієра, А. Чучина-Русова та інших науковців.

**Мета статті.** Дослідження має основною метою проаналізувати основні моделі державної культурної політики, з'ясувати їхні позитивні та негативні сторони, визначити необхідні критерії для якісного їх функціонування у сфері культури і визначення необхідності застосування цього зарубіжного досвіду саме в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** За визначенням ЮНЕСКО, культурна політика – це комплекс операційних принципів, адміністративних та фінансових видів діяльності й процедур, які забезпечують основу дій держави у сфері культури [1].

Протягом останніх років фахівці в галузі культурної політики умовно виділяють три основні моделі: «американську», «британську» та «французьку». Вони і лягли в основу взаємодії суспільства і культури як в більшості розвинених країн світу, так й у молодих демократичних державах Центральної та Східної Європи.

Для з'ясування особливостей цих культурних моделей, необхідно провести їх детальний аналіз.

«Американська» модель

Об'єкт культурної політики у США поділяється на два сектори. Перший потребує безумовної підтримки, а другий потребує її вибірково.

Вартими державної підтримки визначено театр, класичну музику, пластичні мистецтва, музеї. До другої сфери належать бібліотеки, немистецькі музеї, які підтримуються іншими органами. Цілями американської культурної політики визначені підтримка незалежно від напрямку й стилю, забезпечення умов для існування культур різних етнічних груп, що мешкають на території США. Держава обмежується не утриманням, а лише фінансовою підтримкою, яка виступає єдиним важелем у проведенні культурної політики. Для цього створені Національний фонд підтримки мистецтв та Національний фонд підтримки гуманітарної сфери, яким не підпорядковано жодного закладу культури, а кошти, направлені на проведення якоїсь культурницької акції, ніколи не рівняються 100%. Решта йде з недержавних джерел фінансування.

Також ці фонди підтримують (частково) некомерційні мистецькі організації, різні акції та окремих митців. Державна грошова підтримка надається тільки за наявності рівнозначних коштів з боку благодійників. Проте допомога від приватних організацій, фундацій тощо виявляється неоднаковою для різних типів мистецьких установ. Як правило, вони опікуються лише відомими культурними закладами та проектами, які піднімають престиж та рекламують діяльність спонсорів, а менш впливові мистецькі установи та ризиковані проекти молодих новаторів залишаються поза увагою меценатів [2]. З цього витікає другий принцип американської моделі культурної політики – наявність різноманітних джерел фінансування. Основна частина коштів на підтримку культури йде з приватних джерел – від окремих осіб чи інституцій. Діяльність спонсорів, благодійників стимулюється законодавством, яке запроваджує пільгове оподаткування, тобто стимулює благодійні внески. Багато американських фахівців вважають принцип механізму залучення недержавних структур та фінансів до підтримки культури в Америці базовим для американської моделі [3].

Третій принцип культурної політики в США стосується підтримки в основному не установ, а конкретних проектів. Кошти надаються не просто в бюджет якогось культурно-мистецького закладу, а на акцію – виставу, фестиваль, виставку. При виборі об’єкту підтримки спонсори керуються особливим підходом. Цей підхід полягає в тому, що жертвуючи на культуру, бізнес переслідує не культурні, а власні цілі і кошти вкладає туди, де отримує прибуток. Тому гроші рідко надаються самим митцям, а шукаються структури чи бізнесмени, які мають досвід організації та проведення прибуткових культурно-мистецьких акцій [4].

Четвертий принцип американської моделі підтримки культури можна сформулювати як «заповзятість та діловитість – в усьому», згідно з яким мистецтво не є бізнесом, але займатись ним треба так само серйозно, як і підприємництвом. Культурні проекти в Америці проводяться добре продумано

з комерційної точки зору, тому покривають більшу частку витрат із зароблених коштів.

Таким чином, американська модель є досить ефективною за наявності трьох передумов: розвиненого приватного сектору; усталених в суспільному житті традицій доброчинності; здатності та вміння митців самим знаходити кошти та залучати спонсорів.

«Британська» модель

Розвиток британської моделі культурної політики повністю збігається з суспільними процесами, які розгорталися в економіці та політиці Великої Британії наприкінці 70-х – початку 80-х років, коли урядом керувала консерватор М. Тетчер. Тоді в Британії розпочався процес залучення недержавних коштів у культуру та створення бізнесового середовища для культурно-мистецьких організацій для стимулювання їхньої самостійності та збільшення рівня власних зароблених грошей [5]. Він характеризується кількома напрямами, а саме: 1) відлученням низки національних галерей та музеїв від тісної державної опіки, які було перетворено на незалежні в організаційному та господарчому плані трести, що отримували певну частку коштів з бюджету, а іншу – від використання комерційних засобів (продажу квитків, відкриття кафе, сувенірних крамниць тощо); 2) запровадженням механізму обов’язкових конкурсних тендерів для соціальних послуг, який поширювався на замовлення архітектурних проектів, розважальні послуги, надання комунальних послуг самим культурним закладам; 3) переходом окремих служб від повного бюджетного фінансування на самостійне заробляння грошей шляхом введення повної оплати тих послуг, що раніше були дотаційними або безкоштовними. Всі ці заходи отримали назву «принцип достатньої відстані», коли держава фінансує, але не керує підтримкою культури. Вона передає, позбуваючись суспільної відповідальності за конкретні фінансові рішення, призначені на культуру кошти автономним громадсько-недержавним установам, які отримуючи кошти від держави, витрачають їх на власний розсуд. За словами Рода Фішера, англійського науковця, перевага

принципу відстані в тому, що він передбачає механізм розмежування та збалансованості, аби уникнути зайвої концентрації влади та зіткнення інтересів. Залучаючи групи незалежних експертів до процесу прийняття рішень, цей принцип не дозволяє політикам мати великий вплив на культурні смаки або маніпулювати митцями [6]. Мережа громадсько-недержавних установ не побудована як організаційна ієрархія і складається з Британської ради мистецтв, ради мистецтв Шотландії, Уельсу, Північної Ірландії, а на місцях її утворюють численні ради при місцевих органах самоврядування, що отримують кошти з місцевих бюджетів.

«Французька» модель

Культурна політика Франції являє собою зразок централізованої системи державного патронату над культурою. Держава виступає головним фінансистом культурних процесів, надавши роль лідера в цій сфері Міністерству культури. Як зазначив Марк Фумаролі, державний патронат так розповсюдився, що не залишив місця для інших форм підтримки сфери культури [7]. Але Франція поступово відходить від практики жорсткого державного управління культурою. Протягом 70 – 90-х років відбувався процес децентралізації та деконцентрації управління. Система, що виникла в результаті всіх цих реформ, має дві основні характерні риси: внаслідок децентралізації утворилися три рівні проміжного та місцевого управління у Франції (регіони, департаменти, муніципалітети), що дало можливість всім органам отримати широке визнання як легітимним складовим французької політичної системи та підійти більш близько до проблем громадян, ніж держава; державне управління позбавилось ієрархічної системи влади, тепер державна політика вирішується, керується та запроваджується за допомогою співпраці між всіма цими установами [8]. Так, держава у постаті Міністерства культури – головний координатор культурної політики. Місія міністерства полягає в: забезпеченні для всіх французьких громадян можливості винаходити й творити, вільно виявляти свої таланти та одержати творчу освіту за їхнім вибором, охороняти національне, регіональне культурне надбання й культурний здобуток різних соціальних груп в інтересах суспільства в цілому;

сприяти створенню зразків мистецтва та прояву творчої думки, забезпечуючи їхню доступність найбільш широкому колу населення, розповсюдженню французької культури й мистецтва у вільному діалозі з іншими культурами світу. Центральна адміністрація Міністерства культури Франції складається із загального адміністративного департаменту (управління), департаменту культурного розвитку, департаменту архівів Франції, департаменту книг та читання, департаменту культурної спадщини, департаменту музеїв Франції, департаменту театрів й вистав, департаменту музики й танців, департаменту образотворчого мистецтва. Крім цього, до Міністерства культури Франції відносяться Національний центр кінематографу, Національний центр мистецтва та культури Жоржа Помпіду, Генеральний секретаріат фонду культурних заходів. Безпосередньо до міністерства примикає Генеральна адміністративна інспекція та Канцелярія й служба преси та інформації [9].

Але великим надбанням процесу децентралізації управління (і у сфері культури теж) є те, що місцеві органи влади одержали і ефективно використовують широкі можливості й права врядування на місцях. Хоча левову частку видатків на культуру несе державний бюджет, увійшло до практики так зване перехресне фінансування культурних заходів, коли гроші виділяють як місцеві органи, так і держструктури. Та, не дивлячись на «одержавленість» культури у Франції, основним принципом є такий: держава не володіє культурними закладами й не утримує їх, а лише підтримує культурно-мистецьке життя в країні.

Велику роль в управлінні культурою у Франції стали відігравати нещодавно створені законом про децентралізацію органи «проміжного рівня» – регіонів. Регіональні управління з питань культури забезпечують комплексне функціонування та взаємодію між містами та регіонами у галузі культури, вони несуть найбільшу відповідальність у артистичній професійній та непрофесійній освіті. Регіони разом з державою і містами фінансують та організують систему вищої мистецької освіти, відповідальні за регіональну політику стосовно виробництва та розповсюдження музичної продукції, залучення державних

кредитів на розвиток оркестрів. Нарівні з державою та містами регіони сертифікують та фінансують мережу культурних закладів та центрів, які стоять на високому рівні, залучаються до створення регіональних фондів, бюро, агенцій сучасного мистецтва, підтримки театрів та танцювального мистецтва, провадять оцінку спадщини, укладають цільові контракти на реалізацію мистецьких проектів. Нарешті, регіональні управління розробляють стратегії регіонального розвитку та мають право надавати установам культури статус регіонального значення, для фінансування котрих надаються державні кредити [10].

Слід зазначити, що утворені департаменти є головними партнерами комун, маленьких міст та особливо сільської зони. До кола їхніх повноважень у сфері культури входить система навчання музиці та танцям, оцінювання незахищеного національного спадку, контроль за соціальним розвитком, участь у розробці регіональної стратегії культурного розвитку. Департаменти одержують від держави кредити на всі ці програми. Комуни, зокрема міські, є базовими осередками культурного життя, які мають всі повноваження й права власності на основну частину культурних інституцій. Держава постійно опікується проблемами управління культурою в комунах через: заохочення співробітництва між комунами шляхом державного, департаментального та регіонального стимулювання; організацію досконалого муніципального управління; розвиток міжміністерської політики, яка пов’язана із соціальним розвитком кварталів та сільської місцевості; співробітництво міст на міжрегіональному рівні. На місцевому рівні розробляється та впроваджується політика збереження міської спадщини та класифікації пам’ятників. Знижуються фінансові видатки міст за рахунок делегування повноважень регіонам та департаментам, але такі заходи не значать скорочення їх зобов’язань у сфері культури, а навпаки, кошти йдуть на розвиток культурних інституцій та проектів.

Франція має достатньо розвинене законодавче забезпечення, що сприяє залученню як державних, так і недержавних коштів у сферу культури. Зокрема, це стосується різних податкових пільг, стимулювання у придбанні предметів мистецтва, протекціонізм у галузі кіномистецтва тощо.

Слід особливо звернути увагу, що за цією моделлю культурної політики надається допомога практично кожній культурно-мистецькій ініціативі, незалежно від її розмірів, форми власності тощо. Проте ця ініціатива має належати виключно до прояву дії та розвитку національної культури, яка містить у собі не лише «високе мистецтво», як-то театр та образотворчі мистецтва, а й явища молодіжної культури, різноманітні напрямки – дизайн, моду, навіть національну кухню. Таким чином, якоїсь певної межі між високою та масовою культурами у французькій культурній політиці майже не встановлено, що зумовлюється її головною метою, а саме, підтримкою, збереженням, сприянням розвитку національної культури в цілому. Отже, найбільш притаманною рисою французької культурної політики є інституціалізація національних культурно-мистецьких явищ, перетворення їх певною мірою у складові державного механізму в цілому.

Також необхідно зазначити, що центром будь якої культурної політики в демократичній державі повинна бути людина, особистість, її потреби й інтереси, що сприяють реалізації в повному обсязі її природної суті. Вирішення такого завдання забезпечується, коли політика спирається на науку, реальну оцінку соціокультурної ситуації в суспільстві, професіоналізм, компетентність тих, хто її розробляє і здійснює.

Існування державної культурної політики в будь-якому суспільстві можна пояснити тим, що неможливо повністю та одночасно задовольнити культурні інтереси різних суспільних груп. Суспільство завжди має обмежені ресурси, тому завжди обмежені можливості створення та поширення культурних цінностей. Для цього необхідні певні умови: соціально-економічні, фінансові, політичні. Крім цього, існують різні думки серед представників певних соціальних груп, партій, рухів, інших суб’єктів, які мають свої культурні інтереси з приводу того, які культурні цінності поширювати, яким віддати пріоритет. Тому суспільство зобов’язане задовольняти, узгоджувати різноманітні культурні інтереси основних груп населення. У цьому і полягає сутність державної культурної політики. Вона передбачає відбір певних культурних цінностей для їх поширення за допомогою

вже існуючих або тих, що необхідно створити, механізмів. Для здійснення культурної політики в будь-якому суспільстві має бути певна кількість людей, які займають найважливіші стратегічні позиції в процесах поширення культурних цінностей: творчі особистості, державні діячі, бізнесмени-меценати та інші [11].

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши основні моделі культурної політики, можна дійти висновку, що кожна з них направлена на максимальне забезпечення життєдіяльності такої делікатної сфери як культура. Але вона не може бути однаковою для різних країн та періодів, вона повинна бути на одному й тому ж етапі варіативною, враховувати історичні традиції як держави, так і її регіонів, сучасну соціокультурну ситуацію, економічні особливості країни. Тобто державна культурна політика повинна залежати від історичних, суспільно-політичних, господарчих, етнокультурних особливостей держави та конкретних особливостей певного етапу її існування.

Основи сучасної моделі державної культурної політики в Україні залишилася нам від Радянського Союзу, і хоч її за часи незалежності було переорієнтовано до сьогодення, але за своєю структурністю та принципами вона залишилася досить централізованою. Аналіз основних моделей чітко вказав на обов’язковість децентралізації, тому цей принциповий напрямок необхідний для якісного розвитку цієї галузі.

Отже, культурна політика демократичної держави повинна враховувати всі аспекти культурного процесу при регулюючій ролі держави, забезпечувати спадкоємність культурного розвитку. В Україні вона має бути здійснена таким чином, щоб спромогтися якісно і максимально ефективно відповідати на виклики сьогодення.

**Література.**

1. Cultural Policy: A Preliminary Stady. – Paris: UNESCO, 1969.

2. Гриценко О. Культурна політика: Концепції й досвід: Навч. посіб. – К.: Ін.-т держ. управ. і самовряд. при Кабінеті Міністрів України, 1994. – 60 с.

3. Schuster M. J.D. The Interrelations Between Public & Private Funding of the Arts in US – Journal of Arts Management And Laws, 1985, vol. 14, No 4. – P. 15–117.

4. Laurie M. Corporate Funding of the Arts // A Reports to Salzburg Seminar «Economics of the Arts», December 1993.

5. Smithuijsen C. Demonopolizing Culture // Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe / Peter Broosma (edit.). – Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998.

6. Fisher R. Introduction to the Position of Independent or Quasi Independent Agencies & Foundations in Cultural Sector in Britain // A Report to the CIRCLE Round Table, 1994.

7. Fumaroli M. L'Etat culturel: un religion moderne. – Paris, 1992. – 254 p.

8. Петітвілль Ф. Регіони, департаменти, префекти, територіальні громади: французька мережа проміжного рівня управління // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К. : К.І.С., 2003. – С. 148–167.

9. Les politiques culturelles en France /Textes rassembles et presentes par Philippe Poirrier. – Paris : CNFPT, 2002

10. Фесенко Н. С. Державна культурна політика: закордонний досвід // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 25.
– С. 411–415.

11. Карлова В. Проблеми правового забезпечення функціонування культурної сфери // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 256–262.

**УДК 35.076**

**Шандрик В'ячеслав Іванович**

*здобувач кафедри європейської інтеграції*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

# «ДЕРЖАВНО – ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ФОРМА НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ З БОКУ ДЕРЖАВИ»

*Запропонована концепція постановки інфраструктурних проектів розвитку на засадах державно-приватного партнерства (ДПП). При цьому проекти ДПП розглядаються як спосіб підвищення ефективності використання державної інфраструктури, пов'язаних з нею послуг та сприяння виконанню державою своїх обов'язків перед суспільством. В роботі запропоновано організаційно-функціональну модель побудови системи організації проектів ДПП, поставлено задачу її подальшого дослідження. Визначені основні складові та відповідний державний механізм постановки проектів ДПП за участю держави та органів місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:*** *державно – приватне партнерство, суспільне партнерство, контракт ДПП, механізм ДПП, економічна сутність проектів ДПП*

**Shandryk Viacheslav**

# «STATE IS PRIVATE PARTNERSHIP AS FORM OF GRANT OF PUBLIC SERVICES FROM THE SIDE OF THE STATE»

*Conception of raising of infrastructural projects of development is offered on principles Public – private partnership state – private partnership (PPP). Thus the projects of PPP are examined as one of methods of grant from the side of state infrastructure of the services related to it, assistance effective implementation, to the state of the duties before society. The organizationally functional model of construction of the system of organization of projects of PPP is in-process offered, the task of it is put subsequent research. Basic constituents and proper state mechanism of*

*raising of projects of PPP are certain with participation of the state and organs of local self-government.*

***Keywords:*** *state is private partnership, public projects, contract of PPP, mechanism of PPP, economic essence of projects of PPP*

**Шандрик Вячеслав Иванович**

# «ГОСУДАРСТВЕННО – ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФОРМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА»

*Предложена концепция постановки инфраструктурных проектов развития на принципах государственно-частного партнерства (ДПП). При этом проекты ДПП рассматриваются как один из способов предоставления со стороны государственной инфраструктуры связанных с ней услуг, содействия эффективному выполнению государством своих обязанностей перед обществом. В работе предложена организационно-функциональная модель построения системы организации проектов ДПП, поставлена задача ее последующего исследования. Определены основные составляющие и соответствующий государственный механизм постановки проектов ДПП при участии государства и органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова:*** *государственно-частное партнерство, общественное партнерство, контракт ДПП, механизм ДПП, экономическая сущность проектов ДПП.*

**Постановка проблеми.** Постановка перед органами виконавчої влади завдання щодо підвищення ефективності суспільних та інфраструктурних проектів, надання адміністративних послуг і залучення необхідних для цього коштів і ресурсів, є актуальною та такою, що потребує свого вирішення, проблемою. Звертаючись до міжнародного досвіду, можна запропонувати взяти за основу таку сучасну концепцію, як «державно – приватне партнерство» (ДПП) [2, 3, 8, 11].

Термін «державно-приватне партнерство», що є перекладом розповсюдженого терміну «public – private partnership (PPP)», може бути визначений таким чином: «державно-приватне партнерство – це інституційний і організаційний альянс органів виконавчої влади і місцевого самоврядування із бізнесом з

метою реалізації суспільно значимих проектів і програм у широкому спектрі комунального господарства та інфраструктури, включаючи сферу послуг».

Слід мати на увазі, що термін «послуги» при розгляді програм ДПП в першу чергу відноситься до послуг, що пов'язані з експлуатацією державної або комунальної інфраструктури.

Таким чином, ДПП – це форма угоди між державним та приватним секторами, що передбачає використання ресурсів приватного підрядника (гроші, обладнання, технологія, досвід тощо) та переведення на нього ключових ризиків (проект, будівництво, експлуатація) [5, 9]. При цьому платежі за послуги, в обмін на виконану роботу надходять приватному підряднику. Але за владою залишається відповідальність за якість наданних послуг та використання майна проектів згідно з інтересами місцевої громади.

При реалізації проектів ДПП, приватний партнер, що забезпечує необхідне фінансування та доповнює існуючі державні об'єкти або програми, стає на певний період часу або до тих пір, поки не буди отримано запланований результат, співвласником і менеджером ініційованого проекту. Використання такого підходу є найбільш прийнятим, коли місцеві органи влади, що прагнуть вирішити проблему, створити новий об'єкт або послугу, не в змозі самостійно забезпечити потрібне фінансування. Додатково реалізація такого підходу дозволяє отримати певні опосередковані результати, які можуть бути не пов'язані із специфічною метою проекту: скорочення витрат у бюджету області або району та підвищення ефективності діяльності органів влади у вирішенні питань суспільного розвитку, соціальної та гуманітарної сфер.

Можливими формами участі приватного бізнесу у проектах ДПП по розвитку житлово-комунального господарства (ЖКГ) та місцевої інфраструктури є:

- оренда, управління, концесія об'єктів ЖКГ;
- впровадження спеціального менеджменту та нових технологій, якими володіє приватний сектор у сфері ЖКГ;

- партнерства, що мають на меті модернізацію комунальної інфраструктури шляхом залучення фінансових коштів та обладнання для реалізації великих комплексних програм та проектів.

Таким чином, ДПП є способом підвищення ефективності використання комунальної інфраструктури та пов'язаних з нею послуг з метою ефективного виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків перед місцевою громадою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом у зарубіжній і вітчизняній літературі приділяється багато уваги дослідженню інституціональним аспектам відносин між державою і приватним сектором, розвитку ДПП. Основні положення державно-приватного партнерства визначені у Законі України «Про державно-приватне партнерство» [1].

Питання, що пов'язані із використанням в поточній роботі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування концепції ДПП, розглядалися в низці наукових публікацій [3–11]. В них відзначено, що таке партнерство дозволяє значно підвищити ефективність та потенціал сфери ЖКГ, без додаткових фінансових вкладень з боку органів виконавчої влади [4, 6, 7, 11].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** З огляду на неспроможність держави, органів виконавчої влади самостійно вирішити проблемні питання, що існують у сфері ЖГК, використання механізмів ДПП є актуальним та таким, що потребує свого розгляду.

До основних завдань в цьому напрямку слід віднести розвиток економічних, правових та організаційних засад реалізації ДПП у сфері ЖКГ з метою забезпечення її модернізації та адаптації до ринкових умов господарювання, підтримки точок зростання у пріоритетних для місцевої громади напрямах. Для цього слід здійснити постановку і розвиток нових моделей та механізмів залучення до співпраці приватного сектору, визначити етапність виконання проектів ДПП.

Є сенс більш детально розглянути особливості ДПП та різні форми, які воно може прийняти, включаючи наступні питання:

- потенційні вигоди і ризики ДПП;
- загальні рекомендації щодо того, як ДПП може бути використано в поточній роботі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- процедурні та організаційні питання ДПП в порівнянні з традиційними підходами до надання послуг та постановки інфраструктурних проектів;
- необхідні інституційні зміни, що потрібні для того, щоб допомогти органам виконавчої влади та місцевого самоврядування обрати відповідний підхід до надання послуг та розвитку комунальної інфраструктури;
- критерії щодо вибору приватного партнера, в тому числі оцінка пропозицій і різних варіантів для його вибору на конкурсних засадах.

**Мета.** Метою статті є дослідження можливості підвищення ефективності управління сферою ЖКГ та комунальною інфраструктурою шляхом залучення приватного підрядника на засадах ДПП. Для досягнення поставленої мети передбачається вирішення таких завдань, як проведення аналізу основних економічних складових проектів ДПП, розподіл ризиків та критерії вибору і оцінки проектів ДПП.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передумовою появи ДПП стало розуміння того, що органи виконавчої влади не є найбільш ефективними, коли мова заходить про управління розвитком сфери ЖКГ та комунальною інфраструктурою.

Відомо, що коли до виконання проектів залучаються приватні учасники, результати є більш ефективними. Тому партнерські відносини з приватним сектором на основі ДПП з метою розвитку сфери ЖКГ та комунальної інфраструктури сьогодні покладені у стратегію регіонального розвитку багатьох країн.

Передумова для встановлення партнерських відносин між органами виконавчої влади та приватним сектором полягає в тому, що як державний, так і приватний сектор мають унікальні характеристики, які забезпечують їм перева-

ги в конкретних аспектах. Механізм успішного партнерства спирається на створення взаємодоповнюючих відносин. Ролі та обов'язки партнерів можуть відрізнятися від проекту до проекту. Але при цьому, незважаючи на те, що роль і відповідальність приватного сектору у окремих проектах відрізняються, обов'язки органів виконавчої влади по захисту інтересів місцевої громади завжди зберігаються.

Підвищення рівня вимог до сфери ЖКГ обумовило ріст кількості проектів ДПП. Але такі проекти можливі тільки за відповідними умовами, за яких приватний інвестор буде готовий вкладати кошти у їх реалізацію, а органи виконавчої влади будуть впевнені у ефективності його діяльності. Така постановка питання передбачає:

- наявність стратегії розвитку сфери ЖКГ на довгострокову перспективу;
- передбачуваність та прогнозованість підходу держави щодо тарифної політики на житлово-комунальні послуги;
- наявність нормативно-правового регулювання механізмів ДПП;
- забезпечення захисту майнових прав інвесторів.

З огляду на це, розвиток ДПП у сфері ЖКГ в першу чергу має відбуватися шляхом удосконалення системи державного регулювання природних монополій на ринку комунальних послуг, у тому числі формування економічно обґрунтованої тарифної політики.

Поза спрямованості окремих проектів, економічна сутність ДПП у сфері ЖКГ проявляється в таких аспектах:

- ДПП – це засіб залучення приватного сектору до надання адміністративних послуг за рахунок експлуатації комунальної інфраструктури. На органи влади покладається забезпечення узгодження публічних інтересів, встановлення справедливих тарифів, управління ризиками, визначення стандартів на якість послуг і поточний контроль;

- ДПП є частиною заходів державного регулювання сферою ЖКГ з метою реалізації політики стимулювання інноваційної активності, залучення інвестицій у розвиток інфраструктури;
- ДПП є інструментом залучення приватної ініціативи та інвестицій при збереженні державного контролю над об'єктами інфраструктури.

Розглядаючи ДПП як складову державного механізму управління сферою ЖКГ, його можна визначити як сукупність форм і методів впливу обласних та районних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування на реформування і функціювання економічних суб'єктів у всіх сегментах сфери ЖКГ регіону. Такий механізм є цілісною системою послідовних етапів, взаємопов'язаних і взаємодіючих структурних елементів, що визначає порядок, особливості, методи та інструменти цілеспрямованого впливу органів державної влади та місцевого самоврядування (суб'єктів управління) на економічні процеси на державному та регіональному рівні (об'єкти ДПП).

Таким чином, механізм управління ДПП у сфері ЖКГ є системою, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка повинна мати специфічну структуру, методи, важелі та інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним і інформаційним забезпеченням.

Механізм державного та районного управління ДПП також включає механізми формування та реалізації ДПП.

Механізм формування ДПП передбачає виявлення сукупності структурних елементів системи ДПП, оцінку стану та можливостей системи управління проектами ДПП.

Механізм реалізації ДПП окреслює процес формування комплексу організаційно-управлінських заходів для створення умов по реалізації основних положень прийнятих проектів. Він включає визначення напрямів удосконалення концептуальної, законодавчої, нормативно-правової бази щодо ДПП та формування ефективної державної і регіональної політики. Підґрунтям для створення механізму реалізації ДПП є існуюча законодавча та нормативна база ДПП.

Реалізація ДПП передбачає декілька етапів здійснення управлінського впливу (рис. 1).

Рис. 1. Послідовність дій по підготовці проектів ДПП

1 етап. Формування системи управління ДПП.

Система державного управління ДПП – це сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів державного управління, яка складається з двох підсистем – управляючої та керованої. Для їх побудови необхідно встановлення ефективної політичної, юридичної, інституційної і регуляторної бази ДПП.

У загальному випадку система управління ДПП включає:

- мету, яка полягає у відверненні або зниженні до прийнятної величини соціальних ризиків, створення умов, необхідних для забезпечення соціального розвитку місцевої громади;
- завдання управління, які визначають предмет дії та передбачають необхідність переведення об'єкту управління в якісно або кількісно інший стан, спрямовують його розвиток у заданому напрямі через управлінський вплив;
- суб'єкти управління, які є головним елементом управляючої підсистеми. В залежності від рівня проекту ними є органи виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Функції управління окреслюють конкретний вид управлінської діяльності, яка є об'єктивно необхідною для здійснення управлінського впливу на об'єкти управління та досягнення мети.

Згідно із визначеними складовими системи управління ДПП, при постановці проектів у сфері ЖКГ необхідно враховувати:

- здатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання економічного розвитку;
- необхідність підвищення ролі та відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань.

2 етап. Оцінка стану ДПП

Для здійснення державного та регіонального управління ДПП вагоме значення має об'єктивна, повна і комплексна інформація про економічний стан області, району або міста. Вона необхідна для визначення, проведення аналізу і структурування ризику проектів ДПП.

3 етап. Оцінка стану та можливостей регіонального управління ДПП

Ефективне управління ДПП вимагає від органів виконавчої влади здатність вирішити завдання щодо забезпечення таких проектів. В першу чергу це відноситься до порядку проведення тендерів і ресурсного забезпечення проектів ДПП.

4 етап. Розробка інструментарію регіонального управління ДПП

Вагомим чинником ефективного управління ДПП є розвиток правової регламентації ДПП в системі чинного законодавства в галузі державного та регіонального управління, його зорієнтованість на забезпечення ДПП. В цьому плані потребує удосконалення система оформлення контрактів із визначенням всіх фінансових аспектів операцій ДПП та визначення ефективності проектів ДПП, розробка методики її розрахунку з урахуванням поточних потреб сфери ЖКГ.

5 етап. Моніторинг виконання контрактів ДПП

Заключним та обов'язковим етапом управління ДПП є контроль, який на базі порівняння фактичних результатів проектів ДПП із запланованими, дозво-

ляє фіксувати відхилення та встановлювати їх причини, здійснювати спостереження за змінами соціально-економічного середовища та прогноз перспектив подальшого виконання проектів ДПП. Одночасно такий контроль повинен включати зворотний зв'язок, на засадах якого буде здійснюватися корегування проектів ДПП. Це сприятиме формуванню більш обґрунтованих управлінських рішень та підвищенню ефективності регіонального управління ДПП, включно цінової та тарифної політики.

Розглядаючи можливість використання ДПП, слід відзначити, що основною перешкодою для укладення, фінансування і здійснення більшості пропозицій є відсутність життєздатних, з гарантованим доходом, проектів, які є проаналізованими і "готовими" до проведення за ними тендеру. Такі проекти повинні мати повний аналіз комерційної, фінансової юридичної спроможності, визначення і чіткий розподіл всіх ризиків, у тому числі і проформу контрактів ДПП.

В таблиці 1 представлені можливі відповідальні за підготовку проекту окремих частин ДПП.

*Таблиця 1.*

**Зв'язок між складовими проектів ДПП**
**та відповідальних за їх реалізацію**

| № | Складові | Відповідальні |
|---|---|---|
| | Прийнята стратегія та плани розвитку інфраструктури ЖКГ | Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування |
| | Встановлення, регулювання і моніторинг виконання тарифів ЖКГ | Управління та підрозділи органів виконавчої влади |
| | Право власності на довгострокові інфраструктурні активи | Приватний партнер проекту ДПП |
| | Експлуатація, модернізація і розвиток інфраструктури, надання послуг | Приватний партнер проекту ДПП |

На жаль, сьогодні більшість органів виконавчої влади у кращому випадку мають тільки побажання щодо нових інфраструктурних проектів.

Таким чином, проекти ДПП за рахунок нових можливостей і коштів можуть забезпечити необхідну ефективність та сталість комунальної інфраструктури.

Наступним кроком після підготовки проектної пропозиції є визначення конкретного приватного партнера по проекту ДПП. Звичайно це здійснюється у рамках тендерів, на яких у відповідності до співвідношення тарифу, що пропонується приватним підрядником із ризиком проекту, органи виконавчої влади здійснюють свій вибір. Але, як це видно із рисунку 2, тільки мінімальний тариф не завжди може бути критерієм прийняття рішення.

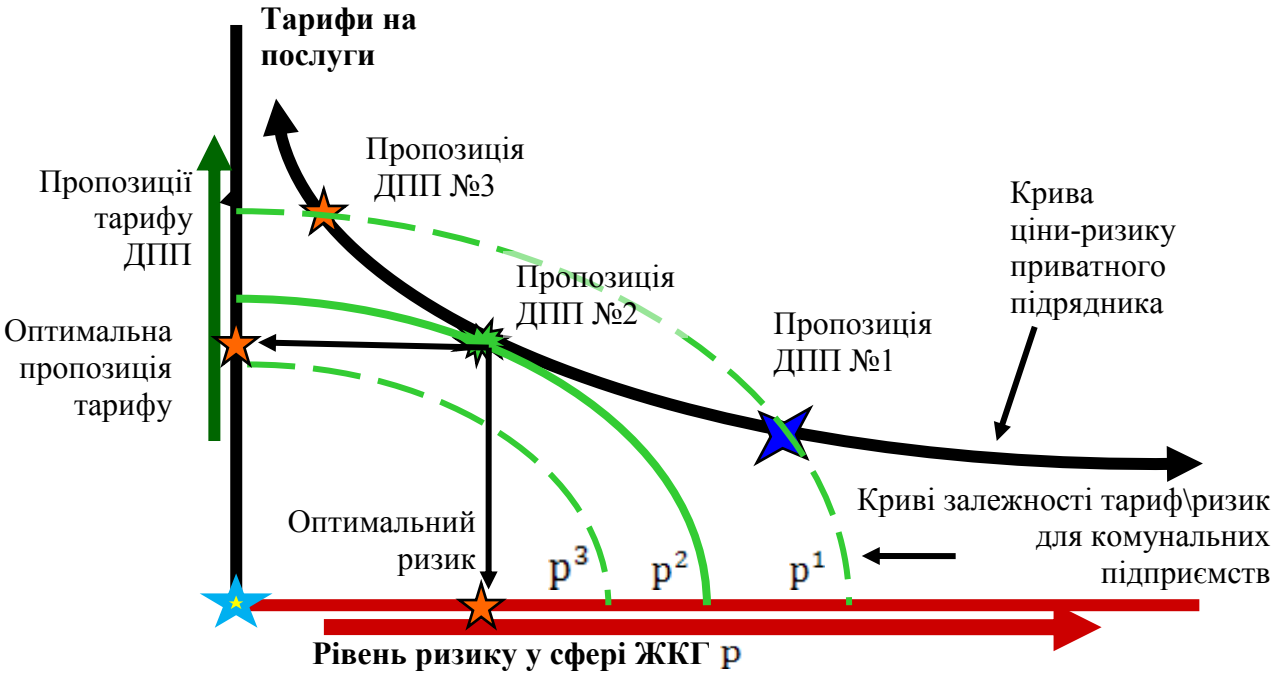



Рис. 2. Зв’язок між тарифами та ризиком р проекту

Для кожного конкретного проекту, у відповідності до мети залучення приватного бізнесу, строків контракту та збалансованого розподілу ризиків між сторонами, має бути обраний свій варіант пропозиції ДПП.

Додатковим чинником, крім співвідношення запропонованого рівня тарифу та ризику проекту ДПП, є вид договору про ДПП: оренда, лізинг, концесія або оперативне управління (рис. 3).

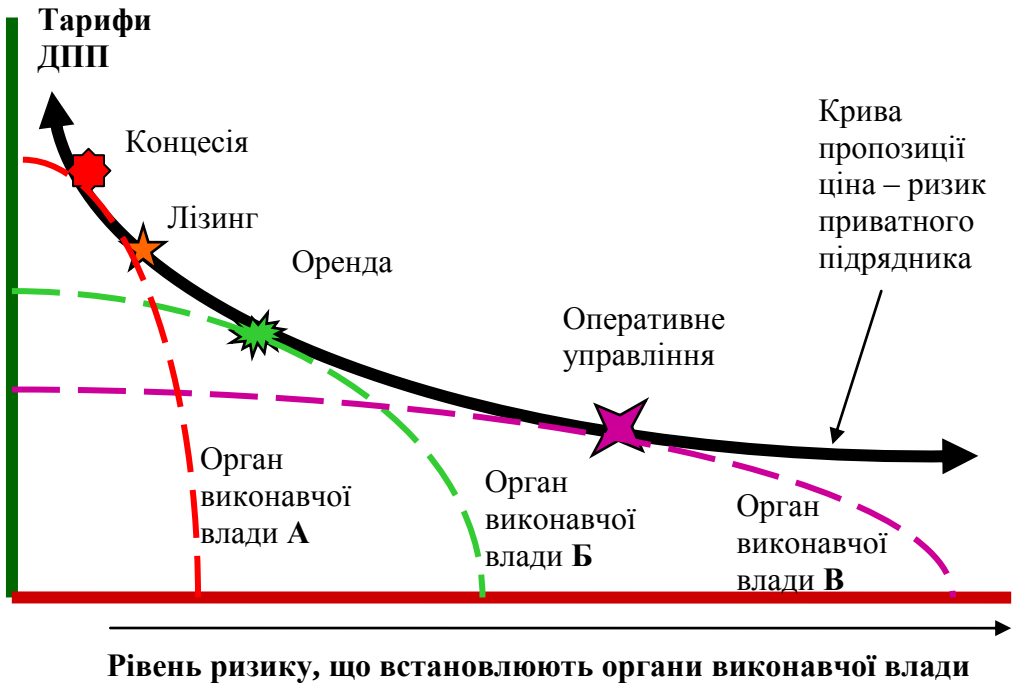



Рис. 3. Співвідношення запропонованого рівня ризику та виду ДПП.

Згідно з рис. 3, вибір виду проектів ДПП з боку органів виконавчої влади обмежується рівнем передання ключових видів ризику з державного сектору на приватного партнера. Це обумовлено тим, що управління деякими ризиками з боку державного сектору є більш ефективним: придбання землі, політичні ризики та деякі ризики ринку/пропозиції. Але перекладення занадто великого ризику на приватний сектор викликає підвищення загальної вартості проекту.

При цьому є сенс частково зберігати підтримку державного сектору для забезпечення фінансової спроможності проекту ДПП, що може стати важливим стимулюючим фактором для його розвитку. Для удосконалення бюджетної підтримки проектів у сфері ЖКГ необхідно:

- визначити співвідношення пріоритетних сфер залучення приватного партнера у сферу ЖКГ із можливою формою і засобами надання бюджетної підтримки;
- визначити критерії, відповідно до яких буде надаватися бюджетна підтримка проектам ДПП на середньострокову перспективу.

Зрозуміло, що надання бюджетної підтримки безпосередньо пов'язано із вибором методу фінансування. Основним варіантом є фінансування з місцевого бюджету та корпоративне фінансування

Алгоритм фінансування з місцевого бюджету

Згідно з рис. 4, органи виконавчої влади сприяють запозиченню коштів для фінансування комунального об'єкту шляхом надання своїх гарантій позичальникам про повернення коштів. Іноді вони можуть додатково до запозичених коштів вкласти свій капітал.

Позикодавці аналізують здатність органів виконавчої влади зібрати кошти через оподаткування і загальні надходження від комунальних підприємств, включно очікувані надходження від проекту. Такі гарантії вказуються як пасиви у списку фінансових зобов'язань органів виконавчої влади.

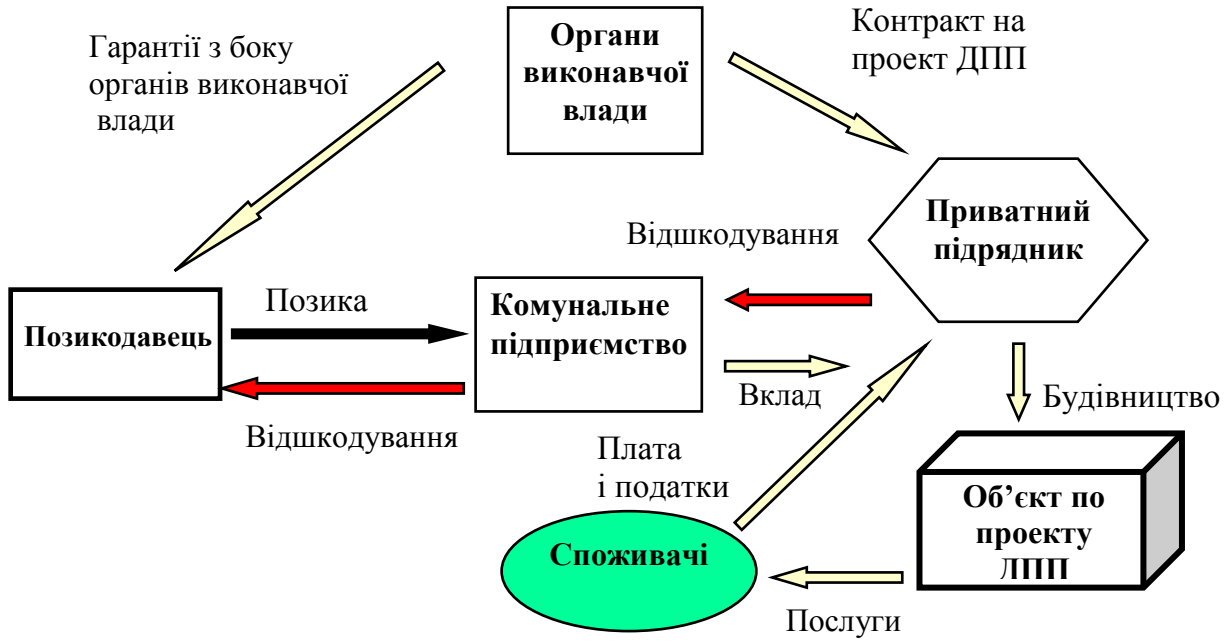



Рис. 4. Організаційно-функціональна схема проекту ДПП, що буде

фінансуватися з місцевого бюджету

Алгоритм корпоративного фінансування

Згідно з рис. 5, приватний підрядник залучає додаткові кошти на проект ДПП і дає у заставу свої власні активи, щоб гарантувати їх повернення. Додатково приватний підрядник вкладає і свій капітал.

Проводячи аналіз проекту, позикодавець розглядає активи приватного підрядника у заставі, а також імовірність надходження проектних обсягів платежів від споживачів.

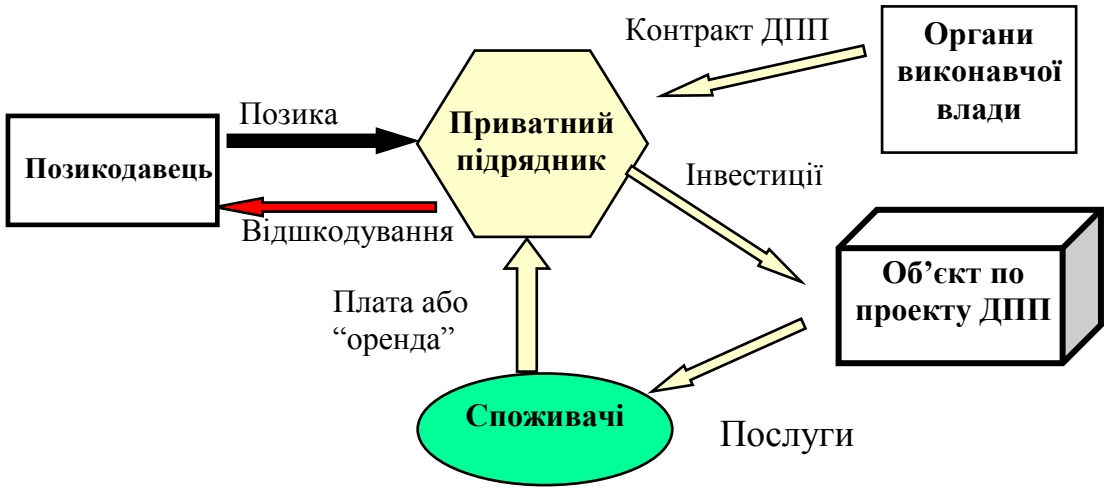



Рис. 5. Організаційно-функціональна схема проекту ДПП, що використовує корпоративне фінансування

**Висновки.** Узагальнюючи викладене, можливо сформулювати найбільш актуальні завдання для поточної роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підвищення їх ролі в тих сферах, де пропонуються до виконання проекти ДПП. Для цього їм необхідно здійснити наступні кроки:

- визначити дійсні потреби області (району, міста) у формах ДПП;
- створити аналогічну інвестиційну, єдину ефективну державну структуру органів виконавчої влади та місцевого самоврядування по забезпеченню залучення, використання і подальшого розвитку проектів ДПП;
- створити сучасну вертикальну організаційну структуру, починаючи з обласних та закінчуючи місцевими органами виконавчої влади, до

компетенції яких будуть віднесені всі питання, пов'язані із реалізацією державної політики по ДПП;

- запровадити систему координації діяльності всіх учасників процесу ДПП, його моніторингу та поширення інформації про їх виконання;
- створити регіональну державну систему моніторингу проектів ДПП, включаючи інформаційну базу про поточний стан реалізації проектів та отриманих у підсумку результатів;
- розробити та впроваджити ефективну цільову програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП;
- Важливим елементом є розробка та запровадження регламенту роботи в системі ДПП, включаючи:
- удосконалення існуючого порядку подання та узгодження проектних пропозицій;
- впровадження в практику роботи органів влади сучасних міжнародних нормативно-правових методів аналізу та оцінювання ефективності ДПП.

**Література.**


1. Закон України № 2404–VI «Про державно-приватне партнерство». № 404–VI от 01.07.2010.
2. Авксентьєв М. Ю. Аналіз розвитку механізмів державно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються, в період з 1990 по 2001 рік // Формування ринкових відносин в Україні. — К., 2009. — № 11 (102). — С. 143–149.
3. Государственно-частное партнерство в Украине. – Arzinger. – 2-е издание, -Киев, 2010.
4. Головатенко О. С. Ризики та напрями їх подолання при розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві // Науковий вісник. — К., 2008. — Вип. 2 (4): Державне та муніципальне управління. — С. 264–270.

5. Звонар В. П. Особливості реалізації в Україні соціального замовлення як моделі державно-приватного партнерства (на матеріалах Волинської області) // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности. — Донецк, 2009. — Вып. 2, т. 1. – С. 117–128.
6. Клєвцєвич Н. А. Ризики проектів державно-приватного партнерства в комунальному господарстві України // Науковий вісник. — О., 2009. — № 87). – С. 37–42.
7. Мельник М. І. Інституційні передумови реалізації державно-приватного партнерства в інвестиційній сфері // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности. — Донецк, 2009. — Вып.2, т.3. — С. 208–219.
8. Шевченко Б. О. Державно-приватне партнерство: сутність, форми, умови функціонування // Науковий вісник. — О., 2007. — № 2 (39). – С. 21–30.
9. Черевиков Є. Л. Розвиток державно-приватного партнерства як форми суспільного партнерства в Україні // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности. — Донецк, 2009. — Вып. 2, т. 1. — С. 262–269.
10. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов [Електронний ресурс] // http://www.nacproekt.viperson.ru/wind.php?ID=291211.
11. Ефимова Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт[Електронний ресурс] // http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71book_1php.

**УДК**

**Шиян Олена Іллівна**
завідувач кафедри валеології та спортивної медицини
Львівського державного університету фізичної культури, к.пед.н., доцент

# СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ МОЛОДІ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ РЕГІОНІ

*У статті досліджено передумови становлення Європейської мережі шкіл сприяння здоров'ю як механізму впровадження освітньої політики з питань забезпечення здорового способу життя молоді. Проаналізовано нормативно-правову базу та спільні заходи міжнародних організацій, зорієнтовані на забезпечення здорового способу життя у школах Європи. Висвітлені підходи щодо ефективного менеджменту і координації зазначеної діяльності в школах на національному і локальному рівнях.*

***Ключові слова**: освітня політика, школи сприяння здоров'ю, Європа.*

# MODERN GOING NEAR INTRODUCTION OF EDUCATIONAL POLICY ON QUESTIONS OF PROVIDING OF HEALTHY WAY OF LIFE YOUTH IN EUROPEAN REGION

*The article is dedicated to research of preconditions for developing European Health Schools Network as a mechanism of implementing educational policy regarding youth's healthy lifestyle in the period of eurointegration. The regulations and laws as well common events of European Regional WHO Bureau, Commission of European Communities and European Community oriented to providing healthy lifestyle in European schools were analyzed. Approaches to effective management and coordination of mentioned activities in schools on national and local level were described.*

***Key words:** educational policy, healthy school, Europe.*

# СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ВНЕДРЕНИЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗДОРОВОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ МОЛОДЫХ В ЕВРОПЕЙСКОМ РЕГИОНЕ

*В статье исследованы предпосылки становления Европейской сети школ здоровья как механизма внедрения образовательной политики по вопросам обеспечения здорового образа жизни молодежи. Проанализировано нормативно-правовую базу и общие мероприятия международных организаций, ориентированных на обеспечение здорового образа жизни в школах Европы. Освещены подходы к эффективному менеджменту и координации в школах на национальном и локальном уровнях.*

***Ключевые слова**: образовательная политика, школы здоровья, Европа.*

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах проблема пошуку ефективних механізмів впровадження освітньої політики з питань забезпечення здорового способу життя (ЗСЖ) молоді є актуальною для України. Програма «Здоров'я нації» (на 2002–2011 роки), яку ухвалив Кабінет міністрів у 2002 році, передбачає поширення здорового способу життя як один із головних заходів зміцнення здоров'я населення України [4]. Проте ця програма здійснюється повільно та непослідовно. Із здобуттям незалежності наша держава з 1992 року поновила своє членство та почала брати самостійну участь у міжнародних програмах ВООЗ, як і інші країни пострадянського простору. На думку фахівців, рівень її участі видається низьким, оскільки Україна бере участь тільки в чотирьох програмах ВООЗ: «Здорові міста», «Школи сприяння здоров'ю», «Загальнонаціональна комплексна програма боротьби з неінфекційними захворюваннями» та Європейському форумі [8].

Зважаючи на це постала необхідність провести ретроспективний аналіз сучасних підходів до впровадження освітньої політики забезпечення здорового способу життя у школах Європейського регіону з метою урахування набутого досвіду в Україні.

**Аналіз останніх досліджень.** Роль освіти у формуванні здорового способу життя за кордоном вивчали як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, зокрема Н. Василенко, Д. В. Эндрюс, І. Терещенко, В. П. Чаплигін, О. О. Яременко, О. В. Вакуленко, Ю. М. Галустян та ін. [1, 3, 6, 10]. Діяльність шкіл сприяння здоров'ю в Україні висвітлювали у своїх працях Н. М. Комарова, С. В. Кириленко, В. Шахненко, Є. Цуканова та ін. [4, 5, 9].

На підставі аналізу сучасних наукових публікацій, ми вважаємо, що **невирішеною** залишається **проблема** дослідження становлення та розвитку Європейської мережі шкіл сприяння здоров'ю як механізму впровадження освітньої політики з питань забезпечення здорового способу життя (ЗСЖ) молоді.

**Мета дослідження** – аналіз сучасних підходів до впровадження освітньої політики забезпечення здорового способу життя у школах Європейського регіону з метою урахування набутого досвіду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Ідея створення шкіл сприяння здоров'ю (ШЗС) виникла в Європі у 80-х роках минулого століття. Вона базувалася на результатах спільних заходів Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я (ЄРБ ВООЗ), Комісії європейських співтовариств (КЄС) і Європейської спілки (ЄС), що були проведені в 80-х рр. у рамках експериментального проекту «Навчання заради здоров'я». Фахівці сфери охорони здоров'я й освіти, політики на відповідних державних посадах, наукові дослідники і викладачі під час різних нарад і міжнародних конференцій, проведених КЄС, ЄС і ЄРБ ВООЗ, неодноразово пропонували заснувати Європейську мережу шкіл сприяння здоров'ю (ЄМШСЗ) як механізм обміну досвідом та інформацією, а також поширення прикладів ефективної практики. Потреба створення цілісної мережі таких шкіл була озвучена 1980 року ЄРБ ВООЗ.

На думку дослідників, співробітництво між КЄС, ЄС і ВООЗ під час виникнення цієї європейської мережі було необхідне для створення погоджених структур, щоб стимулювати і підтримувати новації, поширювати позитивну

практику й забезпечувати урівноваження можливостей для зміцнення здоров'я учнів в школах у різних частинах Європи та попередження можливого дублювання розпочатих зусиль [11].

П'ять пов'язаних між собою напрямів Оттавської хартії (ВООЗ, 1986) створили всебічну стратегію сприяння здоров'ю, яка також стала орієнтиром щодо того, яким чином ЄМШЗ має бути репрезентована та імплементована. У цьому ж році створено Концепцію «Європейська мережа шкіл сприяння здоров'ю». В основних положеннях концепції підтверджено політичну вагомість і доцільність створення мережі і роль ШСЗ в забезпеченні здорового способу життя учасників навчально-виховного процесу. Такі школи, з одного боку, підвищують можливості дітей і дорослих стосовно безпечного та сприятливого для здоров'я соціального й фізичного середовища, а з другого боку, вимагають від них визначеної прихильності до проведення в цьому напрямку роботи. ЄРБ ВООЗ, КЄС і ЄС ухвалили підтримку зусилль зі створення Європейської мережі шкіл сприяння здоров'ю і визначили її мету і завдання. Мета шкіл сприяння здоров'ю полягає в *забезпеченні* здорового способу життя для всього шкільного колективу, створюючи навколишнє середовище, сприятливе для зміцнення здоров'я.

Поява концепції привернула увагу світової спільноти до проблеми забезпечення ЗСЖ учасників навчально-виховного процесу та прийняття управлінських рішень з означених питань. Результатом і доказом реальних досягнень роботи шкіл сприяння здоров'ю став перший офіційний програмний документ – звіт «Школа здоров'я» (Єврозвіт 13017), поданий на Європейській конференції з санітарної освіти й профілактичної роботи в школах (Дублін, 1990). У наступні роки подальша співпраця ВООЗ з КЄС, ЄС зосереджується на інформаційно-методичному забезпеченні діяльності ШСЗ. Започатковано проведення Європейських літніх шкіл із навчання здоров'я з метою розвитку кадрового потенціалу.

Об'єднавчі процеси характерні для Європи цього часу. Таку ж політику виконує ЄМШСЗ. Вона ініціювала першу зустріч представників країн

Центральної і Східної Європи (Копенгаген, 1990) та першу зустріч Національних координаторів ЄМШСЗ країн Центральної та Східної Європи (Прага). У рамках співпраці ВООЗ, ЮНЕСКО та ЮНІСЕФ проведені консультації (Женева, 1991 р.) з розробки стратегії для всебічного навчання в школах здоров'я.

Офіційним роком створення Європейської мережі шкіл сприяння здоров'ю за підтримки трьох міжнародних організацій (ЄС/КЄС/ВООЗ) вважають 1992 рік. При плануванні спільної роботи із заснування зазначеної мережі шкіл були враховані рекомендації Конференції ЄС, КЄС і ВООЗ щодо розвитку санітарної освіти (Страсбург, 1990 р.). Таке співробітництво відповідає як нинішнім пріоритетам ВООЗ в галузі зміцнення здоров'я населення, так і духові резолюції Ради ЄС від 23 листопада 1988 року «Про проведення санітарної освіти в школах: висновки Європейської конференції з санітарної освіти й профілактичної роботи в школах» (Дублін, 1990 р.).

Першими членами цієї спілки стало 9 країн: Бельгія (фл.), Чеська Республіка, Данія, Греція, Угорщина, Ісландія, Польща, Хорватія, Швеція. Важливим фактом, на нашу думку, стало одночасне залучення до мережі країн Західної та Центральної Європи. На думку Х. Макдональд та Е. Зігліо, в тогочасному швидкозмінюваному суспільстві постсоціалістичних країн, насамперед у молоді, відсутні послідовні і збалансовані погляди на повсякденне життя, їх ідентифікація з культурними цінностями, стосунки з батьками, ровесниками і вчителями [11]. Визнання потенційної значимості цього феномена і зумовило спрямування тренінгів у рамках ЄМШСЗ на виховання самоповаги і самосвідомості у вчителів, учнів і батьків

Значна кількість заходів, що відбулися цього року за участю ЄС/КЄС /ВООЗ, стосувалися розвитку кадрового потенціалу для новоствореної мережі. Серед них: Селфордський університет: тренінги і семінари для Національних координаторів з ЄМШСЗ (Селфорд, ВООЗ); тренінговий семінар для вчителів ЄМШСЗ (Будапешт, ЄС/КЄС /ВООЗ).

У наступні роки кількість членів мережі стрімко зростала. 1993 року до неї вступило ще 14 країн: Албанія, Австрія, Болгарія, Велика Британія, Естонія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Словаччина, Словенія, Іспанія, Норвегія, Швейцарія. Це й зумовило потребу у проведенні Першої ділової зустрічі Національних координаторів ЄМШСЗ (Страсбург, 1993) та Європейської конференції з безпеки здоров'я (Нурвийкерхаус, 1993, СЕС) [2].

Європейські експерти та провідні інституції визначили, що школи сприяння здоров'ю активно намагаються: підтримувати здорове довкілля, зменшуючи ризик, що пов'язаний з їжею, будівництвом, відсутністю спортивних майданчиків, можливості дозвілля тощо; виховувати почуття відповідальності за здоров'я індивідуальне, сімейне і спільноти; підтримувати здоров'я шляхом здорового способу життя і реально можливих і привабливих варіантів здоров'я; надати можливість учням досягти свого фізичного, психологічного і соціального потенціалу й активно сприяти самоповазі учнів; зробити зрозумілими для персоналу та учнів соціальні завдання школи і її потенціал у впровадженні здоров'я; розвивати добрі стосунки між персоналом і учнями, між учнями в повсякденному житті школи і налагодити міцний зв'язок між ланками школа-дім-спільнота; використовувати потенціал спеціалістів та різноманітних джерел у спільноті для надання порад і підтримки в навчанні здоров'я і сприянні йому; планувати програми неперервного навчання здоров'я; створити базу знань про здоров'я і навички в здобуванні інтерпретації і використанні інформації, пов'язаної зі здоров'ям (ЄМШСЗ, 1993).

Підтримати діяльність шкіл мережі у впровадженні поставлених завдань можливо за умови інтеграційних і міждисциплінарних підходів до сприяння здоров'ю молоді регіону. Таке резюме повторно (аналогічний висновок, Кент, 1980) проголосила Комісія європейських спільнот (СЕС) і Рада Європи (СЕ). Того ж 1993 р. було винесено остаточне рішення про укладання спільної угоди між трьома великими Європейськими організаціями: ВООЗ, СЕС і СЄ – про колективну відповідальність за майбутній розвиток. Зусилля цих трьох організацій та результат, що був досягнутий, мали значний заохочувальний

вплив на світову політику взагалі та освітню зокрема з питань забезпечення ЗСЖ молоді.

Від 1994 року отримали статус члена Європейської мережі шкіл сприяння здоров'ю такі країни: Бельгія (фр.), Кіпр, Ізраїль, Італія, Мальта, Нідерланди, Португалія, Румунія, Туреччина, Фінляндія, Франція. На травень 1994 року мережа налічувала 27 країн і більш ніж 360 проектних шкіл.

У березні 1995 року Україна і Росія стали членами Європейської мережі шкіл сприяння здоров'ю. Вступ України до спільноти шкіл сприяння здоров'ю свідчив про пріоритети державної політики у галузі збереження здоров'я молоді та забезпечення її ЗСЖ.

Перша конференція Європейської мережі шкіл сприяння здоров'ю (Салонікі Халкідікі, Греція, 1997) стала свідченням підтримки проекту учасниками конференції, які представляли погляди широкого кола професійних діячів із 43-х країн. Підготована резолюція обстоювала дії урядів, спрямовані на втілення концепції шкіл сприяння здоров'ю у всіх країнах Європи та формування відповідної політики, включаючи законодавство та механізми реалізації. У резолюції визначені 10 принципів, які необхідні для реалізації всього потенціалу шкіл сприяння здоров'ю:

1. *Демократія.* Грунтується на демократичних принципах, які сприяють процесам навчання, становлення особистості, соціального розвитку й охорони здоров'я.

2. *Справедливість.* Надає всім рівний доступ до усього спектру можливостей у царині освіти і виховання.

3. *Забезпечення повноважень і реальної компетенції.* Досягається за допомогою високоякісної політики і практики в галузі освіти шляхом безпосередньої участі в ухваленні найважливіших і відповідальних рішень.

4. *Шкільне середовище*. Містить регулювання і моніторинг заходів охорони здоров'я та безпеки, а також впровадження відповідних структур управління.

5. *Навчальні плани та програми.* Стимул для особистого і професійного розвитку та становлення тих, хто що навчається.

6. *Підготовка та навчання викладачів*. Інвестиція у здоров'я, а також в освіту. Законодавство поряд із забезпеченням належних стимулів та заохочень повинно спрямовувати й орієнтувати у структурному відношенні навчання викладачів.

7. *Визначення ступеня успішності.* Засіб підтримки та надання реальних можливостей і повноважень, а також процес, за допомогою якого принципи ШЗС можуть бути застосовані для досягнення максимальної ефективності та користі.

8. *Співробітництво*. Розподіл відповідальності і тісна співпраця між міністерствами є основною вимогою стратегічного планування стосовно ШСЗ. Міжгалузева співпраця, що проявляється на державному рівні, знаходить своє відображення на регіональному та місцевому рівнях.

9. *Залучення громади*. Діючи на засадах партнерства, школи, батьки, місцева громадськість і населення можуть позитивно вплинути на створення такого соціального та фізичного середовища, яке б сприяло поліпшенню здоров'я та підвищувало можливість того, що учні стануть активними громадянами у своїх місцевих громадах.

10. *Неперервність та сталість.* Урядові структури усіх рівнів повинні виділяти ресурси на завдання сприяння здоров'ю в школах. Ці капіталовкладення позитивно впливатимуть на довгостроковий, стійкий і стабільний розвиток суспільства в дедалі ширших масштабах. Населення, громадськість щораз більшою мірою ставатимуть джерелом засобів, ресурсів та можливостей для своїх шкіл.

Таким чином, резолюція визначала подальшу міжнародну політику щодо забезпечення промоції здоров'я через освіту і зобов'язувала до активної діяльності держав-учасників. Найважливішими, на нашу думку, стратегічними рішеннями стали визнання: *ШСЗ як інвестиції для освіти, здоров'я і*

*демократії та те, що кожна дитина і молода людина в Європі має право і повинна мати можливість навчатися в школі сприяння здоров'я.*

Організація діяльності ЄМШСЗ вимагала певних підходів. Для цього був використаний досвід ВООЗ в менеджменті великих мереж. Було запропоновано децентралізоване управління мережею, а загальну координацію проекту повинен виконувати технічний секретаріат. Суттєві вимоги були визначені також і щодо ефективного менеджменту і координації в школах на національному і місцевому рівнях:

- згода міністрів охорони здоров'я і освіти; призначення на посаду Національного координатора проекту Шкіл сприяння здоров'ю;

- утворення (де дозволено) Дорадчої Ради або Правління;

- ідентифікація і залучення на національному рівні Центру підтримки;

- призначення менеджера шкільного проекту в кожній приєднаній до Проекту школі.

За питання стратегічного планування і підтримки мережі шкіл відповідальність було покладено на міжнародний комітет із планування (МКП), у який входять представники трьох відповідних організацій (КЄС, ЄС, ВООЗ). Його функції полягали у визначенні тих умов, що повинні виконувати держави-члени проекту ШСЗ, національні координатори і школи-учасниці для забезпечення і успішного розвитку згаданої мережі шкіл; забезпеченні зв'язку з центрами підтримки проекту ШСЗ і національними координаторами, а також координації роботи; розробці плану підготовки відповідних кадрів (наприклад, у літніх школах); сприянні процесові «побратання» шкіл і розвиткові інших форм обмінів для проведення проекту; підтримці оцінювання виконання проекту й аналізі здобутих результатів; організації нарад із усіма партнерами мережі шкіл «зміцнення здоров'я»; плануванні відвідувань шкіл на місцях.

Аналіз функцій МКП дає підстави стверджувати, що його діяльність полягала у забезпеченні процесу впровадження проекту. У такий спосіб МКП об'єднував зусилля, забезпечував зв'язки і надавав кращі можливості для успіху всіх учасників мережі ШСЗ. Завдяки своїй унікальній, на час укладання,

трипартійній угоді, ЄМШСЗ значно виграла. Це дало змогу досягти спільного бачення; спільного порядку дій: узгоджених пріоритетів та відкритості власних інтересів; взаємної поваги та довіри.

**Висновок.** Таким чином, ЄМШСЗ створила синергетичний ефект і сприятливий альянс для інвестицій у здоров'я і загальне благополуччя. В межах мережі можливий обмін ідеями, інформацією, інноваціями і моделями вдалої практики й можна забезпечувати урівноваження можливостей для зміцнення здоров'я в школах у різних частинах Європи навіть за умов обмеженого бюджету. Усе це сприяло розвиткові ЄМШСЗ на теренах Східної Європи, в тому числі в Україні.

**Перспективи подальших розвідок.** Виконане дослідження виявило доцільність подальшого дослідження еволюції державної освітньої політики України з питань забезпечення ЗСЖ молоді на сучасному етапі.

**Література.**

1. Василенко Н. Л. Європейська освіта про здоровий спосіб життя: етапи великого шляху / Н. Л. Василенко // Відродження. – 2000. – № 3. – С. 7–10.

2. Екологічне громадське здоров'я : від теорії до практики / пер. з англ. О. В. Конгурцева [та ін.]. – Кам'янець-Подільський, 2002. – 289 с.

3. Эндрюс Д. Роль образования в пропаганде здорового образа жизни в XXI ст. / Д. Эндрюс // Физическое воспитание и спорт в школах зарубежных стран : темат. подборка. – М., 1992. – Вып. 1. – С. 27–31.

4. Здоров'я нації : міжгалузева комплексна програма на 2002–2011 рр. / Затв. постановою № 14 КМУ від 10.01.2002. – К., 2002. – С. 15–17.

5. Комарова Н. М. Формування здорового способу життя : київський досвід / Н. М. Комарова [та ін.] : українсько – канадський проект "Молодь за здоров'я". – К., 2001. – 56 с.

6. Моніторинг школи культури здоров'я / С. В. Кириленко [та ін.]. – Х. : Основа, 2008. – 175 с.

7. Терещенко В. І. Розвиток та здоров'я людини в європейській системі освіти / В. І. Терещенко, В. П. Чаплигін. – Ірпінь : НУДПС України, 2008. –200 с.

8. Трагедія, якої можна уникнути : Подолання в Україні кризи здоров’я людини. Досвід Європи – К. : ВЕРСО-04, 2009. – 72 с.

9. Шахненко В. Школи ЗСЖ та БЖД : концепція / В. Шахненко, Є. Цуканова // Освіта, 2001. – 28 лист. – 5 груд. – С. 6–8.

10. Яременко О. О. Формування здорового способу життя молоді: стратегія розвитку українського суспільства / О. О. Яременко, О. В. Вакуленко, Ю. М. Галустян [та ін.] – К. : Держ. ін-т проблем сім’ї та молоді, 2005. – 160 с.

11. Health Targets in Europe : learning from experience / Matthias Wismar, Martin McKee, Kelly Ernst. [et el] // World Health Organization. – 2008. – Observatory Studies Series No 13. – 165 p.

**УДК**

**Богданова Наталія Василівна**
*здобувач кафедри державного управління*
*та місцевого самоврядування*
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## Мотивація професійної діяльності молодих державних службовців як шлях до зменшення плинності кадрів

У статті розглядаються засоби підвищення ефективності державної служби шляхом зменшення плинності кадрів. Розглядається процес управління плинністю кадрів на державній службі.

Ключові слова: державна служба, мотивація, плинність кадрів.

*Постановка проблеми.* Одною із головних проблем сучасної державної служби є проблема плинності кадрів. Стабільність колективу державних службовців є важливим чинником ефективності функціонування органу виконавчої влади. В той же час, висока плинність кадрів має значні негативні наслідки: втрачаються значні кошти з бюджетів різних рівнів, витрачені на навчання або підвищення кваліфікації працівників, які залишають державну службу; необхідні додаткові кошти на навчання прийнятих державних службовців; продуктивність праці в організації знижується: продуктивність праці нових працівників нижче середнього рівня на 10-20% [189]; продуктивність праці державних службовців, які вирішили залишити державну службу перед вивільненням також значно знижується; у період між звільненням та прийомом нового працівника додаткове навантаження лягає на плечі працюючих.

У 2009 році в Україні державну службу залишили майже 40 тисяч державних службовців, або кожний десятий працюючий. Майже кожен другий державний службовець звільняється за власним бажанням. Серед звільнених за власним бажанням державних службовців – 83% спеціалістів, на посадах яких працює переважно молодь. Такий стан справ призводить до зменшення стабільності функціонування органів публічної влади, і, як наслідок, стабільності у суспільстві.

**Невирішені проблеми.** Все це негативно впливає на ефективність економічних, соціальних, політичних та духовних перетворень, які відбуваються в країні, що, в свою чергу, веде до послаблення соціальної бази підтримки державної влади, зниження її авторитету. Тому сьогодні важливо досягти підвищення професійного рівня кадрового корпусу державної служби та знайти ті мотиваційні

впливи, які створять умови для відкриття потенціалу кожного службовця та дозволять зробити державну службу ефективною, стабільною і привабливою.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій*. Як показали результати огляду наукової літератури, останнім часом зросла кількість досліджень у площині підвищення ефективності діяльності державних службовців. Ця тема розглядається у публікаціях та працях Н. Артеменко, В. Бондаря, Ю. Гладкіх, О. Дьоміна, А. Колота, Н. Крещенко, В. Марцинкевича, І. Мельник, Г. Щекина. Предметом розгляду публікацій є шляхи підвищення ефективності державного управління, у тому числі через зменшення плинності кадрів. Щорічно головним управлінням державної служби України готуються аналітичні довідки щодо плинності кадрів на державній службі. Вивченню проблеми плинності кадрів присвячені публікації О. Крушельницької, О. Ліплянської, І. Чернобиль. Проте причини та шляхи зменшення плинності кадрів молодих державних службовців залишаються мало дослідженими.

*Ціллю статті* є здійснення аналізу причин плинності кадрів на державній службі, визначення груп державних службовців, для яких найбільш характерною є плинність кадрів та удосконадення шляхів зменшення плинності кадрів.

*Виклад основного матеріалу.* З економічної точки зору під плинністю кадрів озуміють сукупність звільнених працівників – за власним бажанням, за прогули й інші порушення трудової дисципліни. З точки зору менеджменту плинність персоналу – це втрата людського ресурсу та витрати сил, умінь і часу для відновлення ефективної роботи колективу. У психології плинність кадрів розглядається, як зміни у складі членів організації, за якими одні співробітники звільняються, а їх посади заміщають нові люди. Урім того, цей термін стосується членів організації, що вибувають, та визначає звільнення співробітника та його внутрішні психологічні реакції при цьому як багатовимірний процес [3].

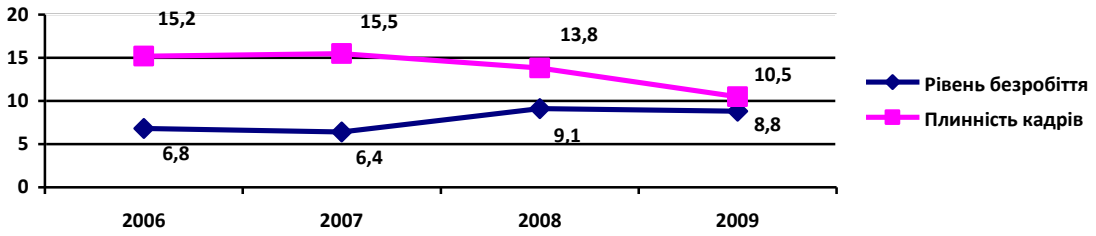
Пли́нність кадрів у широкому розумінні – це рух кадрів в організації, який обумовлений незадоволеністю працівників якими-небудь елементами виробничої ситуації або незадоволеністю адміністрації виробничою поведінкою працівника. Плинність кадрів характеризується коефіцієнтом плинності кадрів, який визначається як співвідношення чисельності чи кількості працівників, звільнених за порушення трудової дисципліни і за власним бажанням до середньоспискової чисельності працівників. Природний рівень плинності кадрів знаходиться в межах 3 – 5%. [4]

Хоча на державній службі в Україні за останні чотири роки спостерігалась тенденція до стрімкого зменшення плинності кадрів (за цей період плинність кадрів зменшилась на 4,4%), вона залишається не стабільною. У 2009 році державну службу залишили 10,5 % від загальної кількості працюючих.

На плинність кадрів впливають зовнішні чинники. Як видно із діаграми 1, чим вище загальний рівень безробіття в країні, тим менше плинність кадрів.

*Діаграма 1*

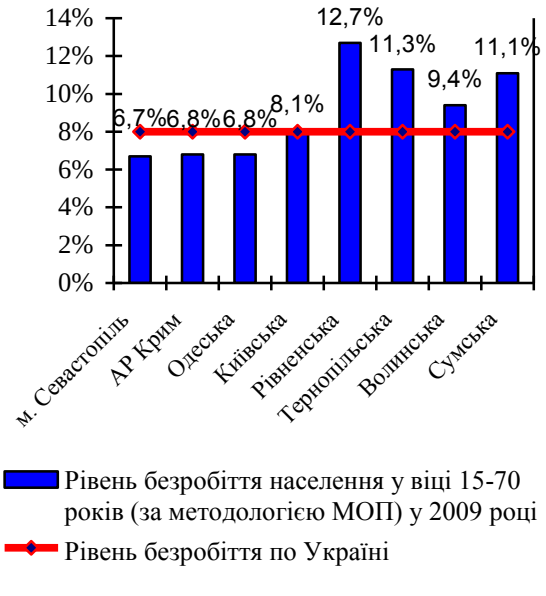
**Рівні плинності кадрів на державній службі та рівень безробіття**




Цю ж тезу підтверджує аналіз регіонального розрізу звільнень за власним бажанням. На діаграмах 2 та 3 відображені області з найвищим і найнижчим рівнем безробіття та найбільшим і найменшим відсотком вибулих з державної служби за власним бажанням, у порівнянні з відповідними середніми показниками по Україні.

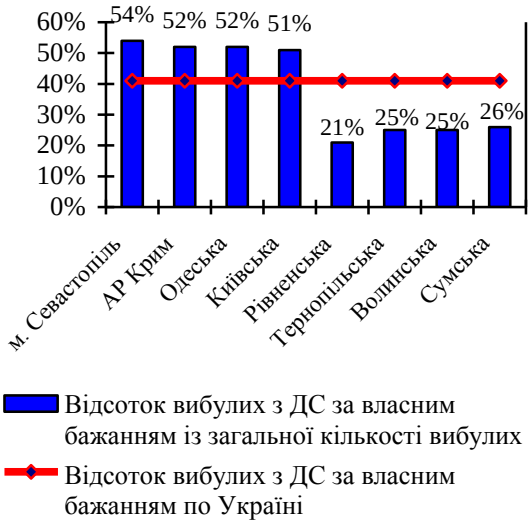
*Діаграма 2*

**Області з найвищим та найнижчим рівнями безробіття**




*Діаграма 3*

**Області з найбільшим та найменшим відсотком вибулих з державної служби за власним бажанням**



Як видно із діаграм, найвищою плинність кадрів є у тих регіонах, де спостерігаються найменший рівень безробіття: у м. Севастополь (54,1%), Одеській області (51,5%), у АР Крим (52,1%), Київській області (50,9%), Дніпропетровській області (49,5%), найнижчою – у Рівненській області (20,8%), Тернопільській та Волинській областях по - (24,8%).

Тому актуальним на сьогоднішній день постає управління плинністю кадрів, що включає наступні етапи: визначення рівня плинності кадрів; визначення рівня втрат від плинності кадрів; визначення груп працівників, для яких найбільше притаманна проблема плинності кадрів; визначення зовнішніх та внутрішніх причин плинності кадрів; розробка плану заходів, спрямованих на зменшення плинності кадрів; моніторинг проведених заходів.

Плинність кадрів на державній службі оцінюється як відношення кількості працівників, що звільнились за різними причинами, до загальної чисельності державних службовців. Використовуючи показник «загальна плинність кадрів» можна оцінити масштабність плинності кадрів в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування в цілому, за категоріями посад та в кожному регіоні зокрема. Такий аналіз здійснюється щорічно Головним управлінням державної служби України.

Причини звільнень державних службовців умовно можна об’єднати в чотири групи: за власним бажанням; у зв’язку із досягненням граничного віку перебування на державній службі; у зв’язку з виходом у відставку, закінченням (припиненням) повноважень, скороченням, реорганізацією (ліквідацією) установи; за іншими причинами (звільнення за угодою сторін, за ініціативою власника, у порядку переведення на іншу роботу, за порушення законодавства з питань боротьби з корупцією тощо).

Аналіз динаміки плинності кадрів на державній службі за 2005–2009 роки з урахуванням причин звільнення показує, що: плинність кадрів за власним бажанням поступово зменшується (з 7,4 % у 2005 до 4,3 % у 2009 році); залишається найнижчим та стабільним показник звільнень державних службовців у зв’язку з виходом у відставку, закінченням (припиненням) повноважень, скороченням, реорганізацією (ліквідацією) установи (0,3 % у 2008 та у 2009 роках); плинність з інших причин (за угодою сторін, за ініціативи власника, у порядку переведення у інші організації, за

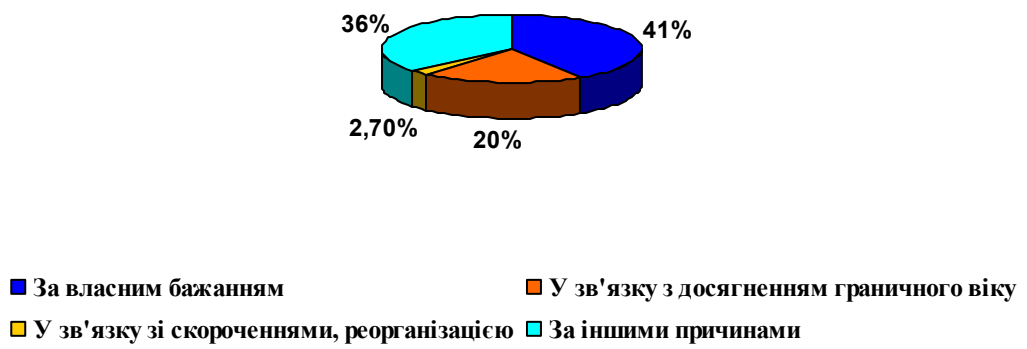
порушення законодавства з питань боротьби з корупцією) зменшилась з 6,6 % у 2005 році до 3,8 % – у 2009 році.[62].

У загальній структурі вибулих з державної служби у 2009 році 41% державних службовців звільнилися за власним бажанням; 20% - у зв'язку із досягненням граничного віку перебування на державній службі; 2,7% - у зв'язку з виходом у відставку, закінченням (припиненням) повноважень, скороченням, реорганізацією (ліквідацією) установи; 36% - за іншими причинами.

Структура вибулих із державної служби представлена на діагарамі 4.

*Діаграма 4.*

**Структура вибулих з державної служби у 2009 році**




Враховуючи те, що за іншими причинами звільняється кожний третій державний службовець, доцільно для аналізу причин таких звільнень визначати кількість звільнених державних службовців за угодою сторін, за ініціативи власника, у порядку переведення у інші організації.

За статистичними даними Головного управління державної служби України стабільно високою залишається плинність кадрів в Адміністрації Президента України, обласних державних адміністраціях та урядових органах державного управління. У таблиці 1 відображені показники плинності кадрів за останні 5 років в цих органах.

*Таблиця 1.*

**Показники плинності кадрів в окремих органах влади**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Секретаріат/Адміністрація Президента України | 16,2% | 18,1% | 43% | 17% | 20,4% | 19,7% |
| обласні, Київська та Севастопільська міські | 17,6% | 29,7% | 18% | 20% | 18,6% | 13,6% |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| адміністрації | | | | | | |
| ЦОВВ зі спеціальним статусом | 21,7% | 19,6% | 14% | 13,8% | 15,2% | 14,0% |

З таблиці видно, що зміна політичного керівництва держави обумовлює зростання плинності кадрів у відповідних роках. Аналіз даних щодо плинності кадрів на державній службі показує, що через політичні чинники з державної служби звільнено у 2005 році близько 9600 осіб, у 2006 – близько 3600.

Однією із головних проблем державної служби сьогодні є її політизація, яка зумовлює значну плинність кадрів серед керівників. На вищих керівних посадах цей показник під час змін Уряду сягає майже 90%. У західних демократіях поняття плинності кадрів на державній службі відсутнє як таке, натомість конкуренція за вакантні посади, що з'являються, є надзвичайно високою. Наприклад, у Франції конкурс на деякі посади державної служби перевищує 2 тис. осіб. Для порівняння: в Україні конкурс на посаду державної служби становить 0,67 - тобто менше однієї особи на одне місце. Конкурс на посади першої та другої категорій (біля 1,5 тис. посад) Законом України "Про державну службу" не передбачається.

Заходи, спрямовані на зменшення плинності кадрів принесуть результати лише тоді, якщо вони будуть спрямовані на конкретну цільову групу, для якої проблема плинності кадрів є найбільш актуальною.

Серед загальної кількості вивільнених у 2009 році 74,4% - спеціалісти, 25,6% - керівники. Загальна плинність керівників становить 10%, спеціалістів – 10,7%.

У таблиці 2 відображено причини вивільнення керівників та спеціалістів різних категорій.

*Таблиця 2*

**Причини вивільнення державних службовців**

| | **За власним бажанням** | **Досягнення граничного віку, відставка** | **Закінчення повноважень, скорочення ліквідація установи** | **З інших причин** |
|---|---|---|---|---|
| Керівники | 27,4% | 36,8% | 3,7% | 32% |
| Спеціалісти | 45,6% | 14,6% | 2,4% | 37,3% |

Таким чином, головною причиною звільнень керівників є досягнення граничног віку та відставка, майже кожний другий спеціаліст звільняється за власним бажанням.

У групі керівників найвища плинність кадрів серед посадовців, які займають I-II категорії посад (19,8% та 13,3% відповідно).

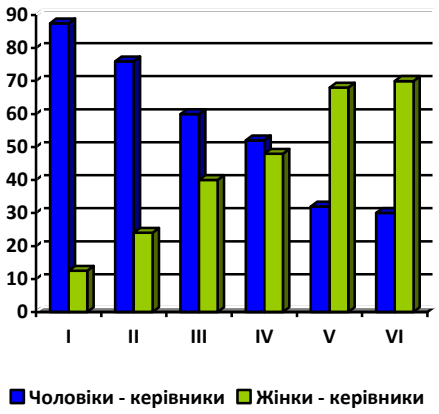
У групі спеціалістів найвища плинність кадрів серед державних службовців IV категорії. Варто зауважити, що в розрізі кожної, крім третьої, категорій посад спеціалістів плинність кадрів вища за середній показник.

Оскільки основною причиною звільнень за власним бажанням є слабка мотивація професійної діяльності, і у загальній структурі вибулих з державної служби ця складова є найбільшою, доцільно визначити групу державних службовців, яка найчастіше залишає державну службу за власним бажанням. Необхідність у додатковому дослідженні цільової групи виникла через відсутність державної статистики щодо вибулих з державної служби за статтю та віком за різними причинами.

На діаграмах 5 та 6 показано кількість державних службовців, які займають посади керівників та спеціалістів за категоріями та статтю.

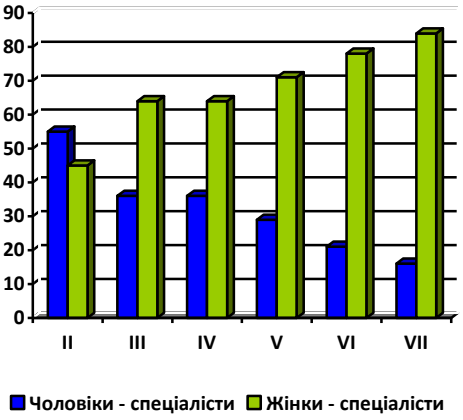
*Діаграма 5*

**Кількість державних службовців, які займають посади керівників категоріями та статтю**




*Діаграма 6*

**Кількість державних службовців, які займають посади спеціалістів за за категоріями та статтю**




Таким чином, більшість посад з найвищим рівнем плинності кадрів займають жінки.

Аналіз віку державних службовців, які займають керівні посади та посади спеціалістів показав, що 30,2% керівників та 57,7% спеціалістів – молоді державні службовці віком до 35 років.

У таблиці 3 відображений розподіл державних службовців, які працюють в Адміністрації Президента України, обласних, Київській та Севастопільській міських

адміністраціях, в яких плинність кадрів найвища, за статтю та віком. Із таблиці видно, що 45,8% працюючих в Адміністрації Президента України жінок мають вік до 34 років (чоловіків до 34 років – 31,7%); питома вага молодих жінок в обласних, Київській та Севастопільській міських адміністраціях становить 44,7% (молодих чоловіків - 31,8%).

*Таблиця 3*

**Розподіл державних службовців за статтю та віком в окремих органах виконавчої влади**

| | **До 27 років** | | **28-34 роки** | | **35-45 років** | | **Чоловіки 46-54 Жінки 46-49** | | **Чоловіки 55-59 Жінки 50-54** | | **Досягли граничного віку** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Чоловіки** | **Жінки** | **Чоловіки** | **Жінки** | **чоловіки** | **Жінки** | **чоловіки** | **жінки** | **Чоловіки** | **Жінки** | **Чоловіки** | **жінки** |
| Секретаріат / Адміністрація Президента України | 8,0 | 11,3 | 23,7 | 34,5 | 26,7 | 26,5 | 25,9 | 8,4 | 13,5 | 17,5 | 2,2 | 1,8 |
| обласні, Київська та Севастопільська міські адміністрації | 17,1 | 22,1 | 14,7 | 22,6 | 17,6 | 24,1 | 28,3 | 13,0 | 20,7 | 16,7 | 1,6 | 1,5 |

Отже, при плануванні заходів щодо зменшення плинності кадрів необхідно враховувати, що основною цільовою групою, на яку вони мають бути спрямовані є молоді спеціалісти, переважно жінки.

Таким чином, для вирішення цієї проблеми використання лише загального значення рівня плинності кадрів на державній службі недостатньо.

Визначення того, які саме групи державних службовців за віком та статтю залишають державну службу частіше і з чим це пов’язано, дозволить зробити кадрову політику гнучкою та результативною щодо зменшення плинності кадрів. Цей коефіцієнт може характеризуватися як відношення кількості звільнених за всіма причинами в даній групі до загальної кількості державних службовців цієї групи. Умовно назвемо його груповим коефіцієнтом. Відношення загального коефіцієнта плинності кадрів та групового коефіцієнта (коефіцієнта інтенсивності плинності кадрів) показує наскільки актуальна проблема плинності кадрів у визначеній групі державних службовців. Якщо їх відношення дорівнює 1, це може свідчити про

середній рівень плинності кадрів. Свідченням стабільності тієї чи іншої групи є коефіцієнт інтенсивності плинності кадрів менший за 1.

Коефіцієнт інтенсивності плинності кадрів може бути інструментом при проведенні моніторингу здійснених заходів щодо зниження плинності кадрів.

Причини звільнення тісно пов'язані з факторами, під якими розуміють: зміст і організацію праці; систему морального та матеріального стимулювання; організацію виробництва й управління; стиль керівництва, взаємостосунки у колективі; систему професійного просування.

Фактори, за мірою можливого цілеспрямованого впливу, можуть бути повністю керованими (умови праці і побуту), частково керованими (задоволеність колективом, взаємостосунками, формами мотивації) і не керованими (демографічні, природно-кліматичні фактори). Цілеспрямовано впливаючи на перші і другі, можна суттєво знизити плинність кадрів [2].

Виявлення мотивів, які викликають плинність кадрів може проводитися кадровою службою за допомогою анкетування, бесід із працівником, який звільняється, а також з його колегами і начальниками.

Для вивчення основних мотивів плинності кадрів і прогнозування подальших тенденцій потрібен постійний зворотний зв'язок з працівниками та моніторинг заходів, запланованих з метою зменшення плинності кадрів.

*Висновки та пропозиції.* Незважаючи на тенденцію до зниження плинності кадрів за останні 5 років, державна служба залишається не стабільною. Зниження рівня плинності кадрів у 2009 році не є наслідком дій, спрямованих на підвищення стабільності державної служби. Багато в чому це зумовлено кризовими явищами в економіці України.

Причинами високої плинності кадрів є політизація державної служби та слабка мотивація державних службовців.

Управління плинністю кадрів має здійснюватись на основі: визначення рівня плинності кадрів; визначення рівня втрат від плинності кадрів; визначення груп працівників, для яких найбільше притаманна проблема плинності кадрів; визначення причин плинності кадрів; розробки плану заходів, спрямованих на зменшення плинності кадрів; моніторингу проведених заходів.

Найчастіше залишають державну службу спеціалісти віком до 35 років, переважно жінки. Найбільше це помітно на обласному і центральному рівнях (у місцевих (особливо, районних) державних адміністраціях плинність кадрів значно менша через високий рівень регіонального безробіття).

У загальній структурі вибулих з державної служби у 2009 році 77% державних службовців звільнилися за власним бажанням або іншими причинами, що зумовлено незадоволеністю своєю професійною діяльністю.

З метою ефективного управління плинністю кадрів необхідно:

1. Визначати групи державних службовцем за віком, статтю та місцем роботи, серед яких спостерігається найвищий рівень плинності кадрів (до щорічної статистичної звітності Головної державної служби України було б доцільно включити таблицю «Вибули з державної служби за статтю та віком») та при плануванні заходів, спрямованих на зменшення рівня плинності кадрів враховувати їх потреби.

2. Включити до щорічної оцінки державних службовців розділ «Мотивація професійної діяльності державних службовців».

3. Включити до програм курсів підвищення кваліфікації керівних кадрів навчального блоку щодо мотивації професійної діяльності працівників.

4. Систематично проводити моніторинг заходів, спрямованих на зменшення плинності кадрів.

Література:

1. Аналітична довідка щодо плинності кадрів на державній службі за 2005 – 2009 роки. Сайт Головдержслужби України. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=157657&cat_id=36406

2. Крушельницька О.В. Управління персоналом // http://library.if.ua/book/45/3055.html

3. Ліплянська О. Аналіз основних підходів до вивчення плинності персоналу в організаціях. http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpip/1/2009_24/RED_Zbirnyk24_12.pdf

*4.* Чернобиль І. Вплив плинності кадрів на дієвість управління персоналом в органах виконавчої влади України // Ефективність державного управління: зб. наук. пр., 2009. – Вип. 18/19. http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Edu/2009_18_19/fail/Chornobyl_I.pdf

**УДК 35.084.91**

**Єремійчук Ольга Данилівна**

*аспірант НАДУ при Президентові України*

# ПЕРЕБУВАННЯ У КАДРОВОМУ РЕЗЕРВІ ЯК СКЛАДОВА КАР`ЄРНОГО ЗРОСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ (ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ)

*Статтю присвячено проблематиці формування, навчання та використання кадрового резерву, як складової службового просування державних службовців в Україні, аналізу наявних проблем в цій сфері та пошуку нових актуальних підходів до їх вирішення.*

***Ключові слова:*** *державна служба, кадровий резерв державних службовців, просування по службі, професіоналізм.*

**Eremiychuk Olga**

# BEING A PERSONNEL RESERVE AS PART OF CAREER GROWTH STATE EMPLOYEE POLITICAL SITUATION (PROCEDURAL ASPECT)

*Article deals with the problems of formation, training and use of reserve personnel, as part of professional advancement of civil servants in Ukraine, the analysis of existing problems in this area and find new topical approach.*

***Key words:*** *public service, personnel reserve of civil servants, promotion, professional.*

# ПРЕБЫВАНИЕ В КАДРОВОМ РЕЗЕРВЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ КАРЬЕРНОГО РОСТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО (ПРОЦЕДУРНЫЙ АСПЕКТ)

*Статья посвящена проблематике формирования, учебы и использования кадрового резерва, как составляющей служебного продвижения государственных служащих в Украине, анализу имеющихся проблем в этой сфере и поиске новых актуальных подходов к их решению.*

***Ключевые слова:*** *государственная служба, кадровый резерв государственных служащих, продвижения, по службе, профессионализм.*

**Постановка проблеми.** Однією з передумов становлення в Україні професійної державної служби є ефективне використання такої форми кадрової роботи як перебування в резерві. Виявлення перспективних працівників, їх підготовка до більшого масштабу діяльності, гнучкі механізми висування постають в багатьох країнах передумовою комплектування державного апарату професійними та відповідальними посадовцями, здатними цілеспрямовано та оперативно вирішувати суспільно значущі завдання. Натомість у вітчизняних умовах про ефективність кадрового резерву поки що не йдеться. Зокрема, за статистичною інформацією Головдержслужби України, кількість працівників, призначених з кадрового резерву, у цілому по Україні складала у 2006 році усього 8 % від загальної кількості працівників; у 2007-му – 6,8 % ; а у 2008-му – 9,7 % [9; 10; 11]. Це свідчить про істотні негаразди як з формуванням кадрового резерву, так і його навчанням та використанням. Наявність об'єктивної потреби піднесення дієвості кадрового резерву та дефіцит відповідних теоретичних напрацювань спонукає до пошуку адекватних суспільним потребам механізмів та процедур роботи по відтворенню професійно підготовленого корпусу державних службовців.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дана проблема поки що не поставала предметом спеціальних досліджень. Водночас, окремим її сторонам приділяли увагу вітчизняні автори, які опікувалися питаннями правового регулювання державної служби та її розвитку – В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, С. Дубенко, О. Оболенський, О. Петришин, А. Рачинський та інші [4, 7, 12, 13, 15, 19]. Питання підвищення ролі резерву розглядалися у публікаціях, присвячених залученню молоді на державну службу [16, 17]. Окремі аспекти службової кар'єри працівників держапарату досліджувалися В. Андрушком, П. Павленчиком, С. Серьогіним [5, 14, 20]. Проблематика службового

просування у цьому контексті розглядалася і в працях зарубіжних дослідників, зокрема Г. Атаманчука, Д. Боссарта, К. Деммке, Ю. Старілова [6, 8, 21].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми та постановка мети.** Попри актуальність проблеми, залишаються недостатньо дослідженими співвідношення наявної нормативної моделі та практики формування кадрового резерву. Є потреба виявлення негативних чинників, які зумовлюють явну недостатність використання кадрового резерву. Видається доцільним пошук на цій основі незадіяних можливостей підвищення його ефективності як одного із засобів забезпечення кар'єрного характеру державної служби. У даній статті автор прагне певною мірою компенсувати ці прогалини, проаналізувавши наявний досвід використання кадрового резерву, та окреслити напрями і засоби підвищення його дієвості, розглядаючи перебування у резерві як необхідну складову кар`єрного зростання державних службовців.

**Мета.** З огляду на визначену мету автор у даній статі прагне досягнути наступних цілей: оцінити формальну модель кадрового резерву з огляду на її зміст та дієвість, розглянути практику формування персонального складу резерву, його навчання та використання для заміщення посад в державному апараті; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення роботи з кадровим резервом, розглядаючи його як об'єктивно необхідну складову службового просування працівників.

**Виклад основного матеріалу.** Чинним законодавством, зокрема ст. 28 Закону України «Про державну службу» визначено як необхідність створення кадрового резерву, так і його функціональне покликання. Зокрема йдеться про створення кадрового резерву «для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі» [1]. Тим самим, перебування у кадровому резерві визначається не тільки як потреба держави, але й сходинка у службовій кар'єрі осіб, покликаних виконувати завдання та функції цієї держави.

Ч. 3 ст. 28 даного закону передбачає затвердження урядом Положення про кадровий резерв державної служби, яке має визначити порядок

«формування і організації роботи з кадровим резервом» [2]. Між тим, Кабінетом Міністром України затверджено «Положення про формування кадрового резерву для державної служби» [2], в якому і за назвою, і змістовно зроблено наголос передусім на формуванні резерву. Проте, як показує практика, більш чи менш послідовне втілення нормативної моделі формування кадрового резерву не забезпечує ефективного використання останнього. Тому вже є підстави стверджувати, що в нормативній моделі є істотні прогалини, внаслідок яких недостатньо врегульованими є питання і навчання і,особливо, використання резервістів. При цьому є проблеми і щодо повноти врегулювання відносин, пов'язаних із формуванням кадрового резерву в державному апараті..

З огляду на мету комплектування якісного та професійного кадрового резерву для державної служби, законодавець, надто узагальнено підійшов до визначення критеріїв щодо відбору претендентів на включення до кадрового резерву. Такими критеріями визначені: професійна підготовка, успішне виконання службових обов'язків, ініціативність, навички роботи з комп'ютером та організаторські здібності. При цьому коло осіб, що можуть включатися до кадрового резерву є достатньо широким, починаючи від народних депутатів і закінчуючи випускниками вищих навчальних закладів. Натомість відсутні підстави для скільки-небудь об'єктивізованого визначення відповідності претендентів на конкретні посади (а саме так формується резерв) уже зафіксованим кваліфікаційним вимогам.

Саме тому, на наш погляд, кваліфікаційні вимоги до резервістів повинні бути конкретизованими, залежно від того, на яку посаду формується резерв. Але, окрім того, потрібен механізм виявлення цієї відповідності зафіксованим критеріям (хто і в якому порядку буде оцінювати обґрунтованість зарахування до резерву як передумову наступного використання резерву за призначенням).

Поки ж що доводиться вести мову про відсутність осмисленого, орієнтованого на перспективу та супроводжуваного детально розробленими і формалізованими процедурами вибору претендентів на включення до кадрового резерву. Внаслідок цього формування кадрового резерву органами

державної влади перетворилося на формальний процес. Стало звичним явищем, коли одні особи роками перебувають у кадровому резерві роками на посади, призначення на які регулярно здійснюються безвідносно використання того кадрового потенціалу, що мав би бути задіяний у таких випадках, і за законодавством України має назву кадрового резерву.

В контексті вдосконалення відбору претендентів на включення до кадрового резерву є сенс звернутися до конкурсної процедури прийому на державну службу. Ця процедура дозволяє дійти до певного висновку щодо професійної придатності претендентів на посаду в державному апараті. Водночас, проведення конкурсу винятково на конкретну вакантну посаду обумовлює виникнення становища, коли всі претенденти на цю посаду (окрім одного), виявляються надалі незатребуваними, незалежно від виявлених в процесі конкурсу якостей. Практично в таких випадках йдеться про неефективне використання ресурсів, оскільки виявлення найбільш гідного претендента потребує відповідних витрат. Між тим у випадку звільнення з посади через деякий час переможця конкурсу (в силу різних обставин, у т.ч. і просування по службі), державний орган знову стає перед необхідністю оголошувати конкурс. Запобігти як конкуренції конкурсу і резерву, так і нераціональному використанню державних ресурсів могло б обов'язкове включення до кадрового резерву на відповідні посади, щоб у випадку вивільнення певної посади керівник державного органу міг би оперативно заповнити вакансію, не вдаючись знову до проведення конкурсу.

Не менш важливими є питання про прийняття рішення щодо зарахування до кадрового резерву та про періодичність оновлення списку кадрового резерву. У випадку, коли мова йде про зарахування до кадрового резерву на посади першої-третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України, рішення має прийматися конкурсною комісією, за результатами конкурсу [3]. Зарахування до кадрового резерву на посади інших категорій здійснюється шляхом затвердження відповідного списку наказом чи

розпорядженням керівника державного органу. В окремих випадках – за погодженням з іншими органами, якщо для призначення на посади, на які формується кадровий резерв, передбачається погодження кандидатур з цими органами [2]. За цих умов професійність кадрового резерву залежить від вельми суб'єктивізованої оцінки керівників, які пропонуватимуть окремих осіб до кадрового резерву, та прийматимуть остаточне рішення. Ймовірно, якщо не усунення, то послаблення впливу суб'єктивного чинника могло б бути досягнуто шляхом попереднього опрацювання поданих кандидатур у спеціальній комісії з питань формування кадрового резерву, яка мала б створюватися у кожному державному органі.

Сенс кадрового резерву втрачається й за достатньо поширеної практики зарахування до нього за кілька днів до призначення. У такий спосіб формально кадровий резерв використовується, а фактично – ні. Запобігти цьому можливо, якщо запровадити обов'язковість певного терміну перебування в кадровому резерві (скажімо, не менше 6 місяців) до призначення на посаду, що дозволяло б використати перебування у резерві для навчання працівників. Дотримання цієї вимоги щодо посад, призначення на які може здійснюватися і реально здійснюється під переважаючим впливом певних політичних інтересів, могло б певним чином стримувати політизацію державної служби. Задля убезпечення кадрового резерву від швидкоплинних змін доцільно заборонити його перегляд частіше, ніж раз на півроку.

Викликає сумнів і невиправдане розширення кола претендентів на одну посаду. Тут було б варто виходити із наступного. За наявності менше двох резервістів практично вибору у випадку вивільнення посади немає. Тоді вибір є тільки між призначенням з резерву, або поза нього. А за розширення кола претендентів втрачається сам сенс резерву – у такий спосіб претендентами на посаду можна зробити багатьох. Тож схиляючись до визначення правилом формування резерву в кількості два претенденти на посаду, стимулюючи тим самим і їх підготовку до вступу на посаду, більш детальне визначення кількісних параметрів резерву мало б визначатися: а) специфікою посади; б)

необхідністю збереження можливості вибору при призначенні; в) забезпеченням реальності резерву.

Питання ефективності кадрового резерву не вичерпується лише його формуванням. Важливою стороною перебування в резерві є підготовка до вступу на посаду, що зумовлює необхідність постійного навчання працівників, зарахованих до резерву, спрямованого на підвищення їхнього професійного рівня. Видається необхідним нормативне закріплення обов'язку керівника державного органу направляти на навчання в першу чергу працівників, які перебувають в кадровому резерві на керівні посади. Варто унормувати обов'язок керівника органу провести протягом року стажування зарахованих до резерву осіб. Це дозволить не тільки сприяти розширенню обсягу теоретичних знань у резервістів, але й набуттю ними відповідних практичних навичок.

Однак найкращий резерв з ретельно відібраних і професійно підготовлених працівників, але без відповідних правових гарантій його використання, може залишитися незатребуваним. Законодавством про державну службу визначається, що особа, яка перебуває в кадровому резерві, може на розсуд керівника державного органу не проходити процедури конкурсного відбору для зайняття посади, або мати переваги при участі в конкурсі, якщо все таки братиме в ньому участь [2]. Для осіб, які не мають зазначеної переваги, це може бути суттєвим аргументом неучасті у конкурсі. А обмеження кола ймовірних претендентів звужує можливість вибору і знецінює конкурс, як форму кадрової роботи [18, с. 67].

Доцільно усунути альтернативність вказаних форм кадрової роботи. Видається слушним закріплення законодавцем норми щодо обов'язковості використання кадрового резерву для I–III категорій посад державних службовців за наявності вакансій. Окрім того, необхідно встановити, що особа, яка перебуває в кадровому резерві може призначатися, за наявності її згоди, без проходження процедури конкурсу. Але така процедура має застосовуватися виключно у випадку, коли цей працівник був зарахований до резерву на конкурсних засадах, або внаслідок проходження ним конкурсу. У тому

випадку, коли є потреба в погодженні кандидатури резервіста для призначення на ту чи іншу посаду, а кадровий резерв вже погоджувався з відповідними органами, погодження на призначення повинно вважатися автоматично отриманим.

Забезпечити обов'язковість використання кадрового резерву можливо шляхом впровадження державного контролю за виконання вимог щодо призначення кадрів в першу чергу з кадрового резерву. Засобами для здійснення такого контролю може стати унормування обов'язку керівника державного органу влади використовувати кадровий резерв за наявності вакансій та звітувати про його використання Окрім того, взаємопов'язаність даних щодо наявних вакансій та даних про використання кадрового резерву, зможе стати для Головдержслужби України, як спеціально уповноваженого ЦОВВ, та її територіальних органів додатковим засобом контролю.

**Висновки.** Розгляд питань формування, навчання та використання кадрового резерву як складової службового просування державного службовця показав, що він є одним із найбільш перспективних засобів такої побудови службової кар'єри, яка б забезпечувала інтереси як держави, так і особи, що уповноважена здійснювати її завдання і функції. Водночас, наявність істотних проблем, які не дозволяють цілеспрямовано та ефективно використовувати кадровий потенціал державної служби, змушує шукати напрями та засоби їхнього вирішення. З цією метою пропонується:

- змінити підхід до формування кадрового резерву, забезпечивши: всебічне врахування професійних знань, вмінь та навичок претендентів на зарахування до нього, об'єктивізацію їхнього відбору, оптимізацію кількісного складу резерву, унеможливлення постійного перегляду кадрового резерву;
- нормативно покласти на керівників обов'язок виявляти турботу як про підвищення теоретичного рівня резервістів, так і формування у них відповідних практичних навичок шляхом використання заочного та заочно-

дистанційного навчання, системних форм підвищення кваліфікації та стажування;

- законодавчо запровадити обов'язковість використання кадрового резерву для заповнення вакантних посад, віднесених до I – III категорії посад державних службовців;
- передбачити нормативне закріплення обов'язку керівника державного органу використовувати кадровий резерв для заповнення вакантних посад та звітувати про його використання;
- дозволити заповнення вакантних посад державних службовців без проведення конкурсу за умови призначення осіб з кадрового резерву, які були до нього зараховані на основі результату конкурсного відбору – з розширенням практики формування резерву на конкурсних засадах можливим є усунення наявного протиставлення конкурсного відбору кадровому резерву.

Необхідно внести відповідні зміни до законодавства про державну службу, яке регламентує основні підходи до формування, навчання та використання кадрового резерву. Водночас, Кабінет Міністрів повинен відповідні зміни конкретизувати окремим актом. Наприклад, Положення, яким на сьогодні визначаються засади формування кадрового резерву [2], слід доопрацювати як документ, де визначаються основи формування кадрового резерву, роботи з ним (навчання, стажування) та його подальшого використання.

Саме ці заходи дозволять перетворити кадровий резерв в такий елемент кар'єрного зростання державних службовців, який би всебічно враховував інтереси держави. Подальша розробка теми має певні перспективи в частині детального опрацювання процедур формування кадрового резерву, навчання кадрового резерву та його використання, а також розробки механізму контролю за ефективністю використання наявного кадрового потенціалу державної служби.

**Література.**

1. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 //Відомості Верховної Ради України . – 1993. – №52. – Ст.490

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 року № 199 «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» // Офіційний вісник України . – 2001. – № 9. – С. 259.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 року №272 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої – третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України //Офіційний вісник України. – 2009. – № 14. – С. 25.

4. Авер'янов В**.** Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 3. – С. 7–11.

5. Андрушко В. Формування кадрового резерву державної служби / О. Андрушко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 103–110.

6. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г. В. Атаманчук. – М. : РАГС, 2008. – 312 с.

7. Битяк Ю. Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / Ю.Битяк // Вісник Академії правових наук . – 2005. – № 4 . – С. 116–123.

8. Боссарт Д. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу в ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Боссарт Д., Деммке К.; [пер. з англ. О. М. Шаленко]. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.

9. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2006р.) [Електронний ресурс] / Головне управління державної служби України. Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66078&cat_id=36406.

10. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2007 р.) [Електронний ресурс] / Головне управління державної служби України. Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=101455&cat_id=36406.

11. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2008 р.) [Електронний ресурс] / Головне управління державної служби України. Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=157657&cat_id=36406.

12. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник / Дубенко С. Д.; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.

13. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю.Оболенський. – К. :КНЕУ, 2006. – 472с.

14. Павленчик П. Службова кар'єра державних службовців: визначення і особливості / П. Павленчик, Б. Цимовський // Вісник державної служби України. – 1999. – № 1. – С. 86–98.

15. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А. В.Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с

16. Плахотнюк Н. Г. Проблеми і шляхи залучення молоді на державну службу в Україні / Н. Г.Плахотнюк // Український соціум. – 2005. – № 4. – С. 84–92.

17. Полтавський В. Молодь і державне управління: реалії сьогодення у площині кадрового забезпечення державної служби / В.Полтавський // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 15–23.

18. Райт Г. Державне управління / пер. з англ.. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик / Глен Райт.- К.: Основи, 1994.- 191 с.

19. Рачинський А. Професіоналізм – як основа діяльності державних службовців / А. Рачинський // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С.22–30.

20. Серьогін С. Організація кар'єри державного службовця як засіб попередження і запобігання корупції / С. Серьогін, В. Хлуткова // Вісник УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 100–105.

21. Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование / Ю. Н.Старилов.- Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 456 с.

**Попов Сергій Афанасієвич,**
*заступник директора ОРІДУ НАДУ*
*при Президентові України з наукової роботи,*
*к.т.н., доцент.*
**Бєдєлєва Наталія Василівна,**
*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

# ПОСАДОВА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК НОВАТОРСТВО У ВИЗНАЧЕННІ НАВЧАЛЬНИХ ПОТРЕБ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Розглядаються визначення термінів «компетентність» у контексті визначення навчальних потреб службовців органів публічного управління. Аналізується двомірна матриця формально-логічного взаємозв'язку посадової компетентності та навчальних дисциплін як підгрунтя для формування навчальних програм.*

***Ключові слова:*** *професійне навчання, аналіз та визначення навчальних потреб, компетентність, професійна компетентність, соціальна компетентність, особистісна компетентність, посадова компетентність, матриця формально-логічного взаємозв'язку.*

**Попов Сергей Афанасиевич**
**Беделева Наталья Васильевна**

# ДОЛЖНОСТНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ КАК НОВАТОРСТВО В ОПРЕДЕЛЕНИИ УЧЕБНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Рассматриваются определения терминов «компетентность» в контексте определения учебных потребностей служащих органов публичного управления. Анализируется двухмерная матрица формально-логической*

*взаимосвязи должностной компетентности и учебных дисциплин, как основание для формирования учебных программ.*

***Ключевые слова**: профессиональная учеба, анализ и определение учебных потребностей, компетентность, профессиональная компетентность, социальная компетентность, личностная компетентность, должностная компетентность, матрица формально-логической взаимосвязи.*

**Постановка проблеми.** Успішне проведення політичних, адміністративних реформ тісно пов'язано з компетентністю та професіоналізмом, з їх інноваційною активністю, спроможністю адаптуватися до нових умов та адекватно реагувати на виклики часу, зокрема службовців органів публічної влади. Динамічні зміни у державному управлінні зумовлюють періодичне оновлення змісту та організації підготовки і підвищення кваліфікації кадрового складу органів публічного управління. На теперішній час набуває визнання та поширення компетентнісного підходу щодо формування навчальних потреб, що потребує з'ясування та уточнення сутності його ідеї, розробки понятійно-категоріального апарату та відповідного інструментарію, впровадження їх у науковий обіг та практику досліджень у сфері державного управління [1–2].

*Аналіз останніх досліджень та публікацій*. Проблематика професійного навчання державних службовців розглядається у вітчизняних і зарубіжних працях, зокрема: Н. Г. Протасової, Н. Р. Нижник, В. Г. Понеділко, В. О. Шайдерова, В. М. Олуйко, В. А. Яцюка, О. Г. Пухкала, Л. М. Гогіної, А. Вишневського, Р. Бояциса, О. Ф. Мельникова, інших. Так, Н. Г. Протасова серед загальнометодологічних принципів навчання виділяє принцип *прогностичності* як навчання на випередження. До важливих елементів системи навчання вона відносить *організаторську функцію* [3, с. 20]. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк актуалізують питання, пов'язані з механізмом державного замовлення щодо професійного навчання, що визначено в «Порядку формування державного замовлення …» [4, с. 82].

В. О. Шайдеров [5] розглядає системний підхід щодо професійного навчання як послідовне виконання *аналізу навчальних потреб → розробку навчально-методичного забезпечення → реалізацію програми навчального процесу → оцінювання ефективності навчання*. Їх послідовне здійснення циклічно повторюється у разі виникнення необхідності оновлення або започаткування принципово нового змісту та організації навчального процесу. Першу складову визначає як провідну складову.

В. Г. Понеділко запропонувала методику визначення та аналізу потреб у навчанні державно-управлінських кадрів, визначає її сутність та структуру. Серед інструментів аналізу навчальних потреб виділяються такі: опитування, анкетування, спостереження, тестування, аналіз ділових ситуацій, аналіз документації (посадових інструкцій, вимог, вікових та професійних зрізів, поточних цілей та планів розвитку тощо) [6, с. 64-109].

О. Т. Пухкал вважає, що навчальні потреби слід розглядати як різницю між кваліфікаційними вимогами посади (сьогоднішньої чи майбутньої) і реально досягнутими результатами діяльності посадовця. Такий підхід передбачає порівняння висунутих вимог до посади та реальне їх задоволення через діяльність посадовця, що у свою чергу дозволяє у більшій мірі наблизити зміст навчального матеріалу до істинних потреб розвитку його знань, майстерності та вмінь [7, с. 41].

О. Ф. Мельников розрізняє індуктивний та дедуктивний підходи до визначення навчальних потреб [8, с. 129]. До індуктивного підходу відноситься визначення потреб за допомогою побудови професіограми фахівця. Дедуктивний підхід, навпаки, полягає у визначені навчальних потреб, починаючи «Зверху», з виявлення проблем організації: уточнення її місії, перерозподілу праці і функціональних обов’язків, іншого. Як зазначає О. Ф. Мельников, дедуктивний підхід передбачає використання SWOT- і PEST-аналізів. Однак, їх застосування стосовно органів влади має певні обмеження. Ці види аналізів орієнтовані на суб’єкти господарювання та передбачають наявність конкурентного середовища.

Головна ідея нових підходів, які пропонує Гогіна Л. М. у професійному навчанні – це розвиток, зокрема державного службовця, за конкретними компетенціями і компетентностями. Компетенції пов'язуються безпосередньо з ефективністю роботи (діяльності), адже фахівець проявляє свою компетентність тільки в діяльності, у конкретній ситуації. Термінологічно це виражається поняттям «професійна компетентність», яке розглядається як практична реалізація професійних здібностей і ділових якостей працівника у їх синергетичному взазаємозв'язку і взаємозалежності [9].

*Мета* даної статті полягає в обґрунтуванні формально-логічного взаємозв'язку між посадовою компетентністю і переліком навчальних дисциплін, що формують компетентність посадовця.

*Виклад основного матеріалу*. Прийнятий в Україні порядок формування, узгодження та затвердження освітньо-професійних і професійних програм, покладає цю функцію на навчальний заклад [1]. Однак, одностороння розробка програм первісно породжує їх суб'єктивний характер, привнесення досвіду розробника, який «дещо віддалений» від реальної практики органу влади. До формування програм повинні бути задіяні викладачі-експерти і практики-експерти у чітко визначеній сфері діяльності. Розширення кола розробників програм безумовно зменшить вплив суб'єктивного фактору. Такий підхід також потребує розробки більш досконалого інструментарію щодо отримання первісних замірів навчальних потреб за участі зазначених експертів [2]. Узагальнено такий підхід віддзеркалюється у взаємозв'язку посадової компетентності з навчальними дисциплінами. У цьому випадку провідна роль належить практику-експерту і викладачу-експерту. Компетентнісно-орієнтований підхід потребує більш докладного розгляду сутності компетентності посадової особи. Зазначимо, що змістовне наповнення компетентності змінюється залежно від професійно-посадової діяльності працівника [8, с. 117–119]. Сутність визначення терміну «компетентність» в різних джерелах розглядаються наступним чином:

– наявність знань та досвіду, необхідних для ефективної діяльності в заданій предметній області [10];

– виражена спроможність використовувати свої знання та вміння [11];

– доведена спроможність застосовувати знання та вміння [12];

–вимірювані вміння, здатність, знання або поведінкова характеристика, необхідні для успішного виконання певної роботи [13, с. 244–245], якість особистості, що проявляється в діяльності;

– знання, досвід у визначеній галузі науки, діяльності, життя [14];

– це певний рівень інтелектуального, психологічного та функціонального стану державного службовця, який відображає конкретні сфери професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала. Це також наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх [15];

– глибоке, доскональне знання своєї справи, суті виконуваної роботи, способів і засобів досягнення поставлених цілей, а також засвоєння відповідних умінь і навичок; сукупність знань, що дають змогу міркувати про щось зі знанням справи; риса особистості державного службовця, менеджера, спеціаліста, що полягає у здатності правильно оцінювати ситуацію, що склалася, і приймати у зв’язку з цим потрібне рішення, яке дозволяє досягти практичного або іншого істотного результату [16];

– спроможність людини справлятися з вирішенням різноманітних завдань як стандартних, так і не стандартних, як у межах, так і на границях його компетенції або області відповідальності (наприклад, «ведення переговорів», «планування», інше) [17];

– якість дій індивіда, яка проявляється в адекватному та ефективному вирішенні деякого класу соціокультурно значущих завдань відносно ненормованого (проблемного) характеру. Компетентність не зводиться до узагальненого способу дії і не може бути сформована як навички чи вміння:

вона формується в результаті особистого досвіду дії як індивідуалізована здатність [18];

– сформована в результаті отримання компетенції здатність (інтелектуальне новоутворення) до будь-якої діяльності, дій у житті для рішення теоретичних та практичних задач [19];

– психосоціальна якість, яка означає силу та впевненість, які походять від почуття власної успішності та корисливості, що дає людині усвідомлення своєї здатності ефективно взаємодіяти з оточенням [20];

–професійні якості діяча, які відповідають фіксованому завданню або проблемі, що розглядаються з точки зору відбору претендента для їх (завдань або проблеми) вирішення [21, с. 69];

Аналізуючи ці визначення, можна дійти висновку, що компетентність це характеристика інтегральна, основними ознаками якої є наявність знань та досвіду, спроможність справлятися з вирішенням різноманітних завдань, якість дій людини, здатність до певної діяльності та ефективність взаємодіяти з оточенням, інше. Тобто, можна виділити основні складові будь-якої компетентності: знання (теоретичний аспект); уміння (практика і досвід); здібності (інтелектуальне мислення, бачення проблеми); особистісні риси (виховання та саморозвиток).

Розрізняють основні (ключові) та специфічні компетентності для певного роду діяльності людини. Ключові компетентності є загальними для більшості сфер діяльності. Більшість дослідників до основних компетентностей відносять:

– *професійну* – пов’язана з професійною діяльністю людини: спеціальні, технологічні та інформаційно-правові знання щодо своєї справи;

– *соціальну* – пов’язана з повсякденними відносинами людини: комунікативна, спілкувальна (здатність до співпраці), соціально-перцептивна (здатність до сприйняття іншої людини), діагностична (здатність до вивчення іншої людини), етична, емпатійна, міжкультурна, соціокультурна (терпимість до інших культур), конфліктна;

– *особистісну* – пов’язана з реальною самооцінкою, відповідальністю, саморозвитком, самонавчанням [22].

Зазвичай *професійну компетентність* розглядають як провідну сторону культури спеціаліста, ступінь професіоналізму працівника. Вона визначає ділову надійність, здатність успішно і безпомилково здійснювати конкретну діяльність як у звичайних умовах, так і в екстремальних.

Вивчення робіт з питань професійної діяльності державних службовців [23] дало можливість визначити основні складові їх компетентності:

– *знання* з теорії державного управління та менеджменту та ті, що визначені професійно-посадовими інструкціями: планування, контроль, організація, розподіл обов’язків, консультування підлеглих, добір та розстановка кадрів, підвищення їх кваліфікації;

– *уміння* з керування у своїй діяльності етичними цінностями та політикою уряду; постановка перед собою та підлеглими напружених, але реальних цілей; інструктування, координація та контроль за діями підлеглих; стимулювання діяльності підлеглих; делегування повноваження нижчому рівню управління; організовування добору та розстановки кадрів, стратегічне планування; здійснення підвищення рівня кваліфікації підлеглих та власного вивчення, узагальнення та впровадження передового управлінського досвіду; раціональне використання робочого часу; виділення головних напрямів у роботі.

*Соціальна компетентність* – це здатність особистості гнучко орієнтуватися в постійно мінливих соціальних умовах та ефективно взаємодіяти з соціальним середовищем. Ця компетентність характеризує інтерактивну здатність держслужбовця, культуру його ділового міжособистісного спілкування як у професійній діяльності («керівник ↔ підлеглий» та «між службовцями одного рівня»), так і у процесі надання послуг населенню.

Соціальна компетентність передбачає знання етики ділового спілкування та уміння щодо:

– запобігання і відносно безболісного вирішування конфліктів;

– швидкого і правильного передавання інформації;
– налагоджування комунікацій;
– віддавання чітких завдань і відповідного мотивування підлеглих;
– тактовного вказування на недоліки, коректно зробленого зауваження, викликання довіри і т. п.

*Особистісна компетентність* – це готовність і здатність індивідуума пояснювати, продумувати й оцінювати потреби обмеження у сім'ї, у професії і громадському житті, а також розвивати власні здібності. Особистісна компетентність включає:

– світогляд, самосвідомість, здатність до рефлексії;
– саморегуляцію діяльності й поведінки;
– обізнаність щодо власних сильних та слабких сторін;
– здібності: аналітичність, масштабність та системність мислення; бачення проблеми, що виникла у цілому та її складових; організаторські здібності; здатність до лідерства;
– особистісні риси: відповідальність, відданість справі, принциповість, дисциплінованість, порядність як постійність у дотриманні етичних вимог, непідкупність, справедливість, підприємливість, відчуття нового, доброзичливість, добросовісність, здатність проявляти твердість у відстоюванні своїх переконань, самостійність, наполегливість, завзятість, послідовність, вимогливість, стриманість, непримиренність до лестощів та підлабузництва, неприйнятність панібратства [23].

Особистісна компетентність співвідноситься з розвитком самосвідомості і полягає в розумінні сильних та слабких сторін власної особистості, знаннях щодо шляхів, засобів професійного самовдосконалення, що є запорукою підвищення результативності та якості своєї майбутньої праці. Цей вид компетентності пов'язаний із розвиненістю соціального інтелекту, критичним мисленням, його здатністю розуміти себе та інших, прогнозувати розвиток взаємовідносин на основі рефлексивного мислення та накопиченого соціального досвіду.

Будь-яка сфера людської діяльності може бути наочно представлена певним переліком складових посадової компетентності, для якої формування знань, вмінь та навичок забезпечується множиною навчальних дисциплін. Ягупов В.В., наприклад, розглядає професійну компетентність як складне утворення, що поєднує інтелектуальну, професійну і особистісну складові, що формуються у процесі професійної підготовки у вищому навчальному закладі, проявляються, розвиваються і вдосконалюються у професійній діяльності. При цьому ефективність її здійснення суттєво залежить від видів теоретичної, практичної та психологічної підготовленості посадовця до неї. По суті посадова компетентність має бути відзеркалена у професійно-кваліфікаційній характеристиці та посадовій інструкції, які, як правило, формулюються «розмито».

Побудова професійного навчання державно-управлінських кадрів за компетентностями – проблема багатогранна, процес переходу до нової моделі супроводжується не лише зміною парадигми професійного навчання, але й передбачає принципово важливі передумови та чинники. Суттєвою передумовою є якісна зміна у формуванні навчальних потреб для розробки у майбутньому освітньо-професійних та професійних програм. Оцінки навчальних потреб мають імовірнісний характер, що зумовлено як об’єктивними, так і суб’єктивними факторами. Для достовірної оцінки таких потреб необхідно співвіднести посадову компетентність з навчальними дисциплінами, що сформують компетентність посадовця. Такий підхід можна віддзеркалити у форматі двомірної матриці. Первісним постає завдання у формуванні посадової компетентності, яка, зазвичай, складається з таких складових: професійна, соціально-комунікативна та особистісна (рис. 1.). Звичайно потрібно розробити відповідний інструментарій для вимірювання посадової компетентності. Згодом останню потрібно співвіднести з відповідними дисциплінами, які б забезпечили формування компетентності відповідного посадовця. У формуванні двомірної матриці провідними виступають експерти: викладач-експерт та практик-експерт. Ступінь

узгодженості їх думок виражається через коефіцієнт Р з відповідними індексами. Сума цих коефіцієнтів по горизонталі (рис 1.) надає можливість виявити, які навчальні дисципліни мають бути базовими у формуванні компетентності посадовця і яка їх частка у загальному переліку дисциплін навчальної програми. Така матриця є підґрунтям для формування навчальних потреб та розробки навчальної програми.

| | Компетентність → | *Практики--експерти* | | |
|---|---|---|---|---|
| *Викладачі-експерти* | Множина навчальних дисциплін↓ | Професійна компетентність № 1 | Соціально-комунікативна компетентність № 2 | Особистістна компетентність № 3 |
| | Навчальна дисципліна № 1 | $P_{взl1}$ | $P_{взk}$ | $P_{взlk}$ |
| | ……. | …… | ……. | …… |
| | Навчальна дисципліна № і | $P_{взli}$ | $P_{взii}$ | $P_{взik}$ |
| | | | | |

Рис. 1. Матриця взаємозв’язку навчальних дисциплін і посадової компетентності

Формально-логічний взаємозв’язок між компетентністю і навчальними дисциплінами можна застосувати і у випадку підвищення кваліфікації посадовців. Залежно від ступеня їх підготовленості, навчальна програма може корегуватися на підставі оцінки відмінностей між реальною компетентністю

посадовця і посадовою компетентністю. Наявність таких відмінностей слугує основою для корегування навчальних програм на підставі оцінок практиків-експертів та викладачів-експертів. У виявленні розбіжностей між посадовою компетентністю та реальною компетентністю посадовця провідна роль належить практику-експерту. У свою чергу викладач-експерт формує рекомендації щодо усунення прогалин у підготовці фахівця шляхом визначення обсягу та змісту навчального матеріалу.

**Висновки.** Таким чином, компетентність є інтегральною характеристикою, основними ознаками якої є наявність знань та досвіду, спроможність вирішувати різноманіття завдань, якість дій людини, здатність до визначеної діяльності та ефективність взаємодіяти з оточенням, інше. До основних складових будь-якої компетентності відносяться: знання (теоретичний аспект); уміння (практика і досвід); здібності (інтелектуальне мислення, бачення проблеми); особистісні риси (виховання та саморозвиток).

Будь-яка сфера людської діяльності може бути наочно представлена певним переліком складових компетентностей. Для державної служби, так як і для більшості сфер діяльності, професійна, соціальна та особистісна утворюють ключову компетентність, формування якої забезпечується множиною навчальних дисциплін. Зміст посадової компетентності має бути віддзеркалено у професійно-кваліфікаційній характеристиці та посадовій інструкції.

Аналіз навчальних потреб на основі компетентнісно-орієнтованого підходу за допомогою двомірної матриці формально-логічного взаємозв’язку навчальних дисциплін і посадової компетентності є вагомою передумовою для розробки освітньо-професійних та професійних програм. Запропонований підхід наближає зміст навчальних програм до потреб державно-управлінської практики.

**Література.**

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних

службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 07 липня 2010 року № 564. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 08 квітня 2009 року № 385 – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua

3. Протасова Н. Г. Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації: навч.-метод.посіб. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 160 с.

4. Нижник Н. Р., Олуйко В. М., Яцюк В. А. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект). – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2003. – 297 с.

5. Шайдеров В. О. Механізми вдосконалення фахової підготовки державних службовців. [Моногр.]. – Х.: Вид-во ХарріНАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.

6. В.Понеділко. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: теорія і практика. Навч.посіб. – К.: Вид-во «Друкарський світ», Запоріжжя. – 2007.

7. Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: матеріали міжнар. наук.-прак. конф.19-20 вересня 1996 р. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – 168 с.

8. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: [Монографія] / О. Ф. Мельников. – Х.: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2007. – 424 с.

9. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми формування понятійного апарату / Л. М. Гогіна [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 2. – Режим доступу : http://www.academy. gov.ua/ej6/index.htm.

10.Російський словник. – Режим доступу: http://ru.wiktionary.org/wiki.

11. Словник. – Режим доступу: rmat510.narod.ru/inprocess/aku_termin.

12. Системи управління якістю. Основні положення та словник: ДСТУ ISO 9000-2001. – [Чинний від 2001-06-27]. – К. : Держспоживстандарт України 2001. – 27 с.

13. План дій для нового Міністра : практ. посіб. / Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко ; за заг. редакцією Т. Мотренка. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 352 с.

14. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева.— М.: ИНФРА-М, 2007. – 495 с.

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

16. Государственная служба: Словарь. – М., Дело, 2000. – 131 с.

17. Словник. – Режим доступу: www.profcareer.ru/lib/dicty.php#k.

18.Макет Федерального государственного стандарта общего образования. – Режим доступу: www.eurekanet.ru/ewww/info/13384.html.

19. Словник термінів. – Режим доступу: www.kafedrarus.narod.ru/ Metprrya.files/Slovartermipon.

20. Глосарій. – Режим доступу: http://www.fromm.psy4.ru/glossary.htm.

21. Анисимов О. С. Методологический словарь для управленцев / О. С. Анисимов. – М., Энциклопедия управленческих знаний, 2002. – 295 с.

22. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні: Монографія / За заг.ред. М. М. Іжа. – Одеса: ОРІДУ НАДУ,2009. – 220 с.

23. Гущенко В. О. Актуальні питання методики вивчення професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / В. О. Гущенко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2009. – № 1. – С. 28–33.

**УДК 35.08(477)**

**Філіпова Тетяна Володимирівна**

*доцент кафедри української та іноземних мов*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.*

# ПРОФЕСІЙНИЙ МЕНТАЛІТЕТ У КОНТЕКСТІ АНАЛІЗУ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*В статті розглядаються наукові підходи закордонних та вітчизняних вчених щодо визначення ролі професійного менталітету в структурі менталітету особистості, а також здійснено дослідження проблеми формування професійного менталітету державних службовців у контексті професіоналізації державної служби в Україні.*

***Ключові слова:*** *професійна діяльність, менталітет, професійний менталітет державних службовців.*

**Filippova Tetyana**

# THE PROFESSIONAL MENTALITY IN THE CONTEXT OF ANALYSIS OF MODERN PARADIGM OF PROFESSIONALISATION OF PUBLICT SERVICE IN UKRAINE

*In the article scientific approaches of foreign and domestic scientists are examined in determination of role of professional mentality in the structure of mentality of personality and also the analysis of problem of forming of professional mentality of public servants is carried out in the context of professionalisation of publict service in Ukraine.*

***Key words:*** *professional activity, mentality, the professional mentality of public servants.*

**Филиппова Татьяна Владимировна**

# ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ МЕНТАЛИТЕТ В КОНТЕКСТЕ АНАЛИЗА СОВРЕМЕННОЙ ПАРАДИГМЫ ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

*В статье рассматриваются научные подходы зарубежных и отечественных ученых в определении роли профессионального менталитета в структуре менталитета личности, а также осуществлен анализ проблемы формирования профессионального ментаитета государственных служащих в контексте профессионализации государственной службы в Украине.*

***Ключевые слова:*** *профессиональная деятельность, менталитет, профессиональный менталитет государственных служащих.*

**Постановка проблеми.** В Україні поки що недостатньо уваги приділяється питанню формування професійного менталітету державних службовців. Наслідком цього є загальновизнаний факт, що деякі державні службовці не завжди проявляють професійно важливі особистісні якості, не володіють державною мовою, іноді навіть порушують закон, некомпетентно виконують свої професійні обов’язки тощо, а головне, якість послуг, які вони надають громадянам України, дуже низька, хоча саме ці показники, відповідно до сучасних світових стандартів, є базовими в умовах професіоналізації державної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Базою для аналізу сучасної парадигми професіоналізації державної служби в Україні виступають нормативно-правові докумени (Конституція України; Кодекс державного службовця; Концепція розвитку культур національних меншин України; Закони України «Про державну службу», «Про національні меншини в Україні» та ін.; Укази Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій», «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій»,

«Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» та ін.; Постанови Кабінету Міністрів України «Про Положення реформування кадрового резерву для державної служби», «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» та ін.; Накази Головного управління Державної служби України «Про затвердження загальних правил поведінки державного службовця» та ін.), а також результати наукових досліджень та практичних напрацювань у галузі державного управління вітчизняних і зарубіжних науковців (С. Мосов, І. Назимок, Н. Нижник, В. Сороко, І. Суворова, В. Соболєв, О. Оболенський, О. Чебикін, Т. Гречко, М. Оганісян, Б. Савченко, С. Серьогін, С. Хаджирадєва, О. Якубовський та ін.).

Метою Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки, яка розроблена відповідно до Конституції України, законодавства України, положень послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки», Указу Президента України від 5 березня 2004 р. №278 «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» є визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів та досягнення європейських стандартів життя громадян України. У Програмі зроблено акцент на професіоналізації державної служби, а її пріоритетним напрямом є створення дієвого механізму підготовки та залучення до роботи на державній службі висококваліфікованих фахівців, забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, у зв’язку з чим виникає необхідність адаптації інституту державної служби в Україні до європейських стандартів.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак, незважаючи на такі серйозні наміри авторів, у документі не йдеться про системний підхід щодо формування у державних службовців професійного менталітету. Поза увагою залишаються проблеми психолінгвістичного, соціолінгвістичного, дидактичного та іншого характеру, що створює перешкоди

в системному уявленні проблем професійного менталітету державних службовців.

**Мета.** Мета статті – визначення ролі професійного менталітету в сучасній парадигмі професіоналізації державної служби в Україні. В цьому контексті поставлені завдання:

- дослідити наукові підходи закордонних та вітчизняних вчених щодо проблеми формування професійного менталітету в структурі менталітету особистості;
- надати характеристику поняття професійний менталітет державного службовця.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Стратегія на професіоналізацію державної служби в Україні була визначена Програмою кадрового забезпечення державної служби, затвердженою 10 листопада 1995 р. Указом Президента України №1035. Програмою визначені рівні права і можливості громадян у професійній підготовці та цілісному розвитку особи, пріоритетність гуманістичного та демократичного спрямування змісту навчання, структурна оптимізація всієї системи підготовки управлінських кадрів, відкритість новим технологіям на шляху індивідуалізації навчання державних службовців.

Під професіоналізацією державної служби ми розуміємо цілісний безперервний процес професійного становлення державного службовця як фахівця і професіонала, що починається з моменту вибору професії, триває протягом усього професійного життя людини і завершується, коли людина припиняє свою професійну діяльність. Результатами професіоналізації можна вважати становлення професіонала, розвиток нових професійно важливих якостей, перехід людини на наступний рівень професіоналізму і т.ін.

Якщо прийняти, що фахова підготовка відображає простір професії, то процес професіоналізації є освоєнням цього простору по вертикалі і по горизонталі. Іншими словами, процес професіоналізації має, принаймні, два вектори. Перший вектор – по вертикалі професіограми – відбувається оволодіння всіма новими завданнями професійної діяльності. На початку

людина ставить і вирішує обмежене коло професійних завдань, потім коло цих завдань усе більш розширюється. Інший вектор – по горизонталі професіограми – полягає у засвоєнні засобів, технік для розв'язання кожного нового професійного завдання, зміцнення психологічних якостей, необхідних державним службовцям для вирішення цих завдань. Причому рух як по вертикалі професіограми, так і по її горизонталі може відразу йти в декількох напрямках. Наприклад, людина береться освоїти кілька нових функціональних професійних завдань (по вертикалі) і одночасно прагне опанувати відразу декілька щаблів, позицій, а також працює над кількома своїми професійними якостями. Таким чином, зміст професіоналізації залежить від трактування професіограми і від щабля активності людини із засвоєння професії.

Науковцями В. Гамаюновим, В. Луговим, В. Майбородою, Н. Нижник, О. Оболенським, С. Серьогіним та ін. доведено, що процес професіоналізації, хоча і має загальні ознаки, реально проходить завжди індивідуально. Це залежить від багатьох зовнішніх умов і, найголовніше, від активності самого суб'єкта процесу професіоналізації. Іншими словами, професіоналізація – це процес становлення професіонала. Він містить у собі вибір людиною професії з урахуванням своїх власних можливостей і здібностей, освоєння правил і норм професії, формування й усвідомлення себе як професіонала, збагачення досвіду професії за рахунок особистого внеску, розвиток своєї особистості засобами професії тощо.

Стадіями професіоналізації є профорієнтація, профвідбір, профосвіта, профадаптація, підвищення професійної кваліфікації, перепідготовка на іншу спеціальність, розквіт професійної діяльності (акме), завершення і відхід від активної професійної діяльності. Ефективність же процесу професіоналізації визначається низкою показників: об'єктивні показники, що дозволяють робити висновок про ступінь відповідності особистості людини вимогам професії (продуктивність, надійність і т.д. праці людини), і суб'єктивні показники, що виявляють ступінь відповідності професійної діяльності вимогам особистості

(ступінь задоволеності людини працею, ставлення до себе як професіонала тощо) [4].

На шляху професіоналізації державного службовця найбільш відповідальним вважається етап його адаптації до своєї роботи – коли відбувається первинне засвоєння норм професійного менталітету, необхідних прийомів, технік, технологій тощо.

Виходячи з того, що процес професіоналізації – це наближення стану професійної діяльності до професіограми, до еталону моделі фахівця, необхідно проаналізувати більш детально підходи щодо визначення професійно важливих якостей державних службовців. Аналіз діючих типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців демонструє, що загальні вимоги, які висуваються до різних категорій державних службовців органів державної влади, мають чітко визначені напрями: наявність достатнього практичного досвіду у сфері державного управління та місцевого самоврядування; фундаментальна (базова) і спеціальна підготовка за відповідними освітньо-професійними програмами; обов’язкове володіння знаннями основ конституційного права, адміністрування, фінансового управління, соціології управління та соціальної психології; вміння вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі тощо; високий рівень розвитку пізнавальних та вербально-комунікативних здібностей (аналітичне мислення, здатність відбирати, систематизувати, аналізувати та узагальнювати інформацію, продукувати нові ідеї, досконале володіння державною мовою, а також однією з іноземних мов – на рівні професійного спілкування, встановлювати контакт з підлеглими та колегами, громадянами тощо); дотримання вимог щодо рівня розвитку загальної культури, емоційно-вольової сфери, а також особистісної поведінки (принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства, ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка, сумлінне виконання службових обов’язків, критичність до себе і підлеглих).

Аналіз концептуальних підходів щодо професійно важливих якостей державних службовців дає усі підстави стверджувати, що в професійній

діяльності державних службовців важливу роль відіграють такі структурні компоненти феномену «менталітет», як розум, воля, емоції, життєві настанови, а також загальний рівень соціалізації та окремі соціальні параметри (стать, вік, освіта, приналежність до якоїсь формальної або неформальної групи тощо), особистісне світосприйняття та правосвідомість, як властивість психічної діяльності особистості, що здатна «внутрішньо» регулювати поведінку і встановлювати рівновагу із «зовнішніми» впливами.

Усі визначені компоненти свідчать про рівень професіональної компетентності державних службовців органів державної влади, зміст якої розкривається через найвищий ступінь психологічних та особистісних змін, що відбуваються в процесі тривалого виконання службових обов'язків.

Психологічну сторону професійної діяльності державних службовців можна охарактеризувати як складну ієрархічну структуру, елементи якої безпосередньо пов'язані з менталітетом людини. За ствердженням О. Бандурки, «рівнем знань, вмінь та навиків визначається загальна культура праці державного службовця та його професійна майстерність, але необхідною є ще одна складова – творчість, що виявляється у практичному мисленні» [1, с. 48]. Вчений визначив структуру професійної діяльності державних службовців (див. рис. 1).

Про доречність і нагальну практичність питання впровадження в науковий вжиток поняття «професійний менталітет» висловили свою думку сучасні дослідники менталітету Є. Клімов, А. Кравченко, І. Патлах, В. Попов та ін. [2, 3, 5, 6]. Вчені, дослідивши елементи структури індивідуальної професійної діяльності певних професійних категорій, прийшли до висновку, що професійний менталітет – це спосіб мислення та поведінки, який відповідає високим критеріям моралі та вимогам відповідного професійного кодексу і забезпечує належну ефективність виконання службового обов'язку.

Рис.1. Сутність і структура індивідуальної професійної діяльності (за О. Бандуркою).

Ця точка зору пов’язана з питанням щодо суб’єкта менталітету: для певних професійних груп (лікарі, військові, діячі культури, робітники та ін.) характерні певні особливості світосприймання, емоційних реакцій, «образу світу», стереотипів мислення і поведінки.

Доречно нагадати, що детально будь-який соціальний організм характеризується дією двох закономірностей – законів суспільства (спільна діяльність) і законів спільнот (соціальне життя).

В цій площині Є. Клімов запропонував розглядати професійну діяльність через призму «професійного менталітету», а саме через аналіз професійної свідомості і професійної поведінки людини з метою оптимізації міжособистісних відносин і розумного подолання конфліктів у сфері праці. За ознаками предметної діяльності дослідник умовно поділяє професії за п’ятьма

групами: «Людина – жива природа». Професіонали цієї групи зайняті передусім біотичними системами (рослини, тварини, мікроорганізми і середовище їх існування). «Людина – техніка». Предметна сфера праці – системи техніки (зовнішні засоби й умови праці, побуту) і неживої природи. «Людина – людина». Професіонали цієї групи зайняті обслуговуванням або спілкуванням з людьми. «Людина – знакова система». Предметна сфера – світ знакових та символічних явищ (природні мови і штучні мови, умовні знаки, наприклад в роботі програміста, бібліографа, бухгалтера). «Людина – художній образ». Предметна сфера – світ художніх естетичних об'єктів [2, с. 141–143].

Вченим проведені дослідження за вищевиділеними групами, до уваги бралися особливості уявлення професіоналів про об'єктивну та суб'єктивну складову універсуму. Дослідником були опрацьовані по 25 однакових за обсягом і структурою професіограм для кожної групи професій і виокремлені змістовні одиниці, які характеризують ставлення професіоналів до суб'єктивних і об'єктивних факторів навколишнього світу. Цікавим виявилось сприйняття представниками різних професій таких понять, як цивілізація, культура.

З погляду представників першої групи професій, цивілізація, культура людства – це, перш за все, культура з боку біотичних явищ, культура сільськогосподарського виробництва, хліборобства, тваринництва тощо. Земля в їх свідомості – це носій біосфери, усього живого і умов його існування. Професіонали цього типу виокремлюють і утримують в свідомості, перш за все, такі цінності, яких потребують мікроорганізми, рослини, тварини, а також численні уявлення про фактори життєдіяльності усього біологічного масиву.

Фахівців другої групи навколишній світ хвилює з точки зору його технічного облаштування. Земля, на їх погляд, – це джерело тепла, енергії, місце зведення будівель і прокладання кабелів, це виробничі майданчики, транспорт тощо. У свідомості професіоналів цієї групи утримуються такі цілісності, як реалізовані прилади, що посилюють можливості людини у виробничій діяльності, визволяють її від робочого (фізичного чи розумового)

навантаження. Цивілізація, культура, історія людства уявляється ними, перш за все, досягненнями науково-технічної революції: електродвигуни, радіо, комп'ютер тощо. Діяльність людства розглядається через призму науково-технічних розрахунків, автоматизації технологій виробництва, застосування новітніх досягнень техніки тощо.

У зв'язку з розглядом специфіки професійної діяльності державних службовців найбільший інтерес для нас становить аналіз ментальних особливостей представників третьої групи. Навколишній світ уявляється представниками цієї групи з боку наповненості його різноманітно мислячими, різнонаправленими людьми, групами, спільнотами, організаціями, об'єднаннями з їх складними взаємовідносинами. Професіонали цієї групи утримують у свідомості такі цілісності, які характеризують умонастрій, поведінку людей, спосіб їх життя, форми активності, а також засоби впорядкування складного життя людини і суспільства.

Цивілізація, культура, історія людства в уявленні цих фахівців – це, перш за все, народи, країни, держави, мови, культурні цінності різних народів. Діяльність людини розглядається ними як залучення широких мас населення до опанування культурних цінностей, культурно-просвітницька діяльність, забезпечення громадянських прав, боротьба з різного роду злочинами тощо.

Таким чином, дослідник доходить висновку, що фахівці, які належать до різнотипних професій, неоднаково «квантують» навколишній світ на суттєві цілісності, події, явища. При цьому вони недостатньо рефлектують на різнопланові аспекти навколишніх обставин, таким чином виникає потреба компенсаторної інформаційної підтримки, взаємозбагачення фахівців такою інформацією задля взаємопорозуміння, профілактики непродуктивних конфліктів [2, с. 146–148]. Цей висновок вченого доречно використовувати при доборі на державну службу фахівців, які вже набули певного професійного досвіду і мають чіткі ознаки попереднього професійного менталітету, для того, щоб мінімізувати можливі непорозуміння між державними службовцями, які прийшли на державну службу з різних професійних груп.

Моделювання соціальної поведінки як індивіда, так і соціальних груп в контексті вивчення проблем менталітету викликає інтерес у багатьох вчених, що дає можливість проаналізувати сучасні наукові підходи щодо структури професійного менталітету.

*Таблиця 1.*

**Підходи щодо моделювання структури менталітету**

| Прізвище дослідників | Теоретичне обґрунтування підходу щодо моделювання структури менталітету | Модель структури менталітету |
|---|---|---|
| Канигін Ю**.** | Переносить елементи "душі" людини на "душу" суспільства і наполягає на інформаційному характері феномену "менталітет". | *Горизонтальна структура:*<br>1) розум, який складається з підсвідомого рівня (інстинкту), тобто інфраструктури; з власне розуму (розум плюс інтуїція) – основної структури; надсвідомості (яснобачення) – суперструктури;<br>2) воля;<br>3) емоції;<br>4) життєві установки (цінності, інтереси).<br>*Вертикальна структура:*<br>1)архетипний елемент;<br>*2) культурно-виховний елемент;* |
| Патлах І. | Розглядає несвідоме як психічно-внутрішню універсалію національної душі. | ➢ *психоенергетичне поле* ;<br>➢ *національні архетипи***.** |
| Кравченко А. | Розглядає менталітет як систему внутрішнього і зовнішнього світорозуміння. | *Внутрішня характеристика:*<br>• світорозуміння(спосіб мислення);<br>• ментальність;<br>*Зовнішня характеристика:*<br>• діяльність (спосіб дій);<br>• національний характер. |
| Парахонський Б | Ментальна структура нації має деяку аналогію із психічною структурою окремої людини, що дає право переносити характеристики окремої людини на спільноту. | • вольова функція – *функція самоорганізації нації в світі з метою реалізації власних інтересів;*<br>• розумова функція – *функція забезпечення ментальної єдності через інтелектуально-духовне життя;*<br>• життєва функція – *функція спадкоємності та продовження тілесного життя;* |

| | | |
|---|---|---|
| | | *Продовження таблиці 1* |
| Попов В. | Ментальні символи: архетипи – першооснова становлення і розвитку культурних та соціальних моделей, що оформлюють людське буття; стереотипи сприйняття або комплекси (“меншовартості”, “зрадництва” тощо); антитюди (настанови і схильності сприйняття). | • *ідентифікаційно-інтегративна функція* (ментальність репрезентується як засіб самоототожненя індивіда та консолідації суспільних угрупувань);<br>• *комунікативна функція* (спільність символів, стереотипів і ментальних настанов править як вихідний пункт адекватного спілкування);<br>• *світоорієнтуюча функція*, що характеризує ментальність як певну “картину світу”;<br>• *змістостворююча функція*, пов’язана з ціннісним характером ментальних символів, стереотипів, настанов. |
| Шафф А. | Визначає роль стереотипів як підсистеми ментальності | - на рівні архаїчно-культурному *(історично сформовані стереотипи);*<br>- на рівні суспільної практики *(стереотипи виступають активно як регулятори поведінки членів спільності).* |
| Мостова І.<br>Скорик А. | Менталітет аналізується у чотирьох зрізах | ▪ *партикулярна культура;*<br>▪ *духовна самість;*<br>▪ *соціальний відгук;*<br>▪ *мета соціальна.* |
| Федоренко Є. | Менталітет аналізується у двох зрізах | ✓ *професійна свідомість*;<br>✓ *професійна поведінка.* |

Проаналізувавши наукові підходи до визначення структури менталітету можна дійти висновку про необхідність вивчення державних службовців як особливої соціальної групи, що володіє специфічними соціально-психологічними характеристиками і впливає на формування професійного менталітету в галузі державного управління.

**Висновки.** Виходячи із того , що професійний менталітет державного службовця – це спосіб мислення та поведінки, який відповідає високим критеріям моралі та вимогам професійного кодексу і забезпечує належну ефективність виконання службового обов’язку, необхідно на етапі входження до професії розвивати у державних службовців високий рівень моральної і правової компетентності, уміння розуміти конкретну ситуацію не тільки через

власне «Я», але і через призму соціального середовища, спрямовувати розвиток моральної та інтелектуальної здатності особистості державного службовця на здійснення управлінської діяльності та прийняття ефективних управлінських рішень.

**Література.**

1. Бандурка А. М., Бочарова С. П. Психология управления. – Х. : ООО «Фортуна-пресс», 1998. – 464 с.

2. Климов Е. Профессиональный менталитет и психологическая гипотеза // Общественные науки и современность. – 1995. – №6. – С. 140–149.

3. Кравченко А. Г. Менталітет як об’єкт соціально-філософського дослідження: Дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03 / Національний аграрний університет – К., 2000. – 193 с.

4. Луговий В. І. Реформування системи підготовки управлінських кадрів // Вісн. УАДУ – 1998. – № 1. – С. 25–35.

5. Патлах І. М. Національний менталітет як об’єкт етнополітичного аналізу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: спец. 23.00.05 / І..М. Патлах . – Київ, 2002. – 18 с.

6. Попов В. Ю. Український господарський менталітет: сутність і трансформації: Дис... к.філос.н: 09.00.03 / В. Ю. Попов . – К., 2000. – 187 с.

**УДК 347.218**

**Балан Анатолій Сергійович**

*здобувач кафедри права і законотворчого процесу*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

# ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВЛАСНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

*Стаття аналізує правові аспекти регулювання комунальної власності в місцевому самоврядуванні. Показані недоліки комунальної власності. Обґрунтовані шляхи вдосконалювання правового регулювання власності місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:*** *законодавство, правове регулювання, місцеве самоврядування, комунальна власність, територіальна громада, управління.*

**Balan Anatoliy**

# LEGAL QUESTIONS OF PROPERTY IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article analyses the legal aspects of adjusting of community property in local self-government. The lacks of community property are shown. The ways of improvement of the legal adjusting of property of local self-government are reasonable.

**Keywords:** legislation, legal adjusting, local self-government, community property, territorial society, management.

**Балан Анатолий Сергеевич**

# ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОБСТВЕННОСТИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

*Статья анализирует правовые аспекты регулирования коммунальной собственности в местном самоуправлении. Показаны недостатки коммунальной собственности. Обоснованы пути усовершенствования правового регулирования собственности местного самоуправления.*

***Ключевые слова:*** *законодательство, правовое регулирование, местное самоуправление, коммунальная собственность, территориальное общество, управление.*

**Постановка проблеми**. Власність є основою функціонування місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є одним із основних елементів взаємодії територіальних громад, держави та особи. Саме у цьому аспекті значення має затвердження економічних, правових та соціально-політичних засад відносин власності територіальної громади.

У сучасній юридичній та економічній літературі чіткість, стабільність і передбачуваність розвитку інституту права власності розглядаються як найважливіший фактор економічного росту і прямо пов’язуються з благополучним економічним розвитком. Проте роль чітко визначених правомочностей власника може варіюватися в залежності від суб’єкта права власності, тобто приналежності об’єкта до державної, комунальної чи приватної власності.

Розвиток місцевого самоврядування, економічною основою якого є комунальна власність, повинен бути логічним поступом для створення самодостатньої системи самоврядування. Ця система повинна ґрунтуватись на своєму кращому минулому досвіді, а також враховувати досвід комунальних реформ розвинутих країн Західної Європи.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми власності є предметом наукових досліджень – від Платона, Дж. М. Кейса, Дж. Локка, П. Лафарга, Дж. Мілля, Т. Мора, А. Сміта, К. Маркса і Ф. Енгельса до Дж. Гелбрейта, А. Пігу, Л. Абалкіна, В. Ємченка, С. Мочерного, І. Лазні, Л. Мельника, М. Корецького, В. Геєця та інших зарубіжних та вітчизняних дослідників.

**Виділення невирішених.** Проте, незважаючи на ґрунтові напрацювання, немає завершеності теорії і практики власності відносно місцевого самоврядування, а розвиток цих відносин як невід’ємної складової розвитку суспільства потребує наукових досліджень в цьому напрямку.

**Мета.** Основою законодавчої бази власності місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування», Цивільний та Господарський кодекси, які визначили концептуальні підходи до проведення реформи власності в країні. Зважаючи на те, що трансформаційні процеси власності в місцевому самоврядуванні тривають, необхідно та важливо формування єдиної правової основи її функціонування. Роль та значення правового регулювання власності у місцевому самоврядуванні досліджується у статті.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «комунальна власність» походить від латинського «communis», що означає «спільний» і охоплює людський колектив, члени якого співіснують на засадах спільного майна. У розвинутих країнах, зокрема у США, Великобританії, Росії, комунальна власність має назву муніципальної власності.

Відносини комунальної власності – це відносини з приводу володіння, користування, та розпорядження майном комунальної власності територіальною громадою на свій розсуд і на підставі чинного законодавства як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування.

Поняття «комунальна власність» в законодавстві України з'являється у грудні 1990 р. з прийняттям Закону РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Законодавство визначило, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а також те, що управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві Ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування. До комунальної власності було віднесено майно, яке передається безоплатно колишнім СРСР, Українською РСР, іншими суб'єктами, а також майно, яке набувається місцевими Радами народних депутатів за рахунок належних їм коштів.

Закон Української РСР «Про власність» від 1991 року визнав правовий режим майна комунальної власності. Згідно зі статтею 31 цього Закону комунальна власність – це власність адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно з Конституцією України комунальна власність – це самостійна форма власності. Комунальна власність є власністю відповідної територіальної громади. Сама територіальна громада розглядається як спільність громадян України – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання декількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виділяються такі види територіальних громад:

1. Територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл;
2. Територіальна громада селища;
3. Територіальна громада міста, району в місті.

В основі такої класифікації територіальних громад лежить розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, який одночасно не був би жителем області або району області.

Однак держава, визнаючи існування територіальних громад, не надає їм законодавчо широкого кола повноважень для участі в управлінні розвитком свого регіону. Так, Конституція України надає вичерпаний перелік областей, які є основою для організації та діяльності рад, що представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад. Таким чином, область взагалі не визнається категорією, на рівні якої може існувати територіальна громада. Вона – лише територія об'єднання місцевих громад. При цьому це навіть не добровільне об'єднання, у межах якого територіальні колективи самостійно визначають, з ким і на який час та з яких питань вступати в організаційно-правові відносини. Тому, повністю обґрунтованим є прийняття Закону «Про статус територіальної громади», у якому чітко і повно мають бути визначені правовий статус територіальної громади, її види, ознаки, роль та значення в життєдіяльності муніципального організму, у тому числі й щодо повноважень власника комунального майна.

Сьогодні відносини комунальної власності в Україні регламентують Конституція України, Господарський, Бюджетний, Цивільний, Земельний кодекси, Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші законодавчі акти, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають в процесі формування та використання комунальної власності. Згідно із законодавчою базою, комунальна власність є самостійною і рівноправною формою власності. У науковій літературі загальноприйнятою стала характеристика відносин комунальної власності як публічних або суспільних, що випливає із суті власності [1]. Також її характеризують як колективну власність мешканців населених пунктів, територіальну власність, корпоративну власність територіальної громади, «своєрідну приватну власність» адміністративно-територіальних одиниць. За європейським законодавством муніципальна (комунальна) власність є атрибутом місцевого самоврядування [2].

Така характеристика відносин комунальної власності виходить з того, що її суб'єкти – це публічно-правові утворення, які поєднують функції регулювання економічних процесів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці з участю в господарському обігу. Взагалі ж суспільна власність обумовлюється спільним привласненням засобів виробництва і виробленого продукту. Аналіз комунальної власності дозволяє виділити такі риси її як власності публічної:

1)суб'єкти комунальної власності – територіальні громади – є публічно-правовими утвореннями;

2)спільне привласнення засобів виробництва і виробленого продукту територіальною громадою як колективним суб'єктом;

3)оскілки це право належить соціальній спільноті людей, кожен член суспільства у відносинах комунальної власності виступає у різних правових аспектах. З одного боку він входить до складу тих соціальних спільнот, яким право власності належить. У той же час члени суспільства щодо цієї форми власності виступають як зобов'язані особи (зокрема, вони не повинні посягати на цілісність комунальної власності, кому б вона не належала);

4)передача об’єктів з комунальної у державну і навпаки, списання майна як особливі процедури притаманні лише таким публічним за суттю формам власності, як державна та комунальна;

5)як і державна, комунальна власність розвивається, по-перше, в галузях, де невиправдане або малоприбуткове застосування приватного капіталу; по-друге, в галузях з пролонгованим ефектом – фундаментальних науках тощо та у соціальній сфері – освіті, культурі, тобто призначення її – задоволення потреб суспільства чи територіально відокремленої її частини, а не інтересів окремих осіб;

6)«законом не допускається настання невідних наслідків вчинення угод щодо рухомого і нерухомого майна комунальної форми власності, забороняється ослаблювати економічні основи місцевого самоврядування, зменшувати обсяг чи погіршувати умови настання послуг населенню»[3];

7)така правомочність, як право управління, є характерною як для державної, так і для комунальної власності як публічних форм власності і у своїй конструкції ці форми власності потребують, на мою думку, таку правомочність.

Управління об’єктами комунальної власності є законодавчо регламентованою діяльністю, спрямованою на використання об’єктів права комунальної власності відповідно до завдань і функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування. Механізм управління комунальною власністю території – це система заходів та методів, цілеспрямована дія яких забезпечує функціонування об’єктів комунальної власності в господарстві територіального утворення з урахуванням його специфіки [4]. Такий механізм треба розглядати як систему, яку становлять окремі елементи, між якими існують відповідні зв’язки. А тому можна спрогнозувати її гнучкість, сприйнятливість до змін соціально-економічних та інших умов розвитку території.

Управління об’єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи. Право управління об’єктами комунальної власності

юридичним та фізичним особам надається на основі проведення конкурсів, укладання договорів та угод. Організаційні форми управління об'єктами права комунальної власності визначаються органами місцевого самоврядування з дотриманням вимог чинного законодавства. Органи місцевого самоврядування визначають правовий режим та майнові права створених ними підприємств, установ та закладів, а також можуть делегувати частину своїх майнових прав іншим юридичним та фізичним особам.

Органи місцевого самоврядування використовують відповідні інструменти управління об'єктами комунальної власності, якими, зокрема, є: облік (реєстрація) комунальних об'єктів та їх статусу; регламентація та розмежування права комунальної власності між територіальними утвореннями; передача об'єктів права комунальної власності суб'єктам господарювання та державним органам; прийняття об'єктів у власність; передача об'єктів в оренду; приватизація та викуп об'єктів; створення, реорганізація, реструктуризація, модернізація та ліквідація підприємств; затвердження статутів комунальних підприємств, організацій; формування кадрової інфраструктури, призначення та звільнення керівників підприємств; контроль за діяльністю комунальних підприємств; бюджетне забезпечення тощо.

Для України основними завданнями в управлінні комунальною власністю на сучасному етапі є: по-перше, забезпечення належної матеріальної основи самоврядування; по-друге, забезпечення ефективності використання і управління комунальним майном. Тому основними принципами управління комунальною власністю в місцевому самоврядуванні є:

- узгодження державних, регіональних інтересів із інтересами жителів територіального утворення;
- економічна зацікавленість об'єктів комунальної власності в ефективній діяльності;
- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з огляду на вибір форм та методів управління;

- забезпечення організаційно-методичної єдності щодо сукупності об’єктів, що становлять комунальний майновий комплекс території;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів у організаційній структурі управління щодо сукупності об’єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технічні та функціональні зв’язки;
- усунення дублювання функцій в управлінні;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки;
- гнучке поєднання державних нормативних вимог із можливостями локального правового регулювання;
- послідовність (етапність) і наслідуваність у розвитку системи управління комунальною власністю;
- мінімізація бюджетних затрат на побудову ефективної системи управління;
- забезпечення оперативної інформації стосовно ефективної організаційно-економічної діяльності та своєчасне прийняття відповідних запобіжно-коригувальних дій;
- організаційна єдність системи управління тощо [5].

Перешкодою ефективному управлінню комунальною власністю залишається недосконаліть законодавства в галузі місцевого самоврядування, що обумовлено, в першу чергу, відсутністю послідовності та узгодженості в прийнятті нормативно-правових актів, комплексного підходу до предмета законодавчого регулювання, недостатньою апробацією законотворчих розробок, неузгодженістю цих розробок з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наявністю практики дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, а також недосконалістю існуючих механізмів інформування та активного

залучення громадян до обговорення важливих проблем управління комунальною власністю, неналежним регулюванням ринкових відносин у цій сфері, а головне – відсутністю матеріальної основи територіальних громад, що не дозволяє органам місцевого самоврядування набути господарської самостійності, стати повноважними господарями на своїх територіях.

Необхідність розмежованості повноважень меж власної компетенції, визначені органи, часто вступають у конфлікти між собою. Особливо «проблематичними» є відносини між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ і міст районного підпорядкування та районними радами, а також між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування міст обласного підпорядкування та обласними радами. Це особливо помітно в галузевих законах, де компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування досить часто тотожні або ж визначаються в одній статті. Наприклад, згідно із прийнятим Верховною Радою Законом України «Про житлово-комунальні послуги» [6] органи місцевого самоврядування мають право встановлювати ціни, тарифи, затверджувати норми споживання та якості на житлово-комунальні послуги, управляти об’єктами в житлово-комунальній сфері, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад тощо, водночас у ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, що надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади: погодження у встановленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7] повноваження щодо регулювання цін та тарифів за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення і

встановлення норм їх споживання, здійснення контролю за їх дотриманням належать місцевим державним адміністраціям.

Така законодавча нерозмежованість та нечіткість надає можливість представникам вищезазначених органів впливати на процеси тіньової приватизації об'єктів житлово-комунального господарства, спрямовувати грошові надходження від приватизації комунальних об'єктів не за призначенням, впливати на процес встановлення тарифів, роблячи його непрозорим, застосовувати ціну/тарифи на житлово-комунальні послуги як суттєвий чинник впливу на громадськість. І наслідком цього є не тільки зловживання на ринку нерухомості, а й значні розбіжності в рівні цін і тарифів, норм споживання на комунальні послуги в різних регіонах країни.

Виконання місцевими органами влади покладених на них функцій не підкріплене їх належним бюджетним та організаційним забезпеченням. Із місцевих бюджетів фінансуються важливі загальнодержавні соціальні програми, наприклад, програма житлових субсидій, надання пільг ветеранам війни та праці, допомоги сім'ям з дітьми тощо. Місцеві органи зобов'язані виконувати ці програми. Водночас, сьогодні вони не забезпечені фінансовими ресурсами, а отже, не виконують вищезазначені програми, тим самим створюючи, продукуючи конфліктно-напружену ситуацію в суспільстві, що не тільки загрожує здоров'ю, а й сприяє порушенню і прав, і законних інтересів населення України.

**Висновки.** Механізм правового регулювання відносин власності має потребу в значному законодавчому закріпленні. У зв'язку з цим досвід, накопичений зарубіжними країнами, стає особливо корисним. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

На порядок денний сьогодні вийшла необхідність розробки стратегії управління місцевім і регіональним розвитком, предметом якої, передусім, є

реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування.

Сьогодні на перший план в роботі органів місцевого самоврядування держави виходить завдання ефективного управління комунальним майном. Надзвичайно важливими напрямками такої системи управління є вдосконалення процесу формування й ведення єдиного реєстру об'єктів комунальної власності, управління корпоративними правами в господарчих товариствах комунальної форми власності, а також оренда об'єктів комунальної власності.

Нормативна неврегульованість, недосконаліть формулювання окремих положень нормативних актів, неузгодженість між собою положень різних нормативно-правових актів та інші законодавчі колізії призводять до різного розуміння та тлумачення законодавства у відносинах власності на рівні місцевого самоврядування.

Сучасна структура управління активами комунального сектору економіки не забезпечує ефективне використання комунального майна. Реалізація відносин власності зіштовхується із проблемами, що безпосередньо випливають із допущених у процесі приватизації й у наступному виконанні умов приватизації порушень, що у свою чергу тягне ризики й обмеження в наступному використанні об'єктів власності.

**Література.**

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. – 2003. – 299 с.

2. Комунальна власність як самостійна форма власності: ознаки, співвідношення з державною формою власності // К. Апанасенко // Право України. – 2005. – № 10. С. 36.

3. ч. 7 ст. 60 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Сайт ВР України. http:// zakon.rada.gov.ua/…/laws/main.cgi?nreg=436-15.

4. Регіональний розвиток житлово-комунального господарства України / Т. Строкань // Черкаський державний технологічний університет. – Черкаси, 2004. – С. 31.

5. Перспективи розвитку системи управління комунальною власністю / Алексєєв В. М. // Вісн. НАДУ. – 2005. - № 1. – С. 494.

6. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» // Сайт ВР України. http:// zakon.rada.gov.ua/…/laws/main.cgi?nreg=436-15.

7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Сайт ВР України. http:// zakon.rada.gov.ua/…/laws/main.cgi?nreg=436-15.

**УДК 35.088.6:004**

**Карпенко Олександр Валентинович**

*доцент кафедри управління документно-інформаційними комунікаціями Академії муніципального управління, завідувач відділу науково-аналітичної обробки та поширення інформації у сфері освіти державної науково-педагогічної бібліотеки України ім. В. О. Сухомлинського, к.держ.упр.*

# ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НАВЧАЛЬНОЇ МЕТОДИКИ В. ШАТАЛОВА ПРИ ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

*Обґрунтовується ефективність* інформаційно-аналітичних технологій *методики педагога-новатора В. Шаталова при* підготовці *фахівців освітньої галузі «Державне управління». Розглядається* аналітичний аспект *методичного прийому використання опорних сигналів у навчальному процесі для полегшення довготривалого запам'ятовування інформації.*

***Ключові слова:*** *інформаційно-аналітичне забезпечення, державне управління, навчальний процес, опорні сигнали.*

**Karpenko Aleksandr**

# USE INFORMATION AND ANALYTICAL TECHNOLOGIES OF EDUCATIONAL METHODOLOGY V. SHATALOV AT PREPARATION OF SPECIALISTS OF EDUCATIONAL INDUSTRY «PUBLIC ADMINISTRATION».

*Efficiency of information and analytical technologies of methodology of teacher-innovator is grounded V. Shatalov at preparation of specialists of educational industry «Public administration». The analytical aspect of methodical reception of the use of supporting signals is examined in an educational process for the facilitation of long duration memorizing of information.*

***Key words:*** *information and analytical providing, public administration, educational process, supporting signals.*

**Карпенко Александр Валентинович**

# ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ УЧЕБНОЙ МЕТОДИКИ В. ШАТАЛОВА ПРИ ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

*Обосновывается эффективность информационно-аналитических технологий методики педагога-новатора В. Шаталова при подготовке специалистов образовательной сферы «Государственное управление». Рассматривается аналитический аспект методического приема использования опорных сигналов в учебном процессе для облегчения длительного запоминания информации.*

***Ключевые слова:*** *информационно-аналитическое обеспечение, государственное управление, учебный процесс, опорные сигналы.*

**Постановка проблеми.** Інноваційний розвиток сучасної педагогіки потребує нових наукових підходів до вирішення завдань сучасного навчального процесу підготовки фахівців освітньої галузі «Державне управління». Аналітична складова засобів та інструментів цього процесу покликана сприяти засвоєнню слухачами матеріалу, використовуючи логічне мислення та прийоми наукових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень.** Протягом останніх 30 років зарубіжні та вітчизняні фахівці у галузі педагогіки та психології В. Бакалюк, С. Виноградов, Е. Волохова, В. Гиршович, В. Калошик, П. Мазур, Н. Малевич, Т. Мостова, І. Руденко, С. Соловейчик, Л. Столяр, та М. Столяров досліджували наукові здобутки педагогічної діяльності В. Шаталова. Науковцями всебічно вивчені психологічні, педагогічні, семантичні та методологічні аспекти використання опорних сигналів. Невирішеною частиною загальної проблеми є відсутність

теоретико-методологічного обґрунтування наявності аналітичної складової опорних сигналів, які використовуються під час викладання навчального матеріалу у середній школі.

**Мета.** Завданням статті є вивчення значущості аналітичної складової у методиці опорних сигналів педагога-новатора В. Шаталова та теоретико-методологічне обґрунтування їхнього використання в інформаційно-аналітичному забезпеченні навчального процесу.

**Виклад матеріалу.** В. Ф. Шаталов – автор «системи інтенсивного навчання» для учнів середніх і старших класів загальноосвітньої школи із застосуванням «опорних сигналів» та «опорних конспектів», заснованої на феномені ідентифікації словесного образу та тексту, яка ґрунтується на принципах ідеї опори і методичних знахідок у дидактиці В. О. Сухомлинського.

За Шаталовим, «опорні сигнали» – мнемонічні схеми, прийоми та правила, що являють собою наглядне відображення предмету (дії), яке використовується для полегшення довготривалого запам’ятовування інформації. За допомогою «опорних сигналів» відбувається процес узагальненого формування розумових дій при засвоєнні знань.

Наприклад, у викладанні матеріалу з економічних дисциплін про ефективність торгівельних зв’язків України викладач підкреслює, що слід дотримуватись правила переважного вивозу: вивозити за кордон держава повинна завжди більше, аніж завозити. Тільки у такому випадку можливе збагачення, а отже, і зміцнення економіки – грошова різниця між вартістю вивезеного товару буде залишатися на внутрішньому ринку. Про це можна просто розповісти, а можна підсилити сприйняття матеріалу чіткою схемою – «опорним сигналом» (рис. 1).

Рис. 1. Приклад чіткого «опорного сигналу»

Під час подальшої самопідготовки за допомогою такого чіткого «опорного сигналу» слухач одразу згадує наведений факт.

Як приклад якості цілісного «опорного сигналу» може використовуватися схема викладання іншої події, прийняття та наслідки християнства на Русі (рис. 2). У першій рамці – негативні сторони (з точки зору тогочасного населення) введення християнства на Русі, у другій – позитивні. Таке поєднання слухового та зорового (образного) сприйняття під час пояснення підвищує у слухачів інтерес до навчального матеріалу [8, с. 154–156].

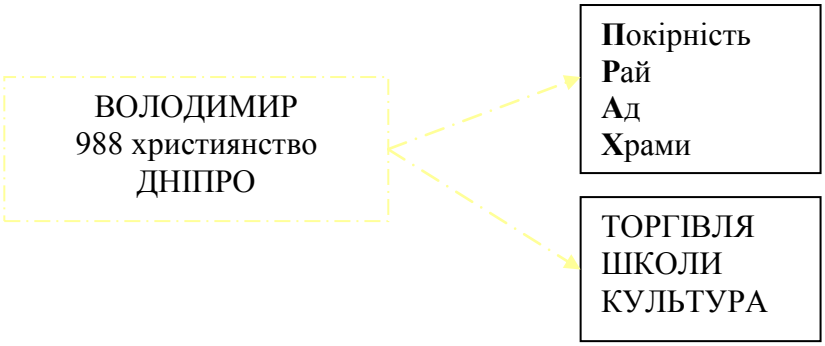



Рис. 2. Приклад цілісного «опорного сигналу»

Під час сприйняття опорних сигналів у слухачів формуються пізнавальні та інтелектуальні операції:

- визначення проблеми;
- доведення логічної доречності ствердження;
- звернення до аналогічних випадків із метою визначення вагомих позицій;
- виділення логічних і емпіричних суперечностей у фактах;
- зіставлення протилежних фактів;
- пошук і перевірка ймовірних шляхів розв’язання проблеми.

Слухачам пропонується перевіряти достовірність фактів і оцінювати їх шляхом логічного аналізу. Оцінювання є пізнавальним процесом встановлення істинності реальних фактів і висновків, виведених із них. Відповідно

навчальний процес спрямовується на засвоєння необхідного матеріалу на основі вироблення власних думок та асоціацій.

Для формування певної бази знань недостатньо лише культивувати безпосередні емоції, необхідно за допомогою аналізу логічних схем допомогти слухачу зрозуміти їх сутність, навчити думати про них самостійно, а не просто висловлювати прогнозовані реакції на відповідні дії.

Місце опорних сигналів на етапі навчальної діяльності неважко визначити за результатами їх застосування. Ефективність кінцевого результату, тобто реалізація виховної, освітньої і розвивальної цілей лекційного або семінарського заняття, і є критерієм науково обґрунтованого застосування опорних сигналів [2, с. 23].

Навчальні матеріали за методичною системою В. Ф. Шаталова (рис. 3), що викладено головним чином у вербально-графічній формі (у вигляді малюнків, схем), спрощують процес сприйняття і орієнтують на розвиток творчого мислення учнів за принципом відкритих перспектив [3; 5; 6].

Рис.3. Принципи та елементи методичної системи В. Ф. Шаталова

Концептуальною основою освітньої моделі В. Ф. Шаталова є ідея ефективної технології навчання, яка розкриває потенціал кожного слухача за рахунок активізації роботи психофізичних механізмів, що забезпечують сприйняття, аналіз та систематизацію інформації.

Переваги методики В. Ф. Шаталова:

- основні положення методики не суперечать дидактичним принципам навчання, а навпаки, дозволяють ефективно та творчо реалізовувати їх на практиці;
- застосування методики спрямовує слухачів вчитися не випадково, а постійно та регулярно;
- завдяки удосконаленню навчально-виховного процесу ефективно реалізовано людський фактор;
- система новаторських принципів та прийомів дозволяє вирішувати одну з важких педагогічних задач – залучити кожного слухача до постійної, напруженої розумової праці, виховувати пізнавальну самостійність як якість особистості, укріпити в кожному слухачеві почуття власної гідності та віри в себе [4, с. 71].

Методика В. Ф. Шаталова ґрунтується на принципах ідеї опори і методичних знахідок у дидактиці В. О. Сухомлинського і є практичним втіленням методичних прийомів цього видатного українського педагога – новим аспектом вивчення спадщини вченого у сфері педагогічної та психологічної семіотики.

Таким чином, завдяки новаторській методиці В. Ф. Шаталова погляди В. О. Сухомлинського на роль наочності у пізнанні та розумовому вихованні учнів втілюються у сучасній педагогічній практиці [1, с. 46–47].

Управління навчально-виховними процесами базується на категоріях «оцінка», «повторення», «контроль» та «самоконтроль». У московській школі-студії В. Ф. Шаталова та у чисельних експериментальних класах середніх навчальних закладів України впроваджуються його інновації, а саме:

- застосовуються замість традиційних домашніх завдань великі «пропозиції», обсяг і складність яких варіюються залежно від етапів навчання та від індивідуальних особливостей учнів;
- використовуються різноманітні нестандартні форми обліку й контролю знань кожного учня на кожному уроці, що дозволяє відмовитися від учнівських щоденників та класних журналів;
- традиційні іспити замінено роботами за релейними «листками групового контролю», що ефективно виявляють результат самостійного опрацювання всіх видів завдань;
- практикуються оригінальні форми взаємоперевірки учнів, у тому числі з метою збільшення часу для розв'язання завдань високої складності й розвитку продуктивного мислення;
- використовуються ігрові форми навчання під час проведення занять [7; 9, с. 1000].

Облік та оцінка знань у технології навчання Шаталова відіграє діагностичну, психологічну, виховну, мотиваційну та критичну роль.

Аналітична складова опорних сигналів розвиває критичне мислення слухача, яке у даному контексті слід трактувати та узагальнювати як:

- спроможність самостійно аналізувати інформацію;
- уміння бачити помилки та логічні артефакти;
- спроможність виправляти похибки та помилки;
- наявність розумного скепсису, сумнівів;
- інтелектуальний процес аналізу та синтезу інформації;
- бажання пошуку шляхів для отримання оптимальних рішень;
- вміння обстоювати власні позиції;
- толерантність до сприйняття інших поглядів;
- здатність порівнювати та оцінювати протилежні аргументи та вирішувати проблеми;
- ефективне мислення, яке призводить до отримання висновків.

«Шаталовську» технологію навчання визнали ефективною тисячі педагогів світу, які використовують її у викладанні багатьох навчальних дисциплін. Наприклад, в Україні та Росії її з успіхом впроваджують у загальноосвітніх школах, а в Китаї – у професійних та військових училищах. Серед випускників експериментальних класів близько 100 авторів кандидатських та докторських дисертацій.

Педагог-новатор актуалізував та розвинув встановлені наукою закономірності, які раніше не були затребувані педагогікою.

Методика В. Ф. Шаталова дала змогу проходити повний курс загальної середньої школи за дев'ять років при навантаженні 30 навчальних годин на тиждень.

Навчання у школі-студії В. Ф. Шаталова (http://www.shatalovschools.ru) відбуваються на базі Національного інституту Катерини Великої (м. Москва) під час шкільних канікул (червень – серпень), та щонеділі у період навчального року.

**Висновки.** Проведений аналіз наявності аналітичної складової у методиці впровадження опорних сигналів педагога новатора В. Шаталова дає можливість сформулювати ряд висновків.

1. Актуальним є впровадження у навчальний процес підготовки фахівців освітньої галузі «Державне управління» методики використання опорних сигналів, що передбачає ефективне осмислення слухачами нового матеріалу.

2. Аналітичність опорних сигналів, як механізму ефективної реалізації інформаційно-аналітичного забезпечення навчального процесу, ставить за мету навчити слухачів самостійно приймати оптимальні рішення на основі ґрунтовного аналізу наявних проблем, перевірки достовірності фактів, визначення та аналізу альтернативних рішень, оцінювання фактів на основі критичного мислення (зокрема, при використанні дистанційної форми навчання).

3. Методика опорних сигналів ґрунтується на принципах ідеї опори і методичних знахідок у дидактиці В. О. Сухомлинського і є новим аспектом

вивчення спадщини вченого та її практичного втілення у сфері педагогічної та психологічної семіотики.

**Література.**

1. Бакалюк В. І. Ідея опори в дидактиці В. О. Сухомлинського // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2007. – № 4 – С. 46–50.

2. Бакалюк В. І. Психологічний аспект новаторського застосування опорних сигналів у методиці В. Ф. Шаталова / В. І. Бакалюк // Упр. шк. – 2008. – № 7. – С. 21–25.

3. Волохова Е. А. Дидактика: Конспект лекций для студентов педагогических вузов / Е. А. Волохова , И. В. Юнкина. – Ростов-на-Дону : «Феникс», 2004. – 288 с.

4. Калошик В. Ф. Творче надбання В. Ф. Шаталова в освітню практику / В. Ф. Калошик //Практ. психологія та соц. робота. – 2008.– №8.– С. 71–73.

5. Кущ П. Тернистий шлях пошуку : [педагог-експериментатор з Донецька Віктор Шаталов] / П. Кущ // Уряд. кур'єр. – 20 берез. (№ 52). – С. 10.

6. Методика В. Ф. Шаталова [Електронний ресурс] // Портал тренінгів та консалтингу. – Режим доступу : http://msk.treko.ru/show_dict_1017. – Назва з екрану.

7. Шаталов Віктор Федорович [Електронний ресурс] // Портал сучасних педагогічних ресурсів. – Режим доступу : http://www.intellect-invest.org.ua/ukr/pedagog_personalias_ shatalov_vf. – Назва з екрану.

8. Шаталов В. Ф. Сужение сознания. Педагогические раздумья / В. Ф. Шаталов. – Донецк : Национальный союз писателей Украины, журнал «Донбасс», 2010. – 190 с.

9. Ярмаченко М. Д. Шаталов Віктор Федорович // Енциклопедія освіти / Головний редактор Василь Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.