

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

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

Випуск 1(45)



Редакційна колегія:

- Іжа М.М.* – к.е.н., доцент (головний редактор) (Одеса).
Попов С.А. – к.т.н., доцент (заст. гол. ред.) (Одеса).
Овчаренко Ю.О. – к.психол.н. (відпов. секр.) (Одеса).
- Ахламов А.Г.* – д.е.н., професор (Одеса).
Бакуменко В.Д. – д.держ.упр., професор (Київ).
Балабаєва З.В. – д.філос.н., професор (Одеса).
Білорусов С.Г. – к.т.н., доцент, заслужений працівник освіти України (Херсон).
Бугайцов С.Г. – д.мед.н., д.держ.упр., професор (Одеса).
Буркінський Б.В. – д.е.н., професор, академік НАН України, заслужений працівник освіти України (Одеса).
Вітман К.М. – д.політ.н., доцент, заслужений працівник освіти України (Одеса).
Домбровський О.Г. – к.е.н. (Вінниця).
Драгомирецька Н.М. – д.держ.упр., доцент (Одеса).
Жулинський М.Г. – д.філос.н., професор, академік НАН України (Київ).
Князєв В.М. – д.філос.н., професор (Київ).
Кривцова В.М. – к.і.н., доцент, заслужений працівник освіти України (Одеса).
Марущак В.П. – д.держ.упр., доцент (Одеса).
Надолішній П.І. – д.держ.упр., професор, заслужений працівник освіти України (Одеса).
Нижник Н.Р. – д.ю.н., професор, заслужений юрист України, член-кореспондент АПРНУ (Київ).
Пахомова Т.І. – д.держ.упр., доцент (Одеса).
Пашиніна Т.С. – к.і.н. (Вінниця).
Саханенко С.Є. – д.держ.упр., доцент (Одеса).
Семенченко А.І. – д.держ.упр., с.н.с. (Київ).
Сурмін Ю.П. – д.соц.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Телешун С.О. – д.політ.н., професор (Київ).
Топчієв О.Г. – д.геогр.н., професор (Одеса).
Шаптала О.С. – д.держ.упр., професор, заслужений лікар України (Одеса).
Якубовський О.П. – к.і.н., професор, заслужений працівник освіти України (Одеса).
- Овчинникова О.П.* – д.е.н., професор (м. Орел, Росія).
Рудий В.В. – к.е.н., доцент (м. Ростов-на-Дону, Росія).
Тюменцев І.О. – д.і.н., професор (м. Волгоград, Росія).
Фридрихель Мейєр цу Натруп – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України.
Протокол № 148/3-8 від 10 березня 2011 року.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.357:114

Микола Іжа,

Наталія Котова, В'ячеслав Грабовський

КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ У НООСФЕРНОМУ ВИМІРІ

В статті розкрито актуальність та роль моделі сталого розвитку зменшенні негативних наслідків глобалізації; розглянуто ноосферну та інвайронменталістську складові як філософське підґрунтя у контексті моделі сталого розвитку; виявлено відсутність кореляції між філософією нової парадигми розвитку сучасної цивілізації та індикаторами конкурентоспроможності; обґрунтовано необхідність адаптації існуючих та розробки нових індикаторів конкурентоспроможності регіону в контурі сталого розвитку.

Ключові слова: сталий розвиток, глобалізація, глобалізм, ноосфера, інвайронменталізм, конкурентоспроможність регіонів.

постановка проблеми

Одним з найважливіших показників розвитку сучасного суспільства є процес глобалізації, важливим наслідком якого стала еколого-економічна розбалансованість сучасного світу, що супроводжується негативними змінами у довкіллі та економіці. Економіка стає критично залежною від обмежених природних ресурсів, в той час як екосистема страждає від надмірного економічного навантаження, не маючи змоги поглинути негативні наслідки економічної діяльності таких масштабів. Як шлях, що уможливорює подолання глобальної кризи сучасного соціуму виникла модель сталого розвитку суспільства. Модель стала не тільки важливою теорією, але й програмою практичних дій глобального і регіонального рівнів. Парадигмальною основою моделі сталого розвитку стала концепція ноосфери. Звернення до філософського вектору зумовлене тим, що саме філософія своєю методологічною, прагматичною і прогностичною функціями визначає, в якому напрямі повинно рухатися суспільство. Крім того, філософський підхід дозволяє виявити специфіку дійсності і допомогти виробити наукові підходи до моделі сталого розвитку відповідно до особливостей нашої країни.

аналіз останніх досліджень і публікацій

Слід зазначити, що теоретичному опрацюванню проблеми суттєву увагу приділяли філософи і природодослідники, юристи і політологи, культурологи, економісти та фахівці інших галузей знань. В останні роки в Україні з'явилися ґрунтовні дослідження, присвячені філософії екобезпечного розвитку, серед яких роботи – В. Андрейцева, В. Андрущенко, В. Бар'яхтара, Д. Гроздинського, В. Крисаченка, М. Кисильова, М. Михальченка, К. Ситника, А. Толстоухова, М. Хилька та інших. Вивченню взаємозв'язків «природа – людина – економіка» присвячені роботи Ю. Бажал, О. Білорус, Є. Борщук, І. Грабинський, М. Долішній, В. Демченко, О. Живицький, В. Кислий, В. Кухар, М. Руденко, Н. Татаренко, В. Трегобчук, В. Цемко, В. Шевчук, І. Яремчук. Проблеми ноосферо-екологічного розвитку людс-

тва розглядаються у роботах Б. Гершунського, В. Громового, М. Моїсєєва, А. Урсула та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників.

Метою дослідження є: спроба визначення ноосферної та інвайронменталістської складових як філософського підґрунтя моделі сталого розвитку; виявлення конфлікту між філософією нової парадигми розвитку сучасної цивілізації та індикаторами конкурентоспроможності; обґрунтування необхідності запровадження нових індикаторів конкурентоспроможності регіону в контурі сталого розвитку.

Активізація глобальних трансформацій за останні десятиліття призвела до того, що цей відносно новий світовий феномен перетворюється в головний чинник впливу на процес розвитку.

Визначення глобалізації у сучасній літературі найчастіше обмежується суто економічним аспектом поняття. Так, наприклад: «Глобалізація (фр.global – «загальний, всесвітній», від лат. globus – «куля») – категорія, яка відображає процес обміну товарами, послугами, капіталом та робочою силою, що виходить за межі державних кордонів і з 60-х рр. XX ст. набуває форм постійного й неухильно зростаючого міжнародного переплетіння національних економік» [10, с. 264–265].

Однак глобальні трансформації економіки означають не лише кількісно-структурні, а й глибокі якісні зміни її суті. Глобальна економіка проявляє себе не тільки як нові продуктивні сили, виробничі відносини та спосіб господарювання, а і як домінуюча система управління суспільством, політика і, навіть, ідеологія розвитку. До того ж сутність економіки та її основні категорії (вартість, додана вартість, власність, прибуток, рентабельність) змінюються під впливом інтелектуалізації виробництва, яка охопила всі сфери життя людства [2].

Глобалізація – це багатовекторний, амбівалентний, внутрішньо-суперечливий і в той же час об'єктивно-виправданий процес, який не може розглядатися лінійно та спрощено. Усвідомлення такого підходу дозволяє дослідникам бачити у феномені глобалізації як позитивний, так і негативний зміст. Позитивний зміст полягає у формуванні нового типу світосприйняття та мислення, в якому людство починає розглядатися як внутрішньо-єдиний суб'єкт загальнопланетної діяльності [12]. Але було б неправильним визначати глобалізацію як процес, у ході якого стираються географічні кордони соціальних і цивілізаційних систем, а населення світу стає єдиною громадою глобального суспільства.

Негативний аспект глобалізації часто пов'язують з економічним та політичним диктатом, посиленням нерівномірності у соціокультурному поступі народів, прогресуючим зuboжінням країн «третього світу», хижацьким використанням міжнародними монополіями світових ресурсів і поглибленням екологічної кризи.

Головною проблемою світової економіки залишається збільшення розриву між розвинутими країнами з постіндустріальною економікою, великою групою країн перехідного періоду та країн, що розвиваються. В умовах глобалізації деякі країни приречені на відставання в економічному і соціальному розвитку, що загрожує виникненням глобальних протиріч. «Відношення доходу 20 відсотків найбагатшого населення Землі, так званого золотого мільярда, до доходу 20 відсотків найбіднішого населення планети ста-

Мета

Виклад
основного матеріалу

новило 30:1 в 1960 р., 60:1 в 1990 р. і 90:1 в 1999 р. Таких темпів перерозподілу глобального валового продукту ніколи не було раніше в історії світової цивілізації.» «В 1995 р. на долю багатьох країн, де мешкало 20 відсотків населення світу, припадало 80 відсотків світового ВВП.» [1].

Неодноразовість та суперечливість феномену глобалізації знайшла відображення і на рівні понятійного апарату. Так, О. Білорус, досліджуючи альтернативу, яка постала перед людством, розрізняє: глобалізацію – як природну форму інтернаціоналізації та інтеграції й глобалізм – як тотальну економічну систему і абсолютну владу симбіозу глобальних корпорацій держав-глобалізаторів та їх міжнародних організацій і об'єднань. Глобалізм, на думку науковця, як нова злаякісна система світопорядку і світооблаштування спричиняє системний кризовий цикл світового суспільства, руйнує стійкість ціннісних форм світоустрою, підриває державо-центричну структуру міжнародних відносин. Проблема полягає в тому, щоб розрізнити природний процес глобалізації і силову, злаякісну глобалізацію – глобалізм.

Глобальні трансформації торкнулися не лише економічного, соціального, політичного, а й екологічного розвитку. Почастішали природні катаклізми, викликані глобальними змінами клімату на планеті, різко погіршилася якість повітря та питної води тощо.

Все це свідчить про необхідність невідкладних дій для розв'язання найважливішої проблеми сучасності – виживання людства. Розв'язання цієї проблеми потребує не тільки кардинальних змін у цільових настановах розвитку науки, технологій, державної та регіональної політики, а й нової орієнтації вектора суспільної свідомості. Йдеться про формування в людей нового світорозуміння та нового світогляду, згідно з якими головною цінністю було б досягнення гармонійного розвитку природи та суспільства.

У пошуках адекватного рішення та виходу з ситуації, коли час несе з собою лише загострення відомих глобальних проблем та продукує нові, людство звернулося до моделі сталого розвитку.

У 1972 р. у Стокгольмі було проведено першу конференцію ООН з довкілля, на якій прийнято Стокгольмську декларацію з навколишнього середовища. В цьому ж році оприлюднена доповідь Римського клубу «Межі зростання», а в 1980 р. – доповідь Міжнародного союзу охорони природи та природних ресурсів «Всесвітня стратегія охорони природи». У грудні 1987 р. з ініціативи Генерального секретаря ООН було створено Міжнародну комісію з довкілля та розвитку на чолі з прем'єр-міністром Норвегії Гро Харлем Брунланд. Комісія зробила ряд висновків, важливих для подальшого розвитку й існування людства. В доповіді було проголошено поняття «сталий розвиток», як такий, що задовольняє потреби сучасного покоління і ставить під загрозу можливість для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

Одноставне визнання світом, що основою розв'язання гострих соціально-економічних і ресурсно-екологічних проблем є перехід до моделі сталого розвитку відбувся 1992 р. в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) на Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку.

Конференція започаткувала новий світогляд сучасної цивілізації, у фокусі якої опинилося співвідношення екології й економічного розвитку, політики і навколишнього середовища. Ця ідеологія – інвайронменталізм – розглядається, як альтернатива усім будь-яким коли-небудь існуючим в капіталістичному чи соціалістичному суспільствах світоглядам, яким вона приходить на зміну. Інвайронменталізм означає різні погляди щодо оцінки довкілля та взаємодії людини з навколишнім середовищем, а також соціальних рухів, які намагаються впливати на політичні процеси шляхом лобіювання освіти, активних дій та демонстрування позитивних прикладів з метою захисту природних ресурсів та екосистеми.

Новий сучасний світогляд розглядає стан навколишнього середовища не окремо, не ізольовано від інших найважливіших проблем розвитку планети, а у взаємозв'язку, залеж-

ності кожної людини і людства в цілому від біосфери. Становище в світі визначається не тільки соціально-економічними умовами, а й станом навколишнього середовища планети та кожної країни окремо. Природне середовище істотно обмежує діяльність людини, потенційні можливості якої стримуються закономірностями функціонування глобальних регіональних екосистем [13].

Сьогодні багато вчених вважають, що єдиний вихід з-побігти інвайронментальну катастрофу – в переході від біосфери до ноосфери.

Концепція ноосфери, сформульована академіком В. І. Вернадським ще на початку ХХ ст., фактично стала початком розробки моделі сталого розвитку. Поняття «ноосфера» походить від грецьких слів «ноос» (розум) і «сфера» (куля) й означає якісно новий стан біосфери Землі (її перебудови) і навколишнього простору (а отже, нової оболонки Землі), що формується під впливом розумової та фізичної діяльності людства, яку можна порівняти з могутніми природними геологічними процесами.

Оскільки біосфера як початкова стійка системна цілісність трактується як планетарна екосистема, то з часу, відколи соціум став геологотрансформувальним чинником її розвитку, вона набуває виду екосоціосистеми. Це динамічна планетарна екосоціосистема, що складається з природних і соціоекономічних підсистем, які є її територіальними компонентами, оскільки характеризуються значною неоднорідністю.

Отже, якщо раніше жива речовина планети сформувала своєю життєдіяльністю біосферу, то тепер цю ж функцію повинно продовжити людське суспільство. Саме воно має стати головним чинником, який організує нову планетну оболонку – ноосферу як специфічне середовище свого розвитку. Відповідно до цього воно повинно організувати господарську діяльність. Вплив суспільства на біосферу поки що, на жаль, не сприяє підвищенню її організованості, стійкості й цілісності, тобто не забезпечує ні якісних, ні кількісних позитивних характеристик. Так не може тривати довго. Зниження рівня організованості біосфери має деякі граничні значення, які не можна переступати в процесі економічної діяльності з природокористування [4, с.9].

Концептуальне ядро теорії – обов'язкова узгодженість економічного, екологічного та людського розвитку таким чином, щоб від покоління до покоління не зменшувалися якість і безпека життя людей, не погіршувався стан довкілля, а забезпечувався соціальний прогрес у своїй сталості та гармонійності.

У межах ноосфери нині виділяють антропосферу – сукупність людей як організмів і техносферу – сукупність штучних об'єктів антропогенної діяльності та природних об'єктів, змінених цією діяльністю. Крім того, виокремлюють ще соціосферу, під якою розуміють сферу суспільної виробничої діяльності, охопленої людською працею. Перехід до ноосфери слід вважати ідеальним варіантом майбутнього, в основі якого лежить складний процес гармонізації відносин між біосферою та господарською діяльністю людини. На думку К. Ситника та В. Чопика, ідеологія ноосферизму може запанувати в Україні в разі, якщо уряд успішно та якісно організує розроблення та втілення стратегії сталого розвитку країни за умов глобалізації на 20–25 років [14, с. 11].

Аналізуючи філософське підґрунтя моделі сталого розвитку, доцільно було б звернути увагу на сам термін. Термін «сталий розвиток», який є офіційним українським перекладом англословного сполучення «sustainable development», має такі семантичні відтінки, як «життєздатний», «усебічно збалансований», «достатній».

На Круглому столі із сталих поселень, що відбувся у м. Олімпія (Сіетл, США), визначено: «...територія є несталою, якщо її населення використовує ресурси швидше, ніж вони можуть відновлюватися, якщо на цій території утворюється більше відходів, ніж їх кількість, що може бути утилізована природним шляхом або використана для інших потреб людини».

На момент проведення XIX спеціальної сесії Генеральної асамблеї ООН з проблем довкілля і сталого розвитку (1997 р., Нью-Йорк) поняття «сталий розвиток» набуло значного поширення як в громадсько-політичній, так і науковій сфері, але зміст не набув необхідної чіткості. Дослідники вкладали в його визначення формулювання, запропоновані комісією Г. Брундланд, і доповнювали їх соціально-економічними, економічними, моральними принципами та ознаками [7].

Сьогоднішня ситуація мало змінилася: «сталий розвиток» належить до «неусталених» понять, які різні автори наповнюють різним змістом. У загальному плані сталий роз-

виток трактується як стабільний соціально-економічний розвиток, який не руйнує своєї природної основи і забезпечує неперервний прогрес суспільства.

Деякі дослідники вважають, що проблемність визначення поняття «сталий розвиток» зумовлена складністю об'єкта дослідження як інтегрованої системи, яка об'єднує три досить самодостатні системи (підсистеми) – економічну, соціальну і екологічну, з відповідним різноманіттям завдань у контексті сталого розвитку, особливостями прояву, результативністю. Схематично суть сталого розвитку представляється як зона перетину трьох складових (рис. 1).



Рис. 1. Різноманіття завдань сталого суспільного розвитку

Виходячи з логіки схеми для забезпечення сталого розвитку, слід обрати цілі, які є інтегрованими для трьох систем, задовольняють усі основні критерії сталості і, власне, складають ядро сталого розвитку – економічна ефективність, екологічна безпечність, соціальний прогрес і справедливість [7].

Існує багато інших визначень «сталого розвитку» суспільства, але, узагальнюючи їх, можна зробити висновок, що сталий соціально-економічний розвиток метасоціальної системи (країни) полягає у стабільному «керованому» зростанні її макропараметрів, які відповідають оптимальній траєкторії її еволюційного розвитку та збалансованому розвитку всіх її підсистем. Він передбачає раціональне поєднання державного регулювання та соціально-економічної саморегуляції, збалансування інтересів усіх членів суспільства з приводу дедалі більших потреб в умовах обмеження ресурсів шляхом відтворення внутрішніх факторів і зовнішніх умов на основі всебічного розвитку інноваційної діяльності та оптимального використання її результатів через ефективне функціонування соціально-економічних інститутів держави і громадянського суспільства [11].

Запорукою сталого поступального розвитку, в умовах поширення процесів економічної глобалізації, дедалі частіше стають питання забезпечення конкурентоспроможності регіонів. Відповідно, набуває актуальності визначення складових і критеріїв конкурентоспроможності регіону, а також чинників, що впливають на її посилення/ послаблення.

Поняття конкурентоспроможності не має загальноприйнятого визначення, хоча так чи інакше йдеться про наявність/відсутність певних переваг для розвитку та отримання доходу. Це поняття застосовується до економічних агентів (суб'єктів) різних рівнів: від окремого працівника (конкурентоспроможність на ринку праці) до країни чи об'єднань країн. У аналітичній доповіді центру Разумкова «Конкурентоспроможність регіонів України: стан і проблеми» конкурентоспроможність регіону визначається як «продуктивність використання його ресурсів (насамперед трудових ресурсів і капіталу), яка результується у валовому регіональному продукті (ВРП) в розрахунку на душу населення» [5, с. 15].

Деякі дослідники вважають, що конкурентоспроможність території будь-якого рівня – підсумковий прояв величезної кількості чинників, сумарний вираз яких визначає або конкретні переваги, або конкурентне відставання територіальної системи в порівнянні з її аналогами на конкретному типі ринку в даний момент часу [8, с. 73].

Існують різні погляди на сутність і природу конкурентоспроможності регіонів. Аналіз трактувань даного поняття дозволив виділити ряд сутнісних характеристик конкурентоспроможності економіки, згідно з якими конкурентоспроможність це: 1) інструмент, що представляє собою ефективний засіб підвищення рівня життя; 2) характеризується розвинутим науково-технічним потенціалом; 3) здатність національних підприємств виробляти товари та послуги, що задовольняють вимогам світового ринку в умовах вільної конкуренції; 4) продуктивність використання ресурсів; 5) характеризується високим рівнем соціального розвитку та стійкими темпами економічного зростання в довгостроковій перспективі; 6) відносне поняття, вимірюване щодо результатів, досягнутих економіками порівнянного рівня розвитку. Крім того, конкурентоспроможність – це об'єктивний процес, який відбиває безперервність і динамічність розвитку економічної системи [6].

В даний час існує безліч класифікацій факторів конкурентоспроможності територій. М. Портер пропонує чотири елементи, що пояснюють економічний розвиток території: стратегічне (геополітичне) розташування, попит на місцевому ринку, інтеграція з місцевими «кластерами», людські ресурси. Крім того, він виділяє ще дві змінні – випадкові події й дії уряду [9].

С. Ю. Юрпалов, і В. Г. Старовойтов пропонують класифікувати фактори конкурентоспроможності за такими принципами. Перший принцип передбачає поділ факторів на основні і розвинені. До основних факторів відносяться такі, створення яких не вимагає великих зусиль і значних капіталовкладень (природні ресурси, наявність робочої сили, кліматичні умови, географічне положення тощо). Розвинені фактори, на відміну від основних, вимагають для свого створення досить відчутних вкладень, людських зусиль і капі-

талу (інформаційна інфраструктура, висококваліфіковані кадри, дослідні організації тощо). У сукупності вони є неодмінною умовою інноваційної діяльності на території.

Другий принцип враховує ступінь спеціалізації, що розділяє фактори на загальні та спеціалізовані. Загальні фактори дають переваги обмеженого характеру, оскільки, як правило, є на будь-якій території і застосовуються в широкому спектрі галузей (мережа автомобільних доріг, кваліфікований персонал і т. п.). На відміну від них спеціалізовані фактори утворюють довготривалу основу для створення конкурентних переваг (персонал з вузькою кваліфікацією, специфічна інфраструктура та інші фактори, що застосовуються в обмеженому колі галузей) [15; 17].

Т. Бурцева розділяє фактори конкурентоспроможності на дві групи за тривалістю дії: незмінні й змінювані. До незмінних факторів належать: географічне положення міста, забезпеченість природними ресурсами за доступними цінами, тобто це ті чинники, з якими доводиться миритися –

вони можуть бути як надзвичайно сприятливими, так і несприятливими.

Змінні чинники розрізняються за термінами їх дії. У зв'язку з цим вони поділяються на дві групи: такі, що повільно змінюються (транспортна й технічна інфраструктура, соціальна, екологічна обстановка, інтелектуальний потенціал території тощо), і ті, що швидко змінюються (місцеве законодавство, політика органів місцевого самоврядування щодо інвесторів і т. д.) [3].

Узагальнюючи різні позиції, критерії і визначення, можна навести концептуальну модель регіональної конкурентоспроможності, запропоновану Р. Мартіном (рис.2). Як видно зі схеми, регіональна конкурентоспроможність визначається складним взаємозв'язком і взаємовпливами різноманітних чинників і складових, які охоплюють і характеризують продуктивне середовище, людський капітал, інфраструктуру, а також структуру економіки та формування доданої вартості [5, с. 15–16].

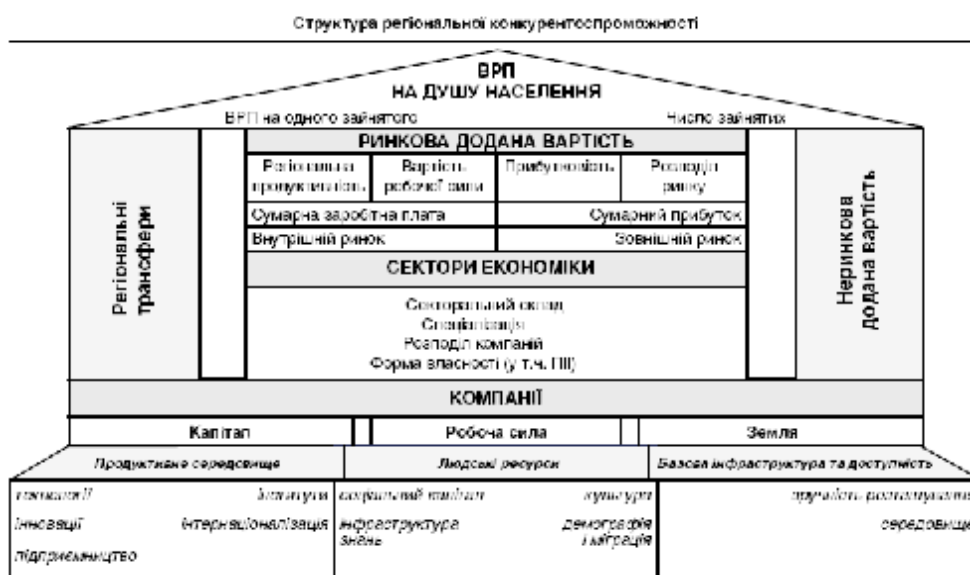


Рис.2. Структура регіональної конкурентоспроможності

Аналіз факторів і критеріїв конкурентоспроможності регіону виразно демонструє, що нині сутнісною характеристикою забезпечення конкурентоздатності території залишається чітка орієнтація на забезпечення економічного і технологічного розвитку. І досі критерієм успіху передусім вважається зростання валової продукції та фінансового результату. Поширена думка, що це автоматично приведе до добробуту і помітного підвищення рівня життя населення. Забезпечуючи соціально-економічний прогрес за рахунок експлуатації довкілля, продовжується процес виснаження природно-ресурсного потенціалу.

Модель сталого розвитку, визнана світовою спільнотою народів доміантною ідеологією розвитку людської цивілізації у XXI ст., має знаходити відображення і в складових та критеріях конкурентоспроможності регіону. Парадокс в тому, що території продовжують конкурувати за старими вимірами, жодним чином не пов'язаними з формуванням нової наукової парадигми природокористування, заснованої на подоланні стереотипів у сприйнятті природи лише як об'єкта й ресурсу виробничої діяльності людини, усвідомленні суспільної відповідальності за стан природи й людської цивілізації.

Для сприяння сталому розвитку мають бути розроблені та інтегровані у існуючі критерії індикатори екологізації виробництва, застосування інноваційних екологоорієнтованих технологій тощо. Тільки у такому випадку можна буде стверджувати про забезпечення конкурентоспроможності регіонів з метою їх сталого розвитку.

Теорія і практика засвідчили, що на межі століть вчення В. Вернадського про ноосферу виявилось необхідною платформою для напрацювання триєдиної концепції сталого еколого-соціально-економічного розвитку.

Сьогодні вчені вже впевнено констатують, що ноосферний імператив стає першоосновою подальшого розвитку людської цивілізації. Тому новітня економіка природокористування повинна забезпечити реалізацію ноосферного вчення через адекватну економічну теорію екологічно збалансованого розвитку світу.

Стратегія сталого розвитку людства – найбезпечніший і перспективний шлях трансформації взаємозв'язків природи й цивілізації, що передбачає нову парадигму суспільно-політичних, економічних, моральних і духовних цінностей та орієнтирів, спрямованих на утвердження самоцінності людського життя при його злагодженості з навколишнім природним й соціальним середовищем.

Оскільки сталий розвиток уможливіє подолання глобальної кризи сучасного соціуму, то в індикаторах конкурентоспроможності мають знайти відображення всі чинники, які мають сприяти досягненню глобальної екологічної рівноваги на основі інформаційної економіки, біотехнологій, гуманістичної переорієнтації наукового, освітнього й технологічного процесів.

Сталий розвиток неможливо забезпечити без орієнтації на ресурсно-ефективну технологію, запровадження систем екологічно чистого і безпечного виробництва, що в свою чергу має відбитися у формуванні нової системи вимірів конкурентоспроможності території.

ВИСНОВКИ

Валерій Бакуменко, Сергій Попов

ПІДХОДИ-МОДЕЛІ ДО ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1. Арсеєнко А. Глобалізація чи поляризація: що чекає світ? / А. Арсеєнко // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 75 (22 квітня). – С. 4–5.

2. Білорус О. Глобалізація і глобалізм: парадокси чи закономірність постіндустріальної цивілізаційної еволюції / Олег Білорус // Економічний часопис. – 2004. – № 3. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2004/3>.

3. Бурцева Т. Характеристика инвестиційної привлекательності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rels.obninsk.com/Eng/Rels/Limited/Nsub/Me/0103/vt-1.htm>.

4. Гринів Л. С. Теоретико-методологічні засади формування екологічно збалансованої економіки. Автореф. дис. д-ра екон. наук / Л. С. Гринів – Львів. держ. лісотехн. ун-т. – Л., 2002. – 39 с.

5. Конкурентоспроможність регіонів України: стан і проблеми (Аналітичний доповіді Центру Разумкова) // Конкурентоспроможність регіонів України: стан і проблеми (Робочі матеріали до Круглого столу 28 травня 2008р.) – Київ, 2008. – С. 4–34.

6. Маровгулов В. Н. Стратегические направления повышения конкурентоспособности России в условиях глобальной экономики: Автореф. дис. канд. экон. наук. / В. Н. Маровгулов. – Краснодар: КГУ, 2006. – Режим доступу: http://science.ncstu.ru/articles/econom/2010_10/pdf.

7. Міненко М. А. Роль фахових виробничих об'єднань у побудові моделі сталого розвитку суспільства / М. А. Міненко // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – Режим доступу: <http://economy.nauka.com.ua>.

8. Николаева Н. А. Конкурентоспособность города: взгляд зарубежных ученых / Н. А. Николаева // Маркетинг в России и за рубежом, 2001. – № 6. – С. 69–76.

9. Портер М. Международная конкуренция: пер. с англ. / Майкл Портер / Под ред. и предисл. В. Д. Щетинина. М.: Междунар. отношения, 1993. – 896 с.

10. Савельєв Є. Глобалізація // Економічна енциклопедія. У 3-х томах / Відп. ред. С. В. Мочерний. – Т. 1. – К.: Видавн. центр «Академія», 2000. – С. 264–265.

11. Сапа Н. В. Інноваційний механізм як фактор досягнення сталого розвитку сучасного українського суспільства / Н. В. Сапа – Режим доступу: http://zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_39_15.pdf.

12. Семенюк Е. П., Виноградов Г. І. Глобалізація: світло та тіні реального розвитку людства // Дослідження нової науки. – 2009. – Режим доступу: <http://dnn.su/universalna-literatura/82-globalizaciya-svitlo-ta-tini-realnogo-rozvitku.html>.

13. Ситник К. Світогляди сучасного суспільства / Костянтин Меркурійович Ситник // Світоглядні читання з нагоди 200-річчя Ч. Дарвіна: зб. наук. праць та матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. «Світоглядний вибір і майбутнє науки та освіти в XXI столітті» / Т-во «Знання» України, Ін-т проблем походження і розвитку Всесвіту і життя, Нац. НДІ українознавства, Центр «Українознавство» Т-ва «Знання» України, Від-ня заг. біології НАН України; [відп. ред. Б. А. Рудий]. – К.: Четверта хвиля, 2010. – Режим доступу: http://nt-creaz.org.ua/VPD/index.htm#_Точ258920669.

14. Ситник К., Чопик В. Біоцентризм і глобалізм / Костянтин Меркурійович Ситник, Володимир Іванович Чопик // Вісник НАН України, 2009. – № 12. – С. 8–12.

15. Старовойтов В. Г. Повышение конкурентоспособности городов России. / В. Г. Старовойтов [Электронный ресурс] // Режим доступу: <http://vestnik.osu.ru/033/pdf/8.pdf.16.01.2001>.

16. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України / Валентин Михайлович Трегобчук // Вісник НАН України. – 2002. – № 2 – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal/all/herald/2002-02/7.htm>.

17. Юрпалов С. Конкурентоспособность территориальной системы, сущность и методы оценки / С. Юрпалов // Интеграция: власть, наука, производство. – 2003. – № 1. – С. 33–37.

Обгрунтовуються підходи-моделі державно-управлінської інноваційної діяльності на підставі поєднання: фундаментальних засад системно-діяльнісного підходу та системного взаємозв'язку науки і практики; загально системних та інноваційно-орієнтованих видів і способів організації інноваційної діяльності.

Ключові слова: державно-управлінська діяльність, інноваційна діяльність, модель державно-управлінської інноваційної діяльності, інноваційний процес, інновація.

➤ **Назрілі невідповідності між узвичаєним станом ефективності та дієвості системи державного управління і якісно новими суспільними потребами, що потребують задоволення, зумовили світові тенденції реформування державно-управлінської практики. Внаслідок чого у 60–70 роках минулого століття державне управління традиційного характеру трансформувалося у державний менеджмент [1, с. 2], а у подальшому – в новий державний менеджмент [2, с. 6].**

Напрями сучасних змін у сфері державного управління стосуються [3, с. 7–13]: суб'єкта управління; управлінських зв'язків, відносин, організації; управлінської діяльності, зокрема щодо технологізації управління, розвитку державного та муніципального менеджменту; управлінських функцій, приміром впровадження планування, проектно-програмно-цільового управління; професійного навчання державних службовців, що набуває інноваційно-орієнтованого характеру. Зазначені тенденції посилюють увагу до інноваційної діяльності у сфері державного управління.

➤ **Серед різноманіття інноваційно-орієнтованих досліджень набуває розвитку їх державно-управлінський аспект, зокрема в працях М. В. Афанасьєва, Ю. Г. Кальниша, В. П. Горбатенка, Л. Ю. Гордієнко, Е. Роджерса, А. Є. Никифорова та інших. Приміром, розглядаються питання: аналізу та оцінювання інноваційного розвитку в державному управлінні [4, с. 173–183]; інноваційні процеси в державних установах та організаціях [4, с. 35–38; 5, с. 455–466]; методологічні засади державного управління інноваційною діяльністю [6, с. 189–240], інші.**

Пожвавлення широко спектру інноваційних змін у сфері державного управління зумовлює потребу у подальших дослідженнях особливо у частині, що стосується змістовного наповнення інноваційної діяльності при впровадженні сучасних нововведень у системі органів виконавчої влади (далі – ОВВ).

➤ **Мета даного дослідження полягає в обгрунтуванні узагальнених підходів-моделей до інноваційної діяльності в системі ОВВ на підставі поєднання: фундаментальних засад системно-діяльнісного підходу та системного взаємозв'язку науки та практики; загально системних та інноваційно-орієнтованих видів і способів організації інноваційної діяльності.**

➤ **Виклад основного матеріалу доцільно розпочати з розгляду визначень терміну «інноваційна діяльність». Так, інноваційна діяльність в джерелах державно-управлінського спрямування трактується як:**

- діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [7];
- процес внесення нових елементів у традиційну систему створення та використання інноваційного продукту, ре-

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

мета

виклад основного матеріалу

лізації нових оригінальних ідей у формі готового товару, послуг, технології, організаційно-технічних і соціально-економічних рішень [8, с. 472];

- доцільне перетворення різних сторін суспільного життя на основі наукового знання з метою отримання соціальних, економічних та інших практичних результатів [9, с. 278].

Зазначені визначення ґрунтуються на наступних основних ознаках: (1) наукові знання (нові оригінальні ідеї), що (2) реалізуються у (3) нових (вдосконалених) товарах, послугах, технологіях, соціально-економічних та організаційно-технічних рішеннях, а також в перетвореннях різних сторін суспільного життя, зокрема в (3[?]) нових (вдосконалених) видах суспільної діяльності. Особливість інноваційної діяльності полягає в її притаманності всім видам людської діяльності.

Узагальнену модель інноваційної діяльності для державно-управлінської сфери можна побудувати, спираючись на:

- застосування системно-діяльнісного підходу щодо структурування будь-якого виду діяльності за основними складовими [10, с. 163–164];
- використання підходу щодо системного взаємозв'язку науки та практики [10, с. 153–154];
- врахуванні загально системних [10, с. 149–151] та інноваційно-орієнтованих видів та способів організації інноваційної діяльності, характерних для державно-управлінської практики.

Посилаючись на провідні засади системно-діяльнісного підходу щодо структурування будь-якого виду діяльності, узагальнена модель державно-управлінської інноваційної діяльності повинна включати основну, управлінську та забезпечувальну складові (рис. 1).

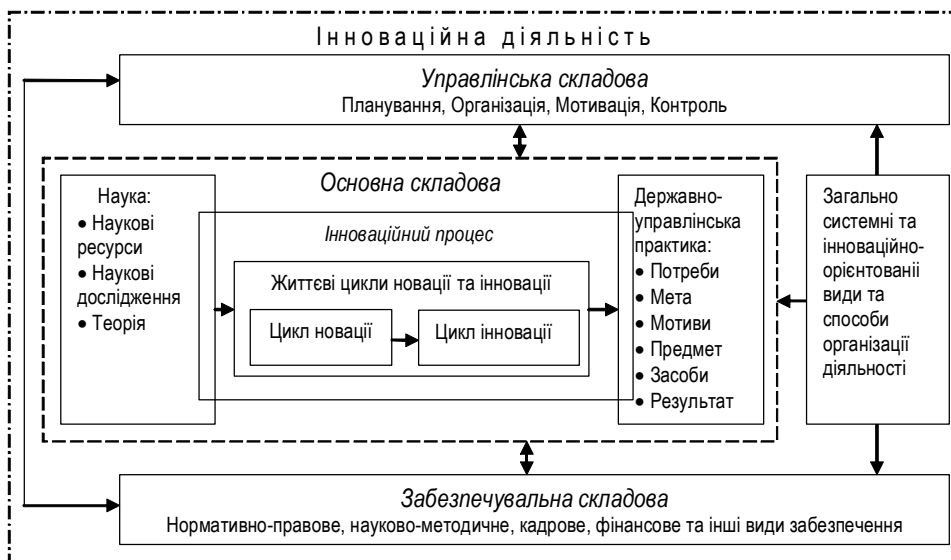


Рис. 1. Узагальнена модель державно-управлінської інноваційної діяльності

Сутність основної складової інноваційної діяльності ґрунтується на трансформуванні наукових знань, зокрема у конкретні державно-управлінські нововведення через реалізацію змісту інноваційного процесу. Управлінська та забезпечувальна складові є супровідними по відношенню до основної. Якщо метою основної складової є впровадження конкретного нововведення, то управлінська спрямована на формування та реалізацію управлінського рішення щодо досягнення цілі інноваційного процесу. Зазвичай управлінська складова включає такі функції, як: планування, організація, мотивація і контроль. Залежно від особливостей інноваційного процесу спектр управлінських функцій може бути більш розширеним. Виконання основних та управлінських функцій завжди потребує певних видів забезпечення їх реалізації: насамперед, формування нормативно-правового, кадрового, фінансового, науково-методичного та інших видів забезпечення.

Інноваційний процес здійснює провідний взаємозв'язок між наукою та практикою на підставі реалізації відповідних етапів та стадій. Існують різні підходи до структурування інноваційного процесу. В якості класичного прикладу можна використати структуру інноваційного процесу, запропоновану А.І. Пригожиним (рис. 2). Такий процес включає послідовність життєвих циклів новації та нововведення (інновації) [11, с. 29–32].

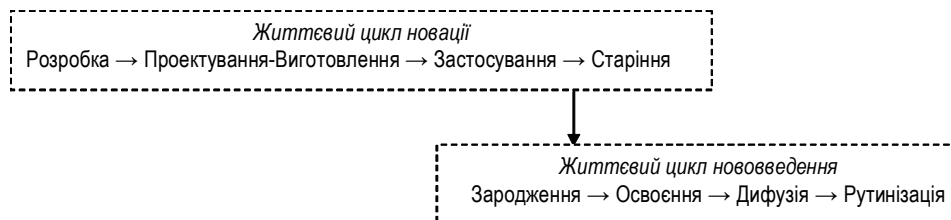


Рис. 2. Життєві цикли інноваційного процесу

Перший цикл включає: розробку (фундаментальні та прикладні дослідження, теоретичні обґрунтування нової ідеї), проектування-виготовлення (проектування прикладної моделі новації та створення її дослідницького зразку), застосування як локальна апробація зразку, старіння (вичерпування можливостей новації, поява її альтернативи). Тобто складо-

вими такого циклу є формування новації, її практична апробація та старіння у разі її незатребуваності. Враховуючи те, що управлінські інновації у своїй більшості мають не уречевлений, а інформаційний характер, етапи проектування та виготовлення поєднуються. У цьому випадку, експериментальний зразок має формат документа, в якому наве-

дено обґрунтований приклад використання нової ідеї для конкретних умов.

Життєвий цикл інновації розглядається як: *зародження* (усвідомлення потреби зміни і можливостей їх здійснення, пошук відповідної новації), *освоєння* (впровадження на об'єкті, експеримент, здійснення змін щодо покращення), *дифузія* (тиражування, багатократне повторення інновації на інших об'єктах), *рутинізація* (узвичаєння інновації як елемент системи, що знайшов постійне застосування). В умовах державно-управлінської практики сутність життєвого циклу інновації зводиться до інноваційного процесу в рамках як окремого органу влади, так і масового поширення інновації в їх системі. Потенційно можлива кількість організаційно-орієнтованих життєвих циклів інновації буде визначатися загальною чисельністю ОБВ, де передбачається впровадження нововведення. При цьому передумовою поширення нововведення має постати сукупність заходів, що забезпечать успішність поширення нововведення: організаційно-правового, дослідницького, навчального та іншого характеру. Модель А. І. Пригожина може корегуватися залежно від особливостей реального інноваційного процесу.

Інноваційний процес для державно-управлінської практики розглядає А. Є. Никифоров [6, с. 280] як наступну сукупність етапів і стадій: створення > впровадження у практику (стадії: *визначення цілей* > *дослідження* > *розробка способів досягнення цілей* > *дослідна апробація* > *розроблення та затвердження нормативно-правових актів ОБВ*) > поширення використання > домінуюче використання > занепад. Слідуючи підходу А.І. Пригожина, інноваційний процес для державно-управлінської практики також можна представити послідовністю життєвих циклів новації (створення та впровадження) та інновації (поширення та домінуюче використання, занепад). В останньому випадку життєвий цикл новації передбачає етап її створення у форматі нової ідеї, яка потім у вигляді дослідного зразку апробується. Розроблення і затвердження нормативно-правових актів вбачається необхідним для фіксації відповідних організаційно-правових заходів з метою подальшого поширення та інституалізації апробованої ідеї в ОБВ. Очевидно, етапу створення також повинні передувати відповідні організаційно-правові заходи.

У якості прикладу організаційно-орієнтованого інноваційного процесу може слугувати модель Мілоу [12], що складається із наступних етапів: *концептуалізація новації* > *попереднє погодження з інновацією* > *привдання ресурсів* > *реалізація інноваційної концепції* > *інституціоналізація наслідків*. Більш узагальнено дана модель може бути представлена двома складовими: *ініціювання і впровадження інновації*. Складова ініціювання складається із трьох етапів: *зацікавленість у додаткових знаннях* > *формування інноваційних установок* > *прийняття рішення*. У свою чергу, складова впровадження включає наступні етапи: *локально-випробувальне впровадження* > *реалізація інновації*.

Як правило, повний інноваційний процес започатковується з цілеспрямованих фундаментальних та прикладних досліджень (життєвий цикл новації), які за своєю сутністю відносяться до складової «наука». У даному випадку, зміст останньої полягає у виробництві знань щодо державно-управлінської та інноваційної діяльності. Основними елементами науки є наукові ресурси, дослідження та теорія. Ефективна державно-управлінська інноваційна діяльність можлива за наявності відповідного науково-теоретичного обґрунтування: системи поглядів, уявлень та основних ідей. Таке обґрунтування може бути сформовано за результатами емпіричних досліджень та використання логіко-методологічних інструментів (доведень, доказів, підходів, методів), а також наявності первинних теоретичних засад (припущень, постулатів, аксіом, загальних законів, що ідеалізовано описують об'єкт дослідження) та теоретичних знань (законів, моделей, принципів, ідей, понятійно-категорійного апарату, тверджень, іншого). Сучасна наука ґрунтується на використанні таких методів, як: експеримент, аналіз, синтез та моделювання. У

контексті державно-управлінської інноваційної діяльності життєвий цикл новації завершується концептуалізацією та апробацією нової ідеї.

Інноваційний процес (рис. 1) завершується інституалізацією нововведень у державно-управлінській практиці, яка є різновидом суспільної діяльності та відмінна від інших потребами, метою, мотивами, предметом, засобами, процесом та результатом. У широкому розумінні такий вид практики спрямований на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [6, с. 150]. У цьому контексті інноваційна діяльність може бути спрямована на вдосконалення державно-управлінської сфери як у цілому, так і будь-якої окремої її складової. Так, світовий досвід багатьох країн світу останніх десятиліть свідчить про значні перетворення державно-управлінської сфери, де особлива увага приділяється реалізації концепції нового державного менеджменту (менеджеризму). Останній представляє собою одну з складових адміністративної реформи як реакція на подолання кризових явищ в державному управлінні, побудовану на принципах бюрократії, ієрархічності, централізації, стабільності та адмініструванні.

Загальними як для будь-якого виду суспільної практики, так і інноваційної діяльності зокрема, є її системуючі види та способи організації: методологія, дослідження, навчання, комунікація, технологія та культура. У даному випадку *методологія* окреслює систему принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної інноваційної діяльності, а також теорію щодо її структури, логіки організації, методів та засобів функціонування.

Дослідження є процесом пізнання інноваційної діяльності з метою отримання нових об'єктивних знань на підставі емпіричних та теоретичних розвідок. У першому випадку, здійснюється встановлення нових фактів та формування закономірностей, в іншому – формування загальних закономірностей щодо пояснення емпіричних закономірностей та прогнозування можливих наслідків нововведень. У загальному випадку, види інноваційно-орієнтованих досліджень можуть поділятися на фундаментальні, зокрема цільові, прикладні та розробки, а також пошукові, комплексні, якісні, кількісні та унікальні. Предметом таких досліджень є застосування інновацій у державно-управлінській сфері: інноваційний процес, управління якісними змінами, їх забезпечення та прогнозування наслідків. Дослідження супроводжують всі етапи інноваційного процесу від виникнення ідеї, її концептуалізації і локальної апробації до масового поширення, інституалізації та узвичаєння (рутинізація).

Навчання теж є невід'ємним та вагомим засобом як кадрового забезпечення кожного етапу інноваційного процесу, так і формування інноваційно-орієнтованих знань та світогляду у потенційних користувачів нововведень. У даному випадку навчання розглядається як цілеспрямовано організований, планомірно та систематично здійснюваний та керований процес оволодіння інноваційно-орієнтованими знаннями, вміннями та навичками. Зміст такого навчання, передусім, спрямовано на пізнання сутності інноваційного процесу, типової ідеї нововведення, його дії та очікуваних наслідків, наочному формуванні його переваг та переконанні щодо доцільності його застосування.

Як і в будь-якому виді практики, так і в інноваційній діяльності *комунікація* є засобом інформаційного впливу на потенційних користувачів та обміну інформацією щодо здійснення інноваційного процесу. Успішне започаткування та розгортання останнього забезпечується саме цілеспрямованим впливом засобів масової інформації, що сприяє формуванню «критичної маси» потенційних користувачів, яка у наступному утворює міжорганізаційну комунікацію через міжособистісні зв'язки. Сучасні фундаментальні моделі поширення нововведень у суспільстві ґрунтуються саме на врахуванні комунікаційних впливів [5, с. 237–240].

Одним із провідних чинників, що визначають успішність інноваційного процесу, є культура, яка у загальному розумінні віддзеркалює історично набутий рівень розвитку суспільства, творчих сил та здібностей людини, відображений у типах і формах організації життя та діяльності людей, а також у сформованих ними матеріальних та духовних цінностях. Успішність інноваційного процесу залежить від швидкості сприймання новації потенційними користувачами, що визначається їх: соціально-економічним статусом, рівнем та профілем освіти, інновативністю, сформованим світоглядом, нормами та цінностями, переконаннями, відкритістю до спілкування, іншим.

Успішність розгортання інноваційного процесу в тому числі і в ОБВ суттєво залежить від ступеня розвинутої як внутрішньо-, так і міжорганізаційних соціальних відносин. Регулятором таких відносин в інноваційному процесі може бути *соціальна технологія* [6, с. 659]. З огляду на інноваційний процес інноваційна технологія може розглядатися як набір методів і засобів, що підтримують етапи реалізації нововведення. Прикладом таких технологій можуть бути: тренінг (підготовка кадрів та інкубація малих підприємств), консалтинг, трансферт, аудит, інжиніринг [6, с. 281]. У контексті широкого трактування визначення терміну «техноло-

гія» – *цілеспрямоване системне використання будь-яких видів організованого наукового знання для досягнення найрізноманітніших практичних цілей* – перелік технологій може бути значно розширено.

Відомо, що принцип розподілу праці справедливий як для будь-якого виду суспільної практики взагалі, так і інноваційної діяльності зокрема. Спираючись на структуру моделі державно-управлінської інноваційної діяльності (рис. 1) можна зазначити, що її учасниками мають постати органи (установи, організації) управління, забезпечення та ті інституції, що реалізують інноваційний процес. Здійснення складних, особливо радикальних нововведень, передбачає залучення до реалізації етапів та стадій інноваційного процесу органів, установ, організацій та міжорганізаційних утворень різного спрямування та форм власності (рис. 3). Саме у цьому полягає специфічна особливість способу організації інноваційного процесу.

В реалізації інноваційної діяльності задіяні: органи організатори, ініціатори, розробники, проєктанти-виготовники новації та користувачі. Окрім того, дієвими є міжорганізаційні групи, що покращують успішність інноваційного процесу: розробники-користувачі та проєктанти-виробники-користувачі.

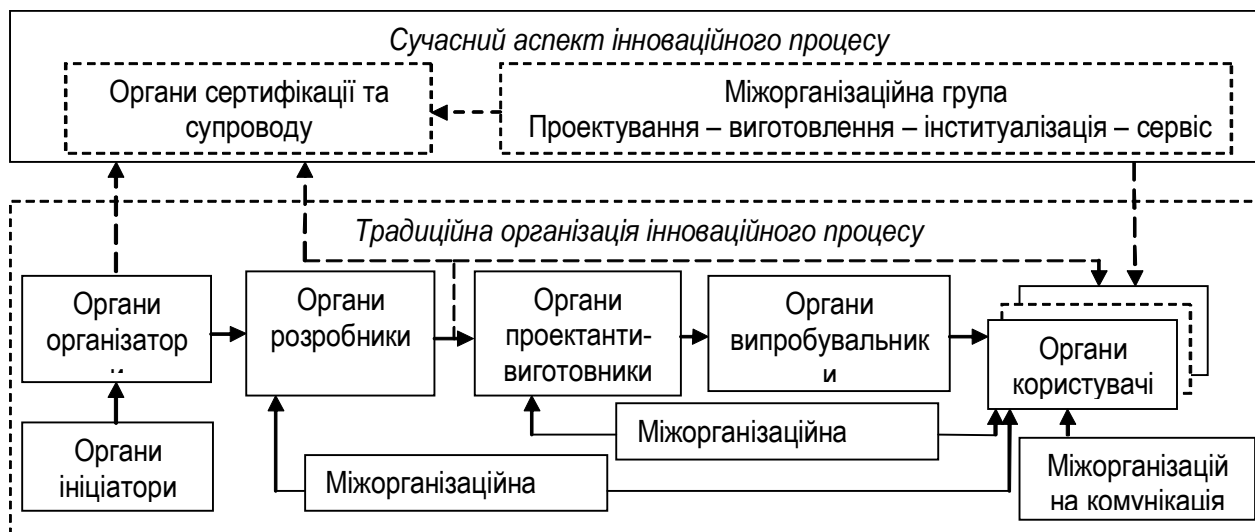


Рис. 3. Організаційна структура інноваційного процесу

Сучасні дослідження авторів свідчать про те, що успішному просуванню нововведення сприяють міжорганізаційні групи: проектування – виготовлення – інституалізації – сервісу (рис. 3, елементи, що позначені пунктиром). Коли нововведення потребують передпускової та послідуочної періодичної (сервісної) сертифікації, то до складу інноваційного процесу додатково залучаються спеціалізовані органи та установи різних форм власності. У цьому випадку, органи-користувачі при впровадженні інновації орієнтуються на органи сертифікації нововведення як при розробці, впровадженні, так і сервісному обслуговуванні інновації.

Як вагомий (визначальний) спосіб самопідтримки успішної організації інноваційного процесу слід розглядати заходи щодо міжорганізаційної комунікації. Виняткового значення набуває статус та повноваження органів-організаторів та органів-ініціаторів нововведення. Особливо це стосується складних нововведень, коли інноваційний процес слабо піддається структуруванню внаслідок посилення невизначеностей інноваційного характеру. Попередні заходи щодо виявлення комплексності інновації частково знижують рівень невизначеностей та сприяють досягненню кінцевого результату. Успішність інноваційного процесу суттєво залежить від можливостей організації та проведення випробування з метою апробації типової нової ідеї, навіть вже застосованої до умов ОБВ або, навпаки, ОБВ пристосовані до новації.

Таким чином, узагальнена модель державно-управлінської інноваційної діяльності може бути представлена управлінською, основною та забезпечувальною складовими. Взаємодія зазначених складових визначається функціональним призначенням кожної з них. Основу основної складової визначає інноваційний процес, що будується на взаємодії науки та практики.

Інноваційний процес в узагальненому вигляді може бути представлений як послідовна сукупність життєвих циклів новації і інновації. У першому випадку формується новація як нова ідея та здійснюється її апробація. Життєвий цикл інновації представляє собою організаційно-орієнтований інноваційний процес в рамках як окремого органу влади, так і в їх системі при масовому поширенні інновації.

Як і будь-який вид практики, так і інноваційна діяльність супроводжується загально системними та специфічними видами та способами організації, зокрема інноваційного процесу. До загально системних видів та способів організації діяльності відносяться методологія, дослідження, навчання, комунікація, технологія та культура. Серед них нагальними для забезпечення успішності інноваційного процесу є культура, навчання та комунікація. Інноваційно-орієнтовані види та способи організації інноваційної діяльності визначаються специфічністю інноваційного процесу. Зокрема, такими є органи організатори, ініціатори, розробники, міжорганізаційні групи, користувачі та інші, а також заходи, що сприяють між-

організаційній комунікації. Перелік видів та способів організації визначається особливостями реалізації інноваційного процесу конкретного нововведення.

Враховуючи особливе значення масовості державно-управлінських нововведень, що сприятиме досягненню найбільшого ефекту від інновації, доцільно у наступному дослідити узагальнену модель інноваційної діяльності у частині, що стосується поширення державно-управлінських нововведень.

Література.

1. Cheema G. S. From Public Administration to governance: The Paradigm shift in the Link Between Government and Citizens / G. S. Cheema // Discussion Paper for 6th Global Forum on Reinventing Towards Participatory and Transparent Governance. – Seoul (Republic of Korea), 24–27 May, 2005. – 23 p.
2. Hughes O. E. Public Management and Administration: [An introduction] / O. E. Hughes. – USA: New York; Palgrave Macmillan, 3rd Revised ed. – 2003. – 303 p.
3. Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 5–14
4. Інноваційний розвиток України: політико-правові аспекти / За ред. В.П. Горбатенка: Монографія. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – 2006. – 248 с.
5. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій / Пер. з англ. В. Старка. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 591 с.
6. Никифоров А. Є. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління: Монографія / А. Є. Никифоров. – К.: НЕУ, 2010. – 420 с.
7. Закон України «Про інноваційну діяльність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15>.
8. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. В. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
11. Пригожин А. И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные вопросы инноватики). – М., Политиздат, 1989. – 271 с.
12. Мешков А. А. Основные направления исследования инноваций в американской социологии // Социологические исследования. 1996, № 5.

УДК 321.01(73+410)

Володимир Бульба

ІСТОРИКО-КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ТРАНСФОРМАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В США ТА ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

У статті здійснено історико-компаративний аналіз науково-теоретичного та практичного досвіду США й

© Бульба В.Г., 2011.

Великій Британії у трансформації змісту головних функцій держави. Зроблено висновок, що для України в процесі модернізації системи соціальних функцій є необхідним скорочення «пасивних соціальних програм».

Ключові слова: держава, функції державного управління, соціальні функції держави.

На сучасному етапі у більшості розвинених країн відбуваються невідворотні процеси, в результаті яких відбувається переосмислення сучасних соціальних функцій держави. Сьогодні стає очевидним те, що наслідки світової економічної кризи 2008–2009 років виявилися непередбачуваними навіть для низки провідних європейських країн, зокрема Франції, де відбулися масові заворушення у зв'язку з проведенням у 2010 році реформи соціального забезпечення, суть якої полягала у підвищенні пенсійного віку.

В цьому контексті значний інтерес становить досвід країн так званої англосаксонської групи, до яких належить насамперед Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучені Штати Америки, Канада, Австралійський Союз тощо. Насамперед підвищена увага до державотворчих традицій Великої Британії та США пояснюється як наявністю усталених демократичних цінностей у цих країнах, так і багатим досвідом використання юридично-правових аспектів в якості інструменту соціальних перетворень. Таким чином, доробки західних, зокрема англійських та американських вчених у сфері державного управління доцільно розглядати в якості своєрідних орієнтирів у процесі визначення шляху подальшого розвитку України. Варто відзначити, що наприкінці 1970 років існувала цілком серйозна пересторога стосовно того, що економіка Великої Британії досягла такого катастрофічного стану, коли в неї лишився останній шанс: без радикальної зміни економічного і політичного курсу країна мала всі нагоди опуститися до становища некеріваної «бананової республіки» [3, с. 686].

Очевидно, що на сучасному етапі розвитку України проблема виходу з економічної і політичної кризи, винайдення справедливого суспільного устрою, під проводом загальноприйнятної національної ідеї, й встановлення ефективного балансу у системі «держава – громадянське суспільство – індивід» є однією з головних проблем державотворення, оскільки у глобалізованому світі третього тисячоліття лише ефективна реалізація людського потенціалу може дати їй шанс відбутися як незалежній, цивілізованій державі.

Необхідно також зазначити, що теоретичний аналіз соціальних прав людини як політико-правового феномену, що визначає обличчя сучасної європейської цивілізації, є особливо важливим в ситуації нашої країни. В сьогоdnішньому українському контексті такий аналіз актуалізується двома головними чинниками: по-перше, великим соціальним завданням подолання кризової ситуації в Україні; по-друге, історичним вибором, який здійснює сучасна Україна щодо інтеграції у світове співтовариство. Зрозуміло, що цей процес не є суто політичним чи економічним, а й є складним процесом засвоєння фундаментальних цінностей європейської цивілізації, серед яких соціальні права людини посідають чільне місце.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що досліджувана тема має не тільки загальнотеоретичний, а й історико-правознавчий характер, основою і відправним пунктом у її розробці є низка першоджерел. До їх числа відносяться, насамперед, праці представників середньовічної і ренесансної думки, від яких взяти початок політико-правові та філософські ідеї, на основі яких обґрунтовуються природні права людини; та їх наступники, в творах яких концепція прав людини дістала класичного вигляду. Зокрема, це стосується автора першого системного дослідження політичного механізму з позиції його владної природи Т. Гоббса (1588–1679), а також засновників ліберально-демократичної традиції в

західній політичній думці Дж. Локка (1632–1704), автора прототипу теорії корисності (утилітаризму) – І. Бентама (1748–1832) тощо.

Французький дослідник і історик А. де Токвіль (1805–1859) вважав, що США стала першою демократичною державою, в якій «менше блиску слави, ніж в аристократичному, але все ж воно не буде знати крайніх потреб; насолоди в ньому стануть більш помірними, а добробут – більш доступним». Крім того, він відзначав той факт, що політичні об'єднання, які на той час існували у США, були лиш малою децимою від величезної кількості асоціацій у цій країні, які, фактично, спрямовували зусилля більшості індивідів для досягнення суспільної мети.

Загалом, розвиток політичної і правової думки в США найбільш інтенсивно відбувався в період боротьби за незалежність і прийняття Конституції (друга половина XVIII ст.). Найбільш яскравих дослідників можна диференціювати на дві підгрупи. До першої відносяться послідовні прихильники визвольної війни північно-американських колоній, демократичної республіки, прав та свобод громадян (Б. Франклін, Т. Пейн, Т. Джеферсон та ін.). Другу складають централісти-федералісти (Дж. Адамс, А. Гамільтон, Дж. Медісон та ін.).

Слід зазначити, що увага до формування системи соціальних функцій Великої Британії та США пояснюється як наявністю усталених демократичних традицій у цих країнах, так і багатим досвідом використання правових інструментів в якості механізму соціальних перетворень. Ентоні де Ясаї справедливо зауважував, що історіографія, як правило, краще впорядковується з державами, які виступають в ролі королів або імператорів, ніж ті, що представляють собою безликі інститути. Досить часто останні плутають з країною, з нацією; історично рухаючи сили, які виникають з конфлікту між державою і громадянським суспільством, залишаються на межі точки зору [8]. Таким чином, доробки англійських та американських вчених у політичній, економічній та соціальній сферах могли б стати цінним орієнтиром в процесі визначення подальшого шляху правового розвитку України.

При цьому слід зазначити, що практично на всіх етапах трансформації британської політичної системи головну роль відігравав процес становлення громадянського суспільства – сукупності соціальних груп, колективів, об'єднаних специфічними інтересами (економічними, культурними, професійними тощо), що реалізуються поза сферою діяльності держави.

Потрібно відзначити той внесок у сферу дослідження законів суспільного розвитку, який зробив Адам Сміт (1723–1790). Зокрема у своїй фундаментальній праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» (1776) він зауважив, що в ринковій економіці функції держави зводяться до:

- захисту суспільства від насильств і вторгнення інших держав;
- захисту кожного індивіда від несправедливості й гноблення з боку інших індивідів;
- створення й утримання певних громадських інститутів та установ, у діяльності яких не можуть бути зацікавлені окремі особи чи невеликі групи.

Це трактування ролі та функцій держави у подальшому стало базисом американської концепції «держава – нічний сторож», а вислів «невидима рука ринку» ще з часів Адама Сміта став не тільки метафорою, а й методологічною засадою аналізу соціального устрою, і, в принципі, не означає, що держава взагалі може бути позбавлена функцій. Але, водночас, вона може бути легітимована лише як мінімальна держава, функції якої редукуються до захисту від монополізму та гарантії дотримання законності.

Потрібно відзначити «революційність» ідей англо-американського філософа Томаса Пейна (1737–1809), суть яких полягала в тому, що функції держави мають зводитись не

лише до забезпечення певного необхідного рівня матеріального благополуччя громадян та їх безпеки, а й до захисту їх природних прав. Ці погляди знайшли широку підтримку під час боротьби Сполучених Штатів Америки за незалежність та у процесах подальшого формування цієї держави. Заради справедливості зазначимо, що саме Т. Пейн був одним з перших, хто публічно наважився відстоювати право народу на встановлення сприятливого для себе урядування. Зокрема, філософ наголошував на тому, що людина вступає у суспільне об'єднання не задля зменшення своїх основоположних прав, а, навпаки, для їх забезпечення; на перший погляд парадоксально відмовляючись від частини цих прав в інтересах суспільства.

Третій Президент Сполучених Штатів Америки Т. Джеферсон (1743–1826), виступаючи 4 березня 1801 р. з першою інавгураційною промовою, визначив «головні функції урядування, які, зокрема, полягають у забезпеченні миру, доброзичливих стосунків з усіма країнами, без вступу в альянс із жодною з них; підтримки урядів штатів в усіх правах для вирішення внутрішніх питань; свободи віросповідання; свободи преси, а також свободи індивіда під захистом закону про недоторканність особистості та приватної власності» [2, с. 18].

Англійський філософ і соціолог Герберт Спенсер (1820–1903), досліджуючи британські реформи XIX ст., суть яких зводилась до запровадження «досконалого блага», зауважив, що їх результатом стало те, що ліберальні державні діячі та ліберальні виборці почали вважати «добробут» мас істинною метою лібералізму [5].

Загалом для Великої Британії кінець XIX ст. ознаменувалась не тільки становленням і розвитком капіталістичного суспільства, а й таким феноменом як створення з ініціативи робітників так званих спілок взаємодопомоги, в які вони об'єднувались з метою як надання, так і отримання допомоги у випадку гострої необхідності. Характерно, що на той час за кількістю членів і силою свого впливу ці асоціації набагато перевищували профспілковий рух. Темпи зростання числа учасників таких організацій вражають: якщо у 1877 році тільки зареєстровані спілки об'єднували 2 750 000 дорослих членів, то у 1887-у – вже 4 800 000, а до 1910 року напередодні того, як британський уряд запровадив заходи щодо припинення їхньої діяльності (насамперед шляхом створення інфраструктури медичного обслуговування) – 6 600 000 чоловік [1, с. 8]. Загалом розвиток британської системи «спілок взаємодопомоги» можна розділити на такі періоди:

- до 1834 р. – коли спілки знаходились під патерналістським наглядом мирових суддів;
- з 1834 по 1911 рр. – період домінування ідей лібералізму (після набуття чинності закону 1834 року про спілки взаємодопомоги і до прийняття закону 1911 року про національне страхування);
- з 1911 р. – повернення до патерналізму і, як наслідок – майже повна ліквідація цих спілок.

Слід зазначити, що у Великої Британії в 1890 роки було введено вжиток поняття «новий лібералізм», під яким розумілася «прогресивна» політична позиція в руслі уявлень про етапи еволюційного розвитку суспільства. Причому часто воно асоціювалось з уявленням про «ліберальний соціалізм». Характерно, що в процесі реалізації соціальної реформи 1906–1914 рр. «ліберальний соціалізм», який називають також соціальним, остаточно закріпився у британському політичному лексиконі як синонім соціального реформаторства, що вступив у протиріччя з доктриною класичного лібералізму, протиставляючи їй позитивну концепцію свободи, помірне ставлення до держави і ринку.

З часом ці погляди розповсюдились у міжнародному просторі, зокрема сучасний американський історик Девід Бейто у дослідженні «Від взаємодопомоги до «соціальної держави»: громадські організації та соціальне забезпечення, 1890–1967», відзначав той факт, що у діяльності американських спілок вза-

емодопомоги брали активну участь емігрантські общини, насамперед з Великої Британії, що у подальшому відіграло суттєву роль у становленні соціальних функцій США. Потрібно відзначити і той факт, що згадана британська система спілок взаємодопомоги була настільки розгалуженою і діяла настільки успішно, що розроблена ними система соціального страхування і медичної допомоги фактично стала своєрідним зразком для формування ранньої моделі «соціальної держави». Таким чином, період трансформації соціальних функцій Великої Британії з 1911 по 1948 роки становить особливий інтерес, оскільки дозволяє порівняти системи соціального забезпечення, які діяли відповідно на ринковій та державній основі. Варто зазначити, що ця трансформація соціальних функцій держави призвела до того, що у 1939 році у Великобританії з 46,5 млн чоловік (загальна чисельність населення) понад 19 мільйонів були охоплені загальнонаціональною системою страхування.

Період Другої світової війни, в якій безпосередньо брали участь Великобританія і США, був ознаменований створенням нової концепції соціальних функцій держави. Зокрема, в 1941 р. у Великобританії було створено Комітет соціального страхування та відповідних служб, очолюваний У. Беверіджем, результатом роботи якого стала доповідь «Соціальне страхування і пов'язані з ним послуги» (більш відома, як «Доповідь Беверіджа» 1942 р.), в якій було викладено принципи, що у подальшому практично лягли в основу тогочасної версії концепції «держави загального добробуту». Загалом, під впливом Кейнсіанської економічної моделі та після економічної депресії міжвоєнного періоду Беверідж запропонував створити соціальну стратегію, результатом якої мало б стати знищення п'яти проблем – безробіття, невігластва, хвороби, бідності та злиденності [3, с. 56], у тому числі шляхом утворення єдиного державного органу для забезпечення страхових виплат. Протягом 1944–1948 рр. лейбористський уряд втілював ці ідеї в життя через низку законодавчих актів, які сформували цілісну систему соціального захисту, що охоплювала все населення Великої Британії.

Зауважимо, що М. Тетчер у праці «Мистецтво управління державою. Стратегія для світу, що змінюється» взагалі заперечує факт існування «суспільства», оскільки, на її думку, «пройшли ті часи, коли більшість людей вірили, що всі їх проблеми має вирішити держава. Вони перекладають вирішення своїх проблем на суспільство. Але, якщо хочете знати, ніякого суспільства не існує. Є люди: чоловіки, жінки, сім'ї. І жоден уряд не може нічого зробити, по іншому як діяти через цих людей, а люди, в першу чергу, мають слідувати за собою» [6]. Очевидно, що в рамках нашого дослідження не можна обійти таке поняття як «тетчеризм», що отримало назву від прізвища згаданого політика і було введено в ужиток після перемоги на виборах у Великої Британії Консервативної партії (1979 р.), і яке й донині залишається найзручнішою стислою характеристикою дій консервативних урядів Великої Британії з 1979 по 1990 рр. [3, с. 685–687].

Яскравим тогочасним виявом стала економічна доктрина, що її дотримувався «тетчеризм» і яка дістала назву «монетаризму». За часів М. Тетчер «Британський монетаризм» сповідував принципи мінімізації втручання держави в економіку й наголошував на необхідності вільного розвитку ринкових процесів. Державні витрати й розмір державного сектору зменшувались за рахунок ослаблення держави загального добробуту і величезних прибутків спекулянтів від приватизації.

Враховуючи те, що у теорії держави функція означає напрям, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення [9, с. 744]; тобто, функції визначають її структуру, способи, закономірності організації елементів держави як складної соціальної системи, ці дані у науково-політичній літературі надали ще більшого значення тезі про те, що приватизація та лібералізація економіки змінили функції держави. У Великій Британії при-

ватизація державних підприємств проводилась паралельно з активною розбудовою регуляторних органів влади і всеосяжним наглядом держави. Держава старого зразка змінювалася державою нового типу, яка в науковій літературі отримала назву «регуляторна держава» (regulatory state). До компетенції цієї нової держави вже не входила відповідальність за надання суспільних благ, але як країна з регуляторними функціями вона брала на себе відповідальність за надання послуг приватними структурами.

Природно, суть соціальної функції держави не полягає у забезпеченні гарантії кожному індивіду математично розрахованої «формули щастя», але звільняє від індивідуальної відповідальності за власний добробут і знімає гетерономію ринку до тієї межі, за якою можлива автентична соціальна диспозиція. Зокрема, Р. Ноцик наголошує на тому, що у США державні програми і державне втручання в економіку у своїй сукупності не приносять чистих зисків найбільшим суспільним групам, оскільки значний сектор державного регулювання створено заради захисту вже існуючих підприємств від конкуренції, і більшість цих програм приносять вигоду середньому класу.

У свою чергу, Ф. Фукуяма у праці «Сильна держава: Управління та світовий порядок в XXI сторіччі» зазначає, що сучасна держава здійснює широкі різноманітності функцій, які слугують її інтересам, причому побудова сильної держави не означає обмеження і зменшення функцій громадянського суспільства, оскільки в домінуючих тенденціях у сучасній світовій політиці за минулі тридцять років була і критика «сильних урядів», і спроба змістити активну діяльність з державного сектору до приватних ринків або громадянського суспільства [7, с. 6].

Зауважимо, що інший відомий американський соціолог, основоположник ліберально-державної концепції Джон Роулз у фундаментальному дослідженні «Політичний лібералізм» (2000 р.) увів в ужиток термін «нейтральності» функцій держави, який, на його думку, полягає у наступному:

- а) держава має забезпечити всім громадянам однакову можливість розвивати всяку концепцію блага;
- б) держава не повинна робити нічого такого, що мало б за мету сприяння чи допомоги хоч би якій конкретній вичерпній доктрині за рахунок іншої;
- в) держава нічого не повинна робити такого, що робило б імовірнішим те, щоб індивіди прийняли хоч би якусь конкретну програму, а не будь-яку іншу, якщо тільки не зроблено кроків у напрямі скасування чи відшкодування наслідків політики, що призвела до цього» [4, с. 193].

Зазначимо, що у монографії «Прогресивний маніфест» (2003) директор Лондонської економіки Ентоні Гідденс висловлює думку щодо необхідності за переосмислення соціальної політики уряду за останні роки на основі двох концепцій: «вбудованого ринку» (embedded market) і «держави-гаранта» (ensuring state). В цій роботі він визначив «третій шлях» як прогресивізм, який вкладається в традиції соціал-демократичного ревізійнізму, завдання якого полягає у винайденні оптимального варіанту виходу з кризи, в якій опинилась соціально-економічна модель розвитку, заснована на ідеях кейнсіанства. «Третій шлях» розвивався, головним чином, у формі критики неолібералізму, яка виявилася досить ефективною на певному етапі суспільного розвитку, причому недостатня увага приділялась суспільним інтересам. Розвинута економіка потребує надійного функціонування ринку, але вона також потребує розвинутого суспільного домену, в якому функції держави відіграють особливу роль. Таким чином, до чинників впливу на трансформацію соціальних функцій держави можна віднести: по-перше, соціальну структуру суспільства, а по-друге, стан розвитку громадянського суспільства. Саме тому цей концептуальний блок потрібно розглядати винятково як певний феномен культури державотворення, органічним формоелементом якої виступають соціальні функції держави, що, у свою чергу, ґрунтуються як на позиціях економічного розвитку суспільства, так і на засадах його духовного та соціокультурного розвитку.

Таким чином можна зробити висновки, що принциповими особливостями тривалого історичного процесу формування та еволюції змісту і суті соціальних функцій у державах англосаксонської групи є диференціація понять «суспільство» і «держава», що бере початок з раннього етапу розвитку індустріального суспільства і визначає завдання держави, економіки і соціальної сфери. При цьому остання, за своїм визначенням, покликана виконувати функцію його соціального відтворення. Слід зазначити, що зміст соціальної функції не залишається незмінним на всіх етапах розвитку суспільства і держави та залежить від багатьох факторів, насамперед від типу політичного устрою, ідеології, культури, економічного розвитку та існування визначеної національної ідеї.

Таким чином, для України на сучасному етапі державотворення в процесі модернізації системи соціальних функцій держави стає очевидною необхідність аналізу, перегляду та скорочення «пасивних соціальних програм», що, у свою чергу, спровокує імовірність зростання у суспільстві соціальної напруги, оскільки різні соціальні інститути, спільноти і групи мають радикально різні інтереси. Але, водночас, це створить необхідні умови для розвитку середнього класу – економічно-, політично- та соціальноактивних індивідів.

Політичні кроки, головною метою яких має стати перегляд існуючого інструментарію, мають здійснюватись у взаємопов'язаних напрямках: стимулювання економічного зростання для створення можливостей, що дозволяють подолати злиденність, та забезпечувати соціальне відтворення; здійснення не тільки податкової, а й широкої соціальної реформи, яка має створити умови для знищення перепон, що заважають індивіду покращити своє матеріальне становище за рахунок власних зусиль; перенесення вектору державної уваги на індивідуальність, тобто недопущення виникнення ситуацій, за яких державний апарат може суттєво перешкоджати громадянам в частині самостійного вирішення власних проблем; врешті-решт, параметри державного втручання у ринкові процеси мають обмежуватись винятково рамками створення належних і достатніх умов для розвитку реальної конкуренції і забезпечення умов для функціонування конкуруючих ринків, тобто здійснення виваженої антимонопольної політики, основні напрями якої мають корелюватися із сучасними процесами інтеграції у європейський та міжнародний простір.

Література.

1. Грин Девид. Возвращение в гражданское общество. Социальное обеспечение без участия государства / Дэвид Грин ; [пер. с англ. М. Коробочкин]. – М. : Новое издательство, 2009. – 220 с.
2. Инавгураційні промови Президентів США / [пер. з англ. В. К. Горбатюка]. – Х. : Фоліо, 2009. – 335 с.
3. Короткий оксфордський політичний словник / [пер. з англ. І. Макліна, А. Макмілана та ін.] – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2006. – 789 с.
4. Ролз Джон. Політичний лібералізм / Джон Ролз ; [пер. з англ. О. Мокровольський]. – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2000. – 382 с.
5. Спенсер Г. Личность и государство / Г. Спенсер ; [пер. с англ. М. Н. Тимофеевой]. – К. : Социум, 2007. – 207 с.
6. Тэтчер Маргарет. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / Маргарет Тэтчер ; [пер. с англ. В. Ионова]. – 2-е изд. – М. : Альпина Паблишер, 2007. – 504 с.
7. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Френсис Фукуяма ; [пер. с англ. О. Э. Колесникова и др.]. – М. : АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
8. Ясаи Энтони, де. Государство / Энтони де Ясаи ; [пер. с англ. Г. Покатовича под ред. Ю. Кузнецова]. – М. : ИРИСЭН, 2008. – 410 с.
9. Марчук Р. Функції держави / Р. Марчук. // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – С. 744–745.

УДК 35.076

Юлія Даньшина

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА» В НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

У статті здійснено аналіз існуючих наукових підходів до визначення сутності поняття адміністративної послуги. Автором робиться спроба узагальнення та уточнення поняття «адміністративної послуги» в умовах зміни концепції державної служби на «службу громадянського сервісу».

Ключові слова. Послуга, адміністративна послуга, державні органи, понятійно-категоріальний апарат.

Конституція України визначає найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь та гідність [1]. Виходячи з цього розуміння, сучасна держава повинна розглядатися як система, що спрямована на надання якісних адміністративних послуг населенню. Довгий час прийняте визначення основного завдання держави як управління суспільством не відповідає сьогочасним вимогам. Головною місією органів державної влади та місцевого самоврядування має стати надання суспільству послуг, орієнтованих на потреби та очікування споживача.

Шлях демократичних перетворень в Україні вимагає фундаментального перетворення концепції державної служби в «службу громадянського сервісу». Виконання органами влади певних обов'язків перед громадянами є основною функцією державної служби. З подальшою демократизацією суспільства різноманітність цих обов'язків має тенденцію збільшуватися. І саме через виконання зобов'язань перед громадянами відбувається перебудова пануючої ідеології «панування держави над людиною» на нову – «служіння держави людині».

Однак, як зазначає Г. Писаренко: «Мета служіння» держави інтересам людини, хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала пануючою як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади» [12].

Для державного службовця надання адміністративних послуг складає понад 80% від його професійної управлінської діяльності [10]. Головним завданням державних службовців, щодо реалізації зазначеної діяльності, є «упорядкування адміністративних процедур з надання адміністративних послуг для всебічного, об'єктивного, неупередженого та своєчасного вирішення адміністративної справи» [17]. Але поряд з методологічними та організаційними проблемами забезпечення цього процесу важливою перепорою стає теоретична, наукова неузгодженість розуміння сутності самого поняття «адміністративної послуги».

Питання визначення сутності адміністративної послуги в своїх дослідженнях висвітлювали В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Бандурка, І. Голосніченко, В. Колпаков, І. Коліушко, Т. Коломієць, А. Кірмач, К. Ніколаєнко, О. Поляк, В. Сороко, Д. Сухінін, В. Тимошук, М. Тищенко, А. Чемерис, Ю. Шаров і служать фундаментом для подальшого науково-дослідного пошуку.

В наукових дослідженнях з державного управління та адміністративного права проблема адміністративної послуги не набула достатнього ступеня вивченості, тому виникає необхідність дослідження її як складової управлінської діяльності державного службовця, визначення особливостей та вдосконалення правового регулювання, визначення впливу цієї діяльності на реформування органів виконавчої влади та формування системи державного управління.

© Даньшина Ю.В., 2011.

Попередній аналіз дисертаційних робіт В. Долечка, Г. Писаренко, Д. Сухініна, О. Поляк за тематикою окремих напрямів удосконалення надання послуг органами виконавчої влади і місцевого самоврядування спонукає до детального дослідження адміністративної послуги як складової управлінської діяльності державного службовця.

Мета статті полягає в системному аналізі існуючих наукових поглядів щодо визначення сутності поняття «адміністративна послуга».

Термін «послуга» використовується в численних законодавчих та підзаконних актах часу незалежної України, у науковій літературі та наукових дослідженнях, однак до сих пір не має узгодженого загальноприйнятого тлумачення цього визначення. Як правило, послуга трактується як «результат діяльності підприємств (установ, організацій), що не набуває матеріально-речової форми, та бере участь у процесі матеріального виробництва, або ж кінцевому споживанні, пов'язаному з формуванням особистості чи матеріальних умов її побуту» [7, 8, 9, 15]. Однак у науковій літературі можна знайти різні наукові погляди на тлумачення цього поняття.

Відомий в наукових колах професор міжнародного маркетингу Вищої школи менеджменту Дж. Л. Келлога при Північно-Західному університеті США. Ф. Котлер розглядає поняття послуги і зазначає, що «послуга – це будь-який захід або вигода, які одна сторона може запропонувати іншій, і які в основному невідчутні та не приводять до володіння чимось». На думку Ф. Котлера, послуга має чотири її властиві характеристики:

- 1) невідчутність. Послуги не можна побачити, попробувати на смак, почути або понюхати до моменту придбання;
- 2) невіддільність від джерела. Послуга невіддільна від свого джерела, є то людина чи машина, тоді як товар у матеріальному вигляді існує незалежно від присутності чи відсутності його джерела;
- 3) непостійність якості. Якість послуг коливається в широкіх межах залежно від їх постачальників, а також від часу і місця надання;
- 4) неможливість збереження [11].

Таким чином, послуга розглядається як продукція особливої категорії, що передбачає створення сприятливих умов для споживача в процесі взаємодії.

Інше визначення пропонує К. Таньков, який зазначає, що послуга – це будь-який захід чи вигода, які одна сторона може запропонувати іншій і які переважно невідчутні. Також науковець відзначив, що послуга може бути пов'язана з товаром у його матеріальному вираженні [22, 343].

У розумінні І. Жилінкової термін «послуга» означає «певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності» [21, 267].

Різноманітні визначення поняття «послуги» можна знайти в економічній літературі. За визначенням класиків економічної теорії К. Маркса та Ф. Енгельса послуга являється особливою споживчою вартістю праці і виступає як діяльність, а не як речі. Вони уявляли послугу як корисну дію тієї або іншої вартості, товару чи продукту, сприймали її як реалізацію корисності будь-якого об'єкта по відношенню до даного об'єкта, та найчастіше трактували поняття «послуги» як дія будь-якої корисності, застосована по відношенню до будь-чого [14, 118].

Існує також визначення послуги як нематеріального активу, виробленого для цілей збуту [4, 99]. За цим визначенням під нематеріальними активами (або невідчутними цінностями) розуміють цінності, що не є фізичними, речовими об'єктами, але що мають вартісну, грошову оцінку. Таким чином, послуга розглядається як процес, ряд дій. Ці дії можуть бути інструментом для виробництва цінності, вони можуть створити цінність, але самі не є самостійною цінністю. На нашу думку, якщо якісь дії ко-

рисні лише для того, хто їх виробляє, то вони не можуть вважатися послугою.

Такої ж думки дотримується Д. Гренроос, який визначає послугу як процес, що включає серію (або декілька) невідчутних дій, які при необхідності відбуваються при взаємодії між покупцями і обслуговуючим персоналом, фізичними ресурсами, системами підприємства – постачальника послуг [25, 46]. Цей процес спрямований на розв'язання проблем покупця послуги. Дане визначення достатньо точно описує послугу, проте деякі послуги можуть бути відчутними, а деякі – невідчутними.

Вдосконалення управлінської діяльності державного службовця вимагає здійснення наукового пошуку тлумачення поняття «адміністративної послуги» як складової управлінської діяльності державного службовця та вироблення єдиного узгодженого понятійно-категоріального апарату.

Над розумінням сутності поняття «адміністративна послуга» замислювалося багато як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. На думку німецького професора О. Люхтерганда, поняття адміністративних послуг не охоплює речових і фінансових послуг, розуміючи при цьому під адміністративними (управлінськими) послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [13, 107–108].

Також професор О. Люхтергандт припускає, що адміністративною послугою може бути управлінська послуга. Але слід одразу зазначити, що адміністративна послуга акцентує увагу на існуванні обов'язків органів виконавчої влади перед громадянами, а управлінська послуга має владно-організаційний акцент (оскільки «управління» – це владно-організаційний вплив) [2]. На це протириччя фахівець – адміністративець В. Авер'янов обґрунтовує необхідність введення у науковий обіг терміну «виконавська послуга», акцентуючи увагу на «виконавсько-зобов'язальному» аспекті, де «послуга» – це виконання певних обов'язків [2, 126].

І. Голосніченко наводить наступне визначення «Під адміністративною послугою можна вважати систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (в деяких випадках із застосуванням заходів примусу), врегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування)» [5, 127]. Водночас він висловлює істотні застереження щодо розмежування публічних, управлінських та адміністративних послуг. Послуга в розумінні автора виступає як створення організаційних умов для реалізації прав громадянами або іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин [6, 88]. Варто погодитися з його думкою з приводу того, що не вся розпорядка діяльність, яка спрямована на реалізацію прав і свобод, є послугою.

К. Афанасьєв зазначає, що «державні адміністративні послуги є систематичним і цілеспрямованим здійсненням органами державної влади (посадовими особами) на підставі норм і з урахуванням принципів адміністративного права комплексу різноманітних заходів правового й організаційного характеру зі створення належних умов для реалізації громадянами або іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин своїх прав, свобод і законних інтересів у сфері громадського порядку та громадської безпеки, результатом якої є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо) [3, 155].

С. О. Шатрова дає інше визначення категорії «адміністративна послуга». Вона визначає її як результат публічно-владної діяльності органу чи підрозділу центрального органу виконавчої влади, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх

заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [23, 163].

Серед науковців існує також точка зору щодо необхідності оплати діяльності органу влади або посадової особи щодо надання послуг. Наприклад, Сосновик О. О. під адміністративними послугами розуміє публічні діяльності, пов'язану з реалізацією владних повноважень органу (підрозділу, служби) чи окремої посадової особи, яка здійснюється за ініціативою фізичної (юридичної) особи, як правило, має чітко фіксований оплатний характер, спрямована на охорону, захист та реалізацію її прав, свобод і законних інтересів, і результатом її є адміністративний акт [19].

У словнику законодавчих термінів наведено визначення окремих послуг, які зустрічаються в різних нормативно-правових актах, що регулюють певні сфери надання послуг: послуга громадського харчування, послуга зв'язку, послуга поштового зв'язку, послуга у сфері громадського харчування, послуга військового призначення, послуги стільникового зв'язку, послуги типу «інжиніринг» [18]. Загального визначення терміну «послуга», або ж «адміністративна послуга» ми не зустрінемо.

Автори економічних енциклопедичних видань також не дають будь-яких визначень терміну «адміністративна послуга». Натомість, характеризують послуги – як специфічний продукт праці, яка не набуває речової форми, і споживча вартість якої на відміну від речового продукту праці полягає в корисному ефекті живої праці [24]. Такими, наприклад, є праця лікарки, вчителя, актора, перукаря, які виробляють певний продукт нематеріальної форми, який може бути об'єктом купівлі-продажу або предметом суспільного споживання.

В довіднику «Лібералізація міжнародних операцій з послугами», який розроблений ЮНКТАД і Світовим банком у середині 90-х рр., наведено загальне й абстрактне визначення поняття послуги: «Послуга – це зміна в стані інституціональної одиниці, що відбулася в результаті дій і на основі взаємної угоди з іншою інституціональною одиницею» [20]. Це визначення використовується у сучасній міжнародній методології обліку і статистиці.

Таким чином, в науковій літературі поки не вироблено узгодженого загальноприйнятого визначення адміністративних послуг, що надаються державними службовцями. Сутність послуги найбільш чітко відображається у процесі виконання діяльності, в результаті якої не створюється новий матеріально-речовий продукт, що раніше не існував, а змінюється якість існуючого створеного продукту. На наш погляд, сутність послуги найбільш чітко проявляється у процесі виконання діяльності, робіт, в результаті яких не створюється новий матеріально-речовий продукт, який раніше не існував, а змінюється якість існуючого створеного продукту. Ця діяльність, тобто надання послуг, повинна мати певну цінність для суспільства, держави або громадянина, створювати бажаний для споживача результат у вигляді певного адміністративного акту.

Література.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Авер'янов, В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
3. Бойко І.В. Поняття та ознаки державних адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ / Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції / Упор.: Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький / За заг. ред. Т. О. Проценка. – К., 2009.
4. Ворачек Х. О состоянии «теории маркетинга услуг» / Х. Ворачек // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 1. – С. 34–38.

5. Голосніченко І. П., Черненко Л. М. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко // Наука і правоохорона діяльність. – 2008. – № 1. – С. 124–131.

6. Голосніченко, І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86–89.

7. Данилишин Б. М. Сфера та ринок послуг у контексті соціальної модифікації суспільства / Б. М. Данилишин, В. І. Куценко, Я. В. Остафійчук: монографія. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2005. – 328 с.

8. Долишний М. И. Социально-экономические проблемы непроеизводственной сферы / М.И. Долишний. – К.: Наук. думка, 1984. – 214 с.

9. Євдокимова І. М. Сфера послуг за сучасних умов: аналіз і прогнозування / І.М. Євдокимова. – К.: НДЕІ, 1995. – 156 с.

10. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Б. Коліушко: монографія. – К.: Факт, 2002. – С. 107–108.

11. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер: пер. с англ. – М.: Ростинтэр, 1996. – 704 с.

12. Кузьменко О. В., Гуржвій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

13. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27.

14. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М.: Политиздат, 1975. – Т. 25. Ч. 1. – С. 413.

15. Мельник А.Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг / А.Ф. Мельник – Тернопіль: Збруч, 1997. – 252 с.

16. Мельник Л. Г. Экономика и информация: экономика информации и информация в экономике: энциклопедический словарь / Л. Г. Мельник. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2005. – 384 с.

17. Писаренко Г. М. Дозвільні адміністративні процедури / Г. М. Писаренко // Кримський юридичний вісник «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів». – Сімферополь, 2008. – Вип. 3. – С. 171–177.

18. Словник законодавчих термінів. – К.: Основи, 2000. – С. 404–405.

19. Сосновик О. О. Поняття та ознаки адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. праць. – Донецьк, 2006. – № 2. – С. 78–88.

20. Ткаченко Л. В. Маркетинг послуг: Підручник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 192 с.

21. Цивільне право України / В. І. Баранова, І. В. Жилинкова та ін.: за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Гласифофатеевої, В. Л. Яроцького.: підручник: у 2 т. – К.: Вентері, 2004. – Т. 2. – 380 с.

22. Шаповал М. І. Менеджмент якості: Підручник. – 3-тє вид., випр. і доп. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2007. – 417 с.

23. Шатрова С. О. Адміністративні послуги в діяльності органів внутрішніх справ у контексті системи управління якістю // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції / Упор.: Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький / За заг. ред. Т. О. Проценка. – К., 2009.

24. Экономическая энциклопедия / [научн. ред. совет издательства «Экономика»; Ин-т экон. РАН; гл. ред. Л. И Абалкин]. – М.: ОАО Издательство «Экономика», 1999. – 1055 с.

25. Gronroos C. Service management and marketing / C. Gronroos. – West Sussex, 2000. – 116 с.

Таїсія Крушельницька

ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Автор статті представляє результати дослідження інституційних перетворень податкової системи України в сучасних умовах господарювання. Актуальність даного дослідження зумовлена необхідністю розвитку інституцій податкової системи, викликаною поступовою, але невпинною інтеграцією України в світовий економічний простір. В результаті дослідження сформульоване авторське визначення податкової системи, наведено її узагальнену структуру, здійснено аналіз принципів її функціонування та доведено визначальний вплив інституційних перетворень на їх формування.

Ключові слова: державне управління, податкова система, інституційні перетворення, принципи оподаткування.

постановка проблеми

Розвиток економічної науки вимагає перегляду і переосмислення окремих теоретичних понять, серед яких особливе місце займають інституційні перетворення податкової системи України в сучасних умовах, коли наша держава крокує до інтеграції у світовий економічний простір. Вектор спрямування розвитку економіки України на світовий рівень вимагає наближення державного управління до світових стандартів і формує більш жорсткі вимоги до розвитку інституцій податкової системи, що зумовлює актуальність ґрунтовного наукового дослідження фундаментальних засад і прикладних підходів в даній сфері наукового пізнання.

аналіз останніх досліджень і публікацій

Ефективність функціонування податкової системи є основною передумовою успішного вирішення економічних і соціальних завдань, а також інших життєво-важливих функцій, які виконує держава. Саме тому особливу увагу науковці надають чіткому визначенню місця і ролі податкової системи у системі важелів економічної політики уряду.

Теоретичні наукові надбання і методичні розробки з питань інституційних перетворень у сфері оподаткування знаходяться в постійній науковій динаміці, адже вони знають впливу як з боку функціонуючої податкової системи, що інтегрована в загальну державну мережу економічних і політичних зв'язків, так і з боку наукових і законодавчих нововведень.

Розробці теоретичних основ побудови податкової системи і можливостей розвитку її відповідних інституцій присвячені праці видатних зарубіжних учених: Томаса Р. Дайя, Дагласа Норта, Роберта С. Піндайка та ін. У вітчизняній літературі зазначені питання досліджувались у роботах В. Г. Бодрова, С. А. Буковинського, О. С. Дроздовської та ін.

Необхідно зауважити, що як в зарубіжній, так і вітчизняній літературі, визначені лише основні напрями інституційних перетворень, однак, застосування нових інструментів функціонування податкової системи, опрацювання прикладних підходів до удосконалення її функціонування поки що розвинене недостатньо.

Окрім того, нечітко встановлено співвідношення та взаємний вплив інституцій податкової системи, не одержала достатньої деталізації характеристика складових податкової системи в сучасних умовах, лише в загальних, декларативних рисах окреслена державна політика в даній сфері тощо. Всі ці актуальні питання розвитку інституцій податкової системи України потребують детального дослідження, особливо в сучасних умовах, коли відбува-

виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

ється чи не найбільш визначальний момент законодавчого процесу в оподаткуванні України: затвердження Податкового кодексу.

Метою написання даної статті є дослідження інституційних перетворень податкової системи України, визначення сутності і складових податкової системи України в сучасних умовах господарювання, аналіз принципів функціонування податкової системи та визначення їх ролі у формуванні інституцій у сфері оподаткування.

За період існування податкової системи України відбувся перехід до системи формування доходів бюджету на податковій основі, реформована сама податкова система шляхом впровадження податків, характерних для країн з розвинутою ринковою економікою, розроблено законодавство з питань оподаткування (хоч його не можна назвати досконалим), функціонує його інструктивне та методичне забезпечення, створена податкова адміністрація із сучасною організаційною структурою тощо. Однак через певні законодавчі, економічні, моральні, політичні і адміністративні фактори вона залишається складною, подекуди неузгодженою та навіть суперечливою.

Ці та інші недоліки можуть бути усунуті через розвиток інституцій в даній сфері і в суспільстві в цілому. Інституційна економіка пропонує сучасну парадигму трансформації економічних систем, до яких відносяться і податкова. І хоч зміни і розвиток в першу чергу торкаються лише «екстернальних інституцій» (законів, нормативів тощо), необхідно враховувати, як підкреслює В. Бодров, успіх економічних трансформацій значною мірою залежить від того «чи вдалося змінити «інтернальні» інституції (цінності, настанови, звичаї)» [1, с. 52].

Так як податкова система є однією з ланок функціонуючих економічних систем, її екстернальні та інтернальні інституції постійно розвиваються, зазначає Д. Норт [2]. Причому, на наш погляд, важко однозначно визначити, яка група інституцій має більш інтенсивну динаміку росту і чи завжди зміни, що відбуваються, носять позитивний характер.

Тому в сучасних умовах задля усунення негативного впливу економічних циклів та забезпечення економічного зростання, необхідно вирішити такі, з найбільш тонких і складних питань в процесі інституційних перетворень, які б забезпечили виконання податковою системою наступних завдань:

- максимальне сприяння поповненню державного бюджету, без послаблення стимулів до підтримки і розширення виробничого потенціалу суспільства;
- стимулювання зростання обсягів виробництва, як передбачуваний інструмент державного регулювання економіки;
- рішучий вплив на процес структурної перебудови всієї виробничої сфери, з виділенням пріоритетів: технічне переозброєння, впровадження альтернативних енергетичних технологій тощо;
- сприяння збалансуванню податкових відносин держави, громадян та підприємців і зміцнення авторитету державної влади в суспільстві;
- забезпечення соціальної допомоги тим, у кого мінімальні економічні можливості.

Для опрацювання можливостей і напрямів інституційного розвитку податкової системи України необхідне чітке усвідомлення її сутності. Єдиного визначення сутності податкової системи в економічній теорії не існує, адже вона еволюціонувала з розвитком економічної теорії наздогін розвитку самого суспільства.

Досить традиційне трактування сутності податкової системи наводить І. Комарницький, який визначає податкову систему як урегульовану нормами права сукупність податків, що стягуються на території України, а також форми і методи їх побудови [3, с. 3].

Мета

Виклад
основного матеріалу

Співзвучне визначення наводить О. Василик: «сукупність встановлених законодавством держави податків, зборів, відрахувань й інших платежів до бюджетів і фінансових інститутів, а також вся інфраструктура, пов'язана з обслуговуванням, обліком, контролем і своєчасною сплатою обов'язкових платежів» [4, с. 26]. О. Василик зазначає, що податкова система є об'єктивним явищем країни, зумовленим необхідністю розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. Такий підхід підводить автора до визначення податкової системи за економічною сутністю, як процесу «створення фондів фінансових ресурсів різними рівнями державної влади шляхом відчуження доходів фізичних і юридичних осіб, платників податків, для задоволення суспільних потреб» [4, с. 26].

Та, на думку автора статті, таке визначення сутності не розкриває глибинного змісту податкової системи і не охоплює всіх її ланок. Автор статті схиляється до поглядів науковців, що за економічною сутністю розглядають податкову систему як систему економічних відносин. Так, А. Соколовська стверджує, що «на глибинному рівні податкова система являє собою систему податкових відносин», її основу становлять відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування і платниками, що виникають на стадії перерозподілу ВВП [5, с. 9].

Горин С. В., Бегучев Н. І. наполягають, що податкова система – це основана на визначених принципах система суспільних відносин, врегульованих нормами права, що склались у сфері оподаткування [6].

Узагальнюючи вищенаведене, автор статті вважає, що податковою системою є врегульовані економічні відносини у сфері оподаткування, що склались в процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту.

З наведеної сутності слідує мета функціонування будь-якої податкової системи, яка полягає у накопиченні доходу, достатнього для виконання урядом призначених йому завдань, а також у тому, «щоб робити це просто, ефективно і справедливо, ще й у спосіб, який не погіршує економічний розвиток», зазначає Томас Р. Дай [7, с. 248]. Поглиблюючи думку Т. Р. Дая, необхідно зазначити, що побудова податкової системи має бути такою, щоб не тільки «не погіршувати», а сприяти економічному розвитку суспільства.

Більш точно визначення сутності податкової системи та мети її функціонування розкривається через вивчення її складових. Найбільш вагомою складовою податкової системи є сукупність податків, обов'язкових платежів і зборів, адже, окрім самих податків, яких, за Податковим кодексом України, нараховується 19 загальнодержавних і 5 місцевих податків, вона також включає такі елементи як об'єкт оподаткування, ставка, база, пільги тощо. Інституційні зміни в даній сфері мають привести до найбільш збалансованого переліку податків.

Податкові системи в різних країнах суттєво відрізняються за переліком податків, способами їх стягнення, ставками, повноваженнями певних рівнів влади та іншими критеріями, хоч, звичайно, спостерігаються і певні закономірності в формуванні переліку податків, що спрямовані на максимальне їх збалансування.

У структуру податкової системи України включений ряд основних податків, які дістали загальносвітове визнання, хоч механізм їх застосування в Україні має суттєві відмінності. З точки зору вирішення фіскальних завдань, непрямі податки завжди ефективніші за прямі, тому непрямі податки є одним з визначальних джерел доходів більшості країн світу. Частка непрямих податків у загальному обсязі податкових надходжень в більшості країн Європейського союзу сягає більше третини надходжень до бюджету і складає від 31,1% в Німеччині до 51,0% на Кіпрі [8]. В Україні частка непрямих податків сягає третини надходжень до бюджету в докризовий період, а із загостренням кризи їх питома вага ще збільшилась.

Разом з тим, основний непрямий податок, податок на додану вартість (ПДВ), через недосконалість податкового

законодавства, інфляційні процеси та інші чинники є найбільш суперечливим як в Україні, так і в Європейських країнах. Одним із найбільш невирішених питань в системі оподаткування, що гальмують прибутковість підприємств та створюють сприятливе середовище для фінансових зловживань, навіть відвертого шахрайства, є законодавчі суперечності і економічні відносини, що склались саме навколо податку на додану вартість та його бюджетного відшкодування за експортними операціями. Вирішення даних суперечностей ми вважаємо одним з першочергових кроків в процесі інституційних перетворень державного управління оподаткуванням та його адаптації до вимог світових стандартів. В Податковому кодексі здійснена спроба внесення змін в даному напрямі, так в розділі V враховані окремі вимоги Директиви Ради 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 року про спільну систему податку на додану вартість, але покладений за основу діючий порядок оподаткування податком на додану вартість залишив чинним положення про бюджетне відшкодування податку на додану вартість без належного вирішення, тобто не зняв гостроти проблеми. Бюджетне відшкодування ПДВ за експортними операціями, яке є найбільш корумпованим явищем в податковій системі, на жаль, залишилось чинним, а, на наш погляд, саме його скасування могло стати тією інституційною зміною, яка б започаткувала усунення суперечностей між учасниками податкового процесу.

Досить складною, але, на наш погляд, важливою складовою податкової системи є податкова політика. З точки зору інституційних перетворень саме податкова політика є однією з найбільш динамічних складових, адже вона постійно еволюціонує. Податкова політика визначає взаємовідносини між учасниками податкового процесу, та ефективність функціонування всієї системи в цілому, тому вона має бути більш виваженою і вільною від зумовленостей різного роду.

Автор статті розглядає податкову політику, як діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері оподаткування, що ґрунтується на принципах податкової системи і відображає суспільний устрій, економічну структуру країни і спрямована на її розбудову. Як правило, уряд країни визначає мету податкової політики, як створення сприятливих умов для підвищення ефективності економіки країни і зміцнення дохідної частини бюджету через формування стабільної, визначеної і справедливої податкової системи. Виходячи з цього, основними напрямками сучасної податкової політики України є вирішення наступних завдань: досягнення стабільності і визначеності податкової системи; активізація стимулюючої функції оподаткування; підвищення обсягів стягнення податків тощо.

Формування оптимальної податкової політики держави дає можливість вирішати суперечності податкових відносин, забезпечує ефективне функціонування податкової системи через упорядкування і дотримання основних принципів.

Сучасна теорія про податки і її принципи одержали глибоку й всебічну аргументацію. Значний вклад в обґрунтування принципів оподаткування вніс німецький вчений А. Вагнер. Він вводить, зокрема, такі поняття, як достатність оподаткування, його еластичність, вибір об'єкта оподаткування, співвідношення окремих видів податків, справедливості оподаткування, рівномірності тощо [9].

Основні принципи оподаткування, сформульовані А. Смітом, були і на сьогодні залишаються найбільш виваженими і повними, їхню глибинність та чіткість і досі ніхто не оскаржує, хоч мали місце непоодинокі спроби доповнити їх та уточнити. Принципи оподаткування, за Смітом, полягають у тому, що: громадяни кожної держави повинні брати участь у підтримці своєї держави по можливості та відповідно до тих доходів, які вони одержують під охороною держави, натомість, податок, що стягується з громадян, повинен бути точно визначеним. Час сплати й розмір податку має бути відомий платникові й усім, хто захоче знати; будь-який

податок повинен стягуватися у зручний час і спосіб для платника, будь-який податок повинен бути побудований так, аби витрати на його вилучення були мінімальними [10].

Принципи податкової системи країни формуються під впливом як екстернальних, так і інтернальних інституційних перетворень податкової системи, що відбуваються в державі, суспільстві і навіть свідомості. Вивчаючи класиків теорії оподаткування та звертаючись до наукових досягнень сьогодення, можна зробити висновок, що в процесі інституційних перетворень податкової політики мають скристалізуватися податкові принципи, найбільш прийнятні

для всіх учасників податкового процесу. Так, на наш погляд, серед головних принципів необхідно виділили справедливість оподаткування, яка означає, що розмір податку визначається величиною доходу, а ставка податку рівна для юридичних і фізичних осіб з однаковими доходами. Досить вагомим принципом ми вважаємо ефективність податкових систем у державі, або принцип вигоди та адміністративної зручності. Такі найбільш прийнятні принципи створення та функціонування оптимальної податкової системи, сформованої внаслідок інституційних перетворень, узагальнені нами на рис. 2.



Рис. 2. Принципи функціонування податкової системи

Зазначені вище принципи, особливо в частині справедливості, достатності, визначеності, простоти і зручності, на жаль, подекуди не знаходять відповідного відображення в чинному законодавстві. Спричиняють це безліч чинників економічного, політичного і соціального характеру. Одним з найбільш впливових чинників, який носить ознаки суб'єктивного і об'єктивного характеру, є суперечність і складність завдань, що має вирішувати податкова система: з одного боку – максимальне наповнення бюджету, а з іншого – стимулювання розвитку економіки.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що податковою системою є врегульовані економічні відносини у сфері оподаткування, що склалися у процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту.

Інституційні перетворення мають забезпечити виконання податковою системою наступних завдань: максимальне сприяння поповненню державного бюджету, без послаблення стимулів до підтримки і розширення виробничого потенціалу суспільства; стимулювання зростання обсягів виробництва, як передбачуваний інструмент державного регулювання економіки; вплив на процес структурної перебудови всієї виробничої сфери, з виділенням пріоритетів: технічне переозброєння, впровадження альтернативних енергетичних технологій тощо; сприяння збалансуванню податкових відносин держави, громадян та підприємців і зміцнення авторитету державної влади в суспільстві; забезпечення соціальної допомоги тим, у кого мінімальні економічні можливості тощо. Для забезпечення ефективного функціонування податкової системи мають розвиватися як екстернальні, так і інтернальні інституції.

Інституційні зміни в структурі податків мають привести до найбільш збалансованого переліку податків. Для цього

пропонуємо виключити неефективні елементи оподаткування, такі як бюджетне відшкодування ПДВ. Натомість, пропонуємо прискорити введення податку на майно та в цілому підвищити частку ресурсних платежів.

З точки зору інституційних перетворень, найбільш ваговою складовою податкової системи України є податкова політика, як діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері оподаткування, що ґрунтується на принципах податкової системи і відображає суспільний устрій, економічну структуру країни і спрямована на її розбудову.

При подальших наукових розробках автором планується більш детально дослідити складові податкової системи, визначити взаємозв'язок податкової політики і податкового регулювання та проаналізувати їх підвладність податковим інституціям.

Література.

1. Бодров В. Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління [Текст]: навч. посіб. / В. Г. Бодров. – К.: Вид – во УАДУ, 2002. – 104 с.
2. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки [Текст] / Д. Норт: Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
3. Комарницький І.Ф. Економічна теорія. – Чернівці, 2006. – 334 с. [Електроний ресурс]: режим доступу: http://buklib.net/component/option,com_jbook/task,view/Itemid,99999999/catid,58/id,103.
4. Василик О. Д. Податкова система України [Текст]: навч. посіб. / О.Д. Васислик. – К.: Поліграфкнига, 2004, – 447 с.
5. Соколовська А. М. Податкова система України: теорія та практика становлення: Монографія / А. М. Соколовська. – К.: НДФІ, 2001. – 372 с.

6. Горин С. В., Бегучев Н. И. Налоги и налогообложение: Учеб. пособие; под ред. С. В. Горина. Изд. 2-е, перераб. и доп. / С. В. Горин. – М. : 2007. [Електронний ресурс]: режим доступу: <http://www.intereconom.com/lib1.htm>.

7. Дай Т. Р. Основы державної політики [Текст]: Підручник / Т. Р. Дай; пер. з англ.. Г. Є. Краснокутського; за наук. ред. З. В. Балафасва. – О. : А. О. Бахва, 2005. – 468 с.

8. Structures of The Taxation Systems in The European Union: 1995–2004 // European Commission, Doc.TAXUD E4 /2006/DOC /3201. – 2006. – P. 138.

9. Афанасьев М. П., Афанасьев Я. М. Методические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 47–70. [Електронний ресурс]: режим доступу: <http://www.ecsocman.iedu.ru/text/23518785>.

10. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – Кн. 5. – М. : Соцэкгиз, 1992. – 782 с.

інтерес для певної фірми, одного виду діяльності» [1, с. 54]. Елвін Тоффлер розробив поняття символічного капіталу – «знання, які, на відміну від традиційних форм капіталу, невичерпані і одночасно доступні нескінченній кількості користувачів» [9, с. 43]. М. М. Крітський дав нетрадиційну оцінку людського капіталу: «Людський капітал – на його думку, початково виступає як загальна конкретна форма життєдіяльності, що асимілює попередні форми, і є підсумком історичного руху людського суспільства до його сучасного стану» [8, с. 99].

Питання сутності, структури та тенденції формування і розвитку людського капіталу у вітчизняній науковій літературі останнім часом одержали певну розробку і висвітлювалися у працях таких українських науковців, як: Є. А. Грішнова, А. М. Колот, В. М. Петюх, В. М. Данюк, В. І. Куценко, Г. І. Євтушенко, Т. І. Шпарага, Я. М. Дуткевич, В. П. Антоноук, І. М. Лашенко, Ю. Б. Скаженик, А. В. Шишак.

➤ **Мета статті** – проаналізувати концептуальні засади теорії «людського капіталу» в контексті сучасного суспільного розвитку.

Постановка завдання. Проаналізувати основні положення теорії «людського капіталу», показати роль розвитку людського капіталу у модернізації України, дослідити досвід західних розвинутих країн у розвитку людського капіталу.

➤ **Людина** займає центральне місце в сучасних концепціях розвитку світу. Світове співтовариство досягло компромісу в тому, що людський капітал є основоположним чинником процвітання як держав у цілому, так і окремих підприємств. При дослідженні проблем управління в постіндустріальному суспільстві доцільно робити акцент не тільки на матеріальному процесі, а й на людині та її характеристиках, що підтверджується дослідженнями зарубіжних і вітчизняних вчених.

Сьогодні, коли відбуваються істотні зміни в самих різних галузях і сферах діяльності, виникає новий тип суспільства, названий інформаційним. Як наслідок, в останні десятиліття лідирують галузі, пов'язані з виробництвом і розподілом нематеріальної продукції – знань та інформації. Саме в цій сфері накопичуються основні багатства світу.

В наукових дослідженнях останніх років питанню ролі людини в процесі суспільного розвитку і економічного зростання в цілому приділяється велика увага. Одним із важливіших кроків в сучасній історії науки стало створення теорії «людського капіталу». Значний вплив цієї теорії на весь наступний розвиток суспільної науки іноді порівнюють з революцією.

Теорія розвитку людського капіталу є базовою теорією розвитку сучасної філософії та економічної теорії. Саме вони увібрали в себе всі інші приватні теорії економічного, соціального, суспільного та державного розвитку. У цілому ця теорія лежить у руслі неокласичного напрямку, але набір аналітичних інструментів неокласичної школи використовується нею для вивчення тих соціальних інститутів (освіта, охорона здоров'я тощо), які залишалися перш за все межами економічного аналізу.

Теорія «людського капіталу» досліджує залежність доходів працівника, підприємства, суспільства від знань, навичок та природних здібностей людей. Принципові ідеї такої залежності висловив ще А. Сміт. Передвісником цієї теорії стали наукові праці видатного радянського вченого-економіста академіка С. Г. Струмліна, який теоретично обґрунтував значення для народного господарства розвитку освіти і одним з перших спробував дати кількісну оцінку впливу освіти на ефективність праці і виробництва [2]. Бурхливого розвитку теорія «людського капіталу» набула в другій половині ХХ століття завдяки роботам американських вчених Г. С. Беккера, Т. В. Шульца.

Офіційною датою народження цієї теорії традиційно вважається жовтень 1962-го, коли була опублікована серія статей, присвячених виключно проблемі людського капіталу. За внесок у розвиток теорії «людського капіталу» були присуджені дві Нобелівські премії – Т. В. Шульцу в 1979 р. і Г. С. Беккеру

УДК 331.5

Світлана Макошій

ТЕОРІЯ «ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ»: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

У статті проаналізовано теоретичні аспекти теорії «людського капіталу», актуальність «людського капіталу» в контексті державного управління.

Ключові слова: людський капітал, людський розвиток, теорія «людського капіталу», національне багатство.

постановка проблеми

➤ Найважливішою частиною національного багатства держав сучасного світу є людський капітал. Під «людським капіталом» ми розуміємо «соціально-економічну категорію, яка характеризує сукупність сформованих і розвинутих унаслідок інвестицій продуктивних здібностей, особистих рис і мотивацій індивідів, що перебувають у їхній власності, використовуються в економічній діяльності, сприяють зростанню продуктивності праці і завдяки цьому впливають на зростання доходів (заробітків) свого власника та національного доходу» [10].

Тому збереження і розвиток людського капіталу як в кількісному, так і в якісному відношенні повинні стати головною стратегічною метою державної політики. Зростають вимоги до людського потенціалу, задіяному в цілях стійкого господарського розвитку і недопущення екологічних, соціальних, культурних катастроф. Це передбачає ще більші вкладення в сфери формування якісного людського капіталу, підтримуючи ідею про безумовну важливість теорії «людського капіталу».

➤ Витоки теорії «людського капіталу» розглядаються у працях Уільяма Петті, Адама Сміта, Ж. Б. Сєя, Й. Г. фон Тюнена, І. Фішера та інших економістів минулих років. Фундаментальний внесок у розвиток сучасної теорії «людського капіталу» внесли Т. В. Шульц, Г. С. Беккер, Р. М. Солоу, Дж. Кендрік, Р. Е. Лукас.

Г. С. Беккер обґрунтував поняття спеціального людського капіталу, під яким розумів лише «ті навички, які становлять

© Макошій С.Д., 2011.

Мета

основного матеріалу
Виклад

аналіз останніх досліджень і публікацій

в 1992 р., що свідчить про видатний внесок в цю теорію на сучасному етапі розвитку світового співтовариства.

Слід зазначити, що серед вчених немає єдиного підходу до визначення змісту людського капіталу і, відповідно, єдиної точки зору щодо шляхів його формування. Наприклад, Т. В. Шульц зводить людський капітал до розвитку знань і здібностей, які людям надають «шкільна освіта, навчання на робочому місці, зміцнення здоров'я і зростаючий запас економічної інформації».

Г. С. Беккер дає інше визначення цього поняття: людський капітал, з його точки зору, формується за рахунок інвестицій в людину, серед яких можна назвати навчання, підготовку на виробництві, витрати на охорону здоров'я, міграцію і пошуки інформації про ціни та доходи [1].

Т. В. Шульц вніс величезний внесок у становлення теорії «людського капіталу» на початковому етапі її розвитку, в її прийнятті науковою громадськістю і популяризацію. Він одним з перших ввів поняття людського капіталу як продуктивного чинника. І зробив багато для розуміння ролі людського капіталу як головного двигуна і фундаменту індустріальної та постіндустріальної економік.

Г. С. Беккер, мабуть, першим переніс поняття людського капіталу на мікрорівень. Людський капітал підприємства він визначив як сукупність навичок, знань і умінь людини. В якості інвестицій у них Г.С. Беккер врахував в основному витрати на освіту та навчання.

Величезне теоретичне значення мала з'ясована Г.С. Беккером відмінність між спеціальними і загальними інвестиціями у людину (і ширше — між загальними та специфічними ресурсами взагалі). Спеціальна підготовка наділяє робітників знаннями і навичками, що потрібні лише для тієї фірми, де вони були отримані (наприклад, різні форми ротацийних програм, ознайомлення новачків зі структурою та внутрішнім розпорядком підприємства). У процесі загальної підготовки робітник набуває знання і навички, які можуть бути застосовані й на багатьох інших фірмах (наприклад, навчання роботи на персональному комп'ютері).

Теорія «людського капіталу» пояснила структуру розподілу особистих доходів, вікову динаміку заробітків, нерівність в оплаті чоловічої і жіночої праці тощо. Завдяки їй змінилося й ставлення політиків до затрат на освіту.

На основі цієї теорії Г. С. Беккер обґрунтував економічну необхідність здійснення великих державних і приватних капіталовкладень саме у людський фактор. Такий підхід активно реалізується на практиці. Зокрема, індекс людського капіталу на душу населення (виражає рівень затрат держави, фірм і громадян на освіту, охорону здоров'я та інші галузі соціальної сфери в розрахунку на душу населення) [1].

Ідеї, закладені в теорії «людського капіталу», зробили серйозний вплив на економічну політику держави. Завдяки їй змінилося ставлення суспільства до вкладень в людину. У них навчилися бачити інвестиції, щоб забезпечити виробничий, причому довготривалий за своїм характером ефект. Це забезпечило теоретичне обґрунтування для прискореного розвитку системи освіти та підготовки кадрів у багатьох країнах світу. Під впливом теорії «людського капіталу», в якій відводиться роль утворення «великого зрівнювача», відбулася певна переорієнтація соціальної політики. Зокрема, програми підготовки стали розглядатися як ефективне знаряддя боротьби з бідністю, можливо, більш детально визначений, ніж прямий перерозподіл доходів. Молодь, яка інвестує в свою освіту, свідомо віддає перевагу низьким поточним доходам з тим, щоб отримати згодом доступ до високооплачуваних робочих місць. Більш низькі заробітки жінок багато в чому пояснюються тим, що вони відносно менше інвестують в навички, що мають ринкову цінність, і відносно більше — в навички, які мають цінність в домашньому виробництві.

Становище сфери освіти, охорони здоров'я та інші фактори, які характеризують рівень розвитку людських ресурсів і якість життя населення, стали головним об'єктом уваги міжнарод-

ної статистики. Ключові показники, що комплексно характеризують стан людських ресурсів і динаміку нагромадження людського капіталу, сприяють об'єктивним міждержавним порівнянням. Інтегральні індикатори соціального розвитку суспільства і стану людських ресурсів застосовують, зокрема: індекс розвитку людського потенціалу (індекс соціального розвитку); індекс інтелектуального потенціалу суспільства; показник величини людського капіталу в розрахунку на душу населення; коефіцієнт життєздатності населення та деякі інші.

Починаючи з 1995 р., і в Україні готують звіти про людський розвиток. Такі звіти, опубліковані Програмою розвитку ООН (ПРООН), стали основою для обґрунтування поняття людського розвитку як засобу і мети національного розвитку. На їх основі Національна академія наук України розглянула і прийняла розроблений ПРООН індекс людського розвитку. Нині цей індекс став вагомим показником розвитку людського потенціалу, моніторинг якого здійснюється Державним комітетом статистики на регулярній основі [11].

Основними складовими людського капіталу є освіта, здоров'я, культура, спроможності, навички і мотив людини, які впливають на розвиток людського капіталу і його загальний стан. Людський капітал формується завдяки інвестиціям, основними серед яких є освіта, охорона здоров'я і культура.

Основну частину свого національного людського капіталу держава має накопичувати самостійно. Формування та підтримка потенціальних властивостей людини гарантуються Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3], згідно з яким забезпечується пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, удосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя. Розвиток потенціальних властивостей людини передбачено Законом України «Про освіту» [5] шляхом збагачення інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення його освітнього рівня, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями. Якщо функціональний запит до держави змінюється, то оновлення людського капіталу згідно з новими вимогами гарантується Законом України «Про вищу освіту» [4], який передбачає для цього післядипломну освіту, що включає спеціалізацію, розширення профілю або стажування (зادля адаптації людини до незначних змін функціонального запиту) та перепідготовку — отримання іншої спеціальності.

В Україні свого часу було створено потужний науково-технічний потенціал, але сьогодні він інтенсивно розпорошується, втрачається, істотно погіршується інноваційна діяльність. Кризові явища в суспільстві негативно позначаються на кадровому потенціалі науки. Протягом останніх років з України іде кожен десятий з тих, хто захистив кандидатську дисертацію, кожен шостий з тих, хто захистив докторську. Ми, таким чином, безкоштовно посилюємо інтелектуальний потенціал Заходу та розвиненого Сходу і злочинно збіднюємо свою державу.

За таких обставин, безумовно, першочерговим завданням для України є не тільки збереження, а й нарощування наукового потенціалу. Але без вирішення проблеми фінансування науки виконати ці завдання неможливо. Відомо, якщо на науку виділяється менше 2% ВВП, розпочинаються руйнівні процеси не лише в самій науці, а й в економіці і суспільстві в цілому. В Ізраїлі виділяється 5% ВВП, США — 3%, Швеції — 4% ВВП [6]. Обсяг бюджетного фінансування науки в Україні нижчий від законодавчо встановлених норм (1,7% ВВП) і складає лише 0,4–0,5 % ВВП. По відношенню 2009 року він зменшився на 11%.

В даний час на базі теорії та практики людського капіталу формується і вдосконалюється успішна парадигма розвитку США і провідних європейських країн. На основі теорії «людського капіталу», Швеція модернізувала свою економіку і повернула в 2000 роках лідерські позиції у світовій економіці. Фінляндія за історично короткий період часу зуміла перейти від сировинної в основному економіки до інноваційної і ство-

ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МІЖНАРОДНОЇ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІД ЕГІДОЮ ООН

У статті аналізується сутність міжнародних миротворчих операцій на основі узагальненого аналізу їх проведення. З'ясовуються складові, які відіграють ключову роль в їх організації і проведенні. Досліджується можливість реалізації принципів військових операцій в ММО.

Ключові слова: воєнна безпека, міжнародні миротворчі операції, миротворча діяльність, національна безпека.

Міжнародні миротворчі операції (далі – ММО), як явище міжнародної політики, стали можливими після 1945 року, тобто після створення ООН. Короткий історичний термін, протягом якого існує цей досить специфічний вид врегулювання воєнно-політичних конфліктів, до цього часу не створив можливості дослідникам остаточно визначитись стосовно суті цих операцій. Така невизначеність відстежується в роботах як українських, так і зарубіжних авторів. Окремі дослідники вказують на військову спрямованість цих операцій, зважаючи на те, що участь збройних формувань значним чином впливає на результат операції [1]. Дехто з дослідників вважає, що політичний результат є більш значимим, а здійснення політичного примирення між сторонами є первинним, від якого залежить результат операції [4].

Оскільки Україна сьогодні продовжує брати активну участь в ММО в Косово, Сьєрра-Леоне та інших державах, питання розкриття суті цієї специфічної форми застосування збройних сил залишається досить актуальним для військової теорії.

Метою даної статті є розкриття сутності ММО на основі узагальнення аналізу їх проведення та визначення ролі цих операцій в забезпеченні воєнної безпеки держави.

У статі автором викладено власний підхід щодо розуміння сутності ММО. Він ґрунтується на розумінні ММО як суспільно-політичного явища, учасниками якого є міжнародна спільнота (здебільшого це ООН, хоча не виключені й інші організації – ОБСЄ, ОАЄ тощо), збройні сили окремих держав та іррегулярні військові формування, окремі держави, міжнародні гуманітарні та недержавні організації і навіть окремі фізичні особи. Аналізуючи ряд операцій, що проводилися протягом 1948–2007 років [5, 6, 7] особливо такий вид операцій, як з підтримки миру (ОПМ), можна виділити, принаймні, три складові, що відігравали ключову роль в їх організації і проведенні. По-перше, це складова, що характеризує політичну волю міжнародного співтовариства, окремих держав, регіональних організацій, сторін самого конфлікту та інших політичних суб'єктів до здійснення врегулювання воєнно-політичного конфлікту. Очевидно, що ця складова безпосередньо пов'язана з інтересами конфліктуючих сторін та національними інтересами окремих держав в регіонах виникнення таких воєнно-політичних конфліктів, оскільки не кожен такий конфлікт призводить до проведення ММО.

Політичні рішення Ради Безпеки ООН (на вироблення яких витрачаються місяці або роки) повинні забезпечуватися військовою і ресурсною підтримкою держав – членів цієї організації, але без такого рішення ММО є взагалі неможливими. З цієї причини політичну складову можна вважати основною або визначальною при проведенні ММО. У

© Овчаренко Ю.О., 2011.

рити свої власні конкурентоспроможні високі технології, не відмовляючись від найглибшої переробки свого головного природного багатства – лісу. Зуміла вийти на перше місце в світі в рейтингу за конкурентоспроможності економіки в цілому. Більше того, саме на доходи від переробки лісу в товари з високою доданою вартістю і створювали фіни свої інноваційні технології і продукти. Вони не зберігали свої доходи у формі резервів у банках США і Європи, а інвестували їх у своїх людей, покращуючи їх здоров'я, освіту, підвищуючи їх креативність і якість праці. Інвестували в інфраструктуру людського капіталу і економіку, в нові технології [7].

В умовах глобалізації світової економіки, в умовах вільного переливу будь-якого капіталу, включаючи людський капітал, з країни в країну, з регіону в регіон, з міста в місто в умовах гострої міжнародної конкуренції, прискореного розвитку високих технологій, в умовах формування світових інформаційних мереж національний людський капітал служить головним інтенсивним конкурентним фактором розвитку тих країн світу, які здійснюють випереджувальне інвестування високоякісного людського капіталу, організовують його прилив у країну, створюють найкращі умови для праці і життя провідних фахівців світу і країни.

Величезні переваги у створенні стабільних умов для зростання якості життя, створення інформаційного суспільства, розвитку громадянського суспільства мають країни з накопиченим якісним людським капіталом. Тобто країни з освіченим, здоровим та оптимістичним населенням, конкурентоспроможними професіоналами світового рівня в освіті, науці, в управлінні та інших сферах.

Людський потенціал України на сьогоднішній день потребує уваги як з боку держави (її державної і кадрової політики), так і науковців. Саме людський капітал визначає процвітання націй і їхню здатність існувати в гармонії з навколишнім середовищем. Існуючі проблеми можливо вирішити за допомогою альтернативних теорій, до якої можна віднести теорію «людського капіталу».

Державі час усвідомити, що людський капітал у вигляді активного ресурсу — це та українська золота жила, яка за правильною господарської політики ніколи не вичерпається і не загрожуватиме екологічною катастрофою.

Література.

1. Беккер Гэри С. Человеческое поведение: Экономический подход: Избр.тр. по экон. теории/ Р. И. Капелюшников (сост., науч. ред. пер., авт. послесл.), Е. В. Батракова (пер. с англ.), М. И. Левин (авт. предисл.). – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 671 с.
2. Дятлов С. А. Основы теории человеческого капитала. – СПб.: СПбУЭФ, 1994.
3. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»: за станом на 1 січня 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>.
4. Закон України «Про вищу освіту»: за станом на 10 лютого 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984-14>.
5. Закон України «Про освіту»: за станом на 11 червня 2008 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>.
6. Корчагин Ю. А. Модернизация экономики России должна начинаться с модернизации человеческого капитала / Ю. А. Корчагин. – Воронеж: ЦИРЭ, 2009. – 40 с.
7. Корчагин Ю. А. Человеческий капитал и процессы развития на макро- и микроуровнях. – Воронеж: ЦИРЭ, 2004. – С. 106.
8. Критский М. М. Человеческий капитал / М. М. Критский. – Л.: Изд. Ленингр. Ун-та., 1991. – 624 с.
9. Тоффлер Э., Тоффлер Х. Революционное богатство: как оно будет роздано и как оно изменит нашу жизнь / М. Султанова (пер. с англ.) И. Цыркун (пер. с англ.). – М.: АСТ; АСТ МОСКВА; Профиздат, 2008. – 569 с.
10. Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
11. Режим доступу; www.ukrstat.gov.ua.

протипвному випадку, військове втручання і прагнення регулювання воєнно-політичного конфлікту без дозволу ООН не може вважатися ні міжнародною, ні миротворчою операцією, як би не хотіли цього окремі держави. Такою, не миротворчою (а суто військовою) операцією, наприклад, є вторгнення США до Іраку в 2003 році.

По-друге, важливою складовою, що окреслює суть ММО, є військова. Це військові підрозділи (війська), військові спостерігачі, підрозділи поліції та інші військові формування, що здатні забезпечувати безпеку окремих районів та виконувати завдання, які пов'язані з виконанням манда-

ту, у тому числі і примусові заходи та військові акції проти сторони (сторін) конфлікту. Наявність військової складової об'єктивно обумовлена існуванням озброєних протиборчих сторін воєнно-політичного конфлікту. Однак ММО військових підрозділів значним чином відрізняється від військових операцій під час ведення війни. Як показав порівняльний аналіз далеко не всі принципи, що розроблені К. Клаузевицем [1], можуть бути реалізовані під час проведення ММО. В таблиці наведено порівняння принципів, що притаманні військовим операціям, та оцінена можливість їх застосування під час ММО.

Таблиця 1

Можливість реалізації принципів військових операцій в ММО

№ з/п	Принципи військових операцій	Можливість застосування в ММО
1	Військова ціль	Оскільки під час проведення ММО відсутній противник, протиборство з яким означає досягнення цієї цілі, то військова ціль операції також відсутня.
2	Оборона	Забезпечення оборони передбачає наявність двох сторін – сторони нападу і сторони оборони. Оскільки напад відсутній, то цей принцип застосовувати неможливо. Мова може йти про самооборону від дій сторін воєнного конфлікту, але це не співпадає з принципом оборони, а швидше всього відповідає принципу безпеки.
3	Безпека	Безпека означає уникнення раптового нападу під час проведення операцій і передбачає комплекс заходів, пов'язаних з цим. Цей принцип реалізується під час проведення ММО.
4	Маневр	Маневр силами та засобами під час проведення ММО обмежується умовами проведення операції. Оскільки командування контингенту не має свободи дій щодо пересування по території іншої країни, застосування цього принципу практично виключається.
5	Концентрація сил	Для концентрації сил необхідне зосередження їх на певному напрямі. Під час проведення ММО концентрація може бути здійснена в залежності від умов, що складаються в районі воєнно-політичного конфлікту.
6	Єдність командування	Цілком реалізований принцип в умовах проведення ММО
7	Простота	Цілком реалізований принцип в умовах проведення ММО
8	Раптовість	В окремих випадках раптовість дій може проявитися з боку миротворців, особливо, якщо здійснюються операції з відвернення геноциду тощо. Однак в більшості випадків раптовість, як принцип реалізації знищення противника, виключається.
9	Економія сил	Цілком реалізований принцип в умовах проведення ММО

На основі аналізу, здійсненого у таблиці, можна стверджувати, що військова складова миротворчих операцій не є визначальною, і від неї не залежить успіх всієї операції (досягнення миру). Командуючий контингентом не вільний у своїх діях, а проведення операції не є військовою акцією за своєю суттю через відсутність військової цілі та противника. Роль військових підрозділів в ММО здебільшого зводиться до контролю над ситуацією (виявлення випадків порушень угод сторонами, регулювання потоків біженців та інших), спостереження над територіями воєнно-політичного конфлікту, забезпечення доставки гумані-

тарних вантажів тощо. Зміна ролі військових сил міжнародних миротворчих операцій і перетворення цих операцій на суто військові операції проти сторони (сторін) воєнно-політичного конфлікту, що називають змушенням до миру, відбувається за умов:

- наявності політичного рішення Ради Безпеки ООН щодо силового вирішення конфлікту;
- неузгодженості з міжнародними організаціями військового втручання у воєнно-політичний конфлікт окремих держав під гаслами захисту населення або

відвернення «гуманітарних катастроф»;

- здійснення самозахисту миротворчими підрозділами у випадках нападу на їх розташування та переростання цього самозахисту у військову операцію.

Третьою складовою ММО є ресурсна складова. Вона характеризує здатність підтримувати ММО фінансово і матеріально. На відміну від військових операцій, де матеріальна сторона не розглядається окремо, а входить до складу забезпечення операції в ММО, розподіл і доставка ресурсів має більше значення. Через те, що ММО включають в себе завдання доставки критичних ресурсів до району воєнно-політичного конфлікту та всебічну підтримку населення, ресурсна складова повинна бути виділена окремо, як необхідна. Практика проведення ММО засвідчує, що недостатність ресурсного забезпечення практично завжди призвела до відмови від подальшого її проведення.

Розглянуті три складові можна вважати бажаними для проведення ММО. Вони виявляють саму сутність операції. Без них проведення ММО неможливе. Аналіз ММО дозволяє також визначити прояви інших факторів в ММО, таких, наприклад, як правових. Однак в силу специфіки міжнародної миротворчої діяльності, такі складові не мають обов'язкового характеру, а є ситуативними і віддзеркалюють особливості конкретної операції, і не є обов'язковими для всіх ММО. Для одних ММО вони можуть мати суттєве значення, а для інших – ні.

Для зручності викладення сутності ММО їх можна схематично представити у вигляді трьох прямих, що, перетинаючись, утворюють умовний трикутник (рис.), де кожна сторона являє собою одну складову. Враховуючи домінуючий характер політичної складової, доцільно показати стрілками можливість переміщення прямої, що символізує політичну складову відносно двох інших прямих – військової та ресурсної.

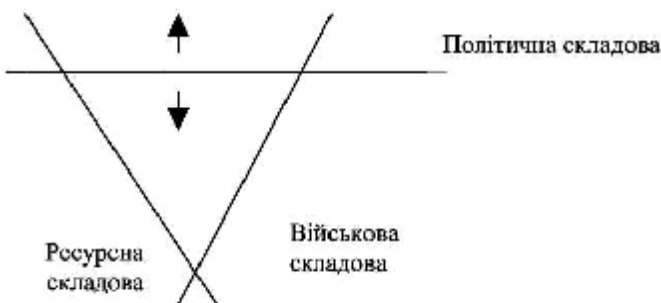


Рис. 1. Схематичне зображення сутності ММО

Ресурсна та військова складові являють собою сили і засоби ММО. Умовно можна визначити, що чим більша довжина відповідних сторін трикутника, тим більша кількість сил і засобів застосовується в операції. Політична складова (сторона трикутника) може переміщуватися по трикутнику, задаючи таким чином більшу або меншу кількість сил і засобів, задіяних для проведення ММО. Причому сторона, що визначає політичну складову, може переміщуватися (зображення стрілок на рисунку демонструють саме це), чи змінювати кут повороту, одночасне переміщення і зміна кута повороту також допускається. Таке переміщення визначає залежність військової і ресурсної складових від політичної складової саме під час проведення ММО, що корінним чином відрізняється від військових операцій, де військова складова є визначальною і успішною, і поразки військових операцій (особливо, якщо війна ведеться з рішучими цілями), залежить і подальше формування політики і ресурсне забезпечення.

Перші миротворчі операції ООН також проводилися у відповідності зі схемою, показаною на рисунку. Значний вплив на обсяг операцій, їх характер, тривалість здійснювало глобальне протистояння СРСР і США (воно формувало зміст по-

літичної складової). Найбільш масштабною ММО періоду «холодної війни» була операція в Конго (ІЛЧСО) в 1960–1965 рр. [6]. Під час її проведення виявилися вказані далі ознаки політики застосування сил і засобів. Цю політику умовно можна назвати політикою «виснаження» воєнно-політичного конфлікту. Найбільш характерними її ознаками є:

- концентрація військових, дипломатичних, посередницьких та інших зусиль на питанні врегулювання на етапах після виникнення військового протистояння між сторонами;
- поступове нарощування військових сил і засобів у відповідь на ускладнення воєнно-політичної обстановки і початок погроз застосування військової сили миротворчими контингентами не тільки з метою самозахисту, але і з метою забезпечення виконання окремих завдань;
- намагання виключення із процесу врегулювання сил і засобів зацікавлених держав з метою забезпечення нейтральної позиції під час врегулювання і виключення можливостей для підтримки сторін;
- використання певної імпровізації у відповідь на розвиток воєнно-політичної обстановки [6] потребувало формування примусової складової у вигляді чисельного контингенту і залучення до нього значної кількості сил і засобів, що відіграло ключову роль у проведенні подібних операцій.

Ця політика продемонстрована і після закінчення «холодної війни», зокрема, в Сомалі в ході операцій ІЛЧ80М I та ІЛЧ80М II та під час операції в Руанді – ІЛЧАМІК. Не дивлячись на те, чи така політика мала успіх, чи ні, її втілення продовжувалося аж до війни в Югославії 1999 року (Косовська війна). Ця війна ознаменувала новий політичний підхід міжнародного співтовариства до проведення ММО. Його можна назвати політикою активної підтримки зусиль, який характеризується такими ознаками:

- перехід від миротворчих дій та проведення політики «виснаження» конфлікту до окремих жорстких силових акцій проти сторін воєнно-політичного конфлікту та залучення до цього збройних сил окремих держав не тільки з метою захисту гуманітарної допомоги та особового складу ООН, але і для вирішення окремих політичних цілей врегулювання;
- значне розширення кола завдань під час проведення операції, зокрема введення заборони на польоти, застосування морської блокади, забезпечення вирішення ряду завдань цивільного характеру, введення поліцейського контингенту тощо;
- підтримка операцій воєнно-політичного блоку НАТО та використання його військових можливостей в союзних республіках колишньої Югославії (операції 8ГФОК, КРОК).

Принципового відходу від схеми рисунку цей підхід не демонструє, а зміна ролі складових на окремих етапах операції (військова складова починає відігравати головну роль) сьогодні ще не означає корінних змін самої суті таких операцій, показаних на рисунку.

Маючи таке пояснення суті ММО, можна визначити роль цих операцій у вирішенні проблем забезпечення воєнної безпеки держави. Якщо політична складова ММО стосується сфери забезпечення національних інтересів або сфери забезпечення воєнної безпеки держави, тоді доцільність проведення ММО не викликає сумнівів. Однак, політична доцільність потребує обов'язкової наявності двох інших складових. Якщо ці складові не сформовані в державі або не має змоги їх сформувати через брак ресурсів, або через інші причини, виникає необхідність вирішення питання залучення сил і засобів інших держав для проведення ММО. У зв'язку з цим великого значення набуває кооперація декількох дер-

жав з питань проведення ММО з метою забезпечення спільних національних інтересів. Така кооперація спостерігається сьогодні в ЄС, де послідовно втілюється в життя концепція створення спільних збройних сил цієї організації. Окремі елементи цього процесу реалізуються в окремих державах СНД. Україною подібна кооперація також здійснюється, в основному із сусідніми державами.

ВИСНОВКИ

Таким чином, теоретичне пояснення сутності ММО, як специфічної форми застосування збройних сил і одного із засобів забезпечення національної та воєнної безпеки держави, дає змогу детально досліджувати комплекс питань, пов'язаних із вирішенням практичних аспектів взаємодії під час організації і проведення різноманітних ММО для України та інших держав.

Література.

1. Акулов С. Міжнародні миротворчі операції як політичний інструмент врегулювання воєнно-політичних конфліктів. – Режим доступу. – <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=38&c=735>.
2. Закон України «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» від 02.03.2000 № 1518-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000 – № 19. – С. 144.
3. Закон України «Про участь в міжнародних миротворчих операціях» // Відомості Верховної Ради України. – № 22 – 23. – 11.06.99. – С. 468–471.
4. Козинець І. П. Підготовка Збройних сил України до участі в міжнародних миротворчих операціях на сучасному етапі / І. П. Козинець // Воєнна історія. – 2008. – № 1–2. – С. 197–201.
5. Лук'янов А. Сучасна миротворчість: військові операції невоєнного типу. – Доступ з Інтернету. – <http://www.mil.gov.ua/massmedia/print.php?id=12103>.
6. Миротворча та антитерористична діяльність Збройних сил України: тематичний збірник / Національний науково-дослідний центр оборонних технологій і воєнної безпеки України / С. О. Кириченко (ред.). — К. : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – 207.
7. Міжнародна миротворча діяльність у системі забезпечення національної безпеки України: Монографія / [Руснак І. С., Кохно В. Д., Козинець І. П. та ін.]. – К. : НАОУ, 2007. – 204 с.
8. Указ Президента України № 435/2009 від 15 червня 2009 року Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 квітня 2009 року «Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України». – Доступ з Інтернету. – www.rada.gov.ua.
9. Цюрупа М. В. Миротворчі операції як міжнародно-правовий та воєнно-гуманітарний феномен / М. В. Цюрупа. – К. : ВГІ НАОУ, 2003. – 78 с.

УДК 342.5

Микола Пундик

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Автором визначено основні проблеми у забезпеченні ефективності публічного адміністрування регіональним розвитком та шляхи подолання негативних явищ та перешкод. Обґрунтовано, що основою забезпечення ефективності публічного адміністрування розвитком регіону у сучасних умовах є застосування системного підходу до оцінювання наслідків діяльності підприємств, установ та органів державної влади, потенційних можливостей розвитку, зокрема привабливості для внутрішніх та зовнішніх інвесторів.

Ключові слова: інвестиційний потенціал, регіональний розвиток, ефективність, публічне управління.

Трансформаційні зрушення у суспільстві під час переходу до нових економічних відносин, як і кризові явища в економіці, завжди викликають необхідність переорієнтації на роботу в нових умовах не тільки виробників товарів й послуг, а й органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки саме вони спроможні поліпшити або погіршити умови «перехідного» періоду. З огляду на недостатність фінансових ресурсів в такі періоди, першочергове завдання органів державної влади та місцевого самоврядування полягає в удосконаленні механізму реалізації державної політики. В першу чергу це стосується забезпечення належною інформацією потенційних інвесторів та прогнозування можливих критичних зрушень у соціально-економічному розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому.

В економічній системі будь-якої держави (навіть унітарної) регіони відіграють значну роль. Їх збалансований соціально-економічний розвиток сприяє забезпеченню економічної незалежності країни та підвищенню її конкурентоспроможності у світовому співтоваристві. Відтак, для вирішення проблеми підвищення ефективності регіонального розвитку необхідна як розробка стратегій розвитку регіонів та окремих їх частин, які відрізняються специфікою соціально-економічних проблем, так і залучення представників підприємницьких структур, науковців та громадськості до формування завдань та критеріїв розвитку.

Велику увагу розв'язанню багатопланових проблем регіонального управління приділяли в своїх роботах такі вітчизняні та закордонні учені, як: О. Амоша, Р. Бекофф, В. Геєць, Дж. Люк, О. Лебединська, В. Мамонова, В. Мамутова, П. Натт, Б. Рід, О. Топчієв, В. Буркінський, М. Чумаченко, та інші. Питанням підвищення ефективності механізмів державного управління присвятили свої роботи Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Іжа, В. Малиновський, П. Надолішній, Н. Нижник, та інші. Шляхи оцінювання результатів соціально-економічного розвитку на регіональному рівні відображені у наукових працях: А. Ахламова, В. Артеменка, П. Матвієнка, М. Миколайчука, розробках Інституту Прикладного Системного Аналізу Національної Академії Наук України і Міністерства Освіти і Науки України та інших. Інвестиційні процеси та механізми державного управління ними досліджували відомі вчені: І. Бланк, В. Бодров, А. Мерзляк, А. Музиченко, В. Федоренко, М. Чумаченко. Питанням планування регіонального розвитку, у тому числі стратегічного, присвячені роботи В. Марущака, Т. Пахомової, Н. Піроженко та інших.

Виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни вимагає розробки програм стратегіч-

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

них перетворень, спрямованих на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, підвищення добробуту українських громадян.

Відтак, економічна політика регіонального розвитку має бути спрямована на розв'язання наступних проблем:

- узгодження інтересів держави та регіону, забезпечення максимального внеску регіону у реалізацію завдань сталого розвитку країни;
- самодостатності регіонального розвитку;
- раціонального використання природно-ресурсного потенціалу регіону;
- формування та розвиток інтелектуального капіталу регіону;
- забезпечення високої якості життя населення;
- зменшення негативного впливу на довкілля.

Досягти поставленої цілі можливо лише шляхом формування професійної й ефективної системи публічного адміністрування.

Метою статті є визначення основних проблем щодо забезпечення ефективності публічного адміністрування регіональним розвитком та шляхів подолання негативних явищ та перешкод.

Ефективне публічне адміністрування на регіональному рівні передбачає розробку та втілення в життя стратегічних планів соціально-економічного розвитку регіону. Стратегічний план повинен визначати цілі розвитку регіону та напрями взаємоузгодженої діяльності у різних сферах, яка сприятиме досягненню поставлених цілей. Стратегія регіонального розвитку має бути орієнтована для адміністрації, суб'єктів господарювання і всієї громадськості регіону. Її вважають інструментом налагодження партнерських взаємовідносин між всіма суб'єктами регіону, механізмом визначення та здійснення ефективних стратегічних дій у всіх сферах життя регіону [1, с. 267].

Основою соціально-економічного розвитку регіонів вважаються відповідні відтворювальні цикли: відтворення трудових ресурсів, фінансових, природних, інвестиційних процесів, виробництва та сфери послуг, ринкової інфраструктури.

Вважається, що регіональний розвиток слід розглядати не стільки як результат, а переважно як процес, тобто трансформацію «економіки регіону в такий спосіб, який робить зростання сталим (самодостатнім), покращуючи при цьому рівень життя середнього мешканця регіону» [2, с. 359].

Визначення стратегічних завдань потребує врахування не тільки існуючих а й майбутніх потреб населення, оцінки позитивних та негативних наслідків певних змін у різних сферах діяльності регіону.

Прогнозуванням називають передбачення, випереджаюче відображення дійсності [3, с. 29]. Пасивна форма прогнозування (пророкування) дозволяє отримати уявлення про майбутній стан об'єктів. Для створення образу майбутнього можуть використовуватись як інтуїтивні методи (передчуття), так і логічно послідовні наукові обґрунтування з використанням сучасних економіко-математичних методів. Активний підхід до прогнозування дозволяє не тільки виявити майбутні проблеми але й шляхи їх подолання, використати інформацію про майбутнє для спрямування діяльності людей на здійснення позитивних змін. Прогнозування дозволяє зменшити ступінь невизначеності під час прийняття рішень, здійснити обґрунтування завдань на основі аналізу альтернативних варіантів розвитку, поступового відсікання неефективних рішень. Це дозволяє розглядати прогнозування та планування як окремі стадії планування, а прогнозування використовувати як інструмент обґрунтування планів.

Прогнозуванню надавалось особливе значення в умовах планової економіки. З метою обґрунтування оптимальної стратегії розвитку передбачалась розробка соціальних прогнозів, визначення потреб суспільства, прогнозів розвитку світової

науки та техніки, прогнози стану зовнішнього середовища, прогнозування ресурсного забезпечення економічного розвитку, прогноз розвитку систем управління. Особлива увага прогнозуванню приділялась у Німецькій демократичній республіці (НДР), де прогнозування стало складовою мислення не тільки науковців, а й населення [4, с. 12].

У світовій практиці моделювання та прогнозування широко застосовується на макроекономічному рівні. Особливої уваги заслуговують моделі економічного зростання, які використовуються для прогнозування та планування соціально-економічного розвитку.

Для регіонального рівня слід застосовувати інші підходи та критерії до оцінювання. Одним із прикладів такого застосування можна вважати Постанову Кабінету Міністрів України «Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій».

Оцінювання результатів діяльності органів виконавчої влади на регіональному рівні здійснюється на базі відносних показників соціально-економічного розвитку за групами: Реальний сектор – 4 показники; Інвестиційна та зовнішньоекономічна діяльність – 9 показників; Фінансовий сектор – 6 показників; Соціальний сектор – 11 показників; Споживчий ринок – 4 показники; Розвиток малого бізнесу – 11 показників. Окремо виділені: Темп зростання (зменшення) валового регіонального продукту та рівень злочинності в розрахунку на 10 тисяч осіб. [5, с. 24–32].

Із запровадженням Моніторингу втратила чинність затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 4 лютого 2004 р. № 113 «Методика визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів», яка здійснювалась на основі інформації міністерств та відомств України: Державного комітету статистики, Державної податкової адміністрації, Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства палива та енергетики, НАК «Нафтогаз України». Вона передбачала використання абсолютних та відносних показників, які характеризують результати господарської діяльності; темпи зростання (зниження) обсягів виробництва та надання послуг, інвестицій, витрат, цін, заробітної плати та її співвідношення з прожитковим мінімумом; зайнятість населення; злочинність; виконання планових завдань та зобов'язань (оплата за спожиті ресурси, комунальні послуги).

За результатами розрахунку визначалося місце кожного регіону у загальному рейтингу. Найкращим вважався регіон, у якого середнє арифметичне рейтингів мало найнижче значення [6, с.2].

Методологічним продовженням Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів слід вважати Методику оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату у відповідних галузях економіки та в розрізі регіонів, рейтингової оцінки інвестиційної привабливості галузей, регіонів та суб'єктів господарювання і відповідної форми звіту, затвердженої Наказом Міністерства Економіки та з питань Європейської Інтеграції України від 25.03.2004 N 115. За цією методикою рейтингова оцінка визначається на підставі 5 груп показників: економічної – 30 показників; розвитку інфраструктури – 14 показників; фінансової – 13 показників; людські ресурси – 16 показників; підприємництво – 6 показників. Середня рейтингова оцінка визначалась за кожною групою показників. Підсумкова оцінка визначалась як середньозважений показник результатів за кожною групою [7, с. 4].

В роботах А. Ахламова та М. Миколайчука представлено підходи щодо застосування до оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів загальноприйнятих методик, таких як Індекс Людського Розвитку (ІЛР) та Індексу Сталого Розвитку [8;9], однак вони дозволять оцінювати лише на-

явні результат роботи та не дають повної картини щодо перспектив розвитку регіонів.

На засіданні Комітету з економічних реформ Президентом України 22 лютого 2011 року було наголошено, що для реалізації поставлених Президентом завдань розроблено Програму залучення інвестицій в економіку України на 2011–2012 роки, де в цілому заплановано притягти близько 168 мільярдів гривень інвестицій, з них близько 40% – іноземних інвестицій.

Відтак, забезпечення ефективного публічного адміністрування розвитком регіоном потребує розробки методик оцінювання перспектив розвитку, або потенціалу.

Один з таких критеріїв – інвестиційна привабливість. Цей показник почали використовувати майже одразу після проголошення нашою державою незалежності, оскільки інвестиційна активність завжди позитивно впливає на розвиток економіки держави. Для України інвестиції мають особливе значення у зв'язку із необхідністю структурної перебудови економіки та відновлення позицій на світових ринках. Одним з показників, за якими можливо судити чи розвивається держава, чи «тупцюється на місці», чи «проїдає свій капітал» є обсяг чистих інвестицій, який залежить від співвідношення між валовими інвестиціями та амортизаційними відрахуваннями.

Інформація про їх інвестиційну привабливість здійснює значний вплив на прийняття рішень відносно інвестицій у окремі регіони. Основу цієї інформації складає група показників, яка дозволяє проводити аналіз доцільності інвестування. Велику роботу з їх визначення виконав І. Бланк.

За розробленою ним методикою, інвестиційна привабливість регіонів України оцінюється на основі ранжування за такими п'ятьма синтетичними (узагальненими) показниками: рівнем загальноекономічного розвитку регіону; рівнем розвитку інвестиційної інфраструктури регіону; демографічною характеристикою регіону; рівнем розвитку ринкових відносин і комерційної інфраструктури регіону; рівнем криміногенних, екологічних інших ризиків.

Для оцінки рівня загальноекономічного розвитку регіону проводиться аналіз потенційних потреб в обсягах інвестування, можливості формування інвестиційних ресурсів за рахунок власних джерел, сукупної місткості регіонального ринку на підставі таких аналітичних показників як питома вага регіону і валового внутрішнього продукту та виробленого національного доходу; обсяг виробленої промислової продукції на душу населення; рівень самозабезпеченості регіону основними продуктами харчування (обсяг виробництва відповідних видів сільськогосподарської продукції на душу населення); середній рівень заробітної плати робітників у регіоні; обсяг і динаміка капітальних вкладень у регіоні в розрахунку на одного жителя; кількість компаній усіх форм власності в регіоні; питома вага збиткових підприємств в загальній кількості функціонуючих компаній і фірм.

Оцінювання рівня розвитку інвестиційної інфраструктури регіону здійснюється на основі вивчення можливості швидкої реалізації інвестиційних проектів. Для цього розглядаються такі показники як кількість підрядних будівельних компаній і фірм усіх форм власності; обсяги місцевого виробництва основних видів будівельних матеріалів; виробництво енергетичних ресурсів на душу населення (у перерахунку на електроенергію); щільність залізничних шляхів сполучення у розрахунку на 100 км території; щільність автомобільних доріг із твердим покриттям на 100 км території.

Оцінювання демографічної характеристики регіону спирається на потенційний обсяг попиту населення на споживчі товари і послуги, а також можливості залучення кваліфікованої робочої сили у виробництва, що інвестується. Предметом аналізу при цьому є такі показники: рівень кваліфікації робітників, зайнятих у суспільному виробництві; питома вага населення регіону в загальній чисельності жителів України; співвідношення міських і сільських жителів у регіоні; питома вага населення, зайнятого в суспільному виробництві на підприємствах усіх форм власності.

Для оцінки рівня розвитку ринкових відносин і комерційної інфраструктури регіону вивчається відношення місцевих органів самоврядування до розвитку ринкових реформ і створенню відповідного підприємницького клімату. Для такої оцінки за методикою Бланка використовуються такі показники: рівень економічних злочинів (за основними видами і в цілому) у розрахунку на 100 тис. населення; питома вага підприємств із шкідливими викидами, що перевищують гранично допустимі норми, у загальній кількості промислових підприємств; середній радіаційний фон у містах регіону; питома вага незавершених будівельних об'єктів у загальній кількості тих, будівництво яких почалося в останні 3 роки [10].

Результати, отримані за цією методикою, довгий час здійснювали вплив на обсяг інвестицій у окремі регіони України.

Своє продовження ідея Бланка знайшла у методиці, розробленій недержавним аналітичним центром «Інститут реформ». За цією методикою 97 показників так само, як і у Бланка, об'єднано у п'ять груп. Так, економічний розвиток визначається 28 показниками, це: валова додана вартість у фактичних цінах за попередній рік (млн грн); валова додана вартість за попередній рік на душу населення (тис. грн); темп росту ВДВ у попередньому році, у порівнянних цінах (%); фінансові результати від звичайної діяльності до оподаткування (млн грн); індекс сільськогосподарського виробництва (%); обсяг промислового виробництва на душу міського населення; індекс промислового виробництва (%); валова сільськогосподарська продукція на 100 га сільськогосподарських угідь (тис. грн); чистий прибуток, збиток сільськогосподарських підприємств (млн грн); площа сільськогосподарських угідь на 1 фермерське господарство (га); доходи місцевих бюджетів на душу населення (з урахуванням вилучень до державного бюджету) (грн); видатки місцевих бюджетів на душу населення (грн); роздрібний товарооборот (включаючи громадське харчування), на душу населення (грн); платні послуги на душу населення (грн); інвестиції в основний капітал на душу населення (грн); індекс інвестицій в основний капітал (%); введення в дію основних фондів виробничого призначення підприємствами та організаціями всіх форм власності; обсяги підрядних робіт власними силами будівельних підприємств; приріст кредиторської заборгованості перед бюджетом за рік; частка бартеру у відвантаженій продукції; приріст дебіторської заборгованості за рік; загальний обсяг експорту, на душу населення (доларів США); загальний обсяг імпорту, на душу населення (доларів США); приріст прямих іноземних інвестицій на душу населення (млн доларів США); прями іноземні інвестиції на душу населення (доларів США); обсяг інвестицій з регіонів в економіку інших країн на душу населення; кількість страхових організацій; кількість лізингових компаній.

Розвиток інфраструктури визначають 13 показників: кількість аудиторських фірм та приватних аудиторів; доходи від експлуатації готелів та інших місць для короткотермінового проживання, у фактичних цінах (млн грн); кількість приїжджих у готелях та інших місцях для короткотермінового проживання (тис. чол.); щільність автошляхів на 100 км кв.; щільність залізниць на 100 км кв.; загальний обсяг пасажирських перевезень; перевезення авіатранспортом (тис. чол.); вантажні перевезення автотранспортом (млн т); вантажні перевезення морським і річковим транспортом (тис. т); забезпеченість населення основними домашніми телефонними апаратами на 100 сімей; обсяг місцевого телемовлення (годин); обсяг місцевого радіомовлення (годин); виконані науково-технічні роботи (млн грн).

Фінансовий сектор описують також 13 показників: сплачений комерційними банками статутний капітал; вклади населення у нацвалюті, на душу населення; вклади населення у іноземній валюті, на душу населення; обсяг укладених угод на біржах регіону (млн грн); короткотермінові кредити, надані комерційними банками суб'єктам господарювання; довготермінові кредити, надані комерційними бан-

ками суб'єктам господарювання; кількість реєстраторів цінних паперів; обсяг виконаних угод торговцями цінних паперів; кількість вперше розміщених акцій у звітному періоді; вартість вперше розміщених векселів у звітному періоді; зобов'язання інвестиційних фондів по розміщених інвестиційних сертифікатах (млн грн); вартість чистих активів інвестиційних /взаємних фондів; дивіденди і проценти, виплачені у звітному періоді на акції підприємств регіону.

Людські ресурси визначають 19 показників: кількість легкових приватних автомобілів на 1000 осіб; видатки місцевих бюджетів на освіту на душу населення; видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я на душу населення; смертність населення на 1000 осіб; накладено штрафів за забруднення довкілля (тис. грн); кількість злочинів зареєстрованих на 10 тис. осіб; кількість травмованих на виробництві, осіб на 1000 працюючих; сукупні ресурси, в середньому за місяць на одне домогосподарство (грн); темп приросту надходжень прибуткового податку з громадян за рік(%); забезпеченість житлом у середньому на 1 мешканця, кв. м загальної площі; заборгованість по заробітній платі (ЗП), % до нарахованої ЗП у звітному році; рівень економічної активності (віковий стан 15–70 років); викиди шкідливих речовин у повітря (тис. т.); розмір нарахованої ЗП на 1 штатного працівника у грудні звітного року (грн); кількість місць у закладах санаторно-курортної мережі на 1000 населення; зареєстровані безробітні (%); кількість випускників закладів профтехосвіти, вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації, вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації.

Взаємовідносини підприємництва та місцевої влади описують 9 показників: кількість малих підприємств (МП) на 10 000 населення; співвідношення кількості зайнятих на МП до загальної кількості населення (%); обсяг виробленої МП продукції (% від загального обсягу виробництва регіону); надходження єдиного податку від суб'єктів МП до бюджетів (млн грн); надходження фіксованого сільськогосподарського податку до бюджетів (млн грн); чисельність держслужбовців місцевих органів самоврядування на 10 тис. осіб; чисельність держслужбовців місцевих органів виконавчої та судової влади на 10 тис. осіб; кількість бізнес-інкубаторів; кількість фондів підтримки підприємництва.

Окремо виділено 15 показників, які визначають Індекс економічного зростання (динамічний рейтинг). Це: індекс валової доданої вартості у попередньому році (%); індекс сільськогосподарського виробництва (%); індекс промислового виробництва (%); приріст роздрібного товарообороту (включаючи громадське харчування) (%); приріст середньомісячної заробітної плати (%); приріст загальної суми заборгованості з виплат зарплати (%); приріст інвестицій в основний капітал (%); зміна приросту прямих іноземних інвестицій (%); приріст експорту товарів та послуг (%); приріст випуску акцій підприємствами регіону за рік (%); приріст дебіторської заборгованості між підприємствами регіону (%); приріст вкладів населення в комерційних банках (%); приріст загального обсягу кредитів наданих банками суб'єктам господарювання (%); приріст реалізації платних послуг населенню (%); приріст доходів домогосподарств в середньому за місяць на одне домогосподарство (%).

Хоча навіть у своїх коментарях автори визнають, що не існує чіткої залежності між інвестиційною привабливістю та динамічним рейтингом. Але з метою визначення пріоритетів, як і у І. Бланка, за рахунок експертних опитувань визначені вагові коефіцієнти до кожної складової індексу інвестиційної привабливості регіонів.

Так, наприклад, показник економічного розвитку складає 25% загального індексу інвестиційної привабливості, показник розвитку інфраструктури – 22%, фінансовий сектор – 25%, людські ресурси – 13%, відношення між підприємством та місцевою владою – 15%.

Основою забезпечення ефективності публічного адміністрування розвитком регіону у сучасних умовах є застосування системного підходу до оцінювання як наслід-

ків діяльності підприємств, установ та органів державної влади, так і потенційних можливостей розвитку, зокрема привабливості для внутрішніх та зовнішніх інвесторів. Відтак, створення привабливого інвестиційного клімату в регіоні є першочерговим завданням. Використання методик оцінювання інвестиційної привабливості регіону надасть органам державного управління та місцевого самоврядування можливість не тільки зосереджувати свої зусилля на вагомих чинниках впливу на інвестиційний рейтинг регіону, але і залучати до реалізації цього важливого завдання прогресивні кола громадськості.

Потребує подальшого розвитку дослідження перспектив застосування таких методик до субрегіонального рівня, тобто районів області.

Література.

1. Фетисов Г. Г. Региональная экономика и управление: Учебник / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 416 с.

2. Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці: Навчальний посібник. Книга 2 / Ю. Бажал, В. Бакуменко, А. Бауманіст ін.; За заг. ред. І. Розпутенка та Б.Лессера. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2004. – 498 с.

3. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. Пособие для вузов / Т. Г. Морозова, А. В. Пикулькин, В. Ф. Тихонов и др.; Под ред. Т. Г. Морозовой, А. В. Пикулькина. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 318 с.

4. Хауштейн Г. Методы прогнозирования в социалистической экономике / Г. Хауштейн / Перевод с немецкого; Общая редакция и вступительная статья академика А. Н. Ефимова, А. И. Анчишкина, В. М. Савинкова. – М. : Издательство «Прогресс», 1971. – 398 с.

5. Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2005 р. № 263 {з змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 835 від 31.08.2005 N 916 від 03.07.2006}[Електронний ресурс]: «Законодавство України» інформаційно-правова пошукова система. – К. : CD-вид-во «Інфодіск», 2008 – № 9 – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см.– Систем. вимоги: Pentium-266; 32 Mb RAM; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP. – Назва з титул. екрану.

6. Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2004 р. № 113 [Електронний ресурс]: «Законодавство України» інформаційно-правова пошукова система. – К. : CD-вид-во «Інфодіск», 2008. – № 9. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см.– Систем. вимоги: Pentium-266; 32 Mb RAM; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP.– Назва з титул. екрану.

7. Про затвердження Методики оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату у відповідних галузях економіки та в розрізі регіонів, рейтингової оцінки інвестиційної привабливості галузей, регіонів та суб'єктів господарювання і відповідної форми звіту: Наказ Міністерства Економіки та з питань Європейської Інтеграції України від 25.03.2004 № 115 [Електронний ресурс]: «Законодавство України» інформаційно-правова пошукова система. – К. : CD-вид-во «Інфодіск», 2008. – № 9. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) ; 12 см.– Систем. вимоги: Pentium-266; 32 Mb RAM; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP.– Назва з титул. екрану.

8. Ахламов А. Г. Моделі та методи комплексного аналізу стану соціально-економічного розвитку регіону: Препр./ А. Г. Ахламов, М. М. Миколайчук. – НАН України. Ін-т кібернетики ім. В. М. Глушкова; 2002-9. – К.: 2002. – 24 с.

9. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації / М. М. Миколайчук. – Київ: «К.І.С.». – 2009. – 228 с.

10. Бланк И. А. Инвестиционный менеджмент / И. А. Бланк. – К. : Атика. – 1995. – 315 с.

11. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

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

Н. М. Дем'яненко, Г. А. Дмитренко, Л. М. Карамушка, В. Г. Кремень, С. В. Крисюк, В. І. Луговий, В. К. Майборода, Н. Р. Нижник, В. С. Пекельна, Н. Г. Протасова та ін.

Для дослідження велику цінність становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених: В. Б. Авер'янова, І. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, В. Д. Бакуменко, В. Ю. Бикова, В. М. Князева, О. Г. Осауленка, В. А. Ребкала, В. А. Скуртівського та інших, що стосуються різних аспектів теорії та історії державного управління.

Аналіз наукових досліджень вищезазначених авторів свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Однак ще не вистачає наукових праць, узагальнених історико-теоретичних досліджень, які були б присвячені питанням державного управління освітою України в період розпаду СРСР та становлення незалежності нашої країни.

Метою статті є виявлення й науково-теоретичне обґрунтування особливостей та основних тенденцій розвитку державного управління освітою на момент розпаду СРСР; визначення можливості використання провідних ідей досвіду цього періоду в сучасних умовах.

Здійснення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- проаналізувати стан розвитку освіти на момент розпаду СРСР, оцінити сучасний стан, перспективи розвитку та роль освітнього й наукового потенціалу в забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку України;
- охарактеризувати проблеми інноваційного розвитку галузі освіти.

Вважається, що незалежна Україна успадкувала досить високий науковий потенціал, який поступово «вимивався» під тиском несприятливих обставин, насамперед кризових процесів у економіці. На думку В. П. Андрущенко, спадок, який дістався Україні від колишнього наукового комплексу СРСР, виявився, по-перше, частковим і розбалансованим (базові наукові школи залишились в Росії); по-друге, із застарілою (як морально, так і фізично) лабораторною базою й обладнанням; по-третє, більшою мірою зорієнтованим на обслуговування військово-промислового комплексу й практично не спроможним забезпечити потреби громадянського суспільства. Ще одна важлива обставина – середній вік доктора наук в 1991 році складав 55–60 років. Отже, «науковий спадок» багато в чому виявився ілюзорним – українське державотворення фактично розпочалось без належного наукового забезпечення [1]. Я. Яцків, С. Бублик і Ю. Канигін також дотримуються думки, що на початку незалежності України її наукова система, незважаючи на те, що було багато відомих наукових шкіл, видатних учених і наукових досягнень, мала яскраво виражений регіональний характер в рамках колишнього наукового комплексу СРСР, а в деяких галузях і периферійний. Тільки третина науково-технічного потенціалу України використовувалася безпосередньо в її інтересах. Обсяг фундаментальних досліджень становив лише 8-9%, а більшість прикладних досліджень та розробок забезпечувала потреби військово-промислового комплексу [2, с. 291–304].

Що стосується освіти, то тут також слід зазначити, що в спадщину від СРСР Україні дісталась лише частка досить збалансованої для свого часу системи вищої освіти. Однак «частка», навіть пристойна, ніколи не може замінити «ціле» [1], тому Україна після здобуття незалежності почала реформу системи освіти з метою досягнення цілісності й приведення її у відповідність як із національними інтересами, так і світовими тенденціями розвитку.

Потрібно згадати про те, що в Радянському Союзі було створено потужну систему науково-технічної діяльності, яка забезпечила високий рівень досягнень у деяких галузях (осо-

УДК 35:37.014

Тетяна Ульянова

ВРАХУВАННЯ ІСТОРИЧНОГО ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКОГО ДОСВІДУ В РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ОСВІТИ

У статті проаналізовано, що дісталось Україні в спадщину від СРСР в галузі освіти, а також можливість врахування історичного досвіду в умовах реформування системи державного управління освітою. Визначено, що на відміну від традиційної освітньої моделі, що базувалася на пріоритеті простого засвоєння й відтворення інформації, головною метою навчання в XXI столітті стає всебічний розвиток людської особистості як рівновеликої цінності. Актуальним є те, що сучасний етап розвитку системи освіти в Україні характеризується освітніми інноваціями, спрямованими на збереження досягнень минулого і, водночас, на модернізацію системи освіти відповідно до вимог часу, новітніх надбань науки, культури і соціальної практики.

Ключові слова: державне управління, національна освіта, освітні інновації, історичний досвід, науковий спадок, особистісна орієнтація освіти.

Освіта є основою людського розвитку та прогресу суспільства. Вона забезпечує індивідуальний розвиток особистості, майбутнього фахівця, формує інтелектуальний, духовний та виробничий потенціал держави, виступає стратегічним ресурсом соціально-економічного й культурного розвитку суспільства, є джерелом покращення добробуту людей, забезпечує національні інтереси та зміцнює авторитет і конкурентоспроможність держави на міжнародній арені.

При розробці та впровадженні стратегії подальшої будови системи державного управління освітою надзвичайно важливим є врахування історичного досвіду в розвитку сучасної національної освіти, адже перенесення закордонних моделей державного управління освітою не дасть позитивних наслідків, якщо не враховуватимуться тенденції, закономірності, принципи вітчизняного досвіду управління освітою.

На сьогоднішній день у теорії й практиці державного управління освітою накопичено значний досвід, що може стати основою подальших перетворень системи державного управління освітою. Аналіз сучасних наукових розробок вітчизняних авторів свідчить, що до окремих теоретичних і практичних аспектів державного управління освітою звертаються Ю. М. Алексєєв, М. М. Дарманський,

© Ульянова Т.О., 2011.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

мета

Виклад основного матеріалу

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

бливо в розробці та впровадженні нових видів озброєння та космічної техніки). Тому радянська освіта була однією з кращих у світі за рівнем передання знань з окремих природознавчих і точних наук.

Домінували не економічні, а адміністративно-директивні підходи до регулювання науково-технічної діяльності та управління освітою. У 70-80 роки ця система не змогла вчасно відреагувати на чергову технічну революцію. Консервативність і зв'язок з державним управлінням – риси, які до того часу були сильними сторонами радянської системи наукових досліджень, призвели до кризи всього суспільства. Освіта також не зазнала відповідних змін у поширенні технічної грамотності та вмінь [3].

На жаль, зараз в Україні освіта доведена до плачевного стану, і це при тому, що українська нація стояла біля витоків освіти в Європі й завжди була високоосвіченою. Так, історія навчальних закладів Східної і Центральної Європи фактично почалася зі створення в 1576 і 1615 рр. Острозької й Києво-Могилянської академії, які були відомі далеко за межами України й мали значний історичний, політично-культурний, науковий вплив на суспільний розвиток країни.

Незважаючи на величезну кількість невирішених проблем, як успадкованих від колишньої системи, так і нових, Україна належить до держав із високим інтелектуальним потенціалом. Після здобуття незалежності Україна мала всі шанси примножити надбання української нації у сфері науки й освіти. Але, як це не прикро, за часів незалежності ці сфери функціонували за горезвісним принципом залишкового фінансування, фактично в режимі самовиживання, що мало руйнівний характер для інтелектуального потенціалу країни.

У період глибокої, тривалої економічної кризи (1991–1999 рр.) в Україні освіта вижила лише завдяки відданості своїй справі українських педагогів, які працювали винятково на ентузіазмі, оскільки розмір їх заробітної плати був дуже низьким, а то й взагалі зарплата була відсутня. За цей період накопичилася безліч проблем в освітній галузі: в навчально-матеріальну базу школи держава вкладала мізерні кошти – вона застаріла й перебуває в аварійному стані, відсутній сучасний інформаційний супровід, знижується кадровий потенціал, низький соціальний захист вчителів тощо. Незважаючи на позитивну динаміку співвідношення витрат на освіту до ВВП (зростання з 5,1 % в 2000 р. до 6,4 % в 2008 р.), коштів для подолання названих проблем критично недостатньо.

Зростання уваги до теорії державного управління спостерігається в Україні в період після розпаду Радянського Союзу. З'являється багато досліджень із різних аспектів управління. Такі вчені, як В. Авер'янов, В. Воронов, Б. Малиновський [див. 2] виділяють окремі етапи в розвитку державного управління. У дослідженнях Б. Малиновського [2] таких етапів три: 1991–1994, 1994–1996, 1996–2004. Епоху 1991–1994 років називають епохою політичного романтизму – час, коли закладалися основи державних і демократичних інститутів нової Української держави. Саме в цей період наша країна дістала визнання у світі, зробила перші кроки на шляху розвитку громадянського суспільства, намагаючись закріпити законодавчими та нормативними актами національні пріоритети в різних галузях діяльності.

Це були роки, коли з'являються перші альтернативні загальноосвітні школи: ліцеї, гімназії, приватні школи. Тоді припиняє свою діяльність молодіжна організація ВЛКСМ і дитяча піонерська організація.

1994–1996 роки в управлінні освітою називають перехідним періодом. Для того часу було характерним згорання економічної лібералізації та тенденції у використанні державних, адміністративно-бюрократичних методів державного управління. Фактично зупинились несміливі ринкові переворотні – Україна стала світовим лідером за дефіцитом державного бюджету.

У цей час майже припиняється фінансування освітньої галузі. І, у своїй більшості, директор закладу освіти

разом із батьками забезпечує функціонування, а подекуди, і розвиток школи.

У 1996 році було прийнято Закон України «Про загальну середню освіту», а у 2002 році указом Президента України – Національну доктрину розвитку освіти. Фактично була створена нормативна база функціонування й розвитку освіти та визначено її стратегічно-концептуальні орієнтири.

Держава визначилась із пріоритетними напрямками державної політики розвитку освітньої галузі, це: особистісна орієнтація освіти; формування національних і загальнолюдських цінностей; створення для громадян рівних можливостей у здобутті освіти тощо.

На початку незалежності як населення, так і вище керівництво України вважало освіту досить якісною, її глибоке реформування – неактуальним. Наслідком стала концентрація сил і ресурсів на окремих аспектах, пов'язаних з проголошенням незалежності й необхідністю деколонізації системи освіти.

В. Огнев'юк вважає, що після набуття Україною незалежності радикальні зміни у сфері освіти здійснювалися у два головні етапи: перший (1991–1995 роки) визначив проблему як соціальне завдання українського державотворення; другий (1995–2002 роки) увів її в систему національних потреб та інтересів і водночас до широкого міжнародного контексту цивілізованого розвитку людства [4, с. 80].

Інтелектуальний потенціал українського народу значною мірою залежить від рівня розвитку системи вищої та середньої спеціальної освіти. На час проголошення незалежності в Україні діяло 156 вищих і 735 середніх спеціальних закладів освіти. Розташовані вони були нерівномірно по території України, концентруючись переважно в найбільших індустріальних та науково-культурних центрах.

На початку 1990-х років шляхом об'єднання Міністерства народної освіти та Міністерства вищої та середньої спеціальної освіти було створено Міністерство освіти України. У 1999 р. до нього приєднали й Міністерство у справах науки та технологій. На основі Закону України «Про освіту» (1991) була реорганізована вся структура вищої та середньої спеціальної освіти для наближення її до реальної практики суспільного життя. Здійснено перехід на триступеневу підготовку – бакалавр, спеціаліст, магістр. Почалось інтенсивне розроблення та впровадження нових навчальних планів і програм. Поряд із державними з'явилися навчальні заклади, базовані на інших формах власності.

Незалежна Україна одержала в спадок досить високий науковий потенціал. Це, передусім, Національна академія наук, сотні галузевих науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів. За науковим потенціалом Україна посідала, за класифікацією ЮНЕСКО, сьоме місце у світі. На середину 1990-х років науковий комплекс держави включав понад 1300 одиниць. У ньому працювало 1,5 тис. академіків і членів-кореспондентів НАН України, понад 9 тис. докторів наук і понад 78 тис. кандидатів наук 50% наукового потенціалу України було зосереджено у вищих навчальних закладах. Найбільший обсяг досліджень і розробок у 1990-ті роки, як і раніше, виконували наукові організації машинобудівної галузі та Національної академії наук України. Значним був також науковий доробок науково-дослідних установ промисловості й системи освіти. Фундаментальні дослідження становили понад 25% загального обсягу науково-дослідних робіт.

Зміни, які відбувались у сфері науки протягом останнього десятиріччя, були неоднозначними й суперечливими. Гострі соціально-економічні проблеми перехідного періоду негативно вплинули на стабільність роботи більшості наукових установ. Уже на початку 1990-х років окреслилася стійка тенденція до скорочення чисельності спеціалістів. Відбувалося це значною мірою за рахунок провідних учених і здібної молоді. За перші сім років незалежності на роботу за кордон виїхало понад 6 тис. учених. Особливо відчутні втрати серед генетиків, фізиків-теоретиків, фізіологів, біохіміків. Значно скоротилася кількість працівників у науково-дослідних установах Міністерства машинобудівної промис-

ловості, Міністерства енергетики, Міністерства промисловості, Міністерства охорони здоров'я, Національної академії наук. Основними причинами відпливу спеціалістів з наукової сфери було погіршення умов праці, стрімке зниження реальної заробітної плати та престижу наукової діяльності, посилення попиту на висококваліфікованих спеціалістів в інших галузях господарства в комерційних структурах.

Науковий потенціал незалежної України в основному збережено за рахунок наукових досягнень України у попередньому радянському періоді розвитку, до того ж частково структуроване, а на окремих напрямках і примножено відповідно до вимог часу та задля утвердження самодостатності української економіки й загально української державності.

На початку нового тисячоліття суттєво зросла роль освіти в сучасній цивілізації. Необхідність своєчасного і правильного реагування на виклики епохи вимагає утвердження нової парадигми освіти. На відміну від традиційної освітньої моделі, що базувалася на пріоритеті простого засвоєння й відтворення інформації, головною метою навчання в XXI столітті стає всебічний розвиток людської особистості як рівновеликої цінності.

Інноваційний шлях розвитку суспільства можливо забезпечити лише в тому разі, якщо сформуємо покоління людей, які і мислять, і діють по-інноваційному. Звідси – значна увага до загального розвитку особистості, її комунікативних здібностей, як-то засвоєння знань, самостійності у прийнятті рішень, критичності та культури мислення, розвитку інформаційних і соціальних навичок. До таких підходів спонукає головна педагогічна ідея сучасності – освіта впродовж життя.

У багатьох країнах саме освіта стала ключовою ланкою й найефективнішим ресурсом інноваційного поступу, важливою складовою національного багатства. Інноваційні технології, на відміну від знешуваної матеріально-технічної бази, постійно оновлюються, вдосконалюються, забезпечуючи сталий розвиток сучасних націй.

Сучасний етап розвитку системи освіти в Україні характеризується освітніми інноваціями, спрямованими на збереження досягнень минулого і, водночас, на модернізацію системи освіти відповідно до вимог часу, новітніх надбань науки, культури і соціальної практики. Характерною особливістю цього періоду розвитку педагогічної освіти є пошук нових змісту, форм, методів і засобів навчання, виховання й управління; розгортання широкої експериментальної роботи, спрямованої на впровадження освітніх інновацій на засадах сучасної філософії освіти, яка суттєво відрізняється від попередньої.

У пострадянській Україні держава відмовилася від централізованого планування розвитку господарства та забезпечення випускників вищих навчальних закладів робочими місцями. Сьогодні випускники складають досить велику кількість безробітних. У суспільстві має місце ситуація дезорієнтації, коли звичний зв'язок між рівнем освіти, можливістю

отримати роботу та оплатою праці розірвано. Масова мода на престижні професії юриста, менеджера, економіста призводить до зниження якості підготовки та відсутності робочих місць.

В аналітичній записці «Дослідження стратегічних напрямів реформування освіти та науки в Україні» зазначені проблеми фінансування, управління та змісту освіти. Зупинимося на цьому.

Управління і фінансовий менеджмент

Середня освіта. Від радянського часу залишилася жорстко централізована система управління й фінансового забезпечення середньої освіти. Хронічна нестача фінансів призводить до занепаду інфраструктури, зниження якості навчання, невдоволення громадськості.

Вища освіта. Університети позбавлено права визначати власну стратегію. Партнерство з бізнесовими колами, місцевою та регіональною владою гальмується через несприятливе регуляторне середовище. Відсутність якісного наукового потенціалу в університетах не дає можливості виконувати замовлення і залучати інші фінансові ресурси як додаток до бюджету та плати за навчання.

Зміст, стандарти, якість навчання. Визначення змісту до цього часу є прерогативою держави. За радянських часів це було виправдано плановою економікою та ідеологічними чинниками. Сьогодні навчальні плани надто перенасичені. Це пояснюється двома причинами: 1) вчителі через низьку зарплатню хочуть мати більше годин; 2) навчальні плани містять забагато інформації замість того, щоб учити підходам та способам мислення у світі, який швидко змінюється. Стандарти виконують роль засобів контролю за тим, щоб навчальні заклади не відхилялися від програм. Сенс цього контролю – лише у збереженні нинішнього стану справ. Уся система освіти уникає цілісної оцінки ефективності своєї роботи й незалежного аналізу якості навчальних програм [3].

В умовах постійної зміни соціально-політичних, економічних і моральних орієнтирів сучасного світу найважливішим фактором динамічного розвитку суспільства є забезпечення високого рівня освіти. Ніколи ще проблема якості освіти в Україні не мала такого важливого ідеологічного, соціального, економічного й технічного значення, як у теперішній час [5].

Позитивні тенденції у сфері освіти, що намітились у нашій країні на початку XXI століття, мають бути продовжені і в майбутньому. Незважаючи на досягнення освіти, які забезпечує нова соціополітична система в Україні, вона ще не має необхідної якості та належного фінансування як з боку держави, так і недержавних суб'єктів господарювання. Необхідність реформування системи освіти України та забезпечення її належного фінансування, підвищення рівня якості є проблемою, що зумовлюється процесами глобалізації та самореалізації у світі. Тому державна політика в реформуванні сфери освіти повинна базуватися на таких пріоритетних напрямках (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Пріоритетні напрями державної політики в реформуванні сфери освіти

Логіка суспільного розвитку сьогодні вимагає продовження структурного системного реформування освіти. Масштабність галузі, значна диференціація ступенів готовності різних ланок освіти до цих перетворень, запізнення із розробленням і впровадженням значного обсягу законодавчих та нормативних документів, брак належної взаємодії центру та регіонів об'єктивно уповільнюють і ускладнюють цей процес. Це змушує зробити висновок, що досягнення стабілізації функціонування галузі, її адаптації й розвитку не може бути швидким і здійсненим лише можливостями галузі. Послідовне, еволюційне реформування системи освіти країни повинно відбуватися водночас із радикальними змінами в ставленні до освіти. Утвердження пріоритетності освіти вимагає принципових змін не лише в нормуванні фінансових витрат, а й у свідомості людей та суспільства загалом. Об'єктивною вимогою нашого часу є використання інновацій у системі управління як державної політики, як процесу вдосконалення старих традиційних явищ. Це останнє, до речі, і є особливо цікавим для нас у перспективах наших подальших досліджень.

Література.

1. Андрущенко В. П. Організоване суспільство: Проблема організації і суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на порозі століть: Досвід соціально-філософського аналізу. – К.: «Атлант», 2006. – 504 с.
2. Матвієнко П. Сучасне положення державної науково-освітньої політики в Україні. // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 291 – 304.
3. Аналітична записка «Дослідження стратегічних напрямів реформування освіти та науки в Україні» <http://osvita.ua/school/manage/1783>.
4. Бокань В. А., Польовий Л. П. Історія культури України: Навч. Посіб. – Вид. 2-ге допов. – К.: МАУП, 2001. – 256 с.
5. Доповідь Міністра освіти і науки Дмитра Табачника на підсумковій колегії 22 квітня 2010 р., м. Харків.

УДК 32.019.51

Тетяна Федорів

ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ І ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

У статті оглянуто сучасні теорії зв'язків із громадськістю у державному управлінні, здійснено аналіз їхніх принципів і функцій, також запропоновано модель оцінювання ефективності PR-кампанії.

Ключові слова: зв'язки з громадськістю, органи державної влади, оцінювання ефективності PR-кампанії

Сучасні дослідники розглядають зв'язки із громадськістю (або паблік рилейшнз, PR) у державному управлінні як «соціальну інженерію», «менеджмент відносин», «формування організаційної легітимності». Як соціальна

інженерія, зв'язки із громадськістю служать інструментом гармонізації суспільних відносин між владою і громадянами, як менеджмент відносин – це спосіб узгодження особистих, корпоративних і громадських інтересів. У сфері формування організаційної легітимності – зв'язки із громадськістю сприяють досягненню цілей організації, одночасно підвищуючи значення цінностей для її працівників та у згоді із зовнішнім середовищем (за Т. Парсонсом).

Вагомий внесок у вивчення теорії і практики зв'язків із громадськістю здійснили такі українські та російські науковці: Н. О. Алюшина, Н. К. Дніпренко, І. М. Ібрагімова, С. В. Колосок, В. Г. Королько, Г. Г. Почепцов, Є. В. Ромат, І. Ю. Слісаренко, С. А. Чукут, а також західні дослідники: С. Блек, Г. Брум, Т. Вотсон, Дж. Груніг, С. Катліп, В. Ліндеманн, А. Сентер, Р. Харлоу та ін. Водночас, термін «теорія» досить часто застосовують до суто практичних постулатів, тоді як існує реальне розходження між двосторонніми моделями PR і діяльністю практиків, які найчастіше застосовують односторонні моделі на зразок «як зробити/як стати» [6, с. 17]. Це розходження не знайшло відображення у теоретичній літературі повною мірою.

Мета

Метою статті є визначення шляхів гармонізації між двосторонніми моделями комунікації з громадськістю, пропонованими теоретиками, та односторонніми моделями, які застосовують практики зв'язків з громадськістю у сфері державного управління, відтак її завдання – проаналізувати сучасні теоретичні підходи вивчення зв'язків з громадськістю в системі державного управління, з'ясувати їхню специфіку та основні моделі оцінювання програм зв'язків з громадськістю у державному управлінні.

У найбільш загальному вигляді, зв'язки з громадськістю у державному управлінні – це цілеспрямована взаємодія органів державної влади з громадянами та суспільними інститутами; це особлива функція управління, спрямована на встановлення і підтримання комунікації, взаєморозуміння та співпраці між органами державної влади і громадськістю. На думку відомого американського дослідника Р. Харлоу, зв'язки з громадськістю включають вирішення різних завдань як на макрорівні, так і на мікрорівні: від забезпечення організації заходів із вивчення громадської думки до надання допомоги керівництву органу державної влади у підготовці публічних заходів. Вслід за Харлоу, С. Катліп, А. Сентер і Г. Брум вказали на те, що Паблік Рилейшнз визначають, встановлюють і підтримують взаємовигідні відносини між організацією і різними представниками громадськості, від яких залежить її успіх або невдача. Функція управління у цьому випадку полягає у цілеспрямованості, запланованості дій, а формулювання «взаємовигідні відносини» позначають двосторонній процес комунікації, коли організація діє як у власних інтересах, так і в інтересах представників громадськості, з якими вона взаємодіє.

Фахівці нараховують понад 500 визначень PR, і більшість з них розглядають зв'язки з громадськістю як функцію управління. Тривалий час найпоширенішим було визначення, дане у т.зв. Мексиканській заяві понад 30 національних асоціацій PR у Мехіко у 1978 р.: «Паблік рилейшнз» – це мистецтво і наука аналізу тенденцій, передбачення їхніх наслідків, надання рекомендацій керівництву організацій і втілення програм дій в інтересах організацій і громадськості» [1, с. 4]. З 90-х рр. XX ст. дослідники почали наголошувати на потребі просувати альтруїстичні або хоча б взаємовигідні цінності. Однією з важливіших концепцій у цьому контексті є модель Дж. Груніга, в якій він описує зв'язки з громадськістю як взаємно вигідні для організації, і для громадськості. На основі цієї концепції Міністерство торгівлі і промисловості Великобританії спільно з Інститутом зв'язків з громадськістю у 2003 р. опублікувало звіт, згідно з яким паблік рилейшнз слід розглядати в контексті довгострокового управління відносинами і зобов'язаннями щодо нових тенденцій, наприклад,

корпоративної соціальної відповідальності. У державному управлінні PR слід розглядати в термінах стратегічної комунікації як дієвого способу сприяння діалогу між органами державної влади, громадськістю та ЗМІ, що передбачає перспективне бачення та налагодження такого діалогу. З позиції держави, комунікація – це життєво важливий інструмент для зміцнення демократії, підвищення рівня поваги до прав людини [2, с. 27].

Роботу з громадськістю, а, отже, зі ЗМІ, не слід плутати з рекламою. Реклама намагається продати певний продукт або певну послугу, робота з громадськістю спрямована «на здобуття «гудвілл» або довіри за допомогою стратегій PR» [7, с. 274]. Порівняно з рекламою, робота з громадськістю має щонайменше три істотні переваги: вона заслуговує на довіру більше, ніж реклама; потребує менших витрат, ніж реклама; досягає більшої кількості людей, ніж реклама.

Очевидно, що тривалий період панування концепцій одностороннього впливу позначився на практичній діяльності працівників у сфері зв'язків з громадськістю, особливо в органах державної влади. Однак слід відрізнити зв'язки з громадськістю від пропаганди. Пропаганда – це систематична діяльність, що передбачає формування потрібного сприйняття аудиторією певного повідомлення, маніпулювання процесом роздумів аудиторії, спрямовування поведінки аудиторії у напрямі, вигідному пропагандисту [5, с. 3]. Сучасні підходи до паблік рилейшнз базуються на тому, що організація прагне знати настрої громадськості, її очікування й претензії – тобто, йдеться про двосторонній потік інформації. На відміну від пропаганди, PR не боїться дискусії, а заохочує до неї. Якщо пропагандист намагається контролювати інформаційний потік, свідомо обмежуючи інформацію, а то й надаючи неправдиву інформацію і здійснюючи тиск на ЗМІ, то фахівець зі зв'язків з громадськістю має бути своєрідним громадським адвокатом своєї організації, який захищає її діяльність.

На думку В. Г. Королька, PR таких виконують 3 основні функції: 1) контроль громадської думки і поведінки громадян з метою задоволення потреб та інтересів перш за все органу державної влади, від імені якого проводиться відповідна діяльність (цю функцію часто критикують, оскільки вона часто межує з маніпулюванням свідомістю людей); 2) реагування на події, що хвилюють/цікавлять громадськість; 3) досягнення взаємовигідних відносин між всіма пов'язаними з органом державної влади групами громадськості (це т.зв. модель компромісу, яку вважають найбільш корисною і плідною, адже цільові групи громадськості виступають тут як партнери органу державної влади) [3]. Але як функція управління, зв'язки з громадськістю включають такі елементи: прогнозування, аналіз та інтерпретація громадської думки та настроїв, які можуть вплинути в той – чи інший бік – на дії і плани органу державної влади; консультування керівництва на всіх рівнях з питань ухвалення найважливіших рішень, вибору напрямів діяльності та інформаційної політики з урахуванням їхніх наслідків для суспільства; дослідження, реалізація і оцінка програм діяльності та інформаційної політики, що дають змогу здобути лояльність та громадське розуміння на основі поінформованості; планування і реалізація спроб органу державної влади вплинути у потрібну напрямі на громадську думку; планування, формування бюджету, підбір і навчання відповідного персоналу, використання обладнання – тобто, управління ресурсами, необхідними для реалізації вище названих цілей.

В органах державної влади ці функції виконують такі підрозділи: інформаційні управління, управління внутрішньої політики, прес-служби, прес-центри, управління зв'язків з громадськістю, прес-бюро, прес-аташе, прес-секретарі з відповідним апаратом тощо. Зв'язки з громадськістю відбуваються у таких формах: пасивне (через брифінги) та активне інформування (через брифінги, прес-конференції тощо) громадськості, вичення громадської думки (соціологічні до-

слідження, контент-аналіз матеріалів ЗМІ), консультування (громадські слухання, громадські обговорення, фокус-групи тощо). В рамках цієї діяльності фахівці зі зв'язків з громадськістю працюють з цільовими аудиторіями, ключовими повідомленнями і лідерами громадської думки. Є. В. Ромат вказує на те, що паблік рилейшнз є системою формування гармонійних комунікацій організації з її цільовими аудиторіями на основі повної та об'єктивної інформованості в системі досягнення маркетингових цілей комунікатора [4, с. 290].

Існує багато теорій і моделей, які дають можливість отримати зворотній зв'язок і оцінити ефективність роботи фахівців із зв'язків з громадськістю. Слід наголосити, що у практиці роботи органів державної влади контроль за ефективністю своєї роботи виконують самі працівники цих відділів і переважно у таких непевних показниках як збирання «вірізок» з газет та відеоархіву, кількісний аналіз «поаяв» в електронних та друкованих ЗМІ, фіксування місця розміщення матеріалів і/або контент-аналіз відповідних матеріалів, що не дає можливості відстежити динаміки змін у репутації певної організації. І найголовніше: оцінка ефективності має сенс тільки тоді, коли ступінь досягнення кількісних і якісних змін попередньо було зафіксовано в цілях організації.

Єдиного методу оцінки ефективності програм PR не існує. Відомий практик В. Лінденманн підтверджує, що комбіновані технології оцінки дають найточніші результати. Однією з найбільш простих у застосуванні є його модель вимірювальної лінійки; це спроба вибудувати ієрархію цілей PR-кампанії і включає такі елементи: запам'ятовування, розуміння, знання, відтак – зміни у поведінці, зміни у ставленні, зміна думки (рис.):

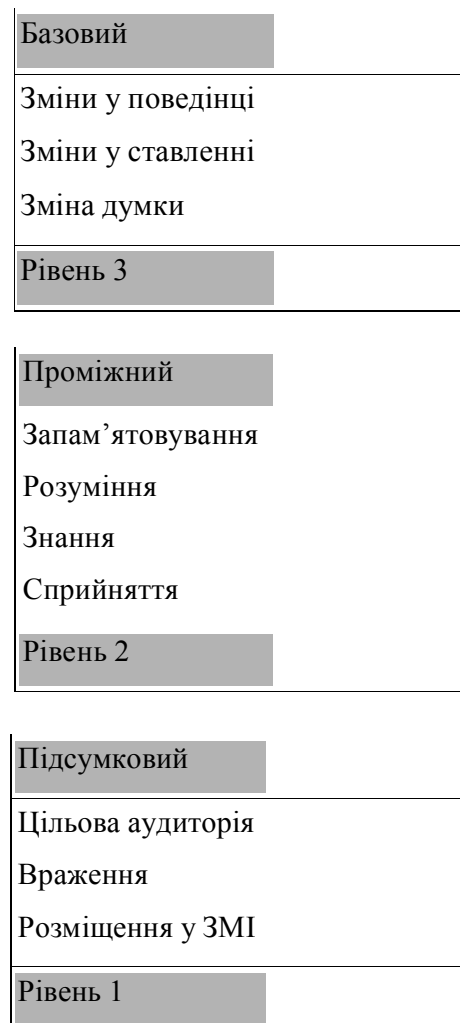


Рис. 1. Модель вимірювальної лінійки ефективності В. Ліндеманна

На 1-му рівні – базовому – оцінюються PR-підсумки через взаємину зі ЗМІ: він вимірюється у показниках розміщення інформації і ймовірності досягнення цільової аудиторії та контент-аналізі матеріалів у ЗМІ. 2-й рівень В. Ліндемманн назвав проміжним: на цьому етапі відбувається оцінювання запам'ятовування, розуміння, знання про організацію. Практики застосовують у на цьому етапі комбіновані (якісні і кількісні) методи дослідження: фокус-групи, інтерв'ю з лідерами думок і опитування цільових аудиторій. Причому ці дані можуть не показати змін, однак ця інформація може бути корисною щодо уточнення стратегії і розробки тактик. На 3-му етапі – підсумковому – вимірюються результати. Сюди входять зміни у думках, ставленні, поведінці (за допомогою спостереження, підсумкового опитування, психографічного аналізу тощо). Цей етап найбільш трудо- і ресурсомісткий, однак у випадку довготермінових PR-кампаній він дає чітке розуміння щодо її ефективності.

Отже, зв'язки з громадськістю у державному управлінні – це цілеспрямована взаємодія органів державної влади з громадянами та суспільними інститутами; це особлива функція управління, спрямована на встановлення і підтримання комунікації, взаєморозуміння та співпраці між органами державної влади і громадськістю. Їх слід розглядати як стратегічну комунікацію, спрямовану на діалог між органами державної влади, громадськістю та ЗМІ.

У розвитку сучасних публік рилейшнз у державному управлінні спостерігаються такі основні тенденції: 1) необхідність враховувати інтереси суспільства; 2) глобальний характер (зокрема, держави, чиї PR не мають такого характеру, не можуть успішно конкурувати і мати належний політичний імідж); 3) значимість у політичному житті країни (фахівці з PR беруть активну участь не лише у передвиборних кампаніях, але й у повсякденній діяльності органів державної влади та політичних лідерів). Слід визнати, водночас, що основним методом вимірювання ефективності кампаній у зв'язках з громадськістю в органах державної влади є стандартні підсумкові вимірювання кількості розміщень матеріалів у ЗМІ. Головними проблемами є обмеженість бюджетів, брак фахівців або сумніви у доцільності оцінювати ефективність зв'язків з громадськістю у ДУ. Перспективними напрямками подальших досліджень у цій сфері є пошук оптимальних моделей оцінювання ефективності взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Література.

1. Комаровский В. С. Государственная служба и средства массовой информации (Курс лекций). – Воронеж. Издательство Воронежского Государственного Университета, 2003. – 114 с.
2. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. кандидата наук з державного управління Н. К. Дніпренко. – К. : ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.
3. Королько В. Г. Основы Паблик Рилейшнз. Учебник для студентов вузов. – М. : Рефл-бук, К. : Ваклер, 2003. – 528 с.
4. Ромат Є. В. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах: Моногр. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 380 с.
5. Слісаренко І. Ю. Паблік рилейшнз у системі комунікації та управління: Навч. посіб. – К. : МАУП, 2001. – 104 с.
6. Уотсон Т., Нобл П. Методы оценки деятельности PR-подразделения компании: лучшее практическое руководство по планированию, исследованиям и оценке связей с общественностью / Пер. с англ. – Днепропетровск, «Баланс Бизнес Букс», 2006. – 272 с.
7. Штромайер Г. Політика і мас-медіа / пер. з нім. А. Орган. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 303 с.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 336.7

Олег Амосов, Микола Коваленко

БАНКІВСЬКИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ В ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНІЙ МОДЕЛІ СУСПІЛЬНОГО ВІДТВОРЕННЯ

Розглянуто питання активізації банківського сектору в інноваційно-інвестиційній моделі суспільного відтворення за умови вживання заходів державного впливу.

Ключові слова: інноваційний розвиток, банківський сектор, державне регулювання.

постановка проблеми

Одним із важливих чинників процесу глобалізації стало посилення інтернаціоналізації світової економіки та фінансів. Наскільки конкурентна спроможність української економіки буде забезпечуватися інноваційним розвитком, настільки Україна за рівнем життя населення, рівнем освіти та охорони здоров'я, збереженням навколишнього середовища буде переміщуватися вгору з останніх місць світових рейтингів. Інноваційний розвиток залежить від якості кооперації між різними секторами економіки та соціальними інститутами, які беруть участь у відповідному процесі. І в цьому аспекті не можна недооцінити роль банківського сектору в інвестуванні інноваційної діяльності та створенні з боку держави належних умов для цього.

аналіз останніх досліджень і публікацій

З часу надання Йозефом Шумпетером у своїй праці «Теорія економічного розвитку» (1911 р.) визначення інновації, де цей термін дослівно визначається як «нова комбінація», що означає іншу якість засобів виробництва, котра досягається не методом дрібних поліпшень старого устаткування чи наявної організаційної схеми, а дискретно, одночасно, через введення нових засобів виробництва чи систем його організації проблеми інноваційного розвитку викликають жвавий інтерес серед науковців різних напрямів досліджень [11]. Так, серед зарубіжних вчених слід відмітити – І. Ансоффа, Д. Міллера, Ф. Ніксона, Р. Нельсона, М. Портера, Б. Санто, Д. Стігліца, Б. Твісса, С. Уінтера, Р. Фостера та інших. Широке відображення ця проблема знайшла і в працях українських вчених як: Г. Андрощука, Ю. Бажала, А. Гальчинського, В. Гейця, В. Денисюка, Р. Косодія, В. Кабанова, А. Ніколаєва, В. Мартиненко, В. Семиноженко.

мета

Однак в сучасних умовах інноваційного застою, зниження ефективності нагромадження науково-технічного потенціалу, особливої уваги потребує дослідження щодо стимулювання інноваційних процесів в Україні за активної участі в цьому банківського сектору.

виклад основного матеріалу

Метою статті є визначення місця банківського сектору економіки в інноваційно-інвестиційній моделі суспільного відтворення та розробка засад державного сприяння ефективної участі банківської системи в інноваційних процесах перетворення вітчизняної економіки.

Недооцінка місця та ролі держави у процесі трансформаційних перетворень зумовила те, що політика певних державних органів влади щодо регулювання еко-

номіки виявилася безсистемною та недосконалою, не врахувала особливостей розвитку країни та ментальності українців. Протягом останніх двох десятиріч державні структури всі свої зусилля зосередили на вирішенні поточних питань, тоді як розроблення та реалізація довгострокової програми щодо структурної перебудови економіки з чітко визначеними пріоритетами економічного розвитку та необхідними для цього обсягами фінансування продовжували залишатися на другому плані.

Крім того, діючі загальнодержавні та галузеві програми досить часто приймаються без належного техніко-економічного обґрунтування, слабо узгоджені між собою, переважно спрямовані на розв'язання поточних проблем, не мають достатнього фінансового забезпечення. Немає якісного контролю за виконанням цих програм. У результаті більшість програм не були реалізовані в повному обсязі, а лише призвели до розпорошення та нецільового використання бюджетних коштів, у тому числі тих, що залучалися від міжнародних фінансових установ [1].

Зміна структури економіки – одне з головних завдань, що постає перед Україною. Світовий дефіцит певних категорій товарів і природних ресурсів у найближчі роки призведе до того, що виробництва з високою собівартістю опиняться за бортом ринку. Ключовий ризик для української економіки – залишитися на старому технологічному фундаменті.

Лідером у сучасному світі стане той, хто зможе максимально наростити частку продукції з високою доданою вартістю. Залишитися на пріоритеті сировинного експорту – це шлях до економічної нестабільності і ризиків виникнення постійних криз.

Необхідно розвивати три пріоритетні напрями: імпортозаміщення, розвиток внутрішнього ринку та виробництво конкурентного експорту. Однак найголовніше – Україні слід змінити структуру економіки, відмовитися від «важкої» економіки ХХ століття і почати будувати «розумну» економіку ХХІ століття [3].

Структурні зрушення у вітчизняній економіці протягом останніх років відбувалися стихійно, без необхідного наукового обґрунтування під впливом сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури. Це призвело до суттєвого зростання питомої ваги галузей, що виробляють проміжний продукт, та різкого зменшення питомої ваги галузей, які виробляють кінцевий продукт. Структура економіки стала ресурсозатратною та екологічно небезпечною, сприяє відтворенню ресурсомісткого виробництва.

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Результатом функціонування саме недосконало структурованої економіки є перевитрачання матеріальних, грошових, природних та людських ресурсів, посилення енергетичної залежності країни та використання обмежених ресурсів на підтримку енергомістких виробництв, відсутність внутрішніх передумов для подальшого розвитку. Ресурсомісткість вітчизняного виробництва в 2-3 рази перевищує світові показники. Енергетична складова у вітчизняних товарах перевищує 25% їх вартості, тоді як у США вона не перевищує 6%, а у Франції – 3%. Питоме споживання первинних паливно-енергетичних ресурсів на одиницю ВВП в Україні в 2,4 раза вище за світовий показник і в 3,1 раза вище, ніж у країнах Європи [7].

Довгострокове економічне зростання неможливе без впровадження інноваційних технологій, високотехнологічних виробництв. Близько 90% приросту ВВП розвинутих країн

забезпечує виробництво та експорт наукомісткої продукції, упровадження нових технологій, тоді як в Україні частка високотехнологічної продукції становить менше 1 % [1].

Структурна перебудова вітчизняної економіки – це досить складний процес, який повинен ґрунтуватися на інноваційно-інвестиційній моделі суспільного відтворення. Модель (франц. *modele*, від лат. *modulus* – міра, зразок, норма) у нашому випадку розглядається як така, що виконує пізнавальну роль, виступаючи засобом пояснення, передбачення та евристики.

Суспільне виробництво як виробництво на макрорівні є виробництвом для задоволення людських потреб і знаходиться в постійному русі, проходячи стадії власного виробництва, розподілу, обміну та споживання продуктів і послуг. Усі ці чотири стадії суспільного виробництва, по-перше, взаємопов'язані в єдиному процесі і взаємодіють між собою; по-друге, перебувають у постійному економічному кругообігу. Для цього процесу необхідне постійне відновлення всіх факторів виробництва: робочої сили, засобів виробництва та природних ресурсів, середовища існування. При цьому відновлення останнього – нагальна потреба суспільного відтворення в умовах інтенсифікації виробництва.

У процесі розширеного суспільного відтворення рух грошей утворює грошовий обіг, який безпосередньо включає рух грошей на стадіях розподілу, обміну та опосередковано обслуговує процес виробництва і споживання і, отже, впливає на всі стадії суспільного відтворення. За характером руху грошових коштів обіг грошей поділяється на фінанси, кредит та грошовий обіг [8].

Державна грошово-кредитна політика, котра орієнтується на реальну економічну стабілізацію, полягає не в дотриманні неефективної схеми «стиснення грошової маси – зменшення відносного бюджетного дефіциту – скорочення попиту – зниження інфляції», а у здійсненні «нагромадження капіталу – розширення попиту – зростання виробництва та зайнятості – зростання бюджетних заходів – скорочення бюджетного дефіциту – зниження інфляції». За думкою В. Г. Кабанова, в основі економічної стабілізації «повинна бути проблема оздоровлення фінансів і галузей, формування та цільового використання інвестиційного потенціалу виробництва, відшкодування та нагромадження капіталу на новій основі» [6, с. 146].

З огляду на це, провідним фактором переходу нашої держави до інноваційного розвитку має стати поліпшення інвестиційного клімату в Україні, всебічне стимулювання національного капіталотворення та інноваційно-інвестиційних процесів. І вирішальне значення в реалізації таких необхідних для країни заходів повинно відводитися банківському сектору. Будь-де банківська система є центром економіки. Її організація і діяльність здійснюють глибокий, системний вплив на всі процеси, що відбуваються в усіх секторах національного господарства.

Відомий американський економіст ХХ сторіччя Уеллі Мітчел – представник інституціоналізму, досліджуючи проблему циклічного характеру розвитку економіки, особливе значення відводив банківським операціям, зокрема процесам розширення і скорочення банківського кредитування; коливанню банківського відсотка і банківських резервів; впливу, який банківські операції здійснюють на розширення і зменшення грошової маси [5, с. 388]. У сучасному суспільстві банки виконують не тільки посередницькі функції, а багато в чому стають рівноправними учасниками інноваційно-інвестиційної діяльності. І не просто рівноправними, але й такими, котрі багато в чому визначають інтенсивність та якість інноваційно-інвестиційних процесів в економіці [2].

За останні роки банки стали все частіше пропонувати не властиві їм раніше послуги: послуги зі страхування, брокерські послуги, послуги за операціями з нерухомістю тощо. Таким чином, банківська система, залишаючись «стратегічною галуззю економіки», поступово трансформується і ніби поглинає нові сектори економіки, потихеньку освоюючи їхні функції. Однак, поглинаючи їх, видозмінюється й сама, при цьому втрачаючи свої основні функції, що спрямовані на зміцнення національної валюти, ефективного грошово-кредитного обслуговування підприємств і налагодження швидкої системи розрахунків.

Банки перетворилися в інструмент перекачування фінансових ресурсів із реального сектору економіки у сферу фінансово-посередницьких операцій. Неможливо не погодитися з думкою М. А. Швайка, що короткострокове кредитування посередницьких, спекулятивних установ, забезпечує необхідні можливості для зловживань, використання грошей не за призначенням, породжує величезну прірву між рухом товарної форми і рухом вартісної, грошової форми, кризу платежів і параліч усього відтворювального процесу [10]. Українські банки не стимулюють стадію виробництва, більше сприяють розвитку саме розподілу та обміну. В результаті чого виробничі підприємства не можуть розраховувати на регулярне, надійне, дешеве і безперешкодне користування банківськими кредитами, будувати з банками партнерські взаємовигідні відносини, спрямовані на реалізацію інноваційних проектів.

У таблиці 1 показана структура кредитного портфеля банків станом на 01.12.2010 р., загальний розмір котрого становив 735,34 млрд грн. Із них лише 213,06 млрд грн належить реальному сектору економіки – сільському господарству, промисловості та будівництву, що становить лише 28,98%, що навіть менше розміру кредитів спрямованих у домашні господарства на споживання та нерухомість. Близько 40% від загального розміру кредитного портфеля належить сфері послуг, серед яких дві третини – це кредити, спрямовані у торгівлю.

Таблиця 1

Кредити за секторами економіки, залишки на кінець листопада 2010 р. *

Показники	Кредити, млрд.грн.	Питома вага, %
Усього	735,34	100,00
Нефінансові корпорації	499,08	67,87
у т.ч.		
сільське господарство	26,88	3,66
промисловість	142,01	19,31
будівництво	44,17	6,01
інші види економічної діяльності (торгівля; діяльність готелів, транспорту та зв'язку; операції з нерухомим майном та інші)	286,02	38,90
Домашні господарства	214,43	29,16
у т.ч.		
споживчі кредити	125,61	17,08
кредити на нерухомість	84,41	11,48
інші кредити	4,42	0,60
Інші резиденти	21,83	2,97
у т.ч.		
фінансові корпорації	13,39	1,82
сектор загального державного управління	8,36	1,14
некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства	0,08	0,01

* – дані офіційного сайту Національного банку України (НБУ).

Високоприбуткові торговельно-спекулятивні операції та операції з нерухомістю знижують мотивацію суб'єктів господарювання робити вкладення в інноваційні розробки у високотехнологічні галузі, котрі до того ж робляться на умовах довгостроковості, що збільшує їх ризикованість. До того ж кредитування банками середньострокових і довгострокових інноваційних проектів може привести до зниження ліквідності банків, підвищує потенційну загрозу їх неплатоспроможності. Так, за офіційними даними НБУ станом на 01.12.2010 р. загальний розмір залучених депозитів складав 403,74 млрд грн, у тому числі 37,44 % коштів припадало на депозити на вимогу, 32,10% на депозити до одного року, 24,75% на депозити, залучені на строк від одного до двох років і лише 5,71 % – це депозити більше двох років.

У той же час, слід зазначити, що специфіка інноваційних проектів не відповідає також умовам банків, тому що дуже часто капітал інноваційного підприємця нематеріальний – це технології, а брати у заставу нематеріальні активи банки зовсім неохочі. Відсутність гарантій кредитора в поверненні

кредиту і сплаті відсотків виступає вагомим аргументом небажання банків кредитувати інноваційні проекти.

Форми участі держави під час загального регулювання банківської системи у всіх країнах однакові, відрізняється тільки ступінь застосування державою конкретних форм регулювання. Всі сучасні зусилля держави спрямовані на зменшення наслідків банківської кризи та її переростання в економічні проблеми країни в цілому, і це дуже важлива справа. Але не можна вирішувати поточні проблеми, не проводячи у життя ініціатив сприяння побудові інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення, заснованої на структурній перебудові економіки країни. Без участі держави в підвищенні привабливості інноваційних проектів для банків, переорієнтації грошових потоків зі спекулятивної сфери на модернізацію пріоритетних галузей реального сектору досягти бажаної мети неможливо. Для цього уряд та НБУ повинні використовувати систему різноманітних заходів впливу (див. рис.), при цьому пріоритетність напрямів інноваційної діяльності в Україні (ПНІДУ) можна визначати у відповідності із Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [4].



Рис. 1. Державне стимулювання банківського сектору щодо його залучення до участі в інноваційно-інвестиційній моделі суспільного відтворення

У 2004 році в Україні створено Український банк реконструкції й розвитку, головною метою якого є забезпечення довгострокового фінансування інноваційних та інвестиційних проектів, сприяння розвитку інноваційної діяльності в

Україні через надання банківських послуг підприємствам, що займаються інноваційною діяльністю. Мажоритарним акціонером цього банку є Державна інноваційна фінансово-кредитна установа, яка володіє 99,99% статутного капі-

талу банку. Проте Український банк реконструкції й розвитку, на жаль, не виконує поставленої перед ним мети.

У зв'язку із цим, доцільним є активізація роботи існуючого та створення нових спеціалізованих банків розвитку на базі існуючих державних банків з достатньою мережею філіалів та за участю приватного капіталу. Саме такі спеціалізовані банки повинні стати інвесторами венчурної діяльності, брати участь у формуванні регіональних венчурних фондів, фірм венчурного капіталу. Обов'язковим для цього є пільгове оподаткування, спрямоване, у тому числі, на реінвестування прибутку й залучення до роботи в експертних комісіях висококваліфікованих фахівців, які могли б забезпечити достовірні економічні прогнози щодо перспектив впровадження продукту або ринкової кон'юнктури.

Специфікою інноваційного підприємництва є занадто великі ризики, хоча, як відомо, успішні проекти забезпечують отримання надприбутків [9]. Сьогодні банки за своєю сутністю не схильні до високих ризиків, що супроводжують інноваційне кредитування. Загальноприйняті умови надання кредитів передбачають достатню кредитоспроможність позичальника, його гарну кредитну історію, чіткий розрахунок окупності проекту та грошових потоків, наявність надійного додаткового забезпечення. Все це, як правило, відсутнє у невеликих або нових інноваційних підприємств-позичальників.

Загальновизнана доктрина високої соціальної відповідальності комерційних банків передбачає наявність у них дійової системи ризик-менеджменту. У зв'язку з цим порядок здійснення операцій, пов'язаних з інноваційним кредитуванням, повинен бути більш суворим, порівнюючи з порядком проведення інших інвестиційних операцій, тому що акцент повинен робитися не на поточній надійності бізнесу, а на його довгостроковій ефективності. І в цьому досить важливо державі забезпечити банки ґрунтовним моніторингом і аналізом інноваційних проектів, чому могли б посприяти заклади і вищої освіти.

Крім надання методичної допомоги, держава повинна виступити повноцінним партнером, готовим розділити всі види ризику довготермінових вкладів. Для цього держава може надавати банкам у вигляді застави державне майно, цінні папери тощо під інвестиції, спрямовані в інноваційні проекти.

У свою чергу банківський сектор представляє собою активного споживача інноваційних розробок. Причиною цього виступає бажання поглибити партнерські відносини із клієнтами через пропозицію нових послуг, зниження трансакційних витрат, підвищення якості оцінки кредитоспроможності позичальників і керування ризиками тощо. Все це в кінцевому підсумку, веде до посилення власної конкурентоспроможності на ринку банківських послуг та в умовах зростаючої конкуренції між банківськими та небанківськими інститутами в ринковій економіці.

Під час реалізації комплексу заходів стимулювання інноваційної діяльності, в умовах поки що несприятливого інвестиційного клімату треба передбачити серйозну загрозу нецільового використання коштів, спрямованих в інноваційні проекти, зловживань з пільгами, поширення «фіктивних» інновацій, відкачування оборотних коштів підприємств до псевдоінноваційних підприємств та їхнього використання для прискорення витоку за кордон інтелектуального продукту, який не доходить до стадії впровадження в Україні. Необхідно поставити перепони втечі за кордон українського інвестиційного капіталу. Вкрай важливо на законодавчому рівні зупинити цей процес та врегулювати проблеми повернення і легалізації коштів отриманих незлочинним шляхом. Без високого рівня організації різних рівнів контролю, посилення відповідальності за зловживання, проведення не фіктивної, а реальної боротьби з корупцією, вдосконалення законодавства та підвищення дієвості правоохоронної системи можливості банківського сектору в інноваційно-інвестиційній моделі суспільного відтворення не будуть використані на повну міць.

Таким чином, розроблено заходи щодо стимулювання банківського сектору залучатися до інноваційно-інвести-

ційної моделі суспільного відтворення у системі структурної перебудови економіки України з обов'язковим забезпеченням певних рівнів стабільності та стійкості банківських установ у процесі інноваційних перетворень. Запропоновані заходи державного регулювання участі банківської системи в інноваційному розвитку, банки стають головною складовою цієї моделі – як кредитори серед інноваційних проектів вони самостійно обирають найбільш привабливий, економічно обґрунтований об'єкт інвестування; одночасно виступають контролюючим органом та координатором проекту, що проводить моніторинг ефективності і цільового використання коштів.

Формування інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення повинно передбачати проведення ревізії існуючих державних та галузевих програм з погляду їх інноваційності та відповідності підвищенню конкурентоспроможності економіки України на світовому ринку з метою визначення стану їх виконання та можливого оновлення. За результатами проведеної ревізії важливо розробити та затвердити середньострокову програму структурної перебудови економіки України з побудовою в ній механізму реалізації державної підтримки, визначенням чітких пріоритетів та термінів. В цьому аспекті потрібно звернутися до питання удосконалення і перебудови системи регулювання та нагляду банківського сектору економіки України.

Література.

1. Аржевітін С. М. Трансформація грошово-кредитних відносин у сучасній економіці України [Текст] : Монографія / С. М. Аржевітін – К.: Майстерня книги, 2010. – 384 с.
2. Бут А. П. Особливості взаємозв'язку інноваційної моделі економіки та банківських інститутів у сучасних умовах [Текст] / А. П. Бут // Збірник наукових праць «Формування ринкових відносин в Україні». – К.: НДІЕ Міністерства економіки України, 2006. – № 11 (66). – С. 23–27.
3. Давос: оптимізм, песимізм та Україна [Електроний ресурс]: Економічна правда – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2011/02/2/269279>.
4. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 16 січня 2003 року № 433–IV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Державного агентства України з інвестицій та інновацій – Режим доступу: http://www.in.gov.ua/index.php?lang=ua&get=55&law_id=24.
5. Історія економіки та економічної думки [Текст]: навч. пос. / [О. Ю. Амосов, В. В. Калюжний, В. Л. Міненко та ін.]; за заг. ред. д. е. н., проф. О. Ю. Амосова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 408 с.
6. Кабанов В. Г. Державне регулювання та активізація діяльності на ринку фінансових інвестицій в Україні [Текст]: Монографія / В. Г. Кабанов – К.: ТОВ «Дорадо-Друк», 2009. – 356 с.
7. Манцуров І. Г. Статистика економічного зростання та конкурентоспроможність країни [Текст]: Монографія. – К.: КНЕУ, 2006. – 388 с.
8. Основи економічної теорії: політекономічний аспект [Текст]: Підручник / Г. Н. Клишко, В. П. Нестеренко, Л. О. Каніщенко та ін.; За ред. Г. Н. Клишко, В. П. Нестеренка. – 5-те вид., перероб. і допов. – К.: Вища шк. – Знання, 2004. – 743 с.
9. Финансовый механизм социально-экономического развития государства в условиях экономической нестабильности [Текст] / Под ред. к. е. н., проф. А. Д. Данилова: Монография. – Киевский экономический институт менеджмента. – Киев: ООО «ДКС центр», 2010. – 300 с.
10. Швайка М. А. Банківська система України: проблеми становлення і удосконалення [Текст] / за загальною редакцією О. Овсянкової. – К.: Київський міжнародний університет, 2010. – С. 760.
11. Шумпетер Й. Теория экономического развития: (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры) [Текст] / Й. Шумпетер. – М.: Прогресс, 2008. – 456 с.

Наталія Артем'єва

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

В статті розглядається аспект розвитку постіндустріальної економіки Одеської області за рахунок інвестиційно-інноваційного розвитку регіону. В теоретичному аспекті досліджено проблеми державного стимулювання інвестиційно-інноваційних проектів регіонів в Україні та за кордоном як перспективний розвиток економіки держави в цілому. Проведено науково-теоретичне обґрунтування та розробка механізмів регулювання інвестиційно-інноваційних проектів регіонів. Запропоновано та обґрунтовано авторську модель регулювання інвестиційно-інноваційного розвитку регіону «Регіональна база розвитку».

Ключові слова: механізм державного управління, інвестиційно-інноваційний розвиток, пріоритетні напрями, інноваційна активність, сталий розвиток, модель.

постановка проблеми



Згідно з рекомендацією ООН усі країни світу та їх регіони при визначенні своєї стратегії повинні ґрунтуватися на концепції сталого розвитку.

Концепція сталого розвитку базується на ідеї, що якість життя людей та стан суспільства знаходяться під впливом сукупності соціальних, економічних й екологічних факторів.

Оцінка сталого розвитку регіону здійснюється за його складовими по таких компонентах: 1) сталий економічний розвиток: макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, інвестиційна, науково-технологічна та інноваційна, енергетична, виробнича, продовольча; 2) сталий соціальний розвиток: доходи та витрати, безробіття, забезпеченість житлом, демографія та стан здоров'я, споживання продуктів харчування; 3) сталий екологічний розвиток: атмосферне повітря; вода; відходи.

Перехід до моделі сталого розвитку постає однією з ключових проблем в контексті еволюції суспільства в довгостроковій перспективі, формування державної політики соціально-економічного розвитку, адекватної сучасним викликам. Суспільне ж усвідомлення цієї істини в Україні відбувається вкрай повільно.

Певною мірою це обумовлено складністю самої проблеми. У США, наприклад, також має місце опір певних бізнесових кіл щодо її розв'язання. Однак в країні створена громадська Бізнес-Рада з питань сталого розвитку, в якій беруть участь багато компаній, передусім з числа так званих нових індустрій альтернативної енергетики та високих технологій. Сформована урядова система відстеження сталого розвитку країни. Здійснюється підготовка фахівців з питань сталого розвитку за докторською і магістерською програмами для навчальних закладів, урядових відомств, міжнародних організацій, що опікуються охороною навколишнього середовища і сталого розвитку, МВФ і Світового банку, приватних фірм, які реалізують проекти у галузі сталого розвитку, профільних консалтингових фірм.

Практично в усіх розвинених країнах провідна роль у лобюванні питань сталого розвитку належить інститутам громадянського суспільства. В Україні діє мережа екологічних організацій. У 2001 році була створена Українська неполітична громадська організація «Інститут сталого розвитку» як партнер

© Артем'єва Н.П., 2011.

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 для просування в парламенті і уряді України змін до законодавства в галузі земельних ресурсів, внесення доповнень до національних програм енергозбереження та впровадження альтернативної енергетики і лобювання аналогічних регіональних програм, ін. Однак в цілому можливості інститутів громадянського суспільства у вирішенні проблеми сталого розвитку залишаються ще не витребуваними владою.

Урахування локального і глобального контекстів у здійсненні політики сталого розвитку важливе на регіональному рівні не в меншій мірі, ніж на загальнодержавному. Згідно із законодавством місцеві органи державної влади і органи місцевого самоврядування несуть пряму відповідальність за розвиток відповідних територій і наділені для цього достатніми повноваженнями.

Таким чином, ми приходимо до висновку, що регіональний розвиток повинен бути комплексним та ґрунтуватися на складових сталості. Розвиток складових сталого розвитку регіону потребує значних коштів, які ми пропонуємо отримувати за рахунок інвестицій в інноваційний розвиток.

Актуальність дослідження проблем інноваційної економіки в Україні обумовлена виходом її економіки з тривалої кризи. Перші ознаки поживлення економічної активності логічно поставили питання про джерела економічного зростання і контури моделі для забезпечення його динаміки. Національна інноваційна система є важливою передумовою успішного відродження національної економіки, її адаптації до умов міжнародної конкуренції [12].

Одним із значних досягнень новітньої економічної науки слід вважати створення концепції національних інноваційних систем (НІС). Вона активно розроблялася науковцями у 80-х роках минулого століття. Піонерами цього напрямку стали Б. Лундвалл [1], К. Фрімен та Р. Нельсон. Першим систематичним викладом концепції вважається колективна праця «Технічний прогрес та економічна теорія» (1988 рік). Провідний російський дослідник проблем інноваційного розвитку Н. Іванова [4] формулює три основні методологічні принципи концепції: базування на ідеях Й. Шумпетера [13]; аналіз інституційного контексту інноваційної діяльності як її суттєвої складової; визнання особливої ролі знань в економічному розвитку.

Українські науковці постійно вказують на необхідність інноваційно-інвестиційного напрямку розвитку економіки країни та її регіонів та потребу його якнайшвидшого запровадження в життя. Лише таким чином можуть бути реалізовані амбіційні плани країни та забезпечений економічний та технологічний прориви. Значний внесок в розвиток теорії інноваційності зробили О. Амоша [5], Ю. Бажал [3], В. Геєць [2], І. Лукінов [6] та інші. Проте цілий ряд проблем потребують подальшого опрацювання. Це, зокрема, стосується розвитку національної інноваційної системи (НІС).

Метою дослідження є розробка та обґрунтування моделі регулювання інвестиційно-інноваційних проектів регіонів. Розробка і впровадження моделі залучення інвестицій необхідна, як основа для побудови життєздатної і стійкої ринкової економіки. Така модель повинна стати сполучною ланкою, з одного боку, між ринком інвестиційного капіталу світу, а з другого, існуючими ресурсами і можливостями Одеської області.

Загальними методологічними принципами побудови НІС є наслідування ідеям Й. Шумпетера про конкуренцію на основі інновацій в корпораціях як головному чиннику економічної динаміки, про роль інноваційної діяльності як чинника, що прямо впливає на її зміст і структуру. На рис. 1. представлена умовна схема основних підсистем національної (державної) інноваційної системи та взаємодія між ними.

аналіз останніх досліджень і публікацій

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

мета

виклад основного матеріалу



Рис. 1. Основні підсистеми національної (державної) інноваційної системи та взаємодія між ними

У своїй генерації інноваційна система комплектується з урахуванням властивих для тієї чи іншої країни чинників, насамперед її території, наявності природних і трудових ресурсів, особливостей історичного розвитку інститутів країни та форм підприємницької діяльності. Такі чинники є основними детермінантами щодо напрямку й швидкості еволюції інноваційної активності [9].

Крім цього, кожна НІС характеризується заданою структурою та певним ступенем упорядкованості, що передбачає достатню стабільність інституційної взаємодії (рис. 1).

Основними елементами НІС виступають: генерація знань; освіта і професійна підготовка; виробництво продукції та послуг; інноваційна інфраструктура, зокрема й фінансове та інформаційне забезпечення.

Партнерство держави та підприємницького сектору в інноваційній сфері повинно стати одним із пріоритетів у політиці уряду, який потребує вироблення механізмів такої підтримки та законодавчого забезпечення з боку держави.

Ідеологія НІС широко застосовується в розвинених країнах світу, але має різні цілі. Так, наприклад, у Франції мета національної інноваційної системи полягає в створенні додаткових робочих місць, а в Німеччині – у розвитку прогресивних технологій.

В Україні після важкої кризи всіх сегментів науково-технічної сфери 90-х років тільки почалося поступове формування нових, переважно ринкових форм інноваційної діяльності. Проте сучасний стан НІС України все ще характеризується суттєвим дисбалансом, непослідовністю державної політики щодо стимулювання інноваційної активності підприємницького сектору.

За наявності фактично всіх типових елементів НІС, Україна принципово відрізняється дуже високою часткою державного сектору, повільним формуванням великих наукоємних корпорацій, відносно слабким розвитком малого інноваційного бізнесу, а також фондового ринку і венчурного капіталу, як джерел фінансування інноваційних проектів [10].

Адаптація інноваційної системи України проявляється у зміні моделей інноваційної діяльності. Про це свідчить введення принципів конкурсного фінансування досліджень, поява нових форм організаційної та економічної підтримки інноваційного бізнесу, поступове формування системи податкового стимулювання науки та інновацій, законодавче забезпечення прав інтелектуальної власності, формування нових підприємств, що здатні до створення та реалізації комерційно привабливих інноваційних проектів.

Разом з тим, нові завдання державної політики реалізуються не повною мірою, особливо в сфері розробки інноваційної, структурної, інвестиційної політики уряду.

Світова практика доводить, що для забезпечення стабільності розвитку національної інноваційної системи інвестиції повинні складати 19–25% ВВП. В Україні ж цей показник протягом трансформаційного періоду показує тенденцію до скорочення з 18,6 % у 1990 році до 11,7 % у 2009 році. В промислово розвинених країнах питома вага витрат на наукові і науково-технічні розробки складає приблизно 3% ВВП, а в Україні – майже в три рази менше [8].

В Україні приділяється певна увага активізації інноваційної діяльності. У 2003 р. Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» визначені фонди і методи фінансування інноваційної діяльності. За останні п'ять років в Одеському регіоні ситуація з інноваційною діяльністю підприємств в цілому покращилась (рис. 2.): якщо в 2005 р. інноваційною діяльністю займалися 42 підприємства, то в 2009 р. – 49. Хоча в порівнянні з 2007 р. (54 підприємства займалися інноваційною діяльністю) спостерігається тенденція до зменшення кількості підприємств. Також важливо відзначити, що у 2009 р. тільки два підприємства займалися інноваційною діяльністю за рахунок Держбюджету, і жодне підприємство Одеського регіону не отримало коштів на інноваційну діяльність з місцевих бюджетів [11].

Проведене дослідження інноваційної активності підприємств Одеської області показало, що значущість факторів гальмування інноваційної діяльності оцінюється таким чином:

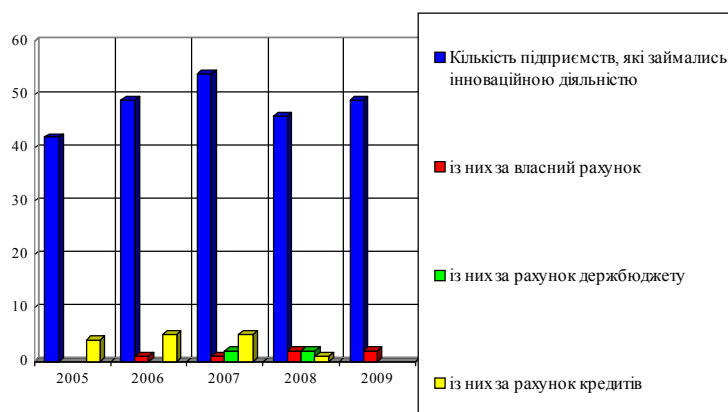


Рис. 2. Групування промислових підприємств Одеського регіону за джерелами фінансування інновацій

(89 % обстежених), відсутність коштів у замовника (54 %), високі кредитні ставки банківських установ (44 %), значні витрати, що пов'язані з нововведеннями (39 %), недосконалість законодавчої бази в податковій сфері (37 %), труднощі з сировиною (32 %).

У розвинених країнах локомотивом інноваційного розвитку держави являються технопарки. Технопарки (рис. 3.) є ефектив-

ними осередками зародження й росту нових галузей промисловості, центрами розвитку технологій XXI століття. Що дуже важливо – технопарки, в яких зосереджуються інтереси університетів, наукових центрів, промисловості, регіональної та місцевої влади, породжують синергетичний ефект, оскільки вони є місцем спілкування людей, чії інтереси збіглися в якихось напрямках розвитку науки і технологій та їх комерціалізації.

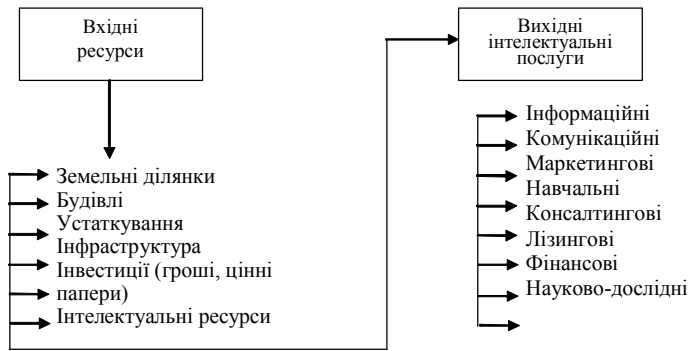


Рис. 3. Технопарки – самостійна господарська форма, що перетворює ресурси на вихідні інноваційні послуги

В Західній Європі 60% продукції, що випускається, має ознаки інноваційності, в Україні – лише півтора відсотки. Усе тому, що держави Заходу тримають на контролі інноваційні розробки.

Найбільша проблема інноваційного розвитку в Україні – відсутність системи інститутів, що забезпечують безперервний процес впровадження винаходу у масове виробництво. Для цього було створено технопарки.

В Україні з 10-ти існуючих технопарків реальними винахідницькими проектами займаються лише три. Головна причина в тому, що гроші виділяються на установу в цілому, а не на конкретну розробку, якою вона займалася. Українська економіка та менталітет громадян виявився неспроможним для сприйняття технопарків.

Досі не створено систему фінансової підтримки інноваційних проектів, немає і законодавчого механізму регулювання венчурної діяльності. Так, за даними Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку, в Україні зареєстровано 10 інвестиційних фондів, із яких сім – венчурні. Обсяг залученого венчурного капіталу в Україні оцінюється приблизно в 400 млн дол. США. Та фактично інвестовано не більше як 100 млн, що становить менше двох доларів на душу населення. Для порівняння, у Російській Федерації у венчурних фондах накопичено 2,5–3 млрд євро, інвестовано 375 млн євро в 125 компаній, а в країнах ЄС щорічні надходження до венчурних фондів становлять 50–60 доларів на одну людину [7].

Останніми роками в Україні зроблені спроби по збереженню і розвитку наукового, науково-технічного і інноваційного потенціалу. Прийнята «Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 роки», реалізуючи яку, українські вчені приступили до розробки концепції інноваційної моделі розвитку економіки. Проте роль і місце національної інноваційної системи в даній концепції не визначено, не конкретизована її структура. 2 червня 2010 року було презентовано Програму економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», підготовлену Комітетом з економічних реформ при Президенті України. Цей документ хоча і відрізняється від попередніх подібних програм раціональним характером, однак немає чітко сформованих механізмів реалізації та роль національної інноваційної системи не визначена.

На цьому шляху Україна зіткнулася з цілим рядом проблем:

- відсутність системної, чітко структурованої законодавчої бази для здійснення всіх стадій інноваційної діяльності, а також нормативно-правової бази, що є регулюючою умовою створення підприємств і норми взаємин між суб'єктами інноваційної інфраструктури;
- обмежений платоспроможний попит на внутрішньому ринку на передові технології і нововведення;
- нерозвиненість спеціальних фінансових механізмів підтримки окремих елементів інноваційної структури, інноваційного підприємництва і самостійних інноваційних проектів;

- відсутність дієвих механізмів реалізації, визначених державою, пріоритетних напрямів розвитку науки та технологій, множинність наукових організацій, що претендують на відповідну державну підтримку;
- ослабленість коопераційних зв'язків між науковими організаціями, установами освіти й виробничими підприємствами;
- нерозвиненість сучасних форм інноваційного менеджменту та комерціалізації нововведень;
- низька інноваційна активність провідних промислових підприємств;
- низька інформаційна прозорість інноваційної сфери, а також відомостей для приватних інвесторів і кредитних організацій про об'єкти вкладення капіталу з потенційно високою прибутковістю;
- низький рівень розвитку малого інноваційного підприємництва;
- низька інноваційна культура населення та підприємців.

Тому, на наш погляд, істотним резервом для розширення можливостей інноваційного зростання в масштабі держави є адаптація технологічних парків для Української економіки та розвиток інноваційного потенціалу регіонів.

Регіональний підхід до інноваційної діяльності передбачає, по-перше, доведення макроекономічних реформи до кожного регіону, а по-друге, створення в регіонах передумов, які реально потрібні сьогодні для ефективної діяльності виробників. Це означає, що введення ринкової економіки в регіонах повинні змінитися як спонукальні мотиви, так і умови для взаємодії між інноваційною сферою і сферою управління регіонами, мають проявитися їх зацікавленість і потребою один в одному.

Для активізації інноваційної та інвестиційної діяльності на регіональному рівні пропонується утворити «Регіональну базу розвитку». Принципова схема її роботи представлена на рис. 4.

Співпраця «Регіональної бази розвитку» з науковими організаціями, установами освіти, виробничими підприємствами та потенційними інвесторами через засоби масової інформації буде здійснюватися на підставі законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та органів місцевої влади задля формування пріоритетних напрямів розвитку регіону.

На початковому етапі залучення функціонування «Регіональної бази розвитку» до участі наукових організацій, установ освіти, виробничих підприємств та потенційних інвесторів планується здійснювати за допомогою засобів масової інформації.

Незначне фінансування (лише організаційні витрати) є привабливим для участі органів місцевої влади у запропонованому проекті.

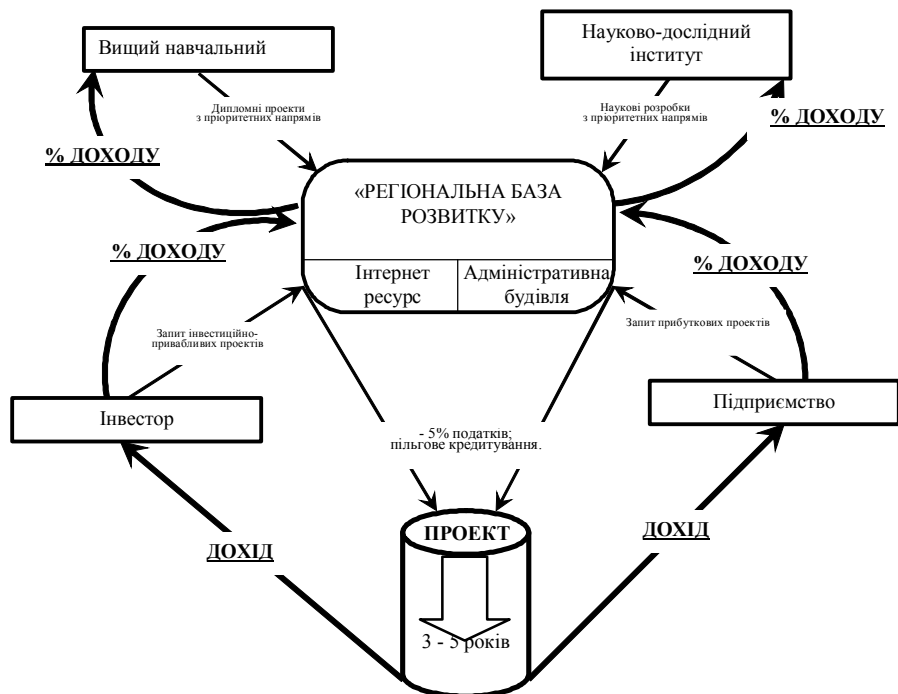


Рис. 4. Принципова схема роботи «Регіональної бази розвитку»

Ефект від створення «Регіональної бази розвитку» полягає:

- у прозорості співпраці між інвестором та підприємством;
- у створенні єдиної бази даних про об'єкти вкладення капіталу з потенційно високою прибутковістю, що привабить інвесторів до інноваційної діяльності;
- у отриманні додаткових коштів на підтримку науки та освіти регіону в перспективі;
- у активізації інноваційної та інвестиційної діяльності на регіональному рівні;
- у формуванні дієздатної національної інноваційної системи.

Таким чином, регіональний підхід до інвестиційно-інноваційної діяльності створить необхідні умови для активізації інноваційних процесів в економіці, повноцінного використання потенціалу науки в процесі технологічної модернізації економіки та створить дієздатну національну інноваційну систему та інфраструктуру інноваційної діяльності як на регіональному, так і на державному рівнях.

Література.

1. Lundvall, B.-A. Lorenz, E. (eds.), *How Europe's economies learn*, Oxford: Oxford University Press, 2006. – С. 143.
2. Геєць, В. Економічні засади правового регулювання господарських відносин / В. Геєць, А. Гриценко // *Економіка України*. – 2008. – № 5. – С. 4–18.
3. Економічний розвиток і державна політика: навч. посіб. / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
4. Иванова, Н. Национальные инновационные системы. / Н. Иванова – М.: Наука, 2002 – с. 245.
5. Логвиненко, В. И. Актуальные проблемы привлечения инвестиций в угольную промышленность. / В. И. Логвиненко, А. И. Амоша, С. В. Янко // *Економіка пром-сті*. – 2002. – № 4. – С. 80–86.
6. Лукінов, І. І. До питання про концепцію і модель сучасного економічного розвитку України / І. І. Лукінов // *Економіка України*. – 2001. – № 6. – С. 4–10.
7. Наукова та інноваційна діяльність в Україні: стат. зб. / Держкомстат України – К. 2009. – 362 с.

8. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації»: Постанова Верховної Ради України від 27 червня 2007 р. № 1244–V (Від. Верх. Ради України. – 2007, № 46, с. 525.

9. Рогова Е. М. Инвестиционная привлекательность проектов реального сектора в условиях финансового кризиса / Е. М. Рогова, Е. А. Ткаченко // *Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: материалы 7-й междунар. конф. фак. гос. упр. МГУ им. М. В. Ломоносова (27–29 мая 2009 г.): [в 2 ч.] / [отв. ред. И. Н. Мысляева]. – М., 2009. – Ч. 1. – С. 175–184.*

10. Слава С. Институційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку територій: зарубіжний та український досвід / С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте. – К.: К.І.С., 2008. – 108 с.

11. Статистичні дані по Одеській області за 2003–2009 рр. / Держ. ком. статистики України. Голов. упр. статистики в Одес. обл. – Одеса, 2010. – С. 17.

12. Тлумачний словник з інвестування пенсійних коштів: проект «Розвиток ринку капіталів». – К. 2010. – 19 с.

13. Шумпетер, Й. Теорія економічного розвитку. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. Шумпетер, предисл. В. С. Автономова. – М.: ЕКСМО, 2007. – 864 с. – (Антологія економічної думки).

УДК 332.2.021

Інна Берей

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розглядаються основні поняття державного регулювання земельних відносин, вивчається

© Берей І.А., 2011.

законодавча база питань землекористування та землевпорядкування. Особливу увагу приділено функціям органів місцевого самоврядування в галузі регулювання земельних відносин. Автор також вивчає суб'єкт та об'єкт земельних відносин, методи регулювання земельних відносин.

Ключові слова: земельні відносини, методи регулювання земельних відносин, державне управління земельними відносинами

постановка проблеми

Питання земельних відносин завжди було визначальним у будь-якій економічній системі. Світовий досвід переконує, що вирішення економічних і соціальних проблем нашої держави неможливе без формування відносин ринкового типу [7].

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року», на сьогодні ситуація щодо володіння, користування і розпорядження землею залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно. Відсутнє перспективне прогнозування розвитку земельних відносин, не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування. Низькою залишається ефективність використання земель у сільському господарстві через невизначеність системи регулювання земельних відносин, не завершено введення у повному обсязі в економічний оборот земельних ділянок та прав на них [6].

аналіз останніх досліджень і публікацій

У процесі аналізу проблемних питань реформування земельних відносин та їх державного регулювання були розглянуті та використані наукові результати, що містяться у роботах вітчизняних і зарубіжних фахівців, науковців, таких як: О. Є. Євграфов, Б. І. Косович, Р. М. Курильців, Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк, О. Чеботарьова та інші автори.

мета

Метою статті є аналіз існуючих та пошук більш ефективних механізмів державного управління земельними ресурсами, визначення основних напрямів державної політики, спрямованих на вдосконалення та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських та сільських територій [6].

Основним завданням дослідження є наукове обґрунтування й опрацювання комплексу теоретичних і методичних засад оптимальних шляхів державного регулювання земельних відносин. Для досягнення цієї мети передбачено розглянути та вирішити такі наукові завдання, як з'ясування структури земельних відносин в умовах їхнього реформування відповідно до нового земельного законодавства; визначення особливостей державного регулювання земельних відносин та напрямів їхнього удосконалення за умов ринкової економіки; з'ясування значення державного земельного кадастру та грошової оцінки земель за умов утвердження ринкових відносин, тощо [5].

виклад основного матеріалу

Визначення земельних відносин. Предметом регулювання земельного права виступають вольові суспільні відносини, об'єктом яких є земля. У процесі взаємодії людини із землею остання виконує різні функції: екологічну, соціальну, політичну, економічну та ін. Правова регламентація суспільних відносин, пов'язаних з виконанням землею зазначених функцій, здійснюється нормами різних галузей законодавства. Земельно-правовими приписами регулюються відносини щодо землі, яка використовується як головний засіб виробництва в сільському та лісовому госпо-

дарстві, як територіальний базис, місце для розташування населених пунктів, різних об'єктів виробничого, культурно-побутового та іншого характеру, здійснення несільськогосподарської діяльності тощо [9].

Ст. 2 З земельного кодексу України обмежує земельні відносини лише суспільними відносинами щодо володіння, користування і розпорядження землею, тобто такими відносинами, які складають зміст права власності на землю. В реальній дійсності функціонують також земельні відносини, пов'язані з охороною земель, відтворенням і підвищенням родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду та ін [3].

Також в ч. 2 ст. 2 вищезгаданого кодексу визначено коло суб'єктів земельних відносин, до якого включені громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Органи місцевого самоврядування і органи державної влади – це теж самостійні юридичні особи, які представляють інтереси відповідно територіальних громад та держави. Специфічними суб'єктами земельних відносин виступають також територіальні громади та держава [3].

Згідно зі ст. 13 Конституції України земля та інші природні ресурси є об'єктами права власності українського народу, тобто суб'єктом земельних відносин законом визнано і народ України [4].

Правове регулювання земельних відносин. Земельне законодавство складає вся сукупність законодавчих та підзаконних нормативних актів, які регулюють земельні відносини. Разом вони складають систему земельного законодавства.

Правове регулювання земельних відносин здійснюється в першу чергу Конституцією України, норми якої є нормами прямої дії, тобто звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод особи можливе безпосередньо на підставі Конституції навіть у разі відсутності інших нормативних актів. Вона як Основний Закон країни є нормативно-правовим актом, що має найвищу юридичну силу. У Конституції врегульовані найбільш принципові і найважливіші суспільні земельні відносини. Так, в ст. 13 встановлено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виняткові (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. У ст. 14 Конституції зазначено, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою [4].

Основним спеціальним актом земельного законодавства на території України є Земельний кодекс. Його особливістю є те, що він покликаний стати інтегруючою і цементуючою основою для розвитку земельного законодавства.

Із змісту ч. 1 ст. 3 Земельного кодексу випливає, що цей кодекс має переважну юридичну силу в регулюванні земельних відносин перед іншими нормативно-правовими актами [3]. Виняток становить лише Конституція України, якій притаманна найвища правова сила. Крім того, регламентації земельних відносин присвячені також інші нормативно-правові акти, прийняті відповідно до Конституції та Земельного кодексу України. Їх головне призначення – конкретизація та деталізація земельно-правових положень, закріплених Основним Законом держави та Земельним кодексом України. Ці нормативно-правові акти можуть бути різними за формою (закони і підзаконні акти). Але об'єднує їх те, що всі вони присвячені регламентації земельних відносин.

Поряд з Земельним кодексом діють Закони України «Про оренду землі», «Про плату за землю», «Про охорону землі», «Про ринок землі», «Про землеустрій», «Про оцінку землі», «Про консервацію земель», «Про правовий режим земель охоронних зон», «Про ведення державного земельного кадастру» та ін.

Самостійне місце серед нормативно-правових актів у галузі земельних відносин займають постанови Верховної Ради України. Серед них, наприклад, постанова «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 р., постанова «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони до-

вкільля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. та ін.

Методи регулювання земельних відносин. Існують деякі методи регулювання земельних відносин. Вони являють собою відповідні характерові земельних відносин способи та засоби впливу на учасників цих відносин. Методи правового регулювання земельних відносин складаються зі встановлених земельно-правовими нормами прав та обов'язків учасників зазначених відносин і застосування до них відповідних заходів [9].

У юридичній літературі виділяють властивий публічному праву метод імперативного впливу, за допомогою обов'язкових до виконання розпоряджень і заборон та метод диспозитивний, який визначає лише межі поведінки учасників відповідних відносин, що дає їм можливість вільно і самостійно регулювати свої стосунки у встановленому обсязі [9].

У земельно-правовій літературі висловлена обґрунтована точка зору, відповідно до якої існують три основні різновиди диспозитивного методу регулювання земельних відносин – рекомендаційний, санкціонований та делегований [9].

Рекомендаційний метод правового регулювання полягає у наданні можливості альтернативної поведінки суб'єкта земельних відносин, коли суб'єкт має можливість самостійно вибрати спосіб своєї поведінки для досягнення поставленої мети. Так, у статтях 140–141 ЗК України серед підстав припинення прав на земельну ділянку передбачено право добровільної відмови власника землі або землекористувача від права на земельну ділянку. Отже, власникові земельної ділянки та землекористувачеві надається право альтернативного вибору: або використовувати земельну ділянку за основним цільовим призначенням, або відмовитися від неї у встановленому порядку [9].

Санкціонований метод полягає в тому, що рішення про реалізацію своїх земельних повноважень суб'єкт земельних відносин приймає самостійно [9].

Делегований метод правового регулювання полягає в наданні прав і свобод суб'єктам земельних відносин щодо того чи іншого кола правомочностей. Прикладом делегованого методу регулювання земельних відносин може бути ст. 11 ЗК України, згідно з якою повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин визначаються міськими радами. Правовому регулюванню земельних відносин притаманний весь вищенаведений перелік методів, які проявляються в обов'язковій вимозі цільового використання земельних ділянок, у забороні порушення ґрунтової родючості та погіршення екологічної ситуації; у використанні заходів економічного стимулювання охорони земель; в обмеженні розпорядницьких прав власників землі в інтересах усього суспільства з урахуванням соціальної функції землі – її соціального значення та об'єктивної обмеженості. При цьому особливості методів регулювання земельних відносин визначаються характером цих відносин і виявляються у специфічному сполученні імперативного і диспозитивного методів [9].

Визначити перевагу того чи іншого методу досить складно. Все залежить від змісту врегульованих відносин та інтересів суспільства і держави, які превалюють у конкретний період часу [9].

Управління земельними ресурсами. Під управлінням земельними ресурсами слід розуміти систематичну, цілеспрямовану дію держави і суспільства на удосконалення земельних відносин та системи землекористування. Ця дія базується на пізнанні об'єктивних закономірностей та інформації з метою забезпечення ефективного використання земельних ресурсів як країни в цілому, так і регіонів та конкретних територій [1].

Основу системи управління земельними ресурсами, як і будь-якої іншої соціально-економічної системи, становлять об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління. Об'єкт і предмет управління створюються і удосконалюються в результаті багаторічного попереднього роз-

витку суспільства. Сучасні мета, завдання і функції управління земельними ресурсами формуються українським суспільством в даний час [1].

Об'єктом управління на регіональному рівні є земельний фонд адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, селища, села та ін.), земельні угіддя окремих землеволодінь та землекористувачів, які відрізняються за розміром, характером розміщення і використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, які не увійшли у землекористування (землі загального користування). Предметом управління є процеси організації використання землі, які в межах певної території забезпечують потреби як відповідних окремих галузей економіки, так і громадян. Це призводить до різноманітних способів використання земельних ресурсів, які підлягають управлінню. Метою управління земельними ресурсами на регіональному та місцевому рівнях є створення й забезпечення функціонування системи земельних відносин та землекористування, яка дозволяє при забезпеченні достатньо високого рівня екологічних і соціальних умов життя забезпечувати ефективний розвиток підприємництва різних напрямів та умови збереження й відновлення земельних ресурсів і довкілля [1].

Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки потрібно здійснювати комплексно, з максимальним врахуванням усіх факторів, які впливають на ефективність використання земель [1].

Вивчення функцій і завдань управління земельними ресурсами регіональних організаційних органів по земельних ресурсах, функціональних обов'язків їх працівників дозволяє зробити висновок про невідповідність регіональної організаційної структури управління областей вирішенню завдань раціонального використання та охорони земель в умовах ринкових земельних відносин [1].

Державне регулювання земельних відносин. Державне регулювання земельних відносин полягає у створенні законодавчої бази з захисту прав землевласників і землекористувачів, у виборі ефективних пропорцій між прямим і непрямим управлінням земельними ресурсами [8].

Державне регулювання земельних відносин здійснюють органи державного управління всіх ієрархічних рівнів. Держава забезпечує законодавче регулювання земельних відносин, розпорядження землями загальнодержавної власності України; встановлює порядок і середні ставки платні за використання землі, граничні розміри орендної плати за неї; організацію і здійснення державного контролю за використанням та охороною земель та їх моніторингу; встановлює основні положення землеустрою і порядку ведення державного земельного кадастру; розробляє державні програми щодо раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земельних ресурсів тощо [8].

Крім цих заходів та участі в їх реалізації, органи місцевого самоуправління в галузі регулювання земельних відносин здійснюють: передачу земельних ділянок у власність на умовах чинного законодавства; реєстрацію права власності, права користування землею і договорів на оренду землі; вилучення (викуп) земель відповідно до законодавства; справляння платні за землю; ведення земельно-кадастрової документації; погодження проектів землеустрою; погодження будівництва житлових, виробничих, культурно-побутових та інших будівель і споруд на земельних ділянках, що перебувають у власності або користуванні; вирішення земельних суперечок у межах своєї компетенції [8].

Одним з найважливіших чинників ефективного державного управління земельними ресурсами на всіх адміністративно-територіальних рівнях є система державного земельного кадастру та моніторингу земельних ресурсів, які служать інформаційно-аналітичною основою державного управління територіями й регулювання земельних відносин. При цьому всі складові земельного кадастру та моніторингу земельних ресурсів мають відповідати рівню державного забезпечення розвитку земельних відносин. Це особливо ва-

МЕТА ПРОГРАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІОКОМУНІКАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті визначено нейролінгвістичні метапрограми як ефективний інструмент соціокомунікативного механізму державного управління, систематизовано й описано основні опозиції метапрограм, доведено залежність типу метапрограми з актуальними поведінковими моделями управління.

Ключові слова: метапрограми, нейролінгвістичне програмування, соціокомунікативний механізм, державне управління.

↑ Проблеми керування людьми, прийняття рішення, мотивації, формування команд, різноманітної професійної комунікації, добору кадрів, розвитку персоналу й власного розвитку управління у мінливих кризових умовах набувають на разі гострих форм, вимагають сучасних наукових підходів та залучення конкретних інструментів для щонайшвидшого їх розв'язання. Необхідність креативного підходу до зазначених проблем увиразнюється і негативним впливом екзогенних та особистісно-інтернатальних факторів, де до перших уналежнюємо насамперед соціальний контекст, який визначає появу й активацію психологічної фрустрації людини, продукуючи її агресивний чи ж депресивний стани, до других – низку деструктивних настанов особистості (знецінювання себе, недовіра до людей, песимістичні очікування, а також «1) соціальна апатія, страх та агресія, домінування негативних почуттів; 2) надбіологічний, суто людський егоцентризм; 3) надлишкова вразливість, чуттєвість, відчуття «меншовартості», незахищеність через гіпертрофовану залежність від чужих оцінок; 4) наявність внутрішніх неусвідомлених заборон на природне ствердження власної «самості»...» [7, с. 326]), що ілюструє глибинний дискомфорт особистості у просторі її існування.

↑ Широке проблемне коло репрезентує велику кількість дослідників, що з різних наукових позицій пропонують алгоритм його виміру, зокрема у межах теоретико-методологічного аспекту комунікативної діяльності в державному управлінні (Н. Драгомирецька), оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління (В. Токовенко, О. Крюков), теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень (В. Бакуменко) та оцінки й підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій (В. Дзюндзюк), функціонування механізмів державного управління колективними трудовими конфліктами (Л. Беззубко), специфіки феномену державного службовця у взаємовідносинах влади і суспільства (С. Серьогін), стану і перспектив розвитку кадрових процесів в державному управлінні України (В. Олуйко), теоретико-методологічних засад оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління (Л. Пашко), концептуальних засад і стратегій модернізації технологій підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації (С. Хаджирадева), теорії та методології фахової підготовки державних службовців (О. Мельников), управління керівним персоналом у сфері державної служби України (Н. Гончарук), організаційно-психологічних засад управлінської діяльності керівного складу спеціалізованого виду державної служби (А. Сіцінський), формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління (М. Рудакевич) тощо.

На наше переконання, оптимізувати розв'язання зазначених проблемних зон допоможе усвідомлення їхньої стриж-

жливо при розробці економічно обґрунтованих методик встановлення меж об'єктів земельних ділянок, масової державної кадастрової оцінки земель різних категорій, законодавчому забезпеченні принципів і правил оподаткування суб'єктів аграрних відносин [2].

Сьогодні система державного регулювання земельною сферою недостатньо забезпечує розмежування повноважень і відповідальності структур управління земельними ресурсами. Недосконалість державного регулювання земельних відносин, відсутність цілеспрямованості їх реформування загострили багато проблем, зокрема, це пов'язано з погіршенням стану ґрунтів. Вирішення цих питань у багатьох випадках стримується неналежною методологічною основою вдосконалення державного регулювання земельних відносин [2].

Актуальним питанням є розробка механізмів державного регулювання раціонального використання земельних ресурсів, зокрема визначення рівня їх ефективності в кожному окремому випадку. Водночас у системі державного управління земельними ресурсами мають бути задіяні правові, адміністративні й економічні методи [2].

↑ Враховуючи соціальні, економічні, екологічні особливості земельних ресурсів, їх стратегічну важливість для держави, використання земель обов'язково має залишатися під ретельним наглядом держави, а земля – об'єктом державного управління.

Для подальшого розвитку земельних відносин необхідно визначити підстави державного управління земельними ресурсами і довести доцільність обов'язкового державного контролю за процесами, пов'язаними з земельними відносинами.

Література.

1. Дорош О. С. Удосконалення управління земельними ресурсами на регіональному рівні: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.08.01 / Державне підприємство. «Головний науково-дослідний та проектний ін-т землеустрою». – К., 2004. – 20 с.
2. Свйрафов О. Є. Державне регулювання раціонального використання земельних ресурсів України в умовах проведення земельної реформи: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2009. – 20 с.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.
4. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. ? Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
5. Косович Б. І. Державне регулювання земельних відносин: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.02.03 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2004. – 21 с.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» від 17 червня 2009 р. № 743-р [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=743-2009-%F0>.
7. Сідельнікова І. В. Формування земельних відносин ринкового типу в аграрному секторі національної економіки // Вісник Харківського національного педагогічного ун-ту ім. С. Сковороди // Збірник наукових праць. – Сер. : Економіка. – 2008. – №8. – С. 18–20.
8. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки Навчальний посібник – К. : Знання, 2006. – 435 с.
9. Шульга М.В. Земельне право України: Підручник / Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

невої, об'єднувальної вісі, що концентрується в самій архітектоніці управлінської сфери і виявляється у фундаментальному понятті соціокомунікативного механізму (СКМ), який «дає змогу виявити органічний взаємозв'язок між його окремими складниками, розглянути управлінську діяльність у динаміці, в процесі здійснення організаційного впливу на різні соціальні об'єкти, прослідкувати його вплив на розвиток галузей народного господарства, на стан правопорядку як суспільної, так і особистої безпеки громадян» [1, с. 98]. Головним критерієм виокремлення СКМ, отже, є його функціональне призначення і насамперед суб'єкт СКМ, але його пріоритет визначається не формалізованим підходом, а загальною антропоцентричністю СКМ, на ґрунті якої особистісна еволюція у всьому комплексі її актуальних складників (психоментальних, невербальних, мотиваційних, поведінкових та ін.) вважається домінантним центром. Також увиразнюється і роль інституту соціуму – об'єкта управління, який є сукупністю культурних, ментальних, економічних, когнітивних, політичних, інформаційних та ін. настанов, реалізованих у просторах психологічної, соціологічної та ідеологічної взаємодії.

Осердям же центрального, на нашу думку, в державному управлінні (ДУ) СКМ (див. [3]) вважаємо ментальні конструкти, що в нейролінгвістичному програмуванні (НЛП) мають назву метапрограми і відбивають структуру мислення людини/групи, яке, у свою чергу, визначає її соціальну поведінку і в такий спосіб об'єктивує ментальну реальність. Дослідити типові метапрограми, експонуючи узагальнення на вісь державного управління, й ставимо за мету наукової розвідки. Теоретичний матеріал ілюстровано фактами емпіричних спостережень та складними метафорами, що увиразнюють загальну скерованість дослідження.

Нейрологічні метапрограми визначають підґрунтя індивідуальної креативної динаміки та водночас природно експлікуються в комунікативній площині, оскільки саме вони уможливають екологічне налаштування на внутрішні програмні домінанти співрозмовника, даючи підстави для оптимально результативного спілкування. Якщо ми знаємо структуру мислення людини, ми можемо ефективніше спілкуватися, щонайточніше визначити ділянку роботи, яку підлеглий зможе краще виконувати, ми знаємо, як коректно керувати людиною і як її краще мотивувати. Розвиток власних метапрограм уможливує ширше бачення ситуації, гнучкіший підхід і, відповідно, максимальне контролювання ситуації, що, як наслідок, дає більше можливостей для власного зростання й розвитку.

Метапрограмами вважають певні синтезовані структури, які ілюструють «особливості індивідуальних репрезентативних систем, нейрологічну організацію, здатність сприйняття з трьох різних позицій, специфіку взаємодії когнітивного свідомого розуму з творчим безсвідомим, особливості уваги, а також інші фільтри сприйняття» [11], що дає змогу співвіднести їх з маркерами ментальності, оскільки вони «фіксують власне особистісні скерування та мотиваційні вподобання, інтерактивні напрями перцепції та пріоритетні шляхи інформаційної діагностики реальності» [9, с. 133] та «становлять основу людських уявлень про світ і про своє місце в ньому, а отже, визначають вчинки та поведінку людей» [8 с. 52].

Метапрограмами називають звички мислення людини, які визначають, що саме і як з навколишнього світу буде сприйнято, оброблено й далі переведено в дію. Щонайкраще уяскравлює цю думку складна метафора:

Я – твій постійний супутник. Я – твій найбільший помічник або важкий тягар. Я штовхатиму тебе вгору або тягнути до низу, до невдачі. Я цілком у твоїй владі. Половину того, що ти робиш, ти міг би перекласти на мене, а я зможу зробити це швидко і правильно. Мною легко управляти – тобі треба лише стосовно мене виявляти твердість, точно показувати мені, як ти хочеш, щоб це було зроблено, і після декількох уроків я робитиму це автоматично.

Я – слуга всіх великих людей, але також і всіх невдах. Я роблю великих великими, і я ж роблю невдах невдахами. Я не машина, хоч і працюю з точністю автомата плюс інтелект людини. Ти можеш управляти мною, щоб отримувати прибуток або збанкрутіти – для мене це не має значення. Візьми мене, вивчи, будь твердий зі мною, і я покладаю до твоїх ніг весь світ. А якщо будеш ставитися до мене нехлюйськи – я тебе знищу. Так хто ж я? Звичка!

Основні метапрограми реалізуються в нижчеподаних різновидах.

Відцентрова/доцентрова особистісна вмотивованість ілюструє «рух в напрямі до чогось позитивного чи від чогось негативного» [6, с. 267], засвідчуючи в цілому чи стратегічну динаміку, чи діяльнісну ригідність, оскільки у першому випадку акцентується внутрішня актуальність досягнення поставленої мети, у другому – непевність у власних можливостях її досягнення, скерованість радше на уникання потенційно проблемних діяльнісних ділянок, що продукується насамперед глибокими індивідуальними настановами, особистісними пріоритетами мотиваційних векторів. Наші спостереження нерідко ілюструють не конструктивне, а радше рефлексивне мислення деяких представників державної служби, що характеризує описаний різновид метапрограм. Так, у дискусії з посадовими особами органів місцевого самоврядування одного з районів Одеської області на семінарі «Актуальні питання державного управління» фіксуємо девіантні відцентрові комунікативні конструкти (*не дали, не надіслали, не організували, не унормували, не вжили заходів*), що свідчить про тенденційно пасивну, і тому вельми небезпечну позицію як місцевих, так і обласних посадовців, адже взаємні звинувачення відповідальних осіб, непрацездатність найвищих, зокрема законотворчих органів, підсилюють невдоволення і тривожність у суспільстві, що може спровокувати загальні деструктивні процеси у масах.

Екстернальна/інтернальна особистісна референція співвідносна з функціями контролю й визначає ендогенний/екзогенний вектор діяльнісної мотивації. Для людини, що має яскраво виражену інтернальну (внутрішню) референцію, важливою є власна думка: *я можу збирати інформацію, дізнаватися про думку інших людей, але я сам приймаю рішення, покладаючися при цьому на свої судження*. Для людини з вираженою екстернальною (зовнішньою) референцією, значущою є думка оточення – рідних, друзів, керівника, друга тощо. Усвідомлення цієї метапрограми допоможе з'ясувати, на якій посаді особа працюватиме більш ефективно, адже перші ефективнішими будуть на місці виконавців, другі – краще діятимуть на керівних посадах, де важливо вміння самостійно й оперативно приймати відповідальні рішення. Якщо ж посаду обійматиме людина із сильно вираженою екстернальною референцією, то існує велика ймовірність, що вона уникатиме відповідальності, особливо в критичних ситуаціях, а отже, напевно чи зможе ефективно управляти.

На нашу думку, прогнозоване застосування цієї метапрограми в кадровій політиці державного управління оптимізує фаховий рівень представників державного управління, оскільки надасть змогу чітко визначити латентні мотиваційні домінанти претендентів.

Метапрограми *зіставно-протиставного* фокусу порівнянь засвідчують особливості декодування інформаційних потоків, що виявляється або в їхньому «об'ємному» сприйнятті, у процесі якого відбувається відповідне узагальнене оцінювання наскрізного інформаційного гешталту, або в сприйнятті дискретних інформаційних сегментів, що в цілому визначається насамперед «домінуванням одного з двох типів мислення» [11]: аналогового чи логічного, пов'язаних з активністю право- чи лівопівкульного сприйняття.

Одного разу покликав місцевий правитель мудреців своїх і звернувся до них із таким питанням: «Відомо мені,

що тигр не може в поєдинку подолати мураха. Причину ж цього вкаже наймудріший з вас».

І довго мізкували мудреці, і один кричав: «Тигр один, а мурах тисячі», інший же вигукував: «Тигр великий, а мураха мала, не вгадати тигру лапою по ній», третій казав: «Мураха ховатиметься в шерсті тигра і, намагаючись уцілити, тигр насмерть себе роздере»...

Слухав, слухав мудреців правитель, потім повернувся до Старого Відлюдника і почув таке: «Тигр ніколи не переможе в поєдинку мурашки тому, що йому ніколи не спаде на думку вступати з ним у двобій».

Вчені зауважують, що нейрологічні механізми цієї метапрограми зумовлюються і репрезентативною специфікою, де субдомінантна активація реалізується у візуальній специфіці декодування, домінантна ж – у кінестетично-аудіальній. Знання цієї метапрограми активно застосовують у різноманітних комунікативних жанрах, де на особливу увагу заслуговує політичний дискурс, який вважаємо близьким до державноуправлінського через практичну спільність наскрізних цілей і завдань, бо для «...публічних політиків та державних службовців комунікація у різноманітності її форм (вербальна, невербальна, внутрішня/зовнішня, операційна та особиста) є складовою їх професії за визначенням» [2, с. 239]. Крім того, ми спираємося й на сучасне розуміння управлінської та політичної науки (public administration and policy), згідно з чим їх витлумачують як галузь політичної науки в цілому, де предметом є організація та діяльність державних органів і пов'язаних з ними підприємств та установ, що мають на меті задоволення суспільних інтересів. На природний зв'язок цих галузей указував ще й В. Вільсон, вважаючи, що «Наука державного управління – це найпізніший плід того напрямку в політичній науці, який почався дві тисячі літ тому» [12, с. 34]. За такого підходу урахування психологічних типів об'єктів управління зумовлює необхідність формування як мінімум двох стратегій взаємодії, де перша скерована на представників аналогового типу мислення і, враховуючи притаманний їм консерватизм, передбачає здійснення пролонгованого, заздалегідь сформованого комунікативного впливу, а друга – на представників логічного типу, орієнтованого на ситуативність, динаміку поглядів, що, отже, вимагає постійного «тиску» на їхній вибір:

*Упіймав рибак на вудку
Малерибенятко
Та й питає: – А де зараз
Твої мама й татко?
Куди вони дивилися,
Коли ти клювало?
Ти ж маленьке і дуреньке,
Прожило так мало.
Відпусти тебе у річку,
Ти ж бозовсім юне.
Та не забудь, поклич батька –
Хай за тебе клює.*

(П. Глазовий «Сердечність»)

Метапрограми *структурування дійсності* ілюструють специфіку сприйняття процесів і виявляються у виокремленні з континуального інформаційного простору речей (ситуативної статистики), властивостей (означальних характеристик ситуативної статистики) та відношень (зв'язків між предметами, явищами довкілля), що увиразнює особливості індивідуальної сприйняття механіки, сприяючи побудові коректної комунікації.

При дорозі стояв стовбур засохлого дерева. Вночі пройшов зlodій і злякався: він подумав, що це стоїть, чекаючи його, поліцейський. Пройшов закоханий хлопець, і серце його радісно забилося: він побачив у ньому свою кохану. Дитина, налякана страшними казками, побачивши дерево, розплакалася, бо подумала, що це привид. Але у всіх випадках дерево було лише деревом.

Або

*Розмовля високий дядько з продавцем Наумом,
Потраєє перед носом дорогим костюмом:
– Як купляв, тоді здавалось, ніби річ хороша,
А тут в штанях одна довша на четверть холоша. –
Продавець примружив око:
– От тобі й холоші!*

Доведеться вам за довшу доплатити гроші.

(П. Глазовий «Дивні холоші»)

Метапрограми *завдання – взаємовідносини* (або «процес – результат») яскраво засвідчують цільові інтерактивні домінанти, які реалізуються найчастіше або у виборі комунікативної результативності (переважно характеризує маскулінну специфіку), або у виборі комунікативного комфорту (фемінна специфіка). Це бажано враховувати при виборі та розподілі професійних завдань, оскільки що більше вони відповідають внутрішнім пріоритетам гендерної групи, то ефективнішим буде їх виконання. В цьому аспекті відомий американський учений Джейкобс С. Чарльз підкреслює: «Беручи до уваги наше безсвідоме прагнення до зниження когнітивного дисонансу, наш спротив контролю й ієрархічну організацію нейромереж, ми досягаємо кращих результатів у галузі управління людьми, якщо будемо використовувати їхні природні схильності замість того, щоб їх пригнічувати» [5, с. 97].

Також звертаємо увагу на наявність ще цілої низки метапрограмних ідентифікаторів, представлених у нашому навчальному посібнику з ефективної комунікації, укладеному для представників державної служби. Як зазначає Т. Ковалевська, вони «стосуються схеми діяльності (насамперед – фахової), реалізованої в «альтернативному» чи «методичному» підходах, де перший передбачає наявність творчої, креативної домінанти, другий – схильність до дотримання жорстких правил та усталеного перебігу подій; прийняття рішень, що може продукуватись або власними, внутрішніми мотиваціями й переконаннями, або залежати від відповідності зовнішнім стандартам та існуючим нормам; скерованості внутрішньої уваги, яка відбиває егоцентричну чи екстравертовану, альтруїстичну маркованість поведінки; фільтрів взаємозв'язків, що ілюструють пріоритети когнітивної інтерпретації зовнішнього інформаційного поля, презентовані акцентуацією його схожих/відмінних сегментів та ін.», представлених зокрема у метапрограмах орієнтації на людей, сенс, процес, час, речі та дії, місце, активне/пасивне прийняття рішень, зовнішню/внутрішню оцінку тощо [10, с. 82–91].

Фахівці зазначають, що вияв різних метапрограм залежить від контексту, від різних емоційних станів. Метапрограми існують як тенденції, а не константи. «Свої» метапрограми можуть здатися природними й правильними, а чужі – хибними, «ненормальними».

Найяскравіший приклад сполучення протилежностей, якими є полюси метапрограм, надає сама природа. *За таким принципом навчаються літати орлята. Коли вони досягають певного віку, їм доводиться стрибати з гнізда в прірву. Є невеликий період у житті орляти, коли воно здатне навчитися літати; якщо ж цей період не використати, то птах просто загине. Пташенята відчувають сильний страх, намагаються відтягнути стрибок, але час не чекає. Вони повинні зробити стрибок протягом декількох днів. Хто не наслідуються стрибнути сам, того підштовхує орлиця. Орля стрибає, демонструючи повну смиренність, відчуженість від безпеки попереднього життя, готовність до смерті. Але разом із цим воно щосили працює, діє. В ці кілька секунд його доля вирішується неймовірною напруженою силою, максимальною роботою м'язів і нервів, силою його наміру. До речі, у єдності протилежностей «максимальна смиренність – максимальна активність» укладено всю суть нового знання квантової психології.*

Отже, набір метапрограм не є ще одним способом формальної класифікації людей, а виступає радше ефективним засобом спостереження. Широке застосування для

аналізу проблемних зон ДУ такого інструменту СКМ, як мета-програми, зокрема серед персоналу як модератора суспільної свідомості, сприяє розвитку ментальної гнучкості, формуючи довірливу взаємодію, соціальну згуртованість, культурну ідентичність місцевих співтовариств, що становить основу громадянського відчуття та ініціює вільну участь у соціальному житті, виступаючи ефективним інструментом вирішення будь-яких кризових ситуацій у межах муніципальних утворень та держави в цілому.

Література.

1. Алиуллов Р. Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) // Р. Р. Алиуллов / Государство и право. – 2005. – №3. – С. 97–102.
2. Бордюк Л. В. Риторика українського політичного дискурсу // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (22 березня 2007 року) у 2 ч. / Л. В. Бордюк. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч.2. – С. 238–241.
3. Бронікова С. А. Соціокомунікативний механізм державного управління: теорія і практика моделювання: монографія / С. А. Бронікова. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – 346 с.
4. Глазовий П. Гуморески. Старі й нові / П. Глазовий. – К.: АБАБАГАЛАМАГА, 2009. – 336 с.
5. Джейкобс С. Чарльз. Нейроменеджмент / С. Чарльз Джейкобс // Пер. с англ. – К.: Companion Group, 2010. – 208 с.
6. Дилтс Р. Моделирование с помощью НЛП / Р. Дилтс. – СПб.: Питер, 2000. – 288 с.
7. Донченко О., Романенко Ю. Архетипи соціального життя і політика / О. Донченко, Ю. Романенко. – К.: Либідь, 2001. – 334 с.
8. Дюби Ж. Развитие исторических исследований во Франции после 1950 г. // Одиссей. Человек в Истории / Под ред. А. Я. Гуревича. – М.: Наука, 1991. – С. 48–59.
9. Ковалевська Т. Ю. Комунікативні аспекти нейролінгвістичного програмування: монографія / Вид. 2-ге випр. і доп. – Одеса: Астропринт, 2008. – 324 с.
10. Ковалевська Т. Ю., Бронікова С. А. Основи ефективної комунікації (Порадник управлінцеві на щодень) / Т. Ю. Ковалевська, С. А. Бронікова [навч. посіб.]. – О.: Фенікс, 2008. – 140 с.
11. Сухинин И. Фильтры мета-программ / И. Сухинин [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nlpcenter.ru/magazine/2/suhinin>.
12. Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Fair and R. Seidelman (eds.) Ann Arbor: APSA, 1993.

УДК 35.072.6

Катерина Вінцукевич

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ІНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті розглядається проблема необхідності ефективнішого громадського контролю за діяльністю

© Вінцукевич К.В., 2011.

органів виконавчої влади в Україні. Аналізуються механізми такого контролю та пропонується звернути особливу увагу на громадську експертизу, як такий інструмент контролю, що зарекомендував себе вдалими успішними практиками, а з недавнього часу й набув законодавчого закріплення.

Ключові слова: громадський контроль, виконавча влада, громадські організації, механізми контролю, громадська експертиза.

Проголосивши незалежність, Україна визначила низку пріоритетів, серед яких ключовими є розбудова правової держави та громадянського суспільства. Важливою передумовою цієї стратегічної мети має стати забезпечення участі громадськості у державному управлінні, оскільки активна громадянська позиція та участь громадян у державному житті є необхідним елементом буття цивілізованої спільноти. Формування державної, партійної, регіональної політики, процеси прийняття управлінських рішень, законотворчість загалом не повинні обмежуватися лише вищими владними інститутами, а потребують широкої участі громадян у цих процесах. Природним для демократичного суспільства є налагодження зв'язку між громадянином і державою через інститут політичних партій. Проте часом діяльність партійно-політичного сектору не відповідає реальним потребам та інтересам суспільства. Функцію посередника між суспільством і державою найчастіше беруть на себе громадські організації, вони презентують ширший спектр соціальних інтересів, краще розуміють природу окремих суспільних проблем та шляхи їх подолання.

В сучасній політико-правовій системі України є значні можливості для громадських організацій, завдяки яким вони можуть вплинути на процеси підготовки, розробки, прийняття політичних рішень. Велика кількість українських громадських організацій власними успішними прикладами довела, що ці механізми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики можуть ефективно використовуватися, незважаючи на ряд законодавчих обмежень, супротив та небажання співпрацювати з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та політичних партій.

На співпраці громадських організацій з органами державної влади в Україні зосереджували свої дослідження О. Бабінова, В. Биковець, А. Крупник, В. Купрій, М. Лациба, О. Лавринович, П. Манжола, Н. Піроженко, О. Прогнімак, О. Тинкован, А. Ткачук, Л. Усаченко, О. Хуснутдінов та інші вітчизняні науковці. Питання залучення громадськості до вироблення місцевої політики, взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями в Україні досліджуються в наукових працях та публікаціях О. Амосова, Я. Ваніної, О. Віннікова, В. Дяченко, М. Дейчаківського, В. Кравченка, В. Латишевої, В. Мамонової, В. Місюри, В. Рубцова, А. Ткачука.

Однак, однією з стратегічних помилок українських громадських організацій є те, що, ініціюючи певне політичне рішення та впливаючи на його прийняття, вони не контролюють подальшу його реалізацію. Наявність контролю з боку громадськості є обов'язковою стадією управлінського процесу властивого демократичним політичним системам, оскільки тільки за цієї умови громадяни отримують можливість не лише ініціювати ті чи інші політичні зміни, давати безпосередній поштовх тим чи іншим політичним процесам, але й впливати на них, корегувати їх напрям і політичну динаміку. В результаті чого контроль за державно-управлінськими рішеннями перетворюється на засіб формування відповідальної державної влади [2, с. 36].

За умови відсутності участі громадян на цій стадії управлінського процесу, зазначає О. Лавринович, громадяни відсторонені від будь-яких державних ресурсів. Державна влада не відчуває незалежного контролю і тиску, відповідно –

сама себе контролює. У період перехідного суспільства цей процес набуває яскраво вираженої диспропорції, оскільки не врівноважений стороннім суспільним контролем і тиском громадськості, що характерний для вже сформованих демократичних суспільств [6, с. 160].

Тому питання громадського контролю та, особливо, його практичних інструментів є досить актуальним в аспекті підвищення ефективності участі громадян у державній політиці.

У державному управлінні контроль – це порівняння фактичного стану з певними вимогами; виявлення допущених відхилень від норм, стандартів, регламентів і принципів; аналіз причин цих відхилень і шляхів виправлення недоліків і подолання перешкод для підвищення ефективності функціонування всієї управлінської системи [14, с. 35].

Проте, на нашу думку, зведення контролю до порівняння фактичних результатів зі встановленими показниками, до прийняття коригуючих заходів та до звичайної перевірки арифметичних показників значно звужує поняття контролю, призводить до нерозуміння його суті та призначення. Головною метою контролю має бути недопущення відхилень та сприяння тому, щоб фактичні результати найбільше відповідали очікуванню.

На такому принципі і ґрунтується громадський контроль, як такий різновид зовнішнього, суспільного контролю за діяльністю політичних, державних інститутів, процесами прийняття та імплементації політичних рішень, який реалізується громадськими організаціями. Завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, органами для забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних. Крім того, на думку російської дослідниці Е. Маштакової, завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства, а у разі появи цих відхилень, усунути їх негативні наслідки [11, с. 29].

Отже, метою даної статті є аналіз механізмів громадського контролю, що забезпечують пряму участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Особливе місце серед таких механізмів займає громадська експертиза, оскільки цей інструмент є одним з небагатьох, що отримав законодавче закріплення.

А. Крупник розглядає громадський контроль як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [4, с. 98]. Тобто, на думку дослідника, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю, і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

На думку, В. Латишевої, громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю є діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян [7, с. 80].

Ефективність громадського контролю залежить від того наскільки забезпечені дієві механізми та створені суспільні інститути, через які громадські організації могли б контролювати дії органів влади різних рівнів та впливати на ці

дії у випадку, коли вони їх вважають помилковими або такими, що суперечать інтересам громадян.

Такими механізмами громадського контролю можуть бути:

- соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо;
- індивідуальні та колективні звернення громадян;
- участь громадськості у роботі колегіальних органів влади;
- громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів;
- включення представників громадських організацій до складу робочих груп, які утворюються владою;
- громадський моніторинг.

Серед механізмів громадського контролю особливе місце посідає громадська експертиза як складова механізму демократичного управління державою, яка передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Російський дослідник І. Аверкієв дає таке визначення громадської експертизи: «Це незалежний від органів державної влади аналіз соціально значущих практик з погляду їх відповідності суспільному інтересу» [1]. На думку Т. Троїцької, громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп [16, с. 30].

Залежно від предмету дослідження експертизі можуть підлягати: 1) нормативно-правові акти; 2) урядові програми перспективного розвитку напрямів; 3) інші значущі рішення органів державної влади і місцевого самоврядування. Причому громадська експертиза може здійснюватися як стосовно проектів вказаних видів актів, так і тих, що набрали законної чинності. Громадська експертиза дозволяє громадськості і владі ефективно взаємодіяти, переходячи від взаємних звинувачень до конструктивного діалогу.

Вирішальним для практичної реалізації механізму громадської експертизи в Україні стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 року та ухвалення Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [13]. Організації громадянського суспільства у тому числі і громадські організації отримали реальну процедуру, за якою можуть провести оцінку ефективності діяльності будь-якого органу виконавчої влади, а також процедуру врахування органами отриманих результатів експертизи.

Ухвалений документ став результатом складного тривалого діалогу влади і громадськості. Ще в 2005 році Президент України своїм Указом № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» доручив Кабінету Міністрів України розробити й ухвалити порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Протягом 2006–2007 років Міністерством юстиції було розроблено кілька варіантів правового регулювання проведення громадської експертизи. Проте ці документи не знайшли особливої підтримки ні в органах влади, ні у громадських організацій. Враховуючи подальшу відсутність позитивного результату урядових реформ, в березні 2008 року було створено коаліцію громадських організацій, яка ставила собі за мету сприяти розробленню й ухваленню правового механізму проведення громадської експертизи та максималь-

ного врахування пропозицій громадськості. До складу коаліції увійшли: Асоціація сприяння самоорганізації населення, Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості», Український незалежний центр політичних досліджень. Громадські експерти розробили Проект Порядку та ініціювали його обговорення в Міністерстві юстиції, в якому взяли участь близько 40 представників громадськості з різних регіонів України [9, с. 19]. На засіданні урядового комітету з питань гуманітарної політики, яке відбулось 2008 року, більшістю голосів було підтримано проект Порядку і після певного доопрацювання ухваленій урядом.

Варто зазначити, що з 91 органу виконавчої влади 59 погодили порядок без зауважень. Однак 19 органів висловили зауваження або не погодили, 11 органів не визначилися зі своєю позицією [9, с. 19]. Це означає, що переважна частина органів виконавчої влади (близько 65%) підтримують ідею запровадження громадської експертизи та запропоновані процедури її реалізації.

Громадська експертиза дає можливість громадським організаціям провести оцінку ефективності діяльності певного органу виконавчої влади або посадової особи, оцінити виконання державної програми або витрачання бюджетних коштів, оцінити якість надання адміністративних послуг або виконання законодавства. Органи виконавчої влади зобов'язані сприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи, розглядають висновки експертизи за спеціальною прозорою процедурою та оприлюднювати своє рішення. Так, за п. 7 Порядку орган виконавчої влади зобов'язаний розглянути експертні пропозиції на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводить громадську експертизу. Експертний висновок та рішення органу влади щодо його врахування або аргументованого неврахування має бути розміщено на веб-сайті органу та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи.

Для того, щоб розпочати громадську експертизу, громадська організація має надіслати письмовий запит щодо проведення громадської експертизи на ім'я керівника відповідного органу влади. В запиті необхідно вказати дані про організацію та перелік питань, які цікавлять, а також інші форми сприяння, які очікуються (пункт 3 Порядку). Отримані результати оформлюються у вигляді експертного висновку та в письмовій формі надсилаються на ім'я керівника органу.

Орган влади може погодитися або частково погодитися з результатами громадської експертизи і визначити перелік заходів з їх врахування. Також орган влади може не погодитися з результатами експертизи, але його рішення має бути аргументованим. Проте в будь-якому разі орган виконавчої влади має оперативно розмістити на власному веб-сайті експертний висновок (протягом тижня) і результати його розгляду (упродовж 10 днів).

Варто зазначити, що після створення державного Електронного реєстру даних про стан і результати проведення громадських експертиз усі експертні висновки та рішення органів влади з їх врахування планується розміщувати в цьому реєстрі, і вони мають бути загальнодоступними. Сам електронний реєстр розміщений як спеціалізована рубрика інтерактивного інформаційно-аналітичного ресурсу Секретаріату Кабінету Міністрів України «Влада і громадськість» [3].

За даними Електронного реєстру даних про стан і результати проведення громадських експертиз станом на грудень 2010 року проведено 8 громадських експертиз [3]: 1) діяльності Міністерства юстиції у сфері опрацювання інформаційних запитів та звернень громадян; 2) рівня професійності судової експертизи та досконалості існуючого порядку атестації судових експертів, а також ефективності контролю з боку Міністерства юстиції України по додержанню вимог Закону України «Про судову експертизу» та підзаконних актів у атестації та у професійній діяльності судових експертів; 3) діяль-

ності Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Українське телебачення і радіомовлення»; 4) оцінювання стану виконання у 2009 році Кіровоградською обласною та районними державними адміністраціями реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в частині проведення консультацій з громадськістю та забезпечення участі громадськості у врядуванні; 5) формування, фінансування та виконання у 2008 році в межах території мікрорайону «Русанівка» комплексних загальноміських заходів «Твій дім, твоє подвір'я»; 6) аналіз діяльності Херсонської обласної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності в області, пошук ефективних шляхів реалізації обласної програми з утвердження гендерної рівності в області на період до 2010 року; 7) експертиза нормативно-регулятивних документів, що регулюють роботу Головного управління з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю Київської міськдержадміністрації, якому підпорядковані комунальний ЗМІ, бюджет управління (у порівняльному зрізі за останніх 5 років), зміст програм комунальних ЗМІ; 8) стан реалізації обласної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року в Херсонській області.

Невелика кількість успішно проведених громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади не дає нам повної можливості оцінити ефективність механізму громадської експертизи та аналізувати, чи став він засобом впливу громадських організацій на політичний процес. Головним суб'єктом, від якого залежить успішність реалізації громадської експертизи, є власне громадські організації. Саме громадські організації мають опанувати нову технологію та на професійному рівні, збалансовано й неупереджено проводити громадські експертизи з актуальних питань державної політики.

Термін проведення громадської експертизи не обмежений, але громадським організаціям не слід цим зловживати – громадська експертиза не має перетворитися на елемент політичних технологій і зведення рахунків. Громадська експертиза в жодному випадку не повинна використовуватися з недоброчесною метою, для політичного тиску, створення додаткового напруження, навмисного погіршення репутації тощо. Професійні громадські організації та інші інститути громадянського суспільства (ІГС) не можуть самі подібним чином використовувати громадську експертизу та не повинні дозволяти робити це іншим ІГС, які, можуть бути створені для політичних переслідувань опонентів. Запобігти цьому може публічне підписання та дотримання етичної хартії громадських організацій щодо проведення громадської експертизи.

Масовий процес професійних громадських експертиз та їх врахування органами влади забезпечить ефективність державних рішень, покращення якості адміністративних послуг та участь громадськості в процесі прийняття політичних рішень та контролю за їх виконанням.

Література.


1. Аверкиев И. В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг [Електронний ресурс] / И. В. Аверкиев. – М. : Пермская гражданская палата, 2005. – Режим доступу: <http://www.pgpalata.ru/index/050511>.
2. Воронов І. О. Громадянське суспільство і влада / І. О. Воронов // Людина і політика. – 2003. – №1 (25). – С. 31–41.
3. Інтерактивна інформаційно-аналітична система «Громадянське суспільство і влада» [Електронний ресурс] / Департамент інформації та масових комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua>.
4. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – С. 96–115.

Ярослав Гапанович

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ, ПОСЛУГ ПОШТОВОГО ЗВ'ЯЗКУ, КОРИСТУВАННЯ РАДІОЧАСТОТНИМ РЕСУРСОМ УКРАЇНИ

В статті розглянуто тенденції розвитку нормативно-правової бази, визначені проблемні питання адміністративно-правового механізму – державного нагляду за ринками телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, в сфері користування радіочастотним ресурсом України, в процесі здійснення державної регуляторної політики. Автором запропоновано практичні рекомендації щодо їх вирішення.

Ключові слова: державна регуляторна політика, сфера телекомунікацій, послуг поштового зв'язку, користування радіочастотним ресурсом України, державний нагляд, адміністративно-правовий механізм.

 Вигляд сучасного світу, що глобалізується, зазнає найбільших змін, інформаційно-комунікаційні технології стають основою цивілізаційного розвитку. Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства викладені в «Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», введені в дію законом України від 9 січня 2007 року N 537-V, а шляхи їх досягнення окреслені в плані заходів з виконання завдань, передбачених цим законом.

Нормативними та нормативно-правовими документами передбачається забезпечення в Україні конституційних прав громадян на достовірну й безпечну інформацію, розширення суспільної дискусії про принципи формування орієнтованого на інтереси людей відкритого для всіх інформаційного суспільства – як визначального фактору економічного й соціального розвитку, в якому кожен зміг би створювати і накопичувати інформацію й знання, мати до них вільний доступ, забезпечити можливість кожній людині у повній мірі реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному та особистому розвитку, підвищуючи якість життя [6].

Налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації та громадськістю, створення умов надання споживачам сучасних телекомунікаційних послуг є джерелом демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства, важливим завданням регуляторної політики держави в сфері телекомунікацій та послуг поштового зв'язку [5].

Сфера телекомунікацій, надання послуг поштового зв'язку, користування радіочастотним ресурсом України – один з найбільш прибуткових сегментів економіки України, тому теоретична розробка й реалізація національних конкурентоспроможних стратегій розвитку суспільства і держави, впровадження дієвих механізмів її державного регулювання є особливо актуальними. Створення правових засад і механізмів для ефективного та раціонального використання радіочастотного ресурсу України (далі – РЧР) має прикладне значення.

Розвиток ринку телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, інформаційно-комунікаційного й комунікативного простору держави надає можливість громадянам України повноцінно брати участь у політичному, економічному та громадському житті суспільства, забезпечуючи його економічне, соціокультурне, інформаційне зростання.

5. Купрій В. О. Залучення раціонально-критичного потенціалу організацій громадянського суспільства до творення державної політики / В. О. Купрій // Збірник наукових праць НАДУ / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 305–311.

6. Лавринович О. Принцип взаємодії влади і громади як індикатор демократичності прийняття рішень / О. Лавринович // Вісник Львівського університету. – Вип. 4. – 2002. – С.159–165. – (Серія: філософські науки).

7. Латишева В. В. Поняття „громадський контроль» та „управлінські послуги» в дослідженні громадянського суспільства / В.В. Латишева // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – №1. – С. 76 – 89.

8. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2010. – 96 с.

9. Лациба М. Уряд запровадив громадську експертизу своєї діяльності / М. Лациба // Громадянське суспільство. – 2008. – №5 (7). – С. 19–23.

10. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П. Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4(5). – С. 13–18.

11. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Маштакова Елена Александровна. – Ростов н/ Д., 2000. – 189 с.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 5 листопада 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976-2008-%EF>.

14. Приходченко Л. Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проектів регіонального розвитку в контексті адаптації до євростандартів / Л. Л. Приходченко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – С. 34–46.

15. Тинкован О. В. Взаємодія органів державної влади та НДО в Україні: проблемні питання / О. В. Тинкован // Актуал. пробл. держ. упр. – Д. : Дніпропетр. регіон. ін-т УАДУ при Президентіві України, 2002. – Вип. 4 (10). – С. 47–53.

16. Троицкая Т. В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы / Т. В. Троицкая // Юридический мир. – 2006. – № 9. – С. 27–35., С. 30.

Створення сприятливих організаційних та економічних умов для залучення інвестицій, розширення спектру і збільшення обсягів надання послуг споживачам та підвищення їх якості, забезпечення інтересів національної безпеки, обороноздатності, виконання міжнародних зобов'язань, є сьогодні чи не найактуальнішими питаннями державної регуляторної політики в сфері телекомунікацій та послуг поштового зв'язку [1].

На нашу думку, для фахівців у галузі державного регулювання та управління має певний інтерес дослідження механізмів державного регулювання, що забезпечують виконання завдань та функцій держави з вищезазначених питань, на прикладі деяких аспектів регулювання ринків телекомунікацій та надання послуг поштового зв'язку, сфери користування РЧР України, яке здійснюється Національною комісією з питань регулювання зв'язку України (далі – НКРЗ), що є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом і підконтрольна Президенту України [1].

Питання розвитку світових концепцій державного регулювання та управління розкриті в роботах зарубіжних вчених С. Хантінгтона, Г. Атаманчука, Н. Глазунової, С. Соловйова, Г. Касперович, З. Баумана та інших. Дослідженням різноманітних аспектів державної політики, державного управління займалися іноземні науковці Е. Тофлер, П. Бурдьє, П. Кара-Мурза, А. Пригожин, а також вітчизняні дослідники В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Іжа, В. Речицький, С. Телешун, М. Каранфілов, Ю. Кальниш та інші. Однак поза увагою залишились дуже важливі аспекти розвитку вітчизняної регуляторної політики – питання регулювання ринків телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, сфери користування РЧР, а саме механізми здійснення державного нагляду за цими напрямками.

Об'єктивна необхідність пошуку інструментів здійснення і, як наслідок, – покращення дієвості механізму державного нагляду зумовила вибір теми наукового дослідження.

Серед основних проблем державного нагляду в зазначених сферах є не досить досконала нормативно-правова база щодо ринку послуг поштового зв'язку; відсутність чітко визначених способів зупинення або припинення деяких видів правопорушень, необхідність налагодження чіткої міжвідомчої взаємодії з питань обміну даними, інформацією, налагодження та застосування механізму та інструментів якісного виконання покладених завдань і функцій в зазначених умовах. Невирішеність, на сьогоднішній день, цих питань ускладнює процеси регулювання ринків, в певній мірі гальмують подальший розвиток демократичного громадянського суспільства в Україні.

Мета дослідження полягає в визначенні проблемних питань адміністративно-правового механізму державного нагляду у процесі здійснення державної регуляторної політики на ринках телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, в сфері користування РЧР України та в формулюванні практичних рекомендацій щодо їх вирішення.

Об'єкт дослідження – державний нагляд у сферах телекомунікацій, послуг поштового зв'язку та користування РЧР України.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий механізм державного регулювання ринків телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, сфери користування радіочастотним ресурсом України.

Під державною регуляторною політикою, згідно з Законом України від 11 вересня 2003 року «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», розуміється напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних, публічно-правових відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання дер-

жави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України[4]. У свою чергу, державна політика може бути інтерпретована і як система взаємопов'язаних механізмів, а також інструментів та рішень. Для її втілення, паралельно з процесами становлення підприємницького сектору, сьогодні відбувається формування механізмів його державного регулювання та охорони прав, свобод та законних інтересів громадян, осіб і держави.

Одними з найважливіших завдань та функцій держави є створення правових, економічних, технічних засад функціонування та розвитку ринків телекомунікацій, послуг поштового зв'язку, сфери користування радіочастотним ресурсом України, активізація, інтенсифікація передусім інвестиційної, іноваційної та підприємницької діяльності, за умови забезпечення стабільності національної валюти. Це відповідає Конституції України та реалізується через законодавство про телекомунікації, поштовий зв'язок, радіочастотний ресурс України, податки, зовнішньоекономічну діяльність, антимонопольне законодавство та інші механізми.

Для виконання цих функцій і завдань держава використовує різноманітні механізми та інструменти державного регулювання та впливу на ринок телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, сферу користування радіочастотним ресурсом України, у тому числі і державний нагляд. Якщо співвіднести між собою поняття механізму державного регулювання та інструменту державного регулювання, слід зазначити, що механізм державного регулювання – як складний системний процес, відбувається через застосування інструментів державного регулювання задля забезпечення його дії і досягнення поставленої мети. Такими інструментами державного регулювання можуть виступати засоби, способи, форми та методи державного регулювання.

За спорідненими ознаками *інструменти державного регулювання* можна об'єднати в декілька груп засобів: адміністративні, правові, фінансово-економічні, моніторингу, контролю відповідності, еталонування, інформаційно-комунікаційні та комунікативні, інші.

- Ліцензування, дозвільна система, ліміти, заборони, обмеження, адміністративний примус, вилучення речей (предметів), заходи запобігання, виявлення, припинення (зупинення) правопорушень, надання адміністративних послуг належать до групи *адміністративних інструментів*.
- Процедури з стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки якості, відбору зразків слід віднести до інструментів *групи еталонування*.
- Впровадження норм, інструкцій, правил, порядків, нормативів, штрафів віднесемо до *групи правових інструментів*. До цієї групи пропонуємо також віднести розроблення та затвердження, у встановленому законодавством порядку, нормативно-правових документів, які визначають зміст, послідовність та порядок здійснення окремих процедур (надання/отримання послуг, будівництва, модернізації та експлуатації об'єктів, оформлення документів, впровадження технологій, вимірювання параметрів, здійснення контролю та моніторингу, тощо).
- Усунення дії джерел радіозавад, технічний радіоконтроль, моніторинг параметрів радіозасобів віднесемо до групи *інструментів моніторингу*.
- Перевірки, комплексні та інші заходи державного нагляду доцільно віднести до групи інструментів *контролю відповідності*.
- До *фінансово-економічних інструментів*, зокрема, можна віднести встановлений державою розмір плати за спеціальне використання радіочастотного ресурсу України; за отримання відповідних ліцензій, дозво-

лів, у взаєморозрахунках операторів телекомунікацій, державна тарифна політика щодо інформаційних, телекомунікаційних послуг, послуг поштового зв'язку, фінансово-економічні та інші обмеження.

- Група *інформаційно-комунікаційних та комунікативних інструментів* державного регулювання включає в собі застосування різного роду ресурсів, технологій для впровадження ефективної державної політики, таких як: інформаційно-комунікативного простору управління [8], публікацій, засобів теле-, радіомовлення, документів, практик комунікативного менеджменту, офіційних сайтів суб'єктів державної політики в мережах обміну інформацією та глобальній мережі Інтернет, контент-аналіз матеріалів, здійснення зустрічей, брифінгів, листування, та інші.

Вищезазначені групи інструментів застосовуються Національною комісією з питань регулювання зв'язку України для здійснення державного регулювання ринків телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, сфери користування РЧР України.

Свою регуляторну діяльність НКРЗ впроваджує через розроблення, розгляд, прийняття та оприлюднення, з урахуванням вимог законодавства України, відповідних рішень та розпоряджень, а також через координацію та контроль за здійсненням державного нагляду.

Такі рішення являють собою правові акти, зокрема нормативно-регуляторні акти. Згідно з Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [4] регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регулятором органом нормативно-правовий акт, який, або окремі положення якого, спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регулятором органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який, або окремі положення якого, спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом. Регуляторний акт розробляється за відповідною процедурою, яка включає ряд обов'язкових етапів, серед яких значиться його затвердження, реєстрація та наступне відслідковування ефективності з подальшим коректуванням.

Нормативно-правовими актами НКРЗ в межах наданих повноважень затверджуються, зокрема, заходи науково-технічного забезпечення функціонування та розвитку ринків телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, сфери користування РЧР України. Комісією приймаються такі регуляторні акти, як ліцензійні умови здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, ліцензійні умови користування РЧР, правила та порядки, положення та інструкції, умови надання послуг, отримання або анулювання відповідних дозволів, проекти законів про внесення змін до законів України, проекти Постанов Кабінету Міністрів України у відповідних сферах, а також стосовно правових, організаційних, технічних, комерційних умов здійснення діяльності, щодо досудового вирішення спорів, з забезпечення та проведення заходів державного нагляду, та інші.

Державний нагляд є одним з механізмів адміністративно-правового регулювання НКРЗ, який здійснюється Державною інспекцією зв'язку (далі – ДІЗ), що утворена у 2006 році і діє у складі НКРЗ відповідно до Законів України «Про телекомунікації», «Про поштовий зв'язок», «Про радіочастотний ресурс України» та інших нормативно-правових актів України, і який ми розглянемо у статті [1, 2, 3].

Відмінна риса адміністративно-правового регулювання полягає в тому, що воно має специфічний механізм. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання використовується в теорії для розкриття взаємодії різних елементів адміністративно-правової системи, за допомогою яких здійснюється регуляторний вплив держави на суспільні відносини з метою їх впорядкування.

Механізм адміністративно-правового регулювання – це узятя в єдності система адміністративних і правових засобів, методів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок. До специфіки та основних ознак (рис) механізму адміністративно-правового регулювання слід віднести такі:

1. Є складовою частиною механізму соціального регулювання. Його адміністративно-правова діяльність супроводжується політичним, економічним, етичним та іншим видами механізму соціального регулювання, переплітається з ними.
2. Збирає воедино всі явища правової дійсності, будучи широкою за обсягом категорією, а саме:

- засоби (норми права, суб'єктивні права і юридичні обов'язки, рішення, постанови, приписи та розпорядження суб'єктів владних повноважень, тощо, об'єктивовані в правових актах);
- способи (ліцензування, дозволення, зобов'язування, заборона, адміністративний примус);
- форми (використання, виконання, додержання, застосування).

3. Становить систему адміністративно-правових засобів, способів, форм, що перебувають у взаємозв'язку і взаємодії. Кожна частина механізму адміністративно-правового регулювання знаходиться на своєму місці, виконує специфічні функції. Якість виконуваних ними функцій впливає на роботу інших частин і результат функціонування механізму в цілому.

4. Є динамічною частиною правової системи суспільства. Його рух виражається в стадіях, яким відповідають свої механізми дії. Як і правова система суспільства, механізм адміністративно-правового регулювання являє собою цілісність правової дійсності, визначається закономірностями еволюції суспільства, рівнем розвиненості економіки, політики й культури. Його призначення полягає в приведенні в дію необхідних елементів правової системи, забезпеченні їх «роботи». Від дієвості механізму залежать ефективність адміністративно-правового регулювання, відповідність поведінки учасників публічно-правових відносин розпорядженням юридичних норм, їх рух до задоволення своїх інтересів.

5. Результатом його діяльності є встановлення правопорядку в суспільстві.

Механізм правового регулювання складають елементи, обов'язкові для виконання на окремих його стадіях:

- принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах;
- правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації);
- акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків;
- акти застосування норм права.

Кожний елемент виконує специфічну роль у регулюванні діяльності суб'єктів і суспільних відносин, що виникають на їх основі.

Якщо оцінювати роль державного нагляду як адміністративно-правового механізму в сфері телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, то можна погодитися з його визначенням і як сукупності адміністративних важелів, відповідних заходів державного реагування, запобігання, виявлення та усунення правопорушень, контролю, які використовуються державою для впливу на відповідний ринок чи сферу діяльності.

Правовий аспект застосування таких механізмів полягає в їх відповідності вимогам Конституції України, нормативно-правових актів України та в законності їх здійснення.

В цьому аспекті наші власні висновки кореспондуються з висновками Дубенко О. І., який пропонує розглядати особисту безпеку як елемент адміністративно-правового статусу громадянина, де особиста безпека – це врегульований адміністративно-правовими нормами стан захищеності прав, свобод і законних інтересів особи від чинників і умов, що виникають у результаті вчинення адміністративних правопорушень внаслідок шкідливих природних, техногенних і соціальних явищ дійсності [7]. На нашу думку, дієвим механізмом здійснення державою охорони прав, свобод і законних інтересів особи і є державний нагляд.

Для уточнення понятійних меж, виходячи з власного досвіду та знань, враховуючи напрацювання попередніх дослідників, сформулюємо наступні визначення терміну «державний нагляд» в окремих сферах:

- *державний нагляд в сфері користування радіочастотним ресурсом України* – комплекс заходів, які здійснюються уповноваженими на те органами державної влади і забезпечують законне користування радіочастотним ресурсом України, ввезення з-за кордону, застосування, реалізацію та експлуатацію радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв, дозволених до застосування в Україні, відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України, охорону прав, свобод та законних інтересів громадян, осіб і держави в сфері користування радіочастотним ресурсом України, в межах наданих повноважень;
- *державний нагляд за ринком послуг поштового зв'язку* – комплекс заходів контролю за якістю послуг поштового зв'язку, додержанням суб'єктами ринку послуг поштового зв'язку законодавства України про поштовий зв'язок та інших нормативно-правових актів, стандартів, діючих у сфері надання послуг поштового зв'язку, який здійснюється уповноваженими на те органами державної влади, охорона ними прав, свобод та законних інтересів громадян, осіб і держави в сфері надання послуг поштового зв'язку, в межах наданих повноважень;
- *державний нагляд за ринком телекомунікацій* – комплекс заходів, які здійснюються уповноваженими на те органами державної влади і забезпечують додержання суб'єктами ринку телекомунікацій законодавства, нормативних, нормативно-правових актів України, охорону прав, свобод та законних інтересів громадян, осіб і держави в сфері телекомунікацій, в межах наданих повноважень.

Порядки здійснення державного нагляду за користуванням РЧР України, за ринками телекомунікацій, послуг поштового зв'язку затверджуються НКРЗ.

Статтею 8 Закону України «Про поштовий зв'язок» на Державну інспекцію зв'язку покладається здійснення державного нагляду за ринком послуг поштового зв'язку. При цьому для здійснення таких функцій посадовим особам Державної інспекції зв'язку надано право притягнення в установленому законом порядку до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про поштовий зв'язок. Проте Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), нормативно-правовими актами не врегульовано межі адміністративної відповідальності і порядок притягнення до неї осіб, винних у порушенні законодавства про поштовий зв'язок. Статтею 188–7 КУпАП передбачається лише відповідальність за невиконання законних вимог Національної комісії з питань регулювання зв'язку або посадових осіб Державної інспекції зв'язку щодо усунення порушень законодавства про поштовий зв'язок.

Внаслідок цього в умовах, що склалися, нагальною потребою для суспільства є унормування меж адміністративної

відповідальності та порядок притягнення до неї осіб, винних у порушенні законодавства про поштовий зв'язок та розроблення адміністративно-правового механізму регуляторної політики держави на ринку послуг поштового зв'язку, а саме розгляд і затвердження проекту «Порядку здійснення державного нагляду за ринком послуг поштового зв'язку».

Сьогодні, в умовах стрімкого впровадження інфокомунікаційних технологій в Україні, також постають питання законності ввезення, реалізації радіоелектронних засобів (далі – РЕЗ) та випромінювальних пристроїв (далі – ВП), їх застосування на території України. Ці питання державної політики знайшли своє відображення в Законі України «Про радіочастотний ресурс України», але питання державного нагляду за дотриманням встановлених правил суб'єктами, які здійснюють діяльність, пов'язану із ввезенням в Україну та реалізацією радіоелектронних засобів та/або випромінювальних пристроїв, потребують розроблення та затвердження.

У результаті дослідження виявлено, що в сучасних умовах на шляху досягнення ефективності регулювання державою різних сфер соціального життя, у тому числі ринків телекомунікацій та послуг поштового зв'язку, сфери користування РЧР України, є потреба розроблення нових та удосконалення існуючих державних регуляторних механізмів та інструментів.

Процес здійснення державного нагляду є запорукою ефективності регуляторної політики держави та розвитку сфер телекомунікацій та надання послуг поштового зв'язку, користування радіочастотним ресурсом України, а також сфери інфокомунікації в цілому.

Головним напрямом подальших досліджень є уточнення інструментів та механізмів державного регулювання ринків телекомунікацій, послуг поштового зв'язку, сфери користування РЧР України та розроблення нових підходів, пов'язаних з процесами державного нагляду та адміністрування в зазначених сферах діяльності суспільства.

Література.

1. Закон України «Про телекомунікації», документ № 1280–15, остання редакція від 27.01.2011. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1280-15>.
2. Закон України «Про радіочастотний ресурс України», документ № 2391–17, остання редакція від 01.07.2010. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2391-17>.
3. Закон України «Про поштовий зв'язок», документ № 2759–14, остання редакція від 01.03.2011. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2759-14>.
4. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», документ № 1160-15, остання редакція від 11.09.2003. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1160-15>.
5. «Доктрина інформаційної безпеки України», затверджена Указом Президента України від 08.07.2009 № 514/2009. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/9570.html>.
6. Закон України «Про доступ до публічної інформації», документ № 2939–17, остання редакція від 13.01.2011, набирає чинності. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.
7. Дубенко О. І. Безпека особи в системі особистих прав / О. І. Дубенко // Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України: всеукр. наук.-практ. конф. – Кіровоград, 2008. – С. 68–70.
8. Панчук А. Н. Инфодинамика артефактов управления // Перша міжнародна науково-практична конференція «Відкриті еволюційні системи» (26–27 квіт. 2002 р.). – К. : ВНЗ ВМУРол, 2002. С. 16–25.

Сергій Даниленко

ВИЗНАЧЕННЯ НОВИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ ДО ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ І ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглянуто питання забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади в умовах формування інформаційного суспільства. Визначено напрями, які забезпечують ефективність державного управління в системі «суспільство – засоби масової інформації – влада». Надано практичні рекомендації щодо удосконалення діяльності органів публічної влади направленої на формування діалогової моделі взаємодії із засобами масової інформації у контексті підвищення ефективності державного управління.

Ключові слова: органи публічної влади, засоби масової інформації, відкритість, прозорість, взаємодія, інформаційний простір, інформаційне суспільство, діалогова модель.

Ефективність державного управління залежить від того, наскільки в роботі публічних органів влади будуть запроваджені нові принципи взаємодії у системі «суспільство – засоби масової інформації – влада». В умовах сьогодення вирішальне значення набуває розуміння сучасних управлінських підходів до взаємодії органів публічної влади і засобів масової інформації в умовах формування інформаційного суспільства.

Отже, ґрунтовний науковий аналіз існуючих підходів до організації взаємодії органів публічної влади та засобів масової інформації надасть можливість зосередити увагу на забезпеченні відкритості і прозорості влади.

У наукових дослідженнях із зазначеної проблематики розуміння взаємодії публічних органів влади та засобів масової інформації, розглядається з точки зору удосконалення системи зв'язків з громадськістю, забезпечення відкритості і прозорості влади в умовах формування інформаційного суспільства. Цим питанням присвячені роботи зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема: П. Бурдье, В. Ваккаро, Н. Гнидюк, Н. Дніпренко, М. Дюверже, О. Зуба, В. В. Крамника, Є. В. Осипової, О. С. Панаріна, Г. Почепцова, С. Чукут. Розкриття головного змісту інформаційної взаємодії влади і засобів масової інформації представлено у роботах Б. М. Габричидзе, Ю. А. Дмитрієва, В. С. Комаровського, Е. Ф. Макаревича, О. В. Пикулькіна, А. Г. Чернявського, О. Ф. Шаброва. У згаданих дослідженнях підкреслюється, що ефективність державного управління пов'язана із якістю діалогу у системі «суспільство – влада».

Зазначені вище науковці зробили вагомий внесок у розуміння теоретичних та практичних аспектів державного управління інформаційною сферою, проте поза їх увагою залишилися проблеми взаємодії публічних органів влади і засобів масової інформації в умовах формування інформаційного суспільства.

Нові завдання, які постають перед державним управлінням щодо підтримання діалогу влади і суспільства, забезпечення конституційного права громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами, запровадження суспільного мовлення та світових демократичних стандартів до подання інформації, унеможливлення монополізму на інформаційні джерела ви-

магають послідовності здійснення реформ в інформаційній сфері. Отже, зміцнення авторитету та довіри громадськості до влади в умовах формування інформаційного суспільства залежить від формування інноваційної моделі державного управління, яка побудована на діалоговій взаємодії у системі «суспільство – засоби масової інформації – влада».

Метою статті є розкриття змісту діалогової моделі взаємодії органів публічної влади для розробки практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Дискусія щодо взаємодії суспільства, засобів масової інформації та публічних органів влади відбувається у нашій країні практично з початку проведення адміністративної реформи. Її сутність заключається у пошуку відповіді на запитання: чому владі ніяк не вдається бути достатньо відкритою і прозорою для суспільства, а засобам масової інформації – об'єктивними та чесними.

Існуючі наукові розвідки присвячені виявленню відкритості і прозорості медіа процесів, у межах яких науковці робили спробу з'ясувати закономірності і тенденції обміну інформацією в системі «суспільство – засоби масової інформації – влада» вимагають ґрунтовного дослідження.

Важливість питання обумовлюється тим, що сьогодні засоби масової інформації, як соціальний інститут, представляють собою не просто сукупність організацій, які виконують добровільно взяті на себе визначенні обов'язки відповідно правил, норм суспільних очікувань [4, с. 17]. Ці правила та норми визначаються у вигляді статусу людей, які забезпечують функціонування системи «суспільство – засоби масової інформації – влада».

Термінологічно соціальний інститут має різні трактування. Відповідно одному з них, він представляє відносно стійкі типи та форми соціальної практики, за допомогою яких організується стійкість зв'язків та відношень у межах соціальної організації суспільства. Ці практики визначаються, по-перше, набором специфічних соціальних норм, які регулюють відповідні типи поведінки; по-друге, інтеграцією у соціальну, ідеологічну та ціннісну структури суспільства, що дозволяє здійснити соціальний контроль над інституційними типами дій; по-третє, наявністю матеріальних засобів та умов, які забезпечують успішне виконання нормативних правил та здійснення соціального контролю [2, с. 4–7].

Інакше кажучи, соціальний інститут – це комплекс формальних і неформальних правил, принципів, норм і установок, які забезпечують стійку регламентацію, стабільне функціонування і соціальне регулювання поведінки великих груп людей [9, с. 184].

На думку Е. Гансової, сьогодні соціальні інститути структурують повсякденне життя. Вони сприяють взаємодії між соціальними групами, визначають та обмежують набір альтернатив, які існують у кожної людини [2, с. 4–7].

Такий підхід дозволяє виявити зв'язки у системі «суспільство – засоби масової інформації – влада». Складові цієї системи знаходяться у своєрідному «просторі», утвореному трьома векторами, у якості яких виступають фундаментальні соціально-професійні установки, які визначають загальний характер взаємозв'язків.

Перша з таких установок – вплив, ставить владу та ЗМІ над громадською аудиторією, визначає їх право розглядати громадськість як об'єкт управління (виховання, формування), а себе як носія чи транслятора управлінських програм різного типу та рівня. Друга установка – інформування, ставить владу поряд з громадськістю. У цьому випадку, влада через засоби масової інформації вважає за необхідне надавати громадськості цікаву для неї інформацію, а також допомогу у висловлюванні думок. Третя фундаментальна установка – співучасть, розглядає владу як зацікавленого учасника, який разом з громадськістю шукає рішення на складні життєві проблеми. Головна ідея такого підходу допомагає владі у взаємодії із засобами масової інформації побачити у

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

виклад основного матеріалу

мета

визначення невирішених частин загальної проблеми

громадськості активного учасника вирішення важливих питань. У цьому випадку, органи публічної влади та ЗМІ стають «модератором діалогу». Це означає, що влада та ЗМІ повинні створювати середовище рівноправного діалогу між різними соціальними групами, знаходити шляхи зближення різних соціальних груп. Ця функція є особливою необхідною у суспільстві, яке намагається створити відкритий діалог між суб'єктами і об'єктами управління. Саме така позиція може об'єднати протилежні думки й установки, допомогти знайти шляхи формування інформаційного суспільства.

Сучасна ситуація в Україні вимагає ефективності державного управління, яка у своїй більшості залежить від того, наскільки у діяльність органів публічної влади будуть запроваджені демократичні принципи взаємодії складових системи «суспільство – засоби масової інформації – влада». Вирішальною при цьому залишається проблема управління суспільними відносинами за допомогою інформації, а саме досягнення ідентичності між об'єктивними і суб'єктивними факторами державного управління [6, с. 38].

Об'єктивні потреби суспільного розвитку на сучасному етапі органічно поєднані з необхідністю формування нового типу державного управління, розробки стратегії взаємовідносин між державою та суспільством, яка побудована на основі діалогових, партнерських інформаційно-комунікативних відносин. У зв'язку з цим зростає потреба у створенні нових форм взаємодії у системі «суспільство – засоби масової інформації – влада», у розширенні можливостей запровадження та використання новітніх інформаційних технологій в управлінській діяльності з точки зору удосконалення системи зв'язків з громадськістю, забезпечення відкритості і прозорості влади в умовах формування інформаційного суспільства [11, с. 42].

Корисними для корегування управлінської діяльності є результати соціологічного опитування населення різних регіонів України та експертного опитування державних службовців, яке було проведено Інститутом досліджень регіонального розвитку України.

Отримані дані говорять про те, що українські громадяни виступають за верховенство закону, розглядають це одночасно як необхідну умову демократії з чим важко не погодитися. Причому під демократією (57,3%), вони розуміють також участь громадян у прийнятті рішення органами влади (54,4%), відкритість органів влади (59,7%), громадські ініціативи населення, контроль з боку суспільства та засобів масової інформації за діяльністю владних структур – (56,4% респондентів) [7].

Достатньо висока ступінь потреби у відкритості владних структур, на жаль, мало співпадає з реальною участю громадян у діяльності цих структур. Діалогова модель взаємодії суспільства, засобів масової інформації та влади передбачає пріоритет інтересів суспільства, з правом кожної особистості бути почутим. У свою чергу більшість українських громадян не готові до того, щоб зробити наступний крок та включитися у роботу органів публічної влади. Низька активність громадськості у питаннях співробітництва з структурами влади у чималій ступені залежить й від роботи засобів масової інформації. Відповідно даним дослідження більшість засобів масової інформації працюють, перш за все на себе, своє керівництво, комерційні структури. При цьому 48,8% респондентів впевнені, що одним із факторів недовіри до ЗМІ є відсутність у них можливості впливати на рішення влади (7,1% опитаних вважає, що така можливість існує, 26,6 – існує лише в окремих випадках; 61,2% вважають, що такої можливості не існує взагалі) [7].

У свою чергу більшість державних службовців (64,5%) не усвідомлюють відсутності відкритості та прозорості діяльності владних структур та не мають достатньо чіткого уявлення про ту систему заходів, які можуть сприяти вирішенню цієї проблеми. Це в першу чергу стосується як чіткого регулювання процедур прийняття управлінських рішень, так і безпосередньо інформаційної складової [7]. Сьогодні

значна частка державних службовців готові до відкритості у відношеннях до громадськості, мають уявлення, про те, як це зробити. Головним при цьому залишається навчити ефективно використати інноваційні форми роботи.

На жаль, але у своїй більшості владні структури сприймають принцип відкритості та прозорості лише як просте інформування, доведення до відома громадян прийнятих рішень, але не як необхідну умову сумісних зусиль щодо вирішення проблем. Про це свідчать наступні соціологічні дані: 21,5% опитаних держслужбовців відзначають необхідність більш тісної співпраці з громадянами та їх об'єднаннями; 15% держслужбовців вважають важливим посилення громадського контролю за діяльністю держслужби та влади в цілому [7].

Отже, першим кроком у цьому напрямі повинна стати інформаційна діяльність органів публічної влади, яка передбачає формування позитивного відношення й впевненості в успіху чіткої взаємодії складових системи «суспільство – засоби масової інформації – влада».

Складність та протиріччя процесів, які відбуваються у нашому суспільстві зумовлюють зменшення діалогової взаємодії владних структур з громадськістю, а також скорочення каналів зворотнього зв'язку, що у свою чергу сприяє виникненню недовіри громадськості до владних структур. В той же час до незмінних пріоритетів адміністративної реформи європейських країн відносяться забезпечення належного рівня відкритості, прозорості для громадян, суспільного контролю за діяльністю державної служби. Вважається, що відкритість влади охоплює три головні елементи: прозорість (transparency), – перебування під публічним контролем; доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди; чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness) [10, с. 85].

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж термін «прозорість» й передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів публічної влади за допомогою ЗМІ з громадськістю. Домінування недемократичного типу взаємодії між владою та засобами масової інформації, полягає у намаганні влади підпорядкувати собі мас-медіа шляхом принципової зміни основних засад відносин між ними, що завдає шкоди здійсненню прав і свобод громадян [5, с. 47].

Сучасні реалії вимагають зміни місця та ролі засобів масової інформації. Незалежні за реальним статусом та об'єктивні ЗМІ не можуть бути інструментом влади, якій властиві окремі недемократичні риси і авторитарні методи управління. У випадку, коли засоби масової інформації виконують невласливу їм роль, представники влади та бізнесу використовують їх для підвищення власного впливу. Досить розповсюдженим при цьому є те, що у своїй більшості для реальних власників ЗМІ медійний бізнес не є основним та пріоритетним, тобто володіння ним не передбачає отримання прибутку як основної цілі господарської діяльності. Як наслідок, перед окремими засобами масової інформації ставляться завдання, пов'язані не з інформуванням громадськості, а із задоволенням амбіцій та інтересів своїх власників.

Тож головними умовами уникнення негативних наслідків маніпулятивного використання потенціалу засобів масової інформації є: по-перше, відкритість та прозорість для громадського контролю системи державного управління; по-друге, наявність стабільних економічних можливостей діяльності засобів масової інформації й прозорість системи медіа-власності; по-третє, приватизація тих засобів масової інформації, які перебувають у державній чи комунальній власності; по-четверте, створення ефективної системи суспільного телевізійного та радіомовлення.

Відкритість та прозорість у діяльності органів публічного управління, повинна розглядатися саме у контексті соціальної ефективності державного управління, а також можливості інститутів влади до змін, які відбуваються у сус-

пільстві. Необхідність адаптації системи державного управління до зміни соціальних умов поглиблюється вимогами постійного підвищення ефективності й результативності діяльності державних службовців. Це, у свою чергу, вимагає від них прийняття відповідних управлінських рішень, а також якості наданої громадськості інформації, адже величезна кількість формальних та неформальних параметрів, різко підвищують складність аналізу й моделювання ситуації під час прийняття та з'ясування управлінських рішень на всіх рівнях владних відношень.

Ефективна взаємодія органів публічної влади, засобів масової інформації можлива лише при зміні характеру інформаційних зв'язків між ними. Підтвердженням цьому є об'єктивна потреба постійних змін та розвитку, які вступають у протиріччя з існуючими бюрократичними традиціями владних структур та їх презентації у засобах масової інформації. У сучасних умовах жорстка ієрархія, централізоване управління та захист вузьких інтересів повинні уступити місце постійній взаємодії громадян, публічних органів влади та засобів масової інформації. Саме такі інформаційні відносини дозволяють зводити діяльність владних структур на випередження, генерувати та реалізовувати нові ідеї [1, с. 87].

Об'єктивні потреби суспільного розвитку на сучасному етапі органічно пов'язані з необхідністю формування нового типу державного управління, відпрацювання нової стратегії взаємовідносин між державою та суспільством, побудованих на основі діалогових партнерських відносин. Прикладом цьому є країни розвинутої демократії, де сьогодні представники влади формують стійку систему відносин відповідних інститутів та структур. В той же час у сучасному українському суспільстві продовжують зберігатися авторитарні моделі управління, влада не завжди спроможна адекватно реагувати на важливі демократичні імперативи часу, а «громадянське суспільство» неспроможне самостійно без допомоги держави і влади відповісти на цей виклик.

Разом з тим, сьогодні в Україні, спостерігаються деякі тенденції формування демократичної моделі управління, яка характеризується утвердженням нових цінностей та установок у суспільстві. Важливо підкреслити, що завдяки взаємодії органів публічної влади та засобів масової інформації встановлюється та підтримується спілкування, взаєморозуміння, співробітництво, а також соціальне партнерство та активний діалог. Перехід до інформаційного суспільства обумовлює особливу роль засобів масової інформації, як важливого соціального інституту та системоутворюючого елемента інформаційного простору [11, с. 35].

Засоби масової інформації відіграють визначальну роль у демократичному суспільстві, у формуванні суспільної думки. Вважаючись часткою соціального контролю, засобом утвердження у суспільстві культурних стандартів, вони виступають як компоненти системи взаємодії «багатоцільового призначення» та є важливим інструментом впливу і формування суспільної свідомості, які мають чималий вплив на стан політичної, економічної, оборонної та інших структур суспільства [4, с. 73].

В той же час сучасні засоби масової інформації включено до боротьби за владу, у першу чергу у сфері забезпечення контролю над громадською думкою. Наслідком цього є, з одного боку, втрата довіри до засобів масової інформації громадянського суспільства, а також спроби обмеження їх реального впливу з боку держави.

З цього приводу у різних наукових працях існують різноманітні, іноді протилежні точки зору. Достатньо розповсюдженою є думка про те, що у наш час підпорядкувати собі засоби масової інформації – це все одно, що підпорядкувати собі громадську думку й суспільство у цілому. Позиція впливу, відповідно якої обсяг негативної інформації у засобах масової інформації досягає своєї «критичної маси», впливає на менталітет всього суспільства, його цінності, створює загрозу перетворення ЗМІ у постійне джерело соціальної напруги (деструкції) [8, с. 57–62].

Враховуючи те, що взаємодія засобів масової інформації і органів публічної влади – це процес, який має достатньо багато протиріч, саме він повинен забезпечувати прозорість та відкритість інформаційної сфери суспільства, стійкий розвиток особистості. Протиріччя й конфлікти засобів масової інформації і влади можуть й повинні бути вирішені за допомогою відпрацювання адекватного управлінського інструментарію, який повинен регулювати положення суб'єктів інформаційної взаємодії. Засоби масової інформації та владні структури виконують у суспільстві безліч функцій, й відповідно, мають спільні точки порозуміння. Правова, економічна, політична, моральна регуляція й саморегулююча діяльність ЗМІ та органів публічної влади повинні забезпечити ефективну взаємодію у межах всього українського суспільства. Досить важливим при цьому залишається:

- визначення проблеми взаємодії органів публічної влади і засобів масової інформації для забезпечення відкритості й прозорості розвитку інформаційної сфери суспільства;
- необхідність вирішення конфліктних ситуацій, які виникають між владою та засобами масової інформації;
- потреба у напрацюванні адекватного управлінського інструментарію, для регулювання суб'єктів інформаційної взаємодії.

Сьогодні неможливо розглядати засоби масової інформації, не враховуючи суспільних відносин, соціальної взаємодії, управління соціальними процесами, адже орієнтація тільки на технократичне та економічне вирішення проблем формування інформаційного суспільства може негативно відобразитися на соціально-психологічному здоров'ї соціуму.

Водночас є очевидним, що в умовах відсутності взаємодії органів публічної влади і ЗМІ у суспільстві виникає проблема створення єдиного інформаційного простору, яка істотно впливає на систему державного управління. Якісне оновлення системи державного управління вимагає формування на якісно новому рівні взаємодії у системі «суспільство – засоби масової інформації – органи публічної влади».

Отже, позитивні перспективи розвитку інформаційного простору на передбачуване майбутнє, характер відносин у системі «суспільство – засоби масової інформації – влада» вбачаються автором у дотриманні демократичних принципів і правил взаємодії між цими суспільно-політичними інститутами. Основним пріоритетом державного управління повинно стати чітке визначення критеріїв взаємовідносин влади та засобів масової інформації, впровадження механізмів постійного громадського контролю над прозорістю прийняття рішень. Лише в такому разі можна вести мову про ефективність державного управління, про реальність проведення адміністративної реформи в Україні.

Відкритість та прозорість у діяльності органів публічної влади залежить від спроможності цього інституту до інноваційних змін у системі «суспільство – засоби масової інформації – влада». В інформаційному суспільстві створюються нові форми соціального спілкування, інноваційні парадигми державного управління. Ефективна інформаційна діяльність у системі державного управління, побудована на діалоговій моделі взаємодії, дозволяє суб'єкту управління приділяти увагу функціонуванню й розвитку соціального об'єкта відповідно кожній конкретній ситуації.

Перспективи подальших розвідок. Подальші розвідки порушеної нами в статті проблеми вбачаються у пошуку нових та удосконаленні існуючих механізмів забезпечення відкритості і прозорості органів публічного управління.

Література.

1. Буари Ф. А. Паблик рилейшнз или стратегия доверия / Ф. А. Буари. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 177 с.
2. Гансова Є. А. Сучасна соціальна та гуманітарна політика в контексті соціологічної науки / Є. А. Гансова. – Одеса: Видавництво ОФУАДУ, 2000. – 68 с.

3. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк – К.: Міленіум, 2002. – 240 с.

4. Гриценко О. М. Мас-медіа у відкритому інформаційному суспільстві й гуманістичні цінності / О. М. Гриценко – К.: ВПЦ «Київський університет», 2002. – 203 с.

5. Кін Дж. Мас-медіа і демократія / Джон Кін. – К.: К.І.С., 1999. – 134 с.

6. Илларионов С. И. Власть информации / С. Ларионов – М.: Мысль, 2003. – 236 с.

7. Опитування: Довіра органам державної влади і її представникам: ступінь, чинники і причини / за матер. Інституту досліджень регіонального розвитку України. – Режим доступу: <http://idrru.zenako.ua/press.html>

8. Петренко В. П. Комплекс підпорядкованості, або становлення ЗМІ в незалежній Україні / В. П. Петренко – К.: Віче, 2001. – 232 с.

9. Соціологічна енциклопедія / Уклад. В. Г. Городяненко – К.: Академвидав, 2008. – 456 с.

10. Стандарти Ради Європи у сфері медіа / Пер. з англ. – К.: IREX Y – Медіа, 2005. – 175 с.

11. Чиж І. С. Україна: шлях до інформаційного суспільства / І. С. Чиж – К.: Либідь, 2004. – 287 с.

Пенсійне забезпечення – один з найважливіших видів матеріального забезпечення осіб при настанні певних життєвих умов.

Загострення проблем реалізацією права громадян на пенсійне забезпечення в Україні – закономірність, обумовлена сукупністю економічних, соціальних і політичних умов розвитку українського суспільства. Основна причина перегляду основ пенсійного забезпечення – погіршення демографічної ситуації, в якій відбуваються всі економічні проблеми суспільства. В зв'язку з цим вимагає зміни і структура правового механізму реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення.

В даний час перетворення основ системи пенсійного забезпечення в Україні проводиться в рамках пенсійної реформи. При цьому основними параметрами, що підлягають оновленню, є:

- механізм правового регулювання реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення;
- економічний механізм накопичення, акумуляції і розподілу фінансів системи пенсійного забезпечення;
- соціальний механізм, що виражає система пенсійного забезпечення.

Останнім часом з'явилося чимало праць, присвячених правовому контексту функціонування системи пенсійного забезпечення. Проблеми пенсійного забезпечення постійно знаходяться у центрі уваги правової науки. Їх дослідженням займалися і займаються такі вчені-юристи, як: С. С. Алексєєв, В. М. Андріїв, В. С. Андрєєв, Є. І. Астрахан, В. А. Ачаркан, Б. Є. Баєв, Я. І. Безугла, М. Д. Бойко, Н. Б. Болотіна, В. Я. Бурак, В. С. Венедіктов, Г. С. Гончарова, О. Д. Зайкін, Р. І. Кондратьєв, Л. І. Лазор, П. І. Мінюков, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, С. М. Синчук, І. Сироти, А. В. Скоробагатко, Б. І. Шашків, Б. С. Сличинський, Г. В. Сулейманова, В. О. Тарасова, Є. Г. Тучкова, Я. М. Фогель, Н. М. Хуторян та інші.

Так, у курсі лекцій І. Сироти «Право пенсійного забезпечення в Україні» [6] розглядаються основні категорії і система пенсійного права, джерела пенсійного права та діяльність Пенсійного фонду (порядок його формування та використання) й інших органів, які здійснюють пенсійне забезпечення (їхні функції зі здійснення пенсійного забезпечення); основні принципи пенсійного права, пенсійні правовідносини; різні види пенсій.

Поняття, предмет та систему права соціального забезпечення аналізують у своєму навчальному посібнику С. Синчук та В. Бурак [5]. Разом із аналізом соціально-забезпечувальних правовідносин, соціальних ризиків, системи страхових відносин в Україні, державних соціальних пільг та допомоги, в окремих розділах розглядаються різноманітні аспекти страхових пенсій, правового регулювання державних пенсій. Законодавчу базу пенсійного забезпечення аналізують також Шевчук П. та Берік З. [8, с. 8–15].

Загальні аспекти пенсійного забезпечення розглядає група авторів (В. Н. Грушко, О. В. Бевзенко, О. В. Красота, С. М. Лаптев, О. С. Любунь, І. І. Рулік, К. В. Павлюк, К. В. Рясна, Т. І. Шпильова), які складність даної теми пояснюють безліччю законних та підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюються відносини з приводу порядку стягнення, нарахування та виплати пенсії, а також підстав призначення, перегляду та сплати пенсії. Також зазначається, що численні норми на виконання пенсійних зобов'язань майже кожен рік змінюються іншими законодавчими актами [1, с. 26].

Аналіз наявної вітчизняної літератури показує, що у вивченні проблем пенсійного забезпечення в основному переважають дослідження економічного і правового характеру.

На такі численні підходи до розгляду питань специфіки і особливостей управління системою пенсійного забезпечення, адміністративно-правовій організації ме-

УДК 347.464

Анатолій Дарієнко

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті досліджується правовий механізм управління системою пенсійного забезпечення. Аналізуються види нормативно-правових актів пенсійного забезпечення, форми регулювання пенсійних правопорушень. Розглядаються проблемні моменти функціонування правового механізму та обґрунтовується комплексний підхід їхнього вирішення, в тому числі і за рахунок системи управління пенсійним забезпеченням.

Ключові слова: пенсійна система, механізми управління функціонуванням пенсійної системи, правовий механізм управління системою пенсійного забезпечення.

постановка проблеми

Система пенсійного забезпечення, що склалася в Україні, має цілий ряд істотних недоліків і, головне, не забезпечує виконання зобов'язань держави перед пенсіонерами.

Необхідність швидкого проведення пенсійної реформи диктується декількома умовами і обмеженнями. Безкризове існування пенсійної системи, побудованої за принципом «солідарності поколінь», як правило, забезпечується при дотриманні відповідної пропорції. Вже нині у пенсійній системі України на 10 платників внесків припадає 9 пенсіонерів, а за незмінності рівня участі населення у пенсійному страхуванні до середини 2020 років кількість пенсіонерів може перевищити кількість платників.

В даний час система пенсійного забезпечення України знаходиться на перехідному етапі, тому потрібне опрацювання всіх параметрів її функціонування.

© Дарієнко А.О., 2011.

аналіз останніх досліджень і публікацій

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

ханізму реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення поки не приділялося достатньої уваги, даний аспект не став об'єктом цілісного наукового дослідження. Мета статті – розкрити особливості правового механізму управління в системі пенсійного забезпечення, обґрунтувати шляхи удосконалення його реалізації.

В процесі проведення реформи пенсійної системи видозмінюються принципи пенсійного забезпечення, його види і форми, комплекс органів, керівників системою. З'являються інструменти оптимізації управління системою пенсійного забезпечення. Всі ці інструменти в даний час опрацьовуються в законотворчій діяльності держави і в практиці роботи відповідних органів. Заходами щодо вдосконалення механізму правового регулювання реалізації прав громадян України на пенсійне забезпечення можна назвати активізацію нормотворчої діяльності, в основному за напрямом удосконалення фінансових механізмів системи в правових актах різного рівня, і, в цілому, повну правову урегульованість даного питання.

На сучасному етапі формування правового механізму реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення провідне місце повинні зайняти правові засоби. Зроблено це повинно бути через застосування тих адміністративних форм і методів, які реально сприяють задоволенню інтересів кожного конкретного одержувача пенсії. У пенсійному правовідношенні його процедурна і матеріальна складові регулюються нормами права соціального забезпечення:

- збір і акумуляція на ці цілі;
- процедура призначення і перерахунку пенсій;
- питання функціонування сектору недержавного пенсійного забезпечення;
- порядок застосування заходів відповідальності за адміністративні правопорушення в цій сфері;
- порядок вирішення спірних питань в діяльності органів пенсійного забезпечення.

Формами регулювання пенсійних правовідносин в даний час в світлі перетворень, що проводяться, є: правові форми – видання правових і індивідуальних актів, укладення адміністративних договорів, індивідуальний (персоніфікований) облік в системі обов'язкового пенсійного страхування, вдосконалення автоматизованої бази в рамках створення єдиної автоматизованої системи управління. А також: ліцензування і контроль (особливо яскраво виявляються в діяльності недержавних пенсійних фондів), фінансування і оподаткування.

Правовий механізм грає важливу роль, хоча б з огляду на те, що серед причин кризи галузі можна назвати наслідки реалізації розробленого у 1993 році законопроекту «Основи загальнообов'язкового державного соціального страхування», який був прийнятий Верховною Радою України у січні 1998 року. Найбільш вагомим недоліком цього Закону Ю. Діденко називає те, що він ігнорує демографічний фактор під час створення пенсійної системи [3, с. 69–70]. На ту добу старіння населення не було усвідомлене українськими політиками як соціальний феномен, з яким потрібно рахуватись при побудові пенсійної системи. Демографічну ситуацію тоді трактували однобоко: наслідком її погіршення був дефіцит трудових ресурсів. Тому зміни у пенсійному законодавстві відбувались у напрямі підвищення матеріального стимулювання зайнятості пенсіонерів. Через це все українське населення похилого віку (як працююче, так і непрацююче) до цього часу знаходиться на утриманні держави.

Види нормативно-правових актів, що регулюють пенсійні відносини, прийнято розрізняти за органами, що їх приймають, а їхній зміст визначений Конституцією України. Такими видами нормативно-правових актів є:

- Закони України, які мають вищу юридичну чинність стосовно до інших нормативно-правових актів, визначають їхній характер і в значній мірі зміст;

- Укази Президента України, які по своїй важливості вважаються другим після законів видом нормативних актів. Джерелами пенсійного права є ті укази, у яких містяться правові норми, що регулюють відносини по пенсійному забезпеченню. Одним з перших указів у цій сфері був Указ Президента України від 27 грудня 1991 р. «Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін» [7], яким, уперше після прийняття Закону «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., був збільшений розмір державних пенсій, призначених до 1 січня 1992 р. на 100 відсотків. У 1991–1996 рр. був прийнятий цілий ряд указів про адресну допомогу з боку держави малозабезпеченим непрацездатним громадянам, про підвищення розмірів сукупного доходу і цільової грошової допомоги малозабезпеченим громадянам, про статус ветеранів військової служби, гарантіях їхнього соціального захисту і інші. У правовому полі указів і розпоряджень Президента України мають місце акти організаційно-правового характеру, що передбачають поліпшення діяльності органів соціального захисту населення і їхнє фінансування;
- міжнародні договори (угоди), які Україна уклала з рядом закордонних країн чи приєдналася до них, чи в порядку правонаступництва, підтвердила свої зобов'язання щодо міжнародних договорів колишнього СРСР про співробітництво в сфері соціального забезпечення і на який дана згода Верховної Ради України;
- Постанови Кабінету Міністрів України. Ці акти відносяться до категорії підзаконних актів і приймаються на основі й у виконання законів і Указів Президента України. Однак під законність нормативних актів Кабінету Міністрів України зовсім не означає, що цей орган вправі видавати акти лише по тих питаннях, що якоюсь мірою регулюються законом. Повноваження Кабінету Міністрів України значно ширші. Кабінет Міністрів України видає різні акти. Одні з них приймаються за доручення Верховної Ради, Президента України, інші – без таких доручень, якщо дозвіл даного питання не відноситься виняткової компетенції Верховної чи Ради Президента України. Це повною мірою відноситься і до нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в області пенсійного забезпечення непрацездатних громадян. За дорученнями, що містяться в законах і постановах Верховної Ради України, Кабінет Міністрів прийняв ряд рішень про створення Пенсійного фонду України, про затвердження Положення про Міністерство соціального захисту населення України, Положення про медико-соціальну експертизу; визначив порядок відрахування коштів на соціальне страхування і пенсійне забезпечення, а також механізм коректування і перерахунку державних пенсій до введення в чинність Закону України «Про пенсійне забезпечення». Кабінет Міністрів України видав нормативно-правові акти з питань пенсійного забезпечення й обов'язкового особистого страхування військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, прокуратури і митних органів. Велику групу нормативно-правових актів складають Постанови Кабінету Міністрів України про пенсійне забезпечення за вислугу років, про пільгові умови виходу на пенсію окремих категорій працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими і важкими умовами праці, нарахування і підтвердження виробничого стажу;
- роз'яснення Міністерства соціальної політики України. По характеру нормативного змісту їх можна розділити на дві групи. До першої відносяться роз'яснення, видані Міністерством відповідно до надано-

го йому Верховною Радою України правом давати роз'яснення з питань застосування Закону України «Про пенсійне забезпечення» (як офіційне тлумачення норм пенсійного забезпечення). Роз'яснення другої групи носять управлінсько-методичний характер і видаються Міністерством у межах своєї компетенції у формі наказів і інструкцій з питань діяльності підлеглих йому органів соціальної захисту населення, що входять у систему Міністерства;

- інші нормативно-правові акти. До їхнього числа відносяться акти, прийняті іншими центральними органами, є джерелами пенсійного права: окремі акти, видані Міністерством охорони здоров'я, Міністерством праці України, Міністерством фінансів, Національним банком і Пенсійним фондом України.

Крім того, у пенсійному праві функціонує незначна кількість локальних нормативних актів, прийнятих підприємствами й організаціями в порядку стимулювання трудової діяльності громадян. Такі акти характерні для колективних сільгосппідприємств, творчих організацій (театрально-видовищних колективів, об'єднань композиторів і письменників).

Основним законодавчим актом, який формує всю систему пенсійного забезпечення громадян є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», прийнятий Верховною радою України 9 липня 2003 р. Він визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, передбачених цим Законом, а також регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам, передбаченим цим Законом.

Закон містить 15 розділів і 113 статей, у яких комплексно врегульовано всі питання, пов'язані з функціонуванням системи пенсійного страхування, – від визначення суб'єктів (учасників) цієї системи, їхніх прав та обов'язків до порядку сплати страхових внесків, здійснення пенсійних виплат, механізму управління цією системою.

Згідно зі статтею 4 закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», законів, якими встановлюються умови пенсійного забезпечення, відмінні від загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів і нормативно-правових актів, ухвалених відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні [4].

Донедавна всі ці питання регулювалися різними законодавчими (а іноді підзаконними) актами, які належали до різних галузей права. Наприклад, умови та розміри пенсій визначалися Законом «Про пенсійне забезпечення», питання обов'язкових платежів до Пенсійного фонду – Законом України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», механізм управління пенсійною системою взагалі не було врегульовано на законодавчому рівні.

Виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються:

- види пенсійного забезпечення;
- умови участі в пенсійній системі чи її рівнях;

- пенсійний вік для чоловіків і жінок, з досягненням якого особа має право на пенсійні виплати;
- джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення;
- умови, норми та порядок пенсійного забезпечення;
- організація та порядок управління в системі пенсійного забезпечення.

Аналіз пенсійно-забезпечувальних правовідносин дає підстави вважати, що велика цього виду правовідносин участь в них громадян, з одного боку, і держави, з іншого. При цьому держава управляє процесом пенсійного забезпечення, незалежно від його і форми.

Наявність стосунків влади – підпорядкування, що адміністративно-правове регулювання, у свою чергу, надає можливість говорити про категорію адміністративно-правової організації механізму управління системою пенсійного забезпечення.

Насамперед це зумовлено специфікою держави, як суб'єкта пенсійно-забезпечувальних правовідносин, що залежить від і форми пенсійного забезпечення. У напрямі від державного до недержавного пенсійного забезпечення посилюється контролююча складова державного управління, і навпаки – зменшується рівень зобов'язань держави щодо фінансування пенсійних виплат. Середню позицію держава займає в системі державного (обов'язкового) пенсійного страхування.

На наш погляд, управління пенсійним забезпеченням виступає як система соціальної взаємодії суб'єктів пенсійних стосунків в цілях оптимального функціонування і розвитку сфери пенсійного забезпечення за допомогою здійснення управлінських стосунків в даній сфері. При цьому в управлінні системою пенсійного забезпечення можна виділити три рівні: національний, регіональний і місцевий.

Важливим завданням реформування пенсійної системи є створення системи управління пенсійним забезпеченням, що, по-перше, ефективне управління фінансами, по-друге, безумовно і в повному реалізацію пенсійних прав громадян, і, по-третє, контроль суспільства і держави за функціонуванням пенсійної системи. Система управління пенсійним забезпеченням, що склалася на сьогодні, не задовольняє жодної з сформульованих вимог.

Друга особливість управління досліджуваною сферою полягає в недостатньому визначенні комплексу органів, що є суб'єктами управління системою пенсійного забезпечення.

Необхідний постійний контроль за повною і точною реалізацією кожного етапу реформи, щодо вдосконалення комплексу органів управління системою пенсійного забезпечення і структур, що спостерігають за процесом. Звітність про всі напрями роботи в даній сфері повинна носити не тільки фінансовий характер.

У цьому плані також необхідно створити набір гарантій того, що до 2020–2025 року нова система реально почне працювати, не дивлячись на можливу зміну політичних сил держави, що може мати місце в цей період. На сьогодні таких гарантій практично немає – інститут пенсійного забезпечення практично на 100% залежить від рівня розвитку політики, економіки і демографічних умов, що існують в суспільстві.

Визначення місця і ролі держави в пенсійному забезпеченні в світлі проведення реформи принципів, видів і форм пенсійного забезпечення основну специфіку управління системою пенсійного забезпечення, яка повинна враховуватися при підготовці і виконанні управлінських рішень в цій сфері.

2. Пропонується підвищувати рівень інформаційного забезпечення щодо всіх змін, які проводяться в системі пенсійного забезпечення, оскільки успіх проведення перетворень залежить від формування стійкої масової правосвідомості, правової культури особи, соціальних груп і всього суспільства в цілому.

Література.

1. Грушко В. Н., Грушко Н. В., Бевзенко О. В., Красота О. В., Лаптев С. М., Любунь О. С., Рулік І. І., Павлюк К. В., Рясна К. В., Шпильова Т. І. Пенсійна система України. – За редакцією доктора економічних наук, професора Грушка В. І. Навчальний посібник. – Київ, «Кондор», 2006. – С. – 26.
2. Дарієнко А. О. Механізми державного управління пенсійною системою України в умовах кризи // Матеріали міжнародної конференції «Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст (15–16 травня 2009 р., м. Дніпропетровськ). – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2009. – С. 242–243.
3. Діденко Ю. Ю. Соціально-економічні особливості системи пенсійного забезпечення в умовах перехідної економіки. – 08.01.01 – Економічна теорія Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського «ХАІ». – Харків – 2003. – 200 с.
4. Зайчук Б. О., Зарудний О. Б., Березіна С. Б., Александров В. Т., Недбаєва С. М. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Навчальний курс. – «АВТ», Київ, 2005. – С. 58–61.
5. Синчук С., Буряк В. Право соціального забезпечення України: Навч. Посіб. / К. : Т-во «Знання», КОО, 2003. – 306 с.
6. Сирота І. «Право пенсійного забезпечення в Україні». – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 512 с.
7. Указ Президента України від 27 грудня 1991 р. «Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін» // Урядовий кур'єр. – 1992. – 1 січня.
8. Шевчук П., Берік З. Пенсійне забезпечення. – Л., 2002. – 56 с.

УДК 332.12

Ія Дегтярьова

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ: ЕВОЛЮЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано підходи до формування державних механізмів регіонального розвитку у радянський період та в незалежній Україні. Узагальнено основні механізми регіонального розвитку, які застосовувались в Україні, з'ясовано їх еволюцію та ключові проблеми.

Ключові слова: територіальний підхід, регіональна політика, спеціальні економічні зони, міжрегіональне співробітництво, вирівнювання регіональних диспропорцій, координація регіонального розвитку, стимулювання розвитку регіонів.

Дослідження питання еволюції механізмів регіонального розвитку в Україні дозволяє з'ясувати позитивні і негативні аспекти практики їх застосування, напрями подальшого удосконалення, а також способи уникнення проблем і суперечностей у впровадженні нових механізмів, які необхідні у зв'язку із посиленням впливу світового господарства на функціонування українських регіонів, а також наявністю ряду соціальних та економічних проблем.

© Дегтярьова І.О., 2011.

На сьогодні тематика управління регіональним розвитком є однією з найбільш популярних у науці державного управління. Питання формування, впровадження і удосконалення механізмів регіонального розвитку розглядалися у працях З. Варналія, В. Воротіна, О. Коротич, В. Куйбіди, В. Мамонової, А. Ткачука, В. Чужикова. Цими та іншими науковцями зроблено значний внесок у формування теоретико-методологічних засад механізмів регіонального розвитку, визначення сутності та складових цих механізмів, основних понять, що пов'язані з їх застосуванням, а також з'ясування проблем їх практичної реалізації. Але для розробки нових ефективних механізмів регіонального розвитку необхідне також дослідження еволюції механізмів, які застосовувались в Україні.

Мета статті – з'ясувати еволюцію механізмів забезпечення регіонального розвитку, а також підходи до їх формування, що застосовувались в Україні від радянських часів і до сучасного періоду.

Насамперед, слід відмітити, що у часи СРСР Україна не мала можливості формувати власну регіональну політику, вона сама виступала як своєрідний регіон щодо великої радянської держави. Хоча територіальний підхід не є новим для Української держави. М. Г. Чумаченко у своїй монографії «Регіональне і місцеве самоврядування», яка вийшла в світ у 1992 р., з'ясував, що в СРСР на різних етапах його розвитку застосовувались і територіальний підхід, і галузевий підхід [10, с. 11–17]. Так, у 20-ті роки в управлінні економікою застосовувався територіальний підхід, оскільки вирішити значну кількість місцевих проблем з центру було неможливим. В цей період у кожній губернії були створені Ради народного господарства, які координували діяльність державних та приватних підприємств і відповідно впливали на їх дії. У 1932 р. республіканські, обласні та крайові Ради народного господарства були перетворені в наркомати або управління легкої промисловості і працювали під керівництвом і контролем місцевих органів влади. З цього часу і до 1957 р. використовувався галузевий принцип управління, тобто управління розвитком народного господарства було централізоване.

У 1957 р. була здійснена реорганізація в управлінні промисловістю і будівництвом по територіальному принципу. В усіх республіках колишнього СРСР знову утворювались Ради народного господарства, яким були підпорядковані усі підприємства різних галузей промисловості та будівництва. Але вже у 1965 р. раднаргоспи були ліквідовані, замість них були створені галузеві міністерства. З цього періоду починається посилення централізації в управлінні економікою, яке триватиме аж до ліквідації СРСР. Раднаргоспи починають розглядатись державою у негативних аспектах. Разом з тим, М. Г. Чумаченко доводить їх ефективність, що підтверджується суттєвим збільшенням кількості промислових підприємств та їх продуктивності [там же, с. 15–16]. Негативним результатом ліквідації раднаргоспів для подальшого регіонального розвитку стало те, що коли партійні органи відійшли від розв'язання економічних проблем територій, місцеві Ради народних депутатів вже не мали досвіду та відповідних структур управління регіональною економікою.

Після набуття незалежності Української держави її «стартові умови» характеризувались недосконалою галузевою структурою територіальних комплексів, неефективним використанням місцевих ресурсів, надмірним забрудненням навколишнього середовища, однобічною спеціалізацією господарств окремих міст, монополізацією господарських структур, значною часткою військово-промислового комплексу [2, с. 23]. Як результат, за період економічного спаду, який тривав в Україні дев'ять років, починаючи з 1991 р. аж до 1999 р., валовий внутрішній продукт скоротився на 56%, промислова продукція – на 42%, сільськогосподарська продукція – на 39%, виробництво товарів народного споживання – на 56% та капіталовкладення – на 74%. За висновками фахівців, у цей період Україна була змушена долати

найбільші труднощі серед усіх країн Східної Європи [9, с.2]. Тому з 1991 р. по 1995 р. уряд проводив політику «збереження», тобто намагався зберегти статус-кво та застосовував механізм виплати прямих субсидій підприємствам [там же, с.3], а не регіонам, оскільки й фінансовий ринок на той час не був розвинений.

Таким чином, в 1996–1998 рр. державна політика була спрямована на реформи щодо лібералізації цін, зовнішньої торгівлі, приватизації, фінансової системи, зниження інфляції та ін. Фінансова криза 1998 р. також наклала відбиток на політику держави, головний акцент якої був зроблений на грошово-валютних питаннях. Очевидно, що в таких умовах питання децентралізації управління регіональним та місцевим розвитком об'єктивно не могли розглядатися. Та й самі регіони не були готові до проведення самостійної політики регіонального розвитку: економічні й соціальні виклики мали масштабний характер, тому управління регіональним розвитком України у той час здійснювалось на традиційних ще для СРСР засадах – домінуючою роллю центральних органів влади. Водночас у цей період в Україні йдуть пошуки нової ефективної моделі регіонального управління, аналізується адміністративно-територіальний устрій країни на його відповідність цілям місцевого і регіонального розвитку, активно вивчається відповідний зарубіжний досвід тощо.

Як один із перших механізмів в Україні на рівні держави був розроблений механізм державної підтримки регіонів у формі цільових регіональних програм [7, с.108]. Наступним новим механізмом регіонального розвитку для України того часу було визначено міжрегіональне співробітництво. На виконання Указу Президента України Л. Кравчука Кабінет Міністрів України в червні 1993 р. прийняв постанову «Про регіональне економічне співробітництво Дніпропетровської, Донецької, Запорізької та Луганської областей». Цей документ передбачав, насамперед, підготовку ряду нормативно-правових актів щодо міжрегіонального співробітництва названих регіонів. Також у лютому того року було утворено Міжнародну Асоціацію «Карпатський Єврорегіон», до якої увійшли прикордонні регіони України, Польщі, Словаччини та Угорщини, що розташовані в географічному районі Карпатських гір, басейну річки Тиса і на прилеглих до них територіях [там же, с.109]. Згодом ці механізми поширювались і на інші території, хоча й досі вони не набули широкого застосування у нашій державі.

Як результат вивчення зарубіжного досвіду та пошуків нових механізмів стимулювання розвитку регіонів та інших територій, в 90-х рр. до центру надходять звернення від значної кількості міст про створення на їх території спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку. Перша СЕЗ в Україні була утворена в 1995 р. в АР Крим – це Північно-кримська експериментальна економічна зона «Сиваш». Протягом 1998–2000 рр. в Україні було утворено 11 СЕЗ та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в АР Крим, Волинській, Донецькій, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Чернігівській, Харківській та Сумській областях, що охоплював понад 90 адміністративних районів та міст на 10% території країни [1, с. 14–15]. Незважаючи на певні успіхи, до десяти територій пріоритетного розвитку (15% від їх загальної кількості) не надійшло майже жодних інвестицій, а найбільша їх концентрація була у великих містах. Головними причинами неефективності застосування цих механізмів в Україні була невідповідність існуючого стану розвитку інфраструктури і бізнес-середовища очікуваним швидким результатам. Також інвестиціям не сприяли тогочасна політична ситуація у державі та правове поле.

Визначальним роком для формування регіональної політики в Україні стає 1999 р., коли у країні розпочалося зниження темпів негативних тенденцій, та почала оздоровлюватися економічна ситуація. Президент України знову повертається до питань регіональної політики, місцевого са-

моврядування та адміністративно-територіальної реформи. В результаті, у 2001 р. прийнято Концепцію державної регіональної політики, яка була затверджена Указом Президента України. В цей період в Україні активно обговорюються нові механізми забезпечення регіонального розвитку, які базуються на контрактівій формі взаємодії Уряду з органами місцевого самоврядування [5], стратегічному плануванні регіонального розвитку [8], підвищенні фінансових спроможностей регіону [4].

Головною метою державної регіональної політики того часу стає розв'язання соціально-економічних проблем регіонів шляхом створення умов для подолання істотних відмінностей у рівнях їх соціально-економічного розвитку. Тому «основними механізмами регіонального розвитку визначається надання державної допомоги депресивним регіонам та підтримка економік найбільш розвинених регіонів для швидкого досягнення ними конкурентоспроможності» [3, с. 189].

Досліджуючи організаційні засади державної регіональної політики, В. Керецман у 2001 р. приходиться висновку про відсутність належної координації у регіональній сфері. Так, в Адміністрації Президента питаннями регіональної політики частково займалось Головне управління організаційно-кадрової роботи. Найбільш структурованим, з точки зору формування та реалізації регіональної політики, було Міністерство економіки України, у якому діяв Департамент регіональної політики, який зберіг й до сьогодні. У структурі Верховної Ради України також не було відповідного комітету, частково проблеми регіональної політики належали до компетенції Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування [6, с. 193]. Центрального органу, який би координував діяльність органів влади щодо вирішення питань регіонального розвитку тривалий час не було утворено.

Лише у 2007 році було визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної регіональної політики – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (Мінрегіонбуд). Проте повноваження у сфері регіонального розвитку між цим міністерством та Міністерством економіки досі не розмежовані. Окрім того, згідно з Указом Президента від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 відбулось об'єднання Міністерства регіонального розвитку і будівництва та Міністерства з питань житлово-комунального господарства в Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства. Незважаючи на спорідненість питань, які тепер знаходяться у компетенції міністерства, можна припустити, що на даному етапі вони матимуть скоріше державний контекст, аніж регіональний.

Починаючи з перших років ХХІ ст. і до сьогодні, ключовими проблемами регіональної політики в Україні залишаються розроблення та запровадження ефективних механізмів стимулювання регіонального розвитку, у т.ч. державної підтримки слабозвинених територій; зменшення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку регіонів; удосконалення адміністративно-територіального устрою та істотне підвищення ролі місцевих органів влади і територіальних громад у зміцненні ресурсного потенціалу та конкурентоспроможності регіонів [1, с. 9–10]. Вирішення цих проблем ускладнене несистемністю та неузгодженістю дій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; відсутністю належних механізмів координації: з одного боку – центральних органів влади між собою щодо конкретних територій, з іншого – між ними і місцевими органами влади в узгодженні цілей і пріоритетів розвитку; не було забезпечено чіткого розмежування сфер повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку; місцеві органи не мали повноцінного законодавчого підґрунтя для виконання повноважень, делегованих центральними органами виконавчої влади [там же, с. 13].

Перехід до наступного етапу у сфері регіонального розвитку повинен був розпочатись з прийняттям Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850–IV від 8 вересня 2005 року, яким визначені такі механізми стимулювання регіонального розвитку, як підтримка депресивних територій та стимулювання ендегенного розвитку регіонів. Новизною цих механізмів стало удосконалення процедур відбору територій, яким надається державна підтримка, а також співфінансування державою та регіонами стратегій розвитку регіонів на основі угод, що укладаються між Кабінетом Міністрів та обласними радами. Однак до цього часу широкого застосування ці механізми не знайшли, угоди щодо регіонального розвитку підписуються вкрай повільно, державою і регіонами виділяється дуже мало фінансових ресурсів для їх реалізації. Незважаючи на перспективність їх використання в Україні та можливу ефективність, як головної причину повільних зрушень у цьому напрямі можна назвати пасивність та недостатню зацікавленість державних і регіональних суб'єктів щодо цих механізмів.

В СРСР для забезпечення розвитку союзних республік та їх регіонів переважно застосовувався галузевий підхід, відповідно і механізми територіального розвитку визначались на основі державних інтересів. Лише у період з 1957 р. по 1965 р. він був змінений на територіальний, коли в республіках та регіонах були утворені Ради народного господарства. Їх роль у формуванні державної регіональної політики в Україні є значною: вони засвідчили більш високу ефективність територіального підходу, а також створювали передумови для розвитку місцевого управління, коли на місцевому рівні приймалися рішення про економічний розвиток підвідомчих територій. Проте, можна припустити, що саме ці фактори й стали причинами посилення централізованого підходу, адже подальша ефективна діяльність раднаргоспів могла загрожувати існуючій політиці країни. Відтак, з того часу у державі зберігався галузевий підхід в економічному розвитку територій, а регіони втратили практику самостійного розв'язання економічних проблем.

Аналізуючи особливості формування державних механізмів стимулювання розвитку регіонів в Україні, можна сказати, що вона повторює шлях, який пройшли свого часу багато зарубіжних країн. На першому етапі формування державної регіональної політики, який розпочався в Україні з 90-х років, цілями відповідних державних механізмів, як і в зарубіжних країнах, було вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку, надання допомоги слаборозвинутим регіонам, створення спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку. Але, окрім фінансового вирівнювання, інші державні механізми не були достатньо ефективними, як передбачалось, а відповідна політика була фрагментарною і несистемною.

Не реалізовані належним чином також залишаються механізми, що визначені Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 2005 р.). Можна припустити, що головною з причин цього є неготовність державних і регіональних органів влади до ефективного їх застосування. Не можна також не відмітити інерційність регіонів, яка збереглася з радянських часів.

На сьогодні в Україні актуалізується завдання формування нових механізмів, спрямованих на формування регіональних інноваційних систем та підвищення конкурентоспроможності регіонів, які починаючи з 90-х років, активно використовуються у багатьох зарубіжних країнах. Очевидно, що застосування таких механізмів для розвитку регіонів України на сучасному етапі ускладнюється не тільки фінансовими проблемами, але передусім недостатнім рівнем взаємодії суб'єктів регіонального розвитку та їх готовністю функціонувати в нових умовах на якісно нових засадах.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі мають стосуватись обґрунтування методологічних підходів до формування механізмів регіонального розвитку, які узгоджу-

ються із закономірностями регіонального розвитку і потенціалом регіональних соціальних, економічних та адміністративних систем.

Література.

1. Варналії З. С. Стратегічні пріоритети регіонального розвитку України / З. С. Варналії // Актуальні проблеми державного управління. – 2004. – № 3 (22). – С. 8–17.
2. Верланов Ю. Ю., Нетудихата К. Л. Регіональна динаміка, нерівномірність та економічне зростання [Електронний ресурс] / Ю. Ю. Верланов, К. Л. Нетудихата. – С. 23. – Режим доступу : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/economy/2001/9-1-2.pdf>.
3. Виноградський О. Проблеми регіональної політики на сучасному етапі / О. Виноградський // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 189–191.
4. Голиков А. П., Прав Ю. Г. Сучасний стан і перспективи регіональної політики в Україні / А. П. Голиков, Ю. Г. Прав // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції 29 листопада 2001 р. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2002. – С. 22–24.
5. Зорченко В. І. Посилення ролі регіонального управління в державотворенні / В. В. Зорченко // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції 29 листопада 2001 р. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2002. – С. 3–5.
6. Керецман В. Проблеми формування правових та інституційних механізмів регіональної політики / В. Керецман // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 192–194.
7. Кравченко В. Регіональна політика держави: пріоритети і цілі / В. Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції / За заг. ред. І. Бутка. – К., 1994. – 160 с.
8. Мамонова В. В. Перспективи регіонального управління в Україні / В. В. Мамонова // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції 29 листопада 2001 р. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2002. – С. 5–10.
9. Сегура Е. Українська Одиссея: економіка – 2001 / Е. Сегура. – К. : Вид. дім «Печатные штучки». – 2001. – 50 с.
10. Чумаченко М. Г. Регіональне і місцеве самоврядування: наукова доповідь / М. Г. Чумаченко. – Донецьк: ІЕП АН України, 1992. – 116 с.

УДК 328.18

Оксана Діденко, Світлана Яроміч

ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ВЗАЄМВІДНОСИН ДЕРЖАВИ І БІЗНЕС-АСОЦІАЦІЇ

В даній статті розглядаються актуальні питання розвитку асоціацій, напрями їх діяльності та диференціації. Розглядаються типи саморегульованих

© Діденко О.В., Яроміч С.А., 2011.

організацій як новий тип асоціацій. Надана класифікація сучасних форумів, як м'яких форм координації держави і бізнесу. Визначено ролі бізнес-асоціації в період кризи та стандарти «повноцінної» асоціації.

Ключові слова: бізнес-асоціації, диференціація, саморегульовані організації, форми координації держави і бізнесу, стандарти «повноцінної» асоціації.

В цей час у країнах з перехідною економікою розвиток бізнес-асоціацій став складовою частиною інституційної модернізації [1, 3], оскільки в моделі стосунків з державою бізнес-асоціації займають досить міцне місце. Бізнес-асоціації діють практично у всіх галузях економіки, відмінності спостерігалися лише за «щільністю» охоплення галузей, мірами консолідації на рівні сектору і диференціації в його усередині, в розгалуженості регіональних відділень, в присутності на міському і районному рівнях, у величині реальних повноважень відносно учасників.

Питання сутності бізнес-асоціацій у вітчизняній літературі розглядають Е. Н. Бардонова, Д. С. Вишневський, В. Є. Воротін, В. Л. Лазар, Д. В. Лапін, М. Лациба, О. Г. Пухкал. На думку Г. Д. Чижикова, бізнес-асоціації мають, як правило, широку соціальну базу, тобто спираються на різні верстви та групи і виникають у відповідь на нагальні потреби певної частини населення.

Разом з тим, дана тема залишається актуальною для державного управління та перспективною для наукових досліджень, тому що активне залучення бізнес-асоціацій до процесу прийняття державно-політичних рішень дасть змогу швидко і ефективно реагувати на проблеми суспільства.

Мета роботи – визначення місця бізнес-асоціацій України в системі прийняття державно-політичних рішень.

Характерною ознакою сучасних демократичних суспільств є розгалужена мережа бізнес-асоціацій. В даний час з'явився новий вектор – інституціоналізація бізнес-асоціацій як економічний і правовий механізм регулювання господарського життя суспільства. З середини 2000-х рр. в Україні стала істотно мінатися траєкторія розвитку українських бізнес-асоціацій. Почалася «раціоналізація» бізнес-асоціацій, тобто поширення асоціацій сучасного типу, деполітизованих, орієнтованих на послуги і лобізм.

З початку 2000 р. бізнес-асоціації зберегли привабливість як інструмент координації зовнішніх стосунків підприємств. У розвитку асоціацій в цей період можна виявити декілька тенденцій. Перш за все, продовжили свою діяльність асоціації, створені в попередній період. Їх робота здійснювалася за декількома напрямками:

- кадрова і організаційна адаптація до політичного та інституційного середовища;
- законотворчість;
- участь в консультативних процедурах;
- налаштування і переналаштування стосунків з регуляторами;
- освоєння нових сфер діяльності у відносинах між підприємствами.

В подальшому продовжилося створення нових бізнес-асоціацій. Можливі причини виникнення нових асоціацій можна сформулювати таким чином. Це первинна самоорганізація, коли нова асоціація з'являється у відносно «молодому» секторі економіки, що розвивається, тобто фактично на попередній період. Поява бізнес-асоціацій тією чи іншою мірою пов'язана з диференціацією сектору, вже охопленого однією або декількома асоціаціями. Це може свідчити про достатню насиченість української економіки інститутами координації поведінки підприємств.

Причини диференціації, тобто відмови частини учасників ринку від використання тих, що вже існують, і створення

нових бізнес-асоціацій можуть бути різними. Аналіз інформації дозволив виділити три причини. Першою можливою причиною можна назвати спеціалізацію, коли йдеться про формування якогось нового сегменту ринку, що вже склався усередині. В цьому випадку, створення частиною учасників ринку нової асоціації носить досить «природний» характер, а вірогідність виникнення конфліктної ситуації досить велика.

Друга причина – організаційне відособлення великих компаній даного сектору в результаті незадоволення діяльністю вже існуючих бізнес-асоціацій, заснованих на широкому членстві.

Третя причина – відмінність у величині підприємств стає основою для виникнення конкуруючих інтерпретацій інтересів одного і того ж сектору ринку. Вірогідність внутрішньогалузевих конфліктів зростає, а самі конфлікти набувають організованого вираження.

Створені бізнес-асоціації перетворилися на об'єкт уваги з боку держави і стали частіше притягуватися як посередники в стосунках з бізнесом. Інституційне ядро моделі стосунків між державою і бізнесом це – посередницька роль бізнес-асоціацій і формалізованих консультацій.

Бізнес-асоціації можна класифікувати таким чином:

- за територією діяльності – всеукраїнські, міжрегіональні, регіональні, місцеві;
- за приналежністю членів бізнес-асоціації до конкретної галузі або виду підприємницької діяльності – галузевих і міжгалузевих;
- за переважною орієнтацією на захист інтересів підприємців, що належать до певної соціальної групи (молодь, жінки, звільнені в запас або у відставку військовослужбовці, інваліди тощо);
- за соціальною спрямованістю;
- за орієнтацією на активну участь в політичному житті суспільства – політичні і неполітичні;
- торговельно-промислові палати.

Поява нових бізнес-асоціацій, що створюються компаніями – лідерами галузі, може свідчити про новий етап у розвитку інститутів координації. Підвищений інтерес великих компаній до створення власних бізнес-асоціацій означає посилення запиту на координацію, оскільки для таких компаній, як правило, характерна орієнтація на індивідуальні стратегії пристосування до політико-інституційного середовища. Створення власних бізнес-асоціацій свідчить про те, що індивідуалістичні стратегії доповнюються колективною дією бізнес-асоціацій, створюваних лідерами галузі, яких відрізняє підвищений ресурсний потенціал, автономія і активність. Такі асоціації прагнуть вийти з положення «придатків» галузевих міністерств, заявляючи свої права на встановлення «правил гри» на ринку:

- вони орієнтовані на «раціоналізацію» своїх сегментів ринку;
- створюють стандарти і технічні регламенти;
- прагнуть до перетворення в СРО і до активнішого просування інтересів в інститутах державної влади.

Галузева бізнес-асоціація відрізнялася малоактивністю, обмежувалася, в основному, накопиченням інформації про ситуацію в галузі, але користувалася підтримкою профільного відомства. Судячи з усього, в основі цієї підтримки лежало перетворення галузевої бізнес-асоціації на «сервісне доповнення» міністерства: міністерство делегує, а фактично перекладає на асоціацію частину своїх «технічних» функцій, виконання яких тепер здійснюється (і оплачується) не міністерством, а членами асоціації.

Функції координації залишаються, здебільшого, в руках міністерства. Але, судячи з усього, після того, як у секторі з'являється «критична маса» великих і відносно успішних

компаній, ситуація, що склалася, перестає їх задовольняти. Виникає запит на новий, більш дієздатний інститут координації, внаслідок чого нова асоціація створюється на основі величини підприємства (інструментом селекції стає величина членських внесків).

Ще одна причина диференціації існуючих інститутів координації – реформатування груп інтересів, що склалися в результаті втручання ззовні.

Зміна в зовнішньому середовищі приводить до того, що «порядок» стосунків держави і бізнесу зміниться: вона може бути повністю підпорядкована макроекономічним пріоритетам політичного керівництва і рівню впливу організованого бізнесу на державну політику, що безумовно, знизиться.

В центрі уваги може виявитися широке коло питань державної політики, включаючи промислову політику, податкове адміністрування, зниження ПДВ, закон про конкуренцію, проблеми реформування соціальної сфери, саморегулюючі організації і технічне регулювання, трансфертне ціноутворення, реформа пенсійної системи тощо. Зниження рівня впливу організованого бізнесу на державну політику може супроводжуватися розширенням масштабів цього впливу. Без їх координуючої і консолідуючої ролі маніфестації проти нового Податкового кодексу навряд чи були б такими масовими.

Продовжилася тенденція до надання бізнес-асоціаціям функцій саморегулювання. 1 грудня 2007 р. в Росії був ухвалений закон щодо саморегульованих організацій (СРО). Що ж до України, то експерти вважають, що запропонований в Україні законопроект за своїми основними нормами – просто перекладена українською мовою копія аналогічного закону, що діє в Росії. Цей законопроект створює основу для принципової перебудови стосунків між державою і бізнесом. Інституціоналізований діалог в консультативно-дорадчих органах за участю бізнес-асоціацій доповнюється делегуванням цими асоціаціями реальних повноважень відносно учасників ринку.

Асоціації, наділені функціями СРО, перетворюються на головного посередника між бізнесом, з одного боку, державою і суспільством – з іншого. Новий тип бізнес-асоціацій починає поступово затверджуватися серед учасників ринку. Поява СРО створює перспективу не лише перерозподілу функцій від держави до організованого бізнесу, але і серйозних змін в системі тих, що склалися в бізнес-асоціації. В цей час в Україні в статусі саморегульованих організацій працює п'ять структур на ринку оцінки землі і майна, три – на ринку коштовних паперів і одна – у сфері недержавного пенсійного забезпечення.

У стосунках держави з бізнесом широко використовувалися «прямі контакти» з керівниками і власниками великих підприємств. Активний розвиток отримали і «м'які» форми координації, що відрізняються мінімальною формальною організацією і «пульсацією» в типах форумів (рис. 1).

Економічні форуми в Україні можна вважати продуктом інституційного імпорту.

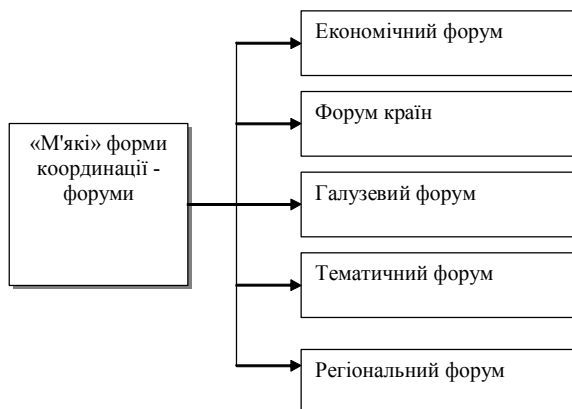


Рис. 1. Класифікація сучасних форумів

У 2010 р. була значна кількість форумів:

- перший міжнародний форум «Україна: брендінг країн та міст»;
- міжнародний економічний форум, який традиційно проходить на Львівщині;
- міжнародний економічний форум «Інновації, інвестиції, харківські ініціативи»;
- чорноморський економічний форум, тощо.

Економічні форуми стали майданчиком, з якого «видно майбутнє», і точкою включення в глобальний світ. Використання економічних форумів в цілях м'якої координації стосунків держави і бізнесу слід визнати вельми ефективним, особливо в обстановці економічного зростання.

Проте їх широке тиражування може привести до того, що до моменту настання економічної кризи взаємовідносини держави і бізнесу будуть «перенасичені» цим інструментом: надмірна кількість форумів зі схожою тематикою, що проводяться одночасно або з невеликим розривом у часі, сприяла їх відносній девальвації, особливо серед високопоставлених учасників, що постійно стикаються з дефіцитом часу і «свіжих» ідей.

Від інших форм координації форумів вигідно відрізняє їх багатofункціональність: вони об'єднують в собі властивості переговорного майданчика, де формуються фінансові потоки, науково-практичні конференції і світські раути.

В період з 2004 по 2008 рр. відбувається широке тиражування цієї форми м'якої координації стосунків між державою і бізнесом. Окрім економічних форумів, поширюється декілька різновидів форумів [2]:

- країн (українсько-російський, українсько-бельгійський, українсько-польський економічний форум, тощо);
- галузеві (український форум з поновлюваної енергетики, реальний сектор, лісова промисловість, машинобудування, зерновий форум);
- тематичні (форум тестувальників, форум «Політика/Економіка/Суспільство», форум для приватних підприємців).

Але найбільшу популярність отримали регіональні форуми, які позиціювали і проводилися як міжнародні, за участю іноземних інвесторів, експертів і політичних діячів. Мали успіх форуми з постійною участю «перших осіб», що перетворилися на великі політичні заходи.

Зміни у відносинах між державою і бізнесом, які вдалося зафіксувати в період 2008–2009 рр., носили швидше стилістичний і технічний характер, не зачіпали основ взаємовідносин, і пояснювалися, головним чином, ефектом ротації влади, а не впливом економічної кризи. Йдеться про зміни пропорцій усередині моделі, що склалася. У стосунках держави і бізнесу в період кризи спостерігалася:

- активніше використання публічного діалогу;
- розширення інституціоналізованого режиму консультацій;
- невелике підвищення ролі бізнес-асоціацій, головним чином, торговельно-промислової палати;
- відносне зниження ролі м'яких форм координації в особі економічних форумів.

Роль бізнес-асоціацій як координатора стосунків підприємств з державою в період кризи залишається неясною. На цю функцію діють різноспрямовані стимул-реакції.

З одного боку, дефіцит ресурсів і пріоритет індивідуальних форм адаптації ускладнює колективні дії і може сприяти зниженню попиту на асоціації з боку підприємств.

З іншого боку, роль бізнес-асоціацій як представників інтересів бізнесу може зростати. На користь цього припущення свідчить той факт, що в період кризи бізнес-асоціації виступали переважно в двох ролях:

- як джерело інформації про ситуацію в галузі;
- як посередник в просуванні пропозицій і проектів до органів державної влади.

В той же час, якщо антикризову політику планується поєднувати з модернізацією, важливість бізнес-асоціацій як інструмент держполітики істотно підвищується.

Перевірка ефективності бізнес-асоціацій як каналу взаємодії бізнесу з державою, уточнення їх місця і ролі як «агентів модернізації», необхідної для підвищення конкурентоспроможності українських підприємств до міжнародного рівня, потребує додаткового дослідження.

Слід зазначити, що інституціоналізація бізнес-асоціацій як інституту координації виявлялася через дві групи показників. Перша група описує, наскільки реально існують бізнес-асоціації, як за своїми можливостями наближаються до стандартів «повноцінної» асоціації, а саме:

- володіють стійкою членською базою, а також бюджетом і апаратом, достатніми для нормального функціонування;
- мають у своєму розпорядженні власний інформаційно-аналітичний центр (або його аналог);
- видає галузевий журнал;
- володіє галузевим дослідницьким інститутом (він часто входить в асоціацію на правах повноцінного члена або одного із засновників);
- проводить форуми, з'їзди, виставки і конкурси, нагороджує преміями;
- слугує авторитетним або безальтернативним поставальником інформації про стан справ в галузі;
- виконує функцію «голосу» сектору в зовнішньому світі;
- розробляє галузеві стандарти;
- володіє етичним кодексом, інструментом суспільного саморегулювання, за допомогою якого підтримує неформальні правила поведінки у відносинах між підприємствами в галузі;
- виконує арбітражні функції в конфліктах між членами.

Більшість українських бізнес-асоціацій, що діяли в період 2000–2010 рр., володіли багатьма або більшістю показників «повноцінності».

Проникнення держави в систему бізнесу-асоціацій здійснюється по-різному і на різну глибину. Існують дві основні форми присутності держави в асоціаціях бізнесу:

- кадрове зрощення (керівництво, апарат, членство);
- «організаційний ізоморфізм» (внутрішнє уподібнення організаційної структури асоціації в побудові державних відомств).

Прикладом може служити обрання экс-міністра енергетики України і экс-губернатора Одеської області І. Плачкова президентом асоціації «Національне бюро винограду і вина».

Лідери бізнес-асоціацій стають складовою частиною політичної еліти, а всередині економічної еліти утворюють особливий сегмент, що спеціалізується на виконанні політичних функцій. Вони все частіше виступають в ролі спонсорів «організованого» бізнесу, висувають ініціативи, що стосуються різних аспектів макроекономічної політики, залучені в постійні контакти з високопоставленими чиновниками федерального уряду і адміністрації президента, беруть участь в розгалуженій системі консультативних і радничих установ. Керівні пости в бізнес-асоціаціях стали важливим етапом в кар'єрному просуванні або компонентом публічного статусу.

Відбувається диверсифікація механізму координації стосунків бізнесу з державою. В цей час можна з певністю говорити про три основні форми:

- різні різновиди «прямих стосунків»;
- стосунки за участю інституційного посередника в особі асоціації;
- різні різновиди мережових стосунків, формалізованих («форуми») і неформальних («ділові мережі»).

Бізнес-асоціації мають у своєму розпорядженні широкий спектр механізмів координації. Основні ланки цього механізму можна представити у вигляді типології, побудованої на двох принципах: рівню формальної організації і близькістю до органів державної влади (табл. 1).

Таблиця 1

Типологія бізнес-асоціацій

		Рівень формальної організації		
		Високий	Середній	Низький
Блиькість до органів державної влади	Висока	Асоціації-міністерства		
	Середня	Асоціації – придатки	Асоціації СРО	
	Низька	Галузеві асоціації	Форуми	Ділові мережі

На одному полюсі – «асоціації-міністерства», що фактично є продовженням «профільних» відомств. На протилежному полюсі – неінституційні ділові мережі, що виконують координацію на неформальній основі. До «асоціацій-міністерств» безпосередньо примикають «асоціації-придатки», що володіють широкою членською базою, але що не мають у своєму розпорядженні достатніх ресурсів для ефективних дій, внаслідок чого координацію поведінки підприємств виконує державне відомство. Далі розташовуються автономні «асоціації – СРО», тісно пов'язані з регуляторами і такі, що володіють координуючими функціями. Наступний тип представлений асоціаціями, які можна назвати «галузевими представниками». Вони найбільшою мірою наближаються до типу «повноцінної» асоціації: у порівнянню об'ємі ма-

ють у своєму розпорядженні можливості координувати як стосунки між підприємствами, так і стосунки підприємств з державою.

Галузеві представники останнім часом розшаровуються: найбільш ресурсні бізнес-асоціації, об'єднуючі великі компанії, що тягнуть до типу «асоціація СРО», а асоціації «широкого членства», позбавлені необхідних ресурсів, ризикують так і залишитись в ролі «придатка міністерств». До полюса «ділові мережі» примикає «м'яка» форма координації, що відрізняється мінімальною формальною організацією («форум»). М'які форми координації наближені до «ділових мереж», які можна вважати базовою формою самоорганізації в еліті бізнесу.

Таким чином, можна передбачити, що розширення організаційних форм за рамки класичних бізнес-асоціа-

цій (членських організацій), пов'язане з тиражуванням «м'яких» форм координації, підвищило координаційний потенціал співтовариства бізнесу, особливо економічної еліти.

Література.

1. Бардонова Е. Н. Бизнес-ассоциации как способ защиты интересов малого и среднего предпринимательства Украины / Е. Н. Бардонова // Проблемы материальной культуры. – Экономические науки, 2010. – С. 82–84.

2. Зудин А. Ю. Ассоциации в системе отношений бизнеса и государства. «Классические» и современные формы в странах Запада / Зудин А. Ю. // Прогнозис, 2009. – № 2(18). – С. 241–287.

3. Лапін Д. В. Бізнес-асоціації в Україні: оцінка спроможності і перспективи розвитку. – К.: Інститут конкурентного суспільства; Український незалежний центр політичних досліджень. – 2005. – 48 с.

УДК 340.134(4)

Сергій Зелінський

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЕКСПЕРТНОЇ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ

У статті розглянуто сучасні підходи, які застосовують експерти Ради Європи під час законотворчого процесу. Здійснено аналіз тенденцій щодо оцінки законодавчих актів. Окреслено специфіку найбільш суттєвих критеріїв оцінки законодавства. Наводяться чинники, що обумовлюють підвищення якості законодавчих актів.

Ключові слова: соціальна інженерія, легіспруденція, перспективна оцінка, ретроспективна оцінка, експериментальне законодавство.

Створення законів – це одна із найважливіших функцій будь-якого парламенту, що передбачає інтелектуальну діяльність, яка вимагає особливих знань і вмінь. За результатами правотворчої роботи – прийнятим законам й іншим нормативним актам – оцінюють ступінь демократичності, цивілізованості суспільства, рівень культури в державі. Людське суспільство завжди потребувало точних і чітких правових розв'язок у такій діяльності держави як законодавча. Для цього створюються відповідні норми права, що регулюють правові відносини в різноманітних сферах життєдіяльності суспільства.

Підвищення якості правових норм, зведення до мінімуму числа неефективних нормативно-правових актів – це надзвичайно актуальне завдання для українських парламентарів. Саме цим пояснюється теоретичне й практичне значення вивчення шляхів удосконалення експертної діяльності в законотворчому процесі.

Одним із важливих засобів, що сприятиме удосконаленню законотворчого процесу, є використання наукових досягнень, творче вивчення соціальних практик, вітчизняного та зарубіжного досвіду законотворення. Окремі загальнотеоретичні та практичні аспекти законотворчого та законодавчого процесу, законодавчої техніки, правової культури були досліджені у працях В. П. Горбатенко, В. С. Журавського, Н. Ю. Задираки, А. П. Зайця,

О. В. Зайчука, М. І. Козюбри, В. В. Копейчикова, О. Л. Копиленка, Л. Т. Кривенко, І. Ф. Кураса, Т. І. Мороз, Г. О. Мурашина, Є. В. Назаренко та ін.

Незважаючи на значну базу джерел, питання удосконалення організації експертної оцінки нормативно-правових документів в законотворчому та законодавчому процесі сьогодні надзвичайно актуальне і потребує пильної уваги дослідників.

Проблема вдосконалення законотворчого процесу та підвищення якості законопроектів є пріоритетним напрямом в програмах правового співробітництва Ради Європи. Оцінка законодавства є невід'ємною частиною законотворчого процесу. Важливим підходом в законодавчій діяльності є розуміння необхідності здійснення оцінки законодавства з точки зору ефективності його застосування, оцінки впливу прийнятих законів на процес досягнення цілей, поставлених законодавцем під час розробки законопроекту. Вказаний підхід, у першу чергу, спрямований на реалізацію певних соціальних завдань і виступає як елемент соціальної інженерії.

Водночас, слід зазначити, що у вітчизняній науковій літературі недостатньо досліджень, присвячених сучасним підходам під час проведення експертної оцінки законопроектів, що обумовлено вибором теми даної статті.

Метою даної статті є аналіз пріоритетних напрямів оцінки законодавчих актів в країнах Європейського союзу.

Протягом останніх трьох десятиліть законодавство є важливою сферою наукового інтересу й об'єктом практичного вивчення, принаймні в країнах континентальної Європи. Із чим, насамперед, пов'язано пошук інтересу до проблеми оцінки й ефективності законів? Її зростаюча актуальність обумовлена змінами у формі законодавства. Сучасне законодавство набуло форми програм, націлених на досягнення поставленої мети. У цих умовах одного лише правильного застосування законодавчих норм недостатньо. Необхідно також упевнитися, чи досягнуті фактично поставлені цілі. Для цього варто оцінити вплив правових норм, щоб зробити необхідні висновки й перейти до вдосконалення визначених необхідних норм. Таким чином, традиційна перевірка законодавства поступово стала супроводжуватися й поєднуватися з оцінкою впливу законодавства, його ефективністю.

У юридичній літературі розроблені різні критерії ефективності законодавства, зокрема:

- дієвість (ступінь відповідності поведінки цільової групи нормативної моделі, нормам, запропонованих законодавцем);
- результативність (ступінь досягнення поставленої законодавцем цілі);
- доцільність (співвідношення між витратами і отриманими результатами від нормотворчих дій).

Ефективність законодавства розглядається як ступінь досягнення поставленої мети і представляє інтерес, особливо з політичної точки зору й вказує на необхідність чіткого визначення цілі(ей) нормативно-правового акта. Це зовсім не означає, що мета повинна бути обов'язково прописана безпосередньо в нормативному акті. Вона може бути відображена в супровідній записці або сформульована під час парламентських дебатів. Без політично «санкціонованих» визначених цілей експерти змушені самі визначати, що вважати за мету такого чи іншого нормативно-правового акта.

Вивчаючи європейський досвід практики «оцінки законів», Ісаков В. Б. наводить приклад і вказує на наявність спільних ознак між ефективністю закону і ефективністю медичних препаратів. Адже, перш ніж запустити будь-які ліки у виробництво, тим більше, санкціонувати їх продаж, фірма-виробник дуже серйозно вивчає препарат, зокрема, проводяться теоретичні дослідження, моделюються наслідки його впливу на стан людини, здійснюються експерименти

на тваринах, потім на групах добровольців. Тільки після надання відповідного дозволу на використання, ліки запускаються у виробництво. При цьому ретельно аналізується клінічна практика, здійснюється оцінка, у яких випадках досягнуто результат, який очікували лікарі, у яких випадках він не досягнутий, які побічні наслідки можуть виникнути у випадку використання тих або інших лік [1].

Цей приклад засвідчує, що до вивчення ефективності законів, на жаль, у вітчизняній практиці відношення значно інше. У багатьох випадках дуже серйозні, сильної дії «соціальні ліки» запускаються в «соціальний організм» без жодної перевірки, при цьому не відслідковуються наслідки, які породжують дані правові акти, а ці наслідки можуть бути дуже серйозними. Якість правових норм, які ухвалюються сьогодні, безумовно, будуть мати вплив і навіть на майбутні покоління. І звичайно, ці наслідки треба відслідковувати і обов'язково враховувати у законодавчій практиці.

Методологічний підхід, що застосовується експертами Ради Європи в законодавчому процесі, спрямований на реалізацію певних соціальних завдань і виступає як інструмент соціальної інженерії. Цей підхід містить послідовність таких аналітичних кроків:

- аналіз проблем, що необхідно розв'язати в ході законодавчої дії;
- визначення цілей законодавства;
- експертиза правових інструментів, які використовуються для вирішення проблеми;
- перспективна оцінка впливу закону;
- проектування нормативного змісту закону;
- формальне набрання чинності закону, його застосування;
- ретроспективна оцінка впливу закону на суспільні відносини;
- адаптація законодавства відповідно до ретроспективної оцінки.

Пітер Нолл був одним з першопрохідців, які відкрили шлях до нового, всебічного підходу в законодавчій сфері [2]. Сфера застосування цього нового підходу не обмежується окремими країнами. Зусилля щодо поліпшення якості законодавства носять загальний характер. Цей підхід стосується не тільки правових наук або юриспруденції, він поєднує безліч академічних дисциплін, що вивчають різні аспекти законодавчої діяльності.

Проблеми законодавства певною мірою є універсальними проблемами, що досліджуються в міждисциплінарному аспекті і мають як теоретичний, так і практичний вимір. Термін «легіспруденція», що іноді використовується для об'єднання різних елементів, підкреслює зв'язок між різноманітними напрямками й основними положеннями досліджень у сфері законодавства, точно відображає характер цього підходу [3]. Розмежовуючи юриспруденцію як знання права і легіспруденцію як знання законів, відомий просвітитель другої половини XVIII ст. Козельський Я. П. зазначив, що в праворозумінні представляє інтерес чітке виокремлення права й закону. Він вважав, що право повинне вивчатися така наука, як юриспруденція, а закони – легіспруденція [4].

Легіспруденція прагне до поглиблення як теоретичного розуміння, так і технічної підготовки законодавства. Цей підхід поєднує елементи науки, мистецтва й майстерності, сферу уваги якого є як зміст законодавства, так і його форма.

Л. Мадер виділяє наступні сфери, які охоплює легіспруденція:

- *законодавча методологія (або матеріальна легістика)* – досліджує зміст законодавства, пропонує методичний шлях розробки нормативного документа й виробляє практичні інструменти на різних стадіях цього підходу;

- *техніка законодавства (формальна легістика)* – вивчає формальні аспекти законодавства, різні типи нормативних актів, їх структуру тощо;
- *підготовка законопроектів щодо лінгвістичних аспектів* – спосіб вираження нормативного змісту в нормативних текстах;
- *інформування про стан законодавства* – опублікування нормативних текстів в загальному виді, поширення інформації нормативного змісту, включаючи широкий діапазон інформації про законодавство, не обмежуючи офіційними публікаціями;
- *законодавча процедура* – процес розробки, набуття чинності й застосування законодавства, здійснюється відповідно до різних видів процедурних правил; ці правила можуть деякою мірою впливати на формальну, матеріальну або змістовну якість законодавства, вони можуть допомагати або перешкоджати вибору підходів особам, що здійснюють підготовку законопроектів [6];
- *менеджмент законопроектів* – підготовка законодавства повинна розглядатися як завдання, для вирішення якого можуть застосовуватися принципи й методи проектного менеджменту;
- *соціологія законодавства* – політичний процес, що передує впровадженню закону в дію, процес застосування й вплив законодавства – важлива сфера соціологічних досліджень і невід'ємний елемент легіспруденції;
- *теорія законодавства* – легіспруденція включає також теоретичне вивчення ролі або функції законодавства як інструмента соціального управління й державного контролю [5].

Незважаючи на те, що загальні проблеми законодавства мають універсальний характер, більш практично орієнтовані напрями легіспруденції тісно пов'язані зі специфічними національними умовами і підпорядковуються національним правовим нормам.

У той час, як підготовка законопроектів або, у більш широкому розумінні, формальна логістика – головним чином справа юристів, матеріальна логістика в жодному разі не є привілеєю осіб, що мають юридичну освіту. Це стосується і методичного підходу, включаючи оцінку, менеджменту законодавчих проектів і соціології законодавства. Щодо діяльності, пов'язаної з матеріальними або змістовними аспектами законодавчої роботи, юристи – принаймні юристи, що отримали традиційну юридичну освіту, – підготовлені не краще за інших. Однак, враховуючи привілейоване положення, на стадії підготовки законопроектів, у законодавчому процесі вони несуть особливу відповідальність і відносно матеріальних аспектів законодавства [5].

Оцінка законодавства, з одного боку, є важливим і, принаймні в деяких сферах, традиційним елементом соціології законодавства [6]. З іншого боку, вона також є істотною частиною законодавчої методології. На відміну від підготовки законопроектів, вона скоріше включає матеріальні, змістовні аспекти законодавства, ніж його формальні, і в першу чергу це стосується відносин між нормативним змістом і його наслідками в соціальній дійсності, в «реальному світі».

У рамках аналітичної або теоретичної моделі, що лежить в основі методичного підходу, який використовується під час підготовки законів, законодавчий процес розглядається як повторюваний навчальний процес, в якому оцінка впливу законодавства є однією з фундаментальних передумов і інструментів навчання, як процес, покликаний гарантувати облік законодавцем соціальної дійсності й соціальної адекватності законодавчої діяльності.

Відповідно до аналітичної моделі, що лежить в основі законодавчої методології, оцінка проводиться як до, так і

після того як закон формально набуває чинності. Отже, простежується розмежування між двома типами оцінок: перспективною (ex – ante) і ретроспективною (ex – post).

Перспективна оцінка спрямована на забезпечення кращого розуміння можливих або потенційних впливів майбутнього закону. Зокрема, вона може бути корисною при виборі відповідних інструментів для рішення тієї або іншої законодавчої проблеми. Ретроспективна оцінка проводиться після прийняття закону, в окремих випадках, коли норми обмежені в часі, безпосередньо до або після завершення періоду дії правових норм. Метою ретроспективної оцінки є визначення того, що відбувається після набрання чинності закону, як здійснюється реальний вплив законодавчих дій на суб'єктів законодавства [7].

Фактично ці два типи оцінки в значній мірі доповнюють одна одну. Наявність перспективної оцінки можливого впливу закону, значно полегшує проведення ретроспективної оцінки: чим більш детально проведена перспективна оцінка, тим більше вірогідності отримати надійну й достовірну інформацію для проведення ретроспективної оцінки нормативно-правового акта. Перспективна оцінка вказує на існуючі пробіли й недоліки в правовому акті і дає можливість вжити необхідних заходів для їх ліквідації. З іншого боку, якісна ретроспективна оцінка сприяє створенню передумови для проведення перспективної оцінки, оскільки вона надає важливу інформацію для порівнянь чи аналогій, сприяє поглибленню теоретичного розуміння й уможливорює більше точний прогноз впливу закону.

Німецькі законодавці прагнуть удосконалити процес проведення ретроспективної оцінки законів шляхом отримання достовірної інформації по «системі зворотного зв'язку». Для цього необхідно отримати відповіді на наступні питання: чи сприяє закон досягнення поставлених цілей? З якою метою він був задуманий? Чи має закон негативну побічну дію? Чи добровільно дотримуються вимог закону його «адресати», а якщо ні, то як забезпечити виконання закону, і яка вартість подібних заходів? Так, завдяки ретроспективній оцінці було встановлено, що введення одного із федеральних законів, пов'язаного з економічною діяльністю, призвело до підвищення адміністративних витрат для малого та середнього бізнесу майже на 30 відсотків.

Для визначення ступеня прийнятності тієї або іншої законодавчої норми в країнах ЄС практикується експериментальне законодавство. Експериментальне законодавство спрямоване на досягнення поставлених завдань, обмежене в часі, містить чітке визначення із зазначенням мети і критерій оцінок. Експериментальне законодавство передбачає збір даних для проведення оцінки й встановлює відповідальність за збір цих даних. Інакше кажучи, експериментальне законодавство впроваджується з перспективною метою, але з методологічної точки зору вимагає ретроспективної оцінки [8]. Зокрема, у Швейцарії набув чинності експериментальний закон про поширення героїну серед наркоманів в медичних цілях. Орієнтуючись на переконливих результатах цієї оцінки, Швейцарія ухвалила рішення щодо продовження дії цього закону на певний період [9].

Деякі закони, що регламентують порядок проведення оцінки законопроектів містять положення про необхідність фінансування цих заходів. В цих законах передбачені суми видатків для визначення оцінки дієвості заходів по впровадженню законів, зокрема, положення Федерального закону від 30 січня 1992 року про підтримку молодих вчителів в Швейцарії. Згідно зі статтею 4 зазначеного закону для того, щоб оцінити дієвість заходів, прийнятих кантонами й субсидованих Конфедерацією, необхідно два мільйони франків із загальної суми у сто шість мільйонів франків для підготовки закону [4]. В інших випадках, обумовлюється певний відсоток від загального бюджету, який повинен бути витрачений на проведення заходів щодо оцінки законопроектів.

Легіспруденція як цілісне вчення про законодавство розглядає широке коло питань й поєднує елементи

науки, мистецтва й майстерності, сферою уваги якої є зміст законодавства, його форма та соціальна складова.

Сучасна соціальна інженерія спрямована на планування та здійснення заходів, направлених на певні зміни у суспільстві, пов'язані з перебудовою навколишніх соціальних реалій людини, сприяє її соціалізації й моральному вихованню. Експертна оцінка законодавства, перспективна або ретроспективна, є обов'язковим елементом будь-якого методичного, раціонального підходу до законотворчості й успішною спробою у підвищенні якості законодавства як інструменту соціальних змін. У цьому сенсі оцінка може й повинна використовуватися раціонально, а саме: прагматично й вибірково, за умови необхідного розуміння методичних і практичних меж.

Що стосується політичного виміру експертної оцінки. З одного боку, вона підсилює відповідальність законодавця за результати своєї діяльності й у такий спосіб сприяє демократичному функціонуванню політичних установ. З іншого боку, вона створює основи для критичного підходу до законодавства. Фактичне виявлення розриву між цілями або намірами законодавця й досягнутими в дійсності результатами може бути поштовхом для необхідної адаптації правових норм, але це може також породити аргументи на користь критичної експертизи політичних інститутів. Таким чином, було б недоцільно розглядати оцінку лише як інструмент соціальної інженерії. Її критична функція настільки ж важлива, як і технократична.

За останнє десятиріччя, у зв'язку з необхідністю реформування державних структур на всіх рівнях, попит на оцінку законодавчих актів в країнах ЄС значно зріс. У цих умовах державно-управлінський підхід направлений не тільки на суспільні базові цінності (легітимність, демократія, справедливість), але й на результати.

Література.

1. Матеріали Міжнародного семінара «Оценка законов и эффективности их принятия» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>. – Заголовок з екрану [10.03.2011].
2. Noll Peter. Gesetzgebungslehre. – 1973.
3. W. Voermans / Philip Eijlander. Working out the fundamentals for a border crossing post-instrumental doctrine on legisprudence. In: Charles-Albert Morand (ed.). *Legistique formelle et materielle — Formal and Material Legistic*. 1999. – P. 47.
4. Козельський Я. П. Політологія яка вона є [Електронний ресурс] / Я.П. Козельський. – Режим доступу: http://www.feelosophy.narod.ru/content/17_256.html. – Заголовок з екрану [05.01.2011].
5. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов [Електронний ресурс] / Л. Мадер. – Режим доступу: http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/5.html. – Заголовок з екрану [05.01.2011].
6. David R. Miers / Alan C. Page. *Legislation*. 1990 (second edition), p. 51.
7. Eugen Bardach. *The Implementation Game — What Happens After a Bill Becomes a Law*. 1977.
8. Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию закона [Електронний ресурс] / В. Б. Исаков – Режим доступу: http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/4.html [05.01.2011].
9. Luzivs Mader. *La legislation experimental en Suisse*. In: Charles-Albert Maraud / Jean-Louis Bergel, ed. (Fn. 7). – P. 221.

Наталія Колісніченко, Любов Колесник

ЗДОБУТКИ НІМЕЧЧИНИ В СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ НА РІВНІ ЗЕМЛІ

*Am Anfang waren Himmel und Erde.
Den ganzen Rest haben wir gemacht.*

*Спочатку були небо і Земля. Все інше зробили ми.
Надпис-гасло Центру технічної освіти м. Шверин.*

У статті пропонуються результати порівняльної характеристики систем професійної підготовки в Німеччині та Україні, визначено концептуальні засади професійної підготовки кваліфікованих робітників на регіональному рівні (рівні Землі), розкривається сутність основних чинників її ефективності. Запропоновано можливі шляхи використання прогресивних ідей досвіду Німеччини в модернізації системи професійно-технічної освіти України.

Ключові слова: професійне навчання, професійна підготовка, професійна підготовка Німеччини, соціальні партнери, модернізація системи професійно-технічної освіти.

про освіту. Тому умови та програми навчання в різних землях можуть відрізнятися одне від одного. Питаннями координації політики в галузі освіти переймається спеціальний орган – Постійна конференція міністрів культури земель, завданням якої на високому рівні зберігається якість освіти в масштабах всієї країни.

Професійна підготовка в Німеччині реалізується на базі середньої освіти. Після старшої школи (Hauptschule) 16-річні випускники, які мають намір отримати робочу спеціальність і якнайшвидше працевлаштуватися, вступають у дворічні професійні школи (Berufsschule). Одержати робочу професію можна й у приватному навчальному закладі (приватній школі). Випускники реальної школи (Realschule) мають можливість вступити в професійно-технічні училища (умовно їх можна віднести до коледжів) двох типів: Berufsfachschule та Fachoberschule. Як і в професійних школах, навчання в них триває два роки, але в першому випадку видається диплом про одержання професії (Berufsqalifizierender Abschluss), а в другому – атестат про закінчену середню освіту, що відкриває шлях до вступу у вищий навчальний заклад (Fachhochschulreife). Натомість, існують спеціальні школи (Fachschulen), під час навчання в яких випускники старших і реальних шкіл можуть підготуватися до здачі іспитів на атестат зрілості й тим самим підготуватися до вступу в університет. Такі ж можливості надає навчання у вечірній гімназії або на підготовчих курсах (Studienkolleg).

постановка проблеми

Входження української системи освіти до загальноєвропейського освітнього простору актуалізує трансформаційні процеси, до яких належить і система професійної підготовки фахівців нової генерації за робочими професіями. Ефективність функціонування системи в країнах світу та Європи демонструє позитивний досвід для України, врахування якого сприятиме розв'язанню наявних проблем розвитку системи професійної освіти і навчання, своєчасному врахуванню тих змін, що відбуваються в економіці і суспільному житті країни. Вивчення досвіду прогнозування розвитку професійно-технічної освіти, визначення її завдань та змісту на найближчі 10–20 років, інтегрування в загальноєвропейський освітній простір, приведення у відповідність підготовки робітників у ПТНЗ до потреб української економіки через посилення повноважень та функцій на регіональному та місцевому рівнях, створення системи соціального партнерства зумовлюють потребу у вивченні та аналізі закордонного досвіду.

аналіз останніх досліджень і публікацій

Вивченню цієї проблеми присвятили свої праці багато вчених, зокрема освітні системи ФРН вивчали Н. Абашкіна, М. Васильєва, В. Голово, Т. Моїсеєнко, Т. Новікова, О. Турчин, а також такі зарубіжні фахівці в галузі педагогіки і системи освіти у Європі загалом та Німеччині зокрема: О. Анвайлер, І. Батчаєв, В. Бергер, В. Блінов, Ф. Буш, К. Груббер, Л. Дункер, М. Крючер, Ф. Кюберт, В. Міттер, Б. Холмс тощо.

Незважаючи на значний наробок науково-практичних робіт, визначення концептуальних засад професійної підготовки кваліфікованих робітників на регіональному рівні (рівні Землі) потребує більшої уваги. Зокрема, актуалізується необхідність дослідження змісту основних чинників її ефективності, можливих шляхів використання прогресивних ідей досвіду Німеччини в модернізації системи професійно-технічної освіти України.

На основі порівняльного аналізу управління системами професійної освіти і навчання в Німеччині та Україні розкрити перспективи модернізації галузі на регіональному рівні.

Німеччина – країна децентралізованої системи освіти: 16 Земель мають 16 різних систем освіти, бо управляються своїми міністерствами освіти, мають свої закони

© Колісніченко Н.М., Колесник Л.В., 2011.

мета

виклад основного матеріалу

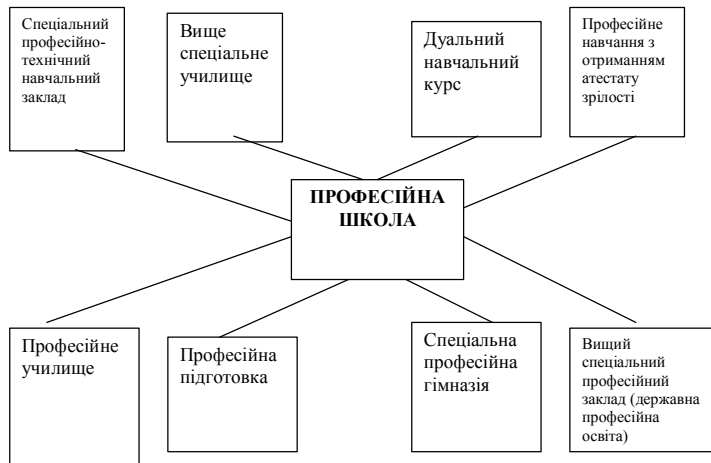


Рис. 1. Складові професійного навчання в Німеччині

Усі типи професійних шкіл відрізняються термінами та програмами підготовки робітничих кадрів, а також умовами прийому. Підготовка робітничих кадрів для машинобудування, електротехніки, будівництва, сільського господарства, металообробки та автомобілебудування здійснюється переважно у професійних школах і технічних гімназіях. Для інших галузей робітничі кадри готуються головним чином через систему учнівства, коли на підприємствах «за подвійною системою» практичне навчання поєднується з теоретичним курсом.

У Німеччині діє складний механізм організації, планування та управління системою професійної освіти. У професійних школах країни, які контролюються та фінансуються центральною, земельною та місцевою владою, майбутні працівники, крім практичних навичок, отримують і теоретичну підготовку. Професійна підготовка кадрів здійснюється без відриву від виробництва і включає практичну підготовку на підприємстві і теоретичний курс у професійно-технічній школі чи центрі технічної освіти.

Така дуальна система професійної підготовки Німеччини (поєднання навчання на робочому місці з теоретичною підготовкою в навчальному закладі) є надзвичайно ефективною та популярною. Вона також розповсюджена в Австрії, Данії, Швейцарії і охоплює оплату підготовки підприємств-

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

вами (коли покриваються витрати на практичне навчання) та державне фінансування.

Якщо взяти відомі типи фінансування професійної підготовки, то в Німеччині реалізуються такі із них:

- держава не регулює видатки підприємств на навчання, тому що останні самостійно усвідомлюють важливість навчання своїх працівників, несуть відповідальність за розвиток людських ресурсів. У Німеччині підприємці добровільно беруть значну, законодавчо визначену відповідальність за фінансування навчання працівників, укладають угоди із закладами професійної підготовки;
- держава запроваджує прямі фінансові стимули для підприємств, які організують професійну підготовку, у формі відшкодування витрат на неї або грантів. Так, в системі підвищення кваліфікації, працівники мають відшкодувати частину вартості навчання.

Професійна підготовка в Німеччині змінилася у порівнянні з останніми десятиріччями. Пов'язано це частково із демографічною ситуацією: наприклад, у 1990 р. на території м. Шверин народилося 30 000 дітей, у 1998 р. – 8 000. Така народжуваність призводила до того, що школи закривалися, розпочалася конкуренція серед районів міста щодо збереження навчальних закладів, їх об'єднання та реорганізації (наприклад, у школу менеджменту, школу для охорони здоров'я і соціальної роботи, де готують медсестер, вихователів дитячих садків тощо). На сьогодні кількість новонароджених зросла до 11 000. Інша тенденція – міграція населення у великі міста, переважно Західної Німеччини (м. Гамбург, м. Любек). Якщо у 90-ті роки минулого сторіччя випускники професійних шкіл стикалися з проблемою працевлаштування (25% із них не знаходили місця роботи), на сьогодні ситуація є протилежною, так як на підприємствах не вистачає робочих рук, існує проблема заповнення робочих вакансій (особливо спеціальності з металообробки, електрозабезпечення). Натомість, на сьогодні у м. Шверин 19% працездатного населення безробітні.

Першооснови професійної підготовки учні отримують ще в середній школі, коли під час навчання проходять 5-ти тижневу практику на підприємстві разом зі своїм викладачем. Вимоги до середньої освіти досить високі, так як близько 15% учнів не отримують атестати.

Теоретична підготовка з професійного навчання реалізується професійними школами, які функціонують в кожному місті Німеччини; практична – в Центрах технічної освіти, які функціонують при Палатах Ремесел. Земля Мекленбург-Форпрономен має 2 такі Центри (в м. Шверин та м. Росток).

Палата Ремесел є своєрідним центром надання послуг малому та середньому бізнесу. Вона складається з управління фінансів, управління кадрів, управління правового забезпечення та управління професійного навчання. Як установа з професійної підготовки для підприємств, Палата активно співпрацює з Міністерством економіки Землі. З питань навчального процесу, роботи з учнями – з Міністерством освіти Землі, яке затверджує склад екзаменаційних професійних комісій, до яких входять викладачі професійних шкіл. Щодо цього при Палаті функціонують спеціальні фахові (предметні) об'єднання, членами яких є викладачі. За результатами осінніх та весінніх екзаменаційних сесій викладачами та представниками Палати складаються звіти.

Теоретична підготовка здійснюється в професійних школах. Так, на території Землі на сьогодні функціонує 13 таких шкіл, хоча за часів НДР їх було 35. Не всі витримали випробування – своєрідну санацію. Ті, що залишилися, переживають період концентрації, коли в одному навчальному закладі концентрується процес навчання за багатьма напрямками.

Практична підготовка (яка реалізується на основі отриманої теоретичної підготовки в професійній школі) проходить в Центрі технічної освіти м. Шверин, який функціонує як відділ Управління професійного навчання Палати Ремесел Землі.

10% коштів на створення Центру м. Шверин було надано Землею, 10% – містом Шверин, 80% оплатив сам Центр. В Центрі на постійній основі (як штатні працівники) працює 40 чоловік, 200 запрошуються до викладання як сумісники. Серед них – 20 викладачів працюють у майстернях, 17 – у сфері підвищення кваліфікації. Цікаво, що адміністративний штат (управління Центром) реалізують 3 особи. Оплата праці викладача, який має вищу освіту, – 17 євро за академічну годину (45 хв.); майстра – 20–25 євро за годину. Викладачі вищої категорії – доценти, наприклад, ті, хто викладає за програмами підготовки з бізнес-економіки, отримують 30 євро за годину. Мінімальна кідькість учнів у групі – 12, максимальна – 30. У майстерні працюють одночасно 20–30 учнів. Щороку Центр залишає 800 випускників. При цьому в стінах Центру навчається близько 2000 учнів в рік.

Центр реалізує дві основні функції: навчання учнів та підвищення кваліфікації.

Професійне навчання учнів здійснюється тільки на основі підписаних кожним із учнів контрактів із підприємством. Підприємство оплачує третину навчання учня (приблизно 55 євро на тиждень), іншу частину платить уряд та Земля. З огляду на це, особливої актуальності набуває співпраця з підприємствами та залучення їх до оплати навчання учнів. Для тих, хто навчається, підготовка є абсолютно безплатною.

Практика реалізується: на підприємстві, безпосередньо в Центрі.

В Центрі реалізується також *перепідготовка* (наприклад, для зварювальників).

Підвищення кваліфікації пропонується для тих, хто вже працює (майстрів) і бажає отримати керівну посаду. Задля необхідності підвищення кваліфікації (отримання вищої технічної освіти) вони повинні документально обґрунтувати свою спроможність, мати учнів, тобто бути наставниками. На основі Закону «Про отримання професійної освіти», третину навчання оплачує держава, дві третини – той, хто навчається. Оплату за підвищення кваліфікації слухачі здійснюють самостійно або через отриманий гранд. Щороку їх в Центрі навчається близько 2000 чоловік. Програми відрізняються в залежності від фаху слухачів. Так, для зайнятих у торгівлі та бізнесі популярними є мовне навчання (особливо англійська мова), а також технічне навчання, наприклад, в сфері нових енергій. Багато пропонується програм по відновленню територій.

В Центрі складається випускний *професійний іспит*, який на 25% оплачує держава, 25% – Земля (регіон), 50% – безпосередньо той, хто складає іспит. Екзамен є стандартизований, приймається екзаменаційною комісією, до складу якої входять: представники палати Ремесел, професіонал (працівник-практик), представник професійної школи. Програма екзамену затверджується Міністерством економіки. Після складання екзамену виносяться рішення про готовність учня до виконання професійних обов'язків. Таким чином, в межах Німеччини підтверджується професійна пригодність випускника Центру. Працедавці повністю довіряють об'єктивності проведення екзамену комісією.

Випускники програм підвищення кваліфікації також складають іспит, який для них «коштує» 300 євро. Цікавим є досвід екзаменування своїх вихованців Центром: близько 20–30% тих, хто навчається за базовими програмами (отримав базову освіту), не складають професійного іспиту; серед тих, хто підвищує кваліфікацію, таких – 70%.

Центр має близько 2 млн євро обороту від надання можливостей підвищення кваліфікації.

Ще одним видом роботи Центру є *професійна орієнтація*, яка розпочинається з 7 класу середньої школи. Два рази на рік учні шкіл відвідують Центр за програмами професійної орієнтації.

Разом із Центром технічної освіти функціонують профільні центри, наприклад, освітній Центр з будівництва (Ausbildungszentrum der Bauwirtschafts – ABC-Bau). Центр працює вже 12 років і є найбільшим в Землі щодо програм з підготовки робочих кадрів для будівництва (500 учнів на

рік): будівництво споруд, будівництво хмарочосів, будівництво доріг, внутрішні обробні роботи, земельні роботи. Всього – 16 професій. Навчання триває 2 роки, яке продовжується роком кваліфікаційних робіт, після чого отримується диплом фахівця. Таким чином, реалізується міжгалузеве навчання, коли навчальний заклад співпрацює із підприємством. Аналогічна система діє в Австрії та Данії.

Центр також реалізує програми з підвищення кваліфікації для працівників будівничих фірм з питань нових технологій, нового менеджменту. Підвищення кваліфікації є обов'язковим, на її проходження працівникам надається спеціальна відпустка.

В Центрі ABC-Bau працює близько 800 викладачів, включаючи сумісників та керівництво. Вони активно співпрацюють з адміністрацією підприємств щодо визначення шляхів застосування нових технологій галузі будівництва, сприяння мотивації підвищення кваліфікації працівників, залучення коштів від реалізації програм ЄС, інноваційних проектів, а також центрального уряду та Міністерства економіки Землі. Викладачі також підвищують свою кваліфікацію: шляхом спілкування з представниками провідних фірм та підприємств, які презентують нові технології; відвідування спеціальних курсів з підвищення кваліфікації викладачів; заходів з мобільності викладачів в межах програм ЄС.

В Україні реалізуються системні спроби вирішити проблеми професійно-технічної освіти. Зокрема, в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 1723–р. схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки; Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 784 «Про затвердження Порядку працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких проводилася за державним замовленням» затверджено Порядок працевлаштування випускників; Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 770 «Про внесення змін до Порядку надання робочих місць для проходження учнями, слухачами професійно-технічних навчальних закладів виробничого навчання та виробничої практики» внесено певні зміни, які мають уточнюючий характер ситуації, пов'язаної з виробничим навчанням і практикою; Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 789 «Про затвердження Порядку укладення договорів про працевлаштування випускників вищих та професійно-технічних навчальних закладів, на яких поширюється дія Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці» затверджено відповідний Порядок.

Запропоновані заходи, в межах прийнятих останнім часом документів, мають далекоглядні завдання, спрямовані на підвищення конкурентноздатності і ефективності економіки України шляхом підвищення якості робочої сили; підвищення ефективності використання бюджетних коштів; впровадження моделей неперервної освіти і навчання; впровадження нових форм і механізмів оцінки і контролю ефективності діяльності ПТНЗ; впровадження механізмів, що сприятимуть розвитку економічної самостійності навчальних закладів; підвищення інвестиційної привабливості професійно-технічної освіти.

Професійно-технічна освіта України, вирішуючи важливу проблему підготовки кваліфікованих робітників у відповідності із потребами ринку праці, попитом на робочі кадри, повинна, зокрема, врахувати здобутки Німеччини:

- *врегулювати систему замовлень на підготовку робітничих кадрів у ПТНЗ шляхом розвитку соціального партнерства.* Для цього, у законодавчо врегульовані процедури формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів Міністерством економіки спільно з Мінпраці і Міносвіти, іншими державними замовниками, включити механізм регулювання відносин і між соціальними партнерами. Це означає – передати повноваження щодо формування державного замовлен-

ня на підготовку кваліфікованих робітників в ПТНЗ на регіональний рівень управління, що надасть можливість наблизити ринок освітніх послуг до реальних потреб регіональних ринків праці. Завдання ускладнюється тим, що, на відміну від німецької практики, у процесі формування ринку праці в Україні не відпрацьовані ефективні механізми взаємозв'язку між соціальними партнерами (об'єднаннями роботодавців та профспілок), а також іншими зацікавленими партнерами (управліннями обласних державних адміністрацій, службою зайнятості, підприємствами тощо). Професійна підготовка повинна модернізуватися у напрямі визначення різноманітних аспектів їхньої спільної діяльності, перш за все, між ПТНЗ і підприємствами, місцевими органами публічної влади;

- *вдосконалити систему відслідковування стану та змін на ринку праці.* За досвідом Німеччини, визначати професії, які найближчим часом користуватимуться попитом роботодавців, а також професії, з яких кадрів підготовлено більше, ніж реально потребує ринок праці. Відповідним дослідженням, відтак, моніторингом та прогнозуванням, займаються структури та підрозділи Палати Ремесел, які, спільно з усіма зацікавленими сторонами, визначають поточні та перспективні потреби ринку праці у кваліфікованих робітниках, враховують у навчальному процесі вимоги роботодавців, які і формують обсяги та напрями професійного навчання;
- *посилити профорієнтаційну складову професійної підготовки, з врахуванням джерел інформації, переліком востребованих професій, головних провайдерів освітніх послуг, термінів підготовки, перспектив працевлаштування тощо;*
- *розвивати систему проведення незалежної оцінки якості підготовки випускників ПТНЗ.* Практика створення експертних комісій із представників різних зацікавлених сторін, яка існує в Німеччині, має позитивні результати, так як підвищує рівень відповідальності (і навчального закладу і випускника), забезпечує високу якість підготовки. Для реалізації такої моделі в Україні необхідно створити незалежні інституції сертифікації кваліфікацій;
- *врегулювати відповідальність роботодавців за подальшого підвищення кваліфікації своїх працівників.* Переважна більшість підприємств не розробляють та не реалізують відповідні програми професійного розвитку молодих робітників і не виділяють кошти на ці цілі. Тому відсутні наставництво, механізми стимулювання до професійного росту тощо. У Німеччині надається важливе значення різноманітним мотивам та стимулам до підвищення якості робочої сили через активізацію їх професійно-особистісного розвитку, зокрема, шляхом надання певних пільг для підприємств-роботодавців, що виділяють кошти на розвиток професійно-технічної освіти;
- *реалізувати заходи з підвищення соціального статусу і професіоналізму педагогічних працівників системи професійної освіти з метою підняття престижу цієї діяльності.* З цієї метою оновити структуру і зміст державних стандартів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації викладачів і майстрів виробничого навчання для системи професійно-технічної освіти, організувати комунікативні заходи з інформаційних технологій для управлінських і педагогічних працівників;
- *децентралізувати систему управління фінансовими ресурсами.* Зокрема, у Харківській області вже реалізується такий процес, за якого відбувся перехід на фінансування з обласного бюджету. Як результат, фінансові ресурси надходять вчасно і гарантовано. Це відбувається за допомогою системи міжбюджетних

Віктор Бондарук, Віктор Комаровський

ОЦІНКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

Для оцінки поточного стану та перспектив розвитку інвестиційного середовища регіону запропоновано використовувати концепцію «інвестиційного потенціалу регіону» (ІПР). Розглянуто організаційно-функціональну модель та основні фактори, що визначають формування, аналіз та тенденції змін ІПР. Досліджена можливість його використання при підготовці, моніторингу та оцінки ефективності цільових програм залучення інвестицій та соціально-економічного розвитку регіону.

Ключові слова: інвестиційний процес, інвестиційний потенціал регіону, інвестиційне середовище, інвестиційний ризик, прямі іноземні інвестиції.

➤ Аналіз розвитку інвестиційних процесів в Україні свідчить, що незважаючи на увагу, яку приділяє громадськість, науковці і бізнес-кола питанню залучення інвестицій, Україна за обсягами залучення іноземного приватного капіталу займає одне з останніх місць серед країн Центральної та Східної Європи.

Можливе вирішення проблеми є у постановці активної державної інвестиційної політики, яка буде ґрунтуватися на широкому застосуванні прямих адміністративних методів і засобів державного впливу на інвестиційний процес, включно:

- спрощення інвестиційного процесу та забезпечення прозорих умов інвестування;
- створення стабільного юридичного поля та уніфікованої системи захисту майнових інвесторів;
- подальша інтеграція фінансової системи України до світової;
- зменшення адміністративних бар'єрів та рівня корупції.

Результатом таких дій стане створення конкурентного середовища та забезпечення структурних зрушень і зростання економіки через поліпшення інвестиційного клімату у країні, розвиток та активізацію інвестиційних процесів, спрямування інвестицій у пріоритетні галузі та програми.

Позитивне вирішення проблеми збільшення обсягів інвестицій до місцевого господарського комплексу може бути знайдено шляхом перенесення акцентів з урядового рівня на рівень місцевих органів виконавчої влади. У першу чергу це стосується налагодження співпраці місцевого бізнесу з інвестором на місцях, проведення оцінки реальних перспектив здійснення інвестиційної діяльності в регіоні, результати якої потім будуть покладені в основу розробки та запровадження відповідної цільової програми.

Використання методів адміністративного управління, поряд з урахуванням специфіки роботи в ринкових умовах інвестиційного середовища, безпосередньо пов'язано з такими елементами організації інвестиційної діяльності, як прогнозування, планування та програмування розвитку інвестиційного процесу. Але, запровадження визначеного підходу неможливо без використання відповідних індикаторів, згідно з яким обласні та районні адміністрації, органи місцевого самоврядування повинні визначити, який саме реальний інвестиційний потенціал має їх область, район або місто та наскільки реальні їх шанси дійсно залучити прямі іноземні інвестиції.

Відомі різні підходи щодо оцінки ефективності та перспектив розвитку інвестиційної діяльності в регіоні та її моніторингу [3, 4]. Найбільш поширеним в практиці сучасного

трансфертів – коштів, призначених для системи ПТО, які надходять з державного бюджету в обласний. Ці фінанси в області не витрачаються на статті, що не передбачено для місцевої системи ПТО. Крім того, область має можливість збільшити їх зі своїх резервів для фінансування деяких програм;

- розширювати контакти у науковій, навчальній, культурній сферах із закордонними вищими і професійними навчальними закладами, урядовими/неурядовими установами, донорами, асоціаціями, фондами, центрами, суспільними організаціями. Співпраця може включати такі напрями роботи: реалізацію спільних проєктів з передачі досвіду, інноваційних та професійних ідей, наприклад, програма ЄС «Леонардо да Вінчі», програма «Молодь в дії», програма «Еразмус Мундус»; співпрацю з молодіжними організаціями, які могли б виступати в ролі партнерів євроклубів для реалізації спільних проєктів; розвиток енергоефективності шляхом обміну досвідом, проведення тренінгів для викладачів, розробки і введення дисципліни «Енергоефективність», удосконалення кабінету з енергоефективності за допомогою реалізації спільних проєктів і співпраці з відповідними донорами (GTZ), співпрацю з Асоціацією «Енергоефективні міста України»; волонтерство – запрошення волонтерів з країн ЄС для підтримки розвитку молодіжних ініціатив; участі у конференціях, семінарах, тренінгах; організацію і проведення спільних заходів; членство в Європейських асоціаціях; стажування студентів за спільною угодою в країнах ЄС; підвищення кваліфікації викладачів за спільною угодою в країнах ЄС.

Розширення взаємодії закладів професійної підготовки з роботодавцями; створення і розвиток інноваційних освітніх ресурсів, навчальних планів і програм; широке впровадження інноваційних методів і технологій навчання; удосконалення управління якістю професійної освіти, зокрема організація зовнішнього оцінювання та сертифікація випускників; розвиток нових організаційних форм у закладах професійної освіти (створення центрів науково-методичної роботи, лабораторій інноваційних технологій); підвищення кваліфікації педагогічних працівників – стратегічні напрями модернізації вітчизняної системи професійного навчання з огляду на європейську практику.

➤ Вивчення стану професійного навчання у Землі Німеччини показало, що основними чинниками ефективності системи підготовки кваліфікованих робітників стали економічні, організаційні, фінансові механізми. Головним напрямом у розвитку системи професійної освіти є вимоги регіонального ринку праці, системної підтримки й тісного взаємозв'язку професійної освіти, підприємств і соціальних партнерів.

В подальшому вважаємо за доцільне спрямувати наукові пошуки за напрямом порівняльного аналізу управління системами професійної освіти і навчання в інших країнах Європейського союзу.

Література.

1. Абашкіна Н. В. Нові концепції навчання й виховання у сучасній німецькій педагогіці: Методико-інформаційний матеріал. – К.: ІСДО, 1995. – 31 с.
2. Моисеєнко Т. Система практической подготовки учителя массовой школы ФРГ: дис.. канд..пед.наук 13.00.01 / Моисеєнко Татьяна Глебовна. – Москва, 1983. – 206 с.
3. Турчин А. І. Інноваційні процеси в освітньо-професійних закладах Німеччини та підготовка педагогічного персоналу для них: окремі аспекти взаємовпливу // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету. Серія: Педагогіка. – 2002. – № 3. – С. 143–146.

інвестиційного менеджменту стало застосування поняття «інвестиційний потенціал регіону» (ІПР) [5].

Визначаючи зв'язок поміж потенціалом регіону щодо залучення інвестицій і практичною можливістю його реалізації, ІПР дає інтегральну характеристику перспектив розвитку інвестиційної діяльності в регіоні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

У сучасній економічній теорії поняття ІПР є базовою складовою будь-якої методики проведення аналізу стану регіонального господарського комплексу.

Використовуючи ІПР для оцінки ступеня можливості вкладення капіталу в активи тривалого користування в даному регіоні країни з метою одержання прибутку, різні автори пропонують його відповідні визначення. Так, вважається, що ІПР є інтегральною оцінкою сукупності засобів виробництва [5]. Інший підхід у визначенні ІПР базується на теоріях порівняльних або абсолютних переваг [5].

Взагалі, інвестиційний потенціал є економічною категорією, що відображає не тільки матеріальні ресурси, залучені до господарської діяльності комерційних підприємств, але і систему взаємозв'язків, що склалися між усіма учасниками інвестиційного процесу та її управлінням з боку органів виконавчої влади. Тому і розгляд ІПР звичайно здійснюється не тільки за кількісними характеристиками, що визначають рівень соціально-економічного розвитку регіону, але до уваги приймаються і зв'язки між його складовими, факторами зовнішнього і внутрішнього впливу.

Як відомо, кількість, якість і міра трансформаційних процесів у регіоні визначаються не тільки забезпеченістю регіону потрібним обсягом капіталу, збалансованістю витрат і надходжень, але і рівнем розвитку об'єктивних і суб'єктивних факторів, що детермінують готовність регіональних суб'єктів інвестиційного процесу до активної діяльності в цій сфері. Важливим також є врахування впливу регіональної специфіки на процес залучення інвестицій. Тому, безумовно, задача врахування впливу перерахованих факторів на інвестиційний процес потребує інших підходів до визначення поняття ІПР. Важливим моментом при цьому є проведення оцінки можливих тенденцій у змінах ІПР та їх зв'язку з поточним інвестиційним процесом.

Метою статті є визначення, обґрунтування та подальше дослідження поняття «ІПР» як інтегральної характеристики потенційної можливості регіону залучати прями іноземні інвестиції та факторами, що визначають стан інвестиційного середовища.

Узагальнюючи відомі визначення ІПР, які засновані на контексті – «можливість вкладення вільного приватного капіталу в економіку даного регіону» [5], можна дати його тлумачення через:

- можливість, як аналог імовірності, залучення іноземного або національного приватного капіталу;
- показник інвестиційної ємності регіону та спроможності дійсно прийняти інвестиційний капітал.

Ґрунтуючись на викладеному, в роботі пропонується таке визначення ІПР: «інвестиційний потенціал регіону є інтегральна характеристика його сукупної здатності до залучення ПІІ, необхідних для підтримки процесів сталого розвитку відповідно до вимог регіонального ринку, ходу соціальних і інших процесів в державі та стану конкурентного середовища на світовому ринку капіталу».

Будучи реальним і обумовленим ринковим характером економіки показником, рівень ІПР визначається об'єктивними законами руху споживчого ринку і специфічними тенденціями в економічному розвитку даного регіону. Тому необхідність проведення окремого дослідження ІПР визначається самою постановкою питання щодо аналізу потенційних інвестиційних можливостей регіонів, коли виходять з очікуваного (потенційного) сценарію, положення якого зго-

дом використовуються як критерії при прийнятті інвестиційних рішень. Запропонований у роботі підхід щодо розрахунку ІПР ґрунтується на можливості визначення обсягів прямих інвестицій, що будуть залучені до регіонального ринку за умов, що фактори впливу, які враховуються, дійсно відображають як стан інвестиційного середовища, так і діяльність учасників ринку і органів державної влади по залученню інвестицій.

Просторова і часова «розкладка» ІПР по окремих суб'єктах або галузях регіонального ринку, поруч з різноманіттям форм здійснення інвестиційних вкладень, обумовлює необхідність його розгляду як системи. Зв'язки між окремими елементами цієї системи слід упорядковувати із урахуванням результатів, отриманих при дослідженні результатів інвестиційної діяльності за визначений час.

Взагалі, визначаючи зміст поняття ІПР як систему відносин, у першу чергу слід розглянути його основні складові – інвестиційна привабливість, інвестиційний клімат, економічний потенціал регіону тощо. Зрозуміло, що між цими складовими, хоча вони і застосовуються до оцінки різних аспектів стану регіональної економіки, існує певна кореляція.

Завершуючи розгляд щодо можливості використання такого сукупного показника інвестиційної діяльності, як ІПР, слід відмітити, що він не є повним і остаточним критерієм оцінки стану інвестиційного середовища. Мета його застосування може полягати тільки у визначенні тенденцій у змінах інвестиційного середовища, таких як такі показники економічного та соціального розвитку, або міні ризиків інвестування.

Запропонований у роботі розгляд ІПР передбачає в першу чергу визначення переліку складових, системи зв'язків між ними та розробку, з наступним аналізом, відповідної організаційно-функціональної моделі інвестиційного середовища регіону. Це дозволить не тільки дати обґрунтовані рекомендації щодо вибору стратегічних напрямків розвитку регіонального ринку, але і визначити обсяги необхідних для цього інвестиційних коштів. Для цього необхідно встановити основні фактори впливу на стан регіонального інвестиційного ринку, а потім, використовуючи побудовану модель, перейти до розгляду рекомендацій щодо дій місцевих органів виконавчої влади по стратегічному плануванню розвитку регіональної інфраструктури інвестиційного ринку і його функціонування, залучення інвестицій, необхідних для виконання відповідних програм на середньо і довгострокову перспективи.

Першою задачею представлення інвестиційного середовища на засадах системи зв'язків між основними складовими у вигляді відповідної моделі та використанням у якості її базового елемента ІПР, є визначення зв'язку між економічними, фінансовими й організаційними показниками інвестиційного середовища регіону, його показниками та інвестиційними потребами регіону. Це дозволить визначити шляхи підвищення ефективності існуючої системи управління інвестиційним процесом з боку держави і виробити пропозиції щодо збільшення обсягів інвестиційних вкладень.

Виходячи із викладеного, можливо запропонувати наступні кроки з побудови організаційно-функціональної моделі інвестиційного середовища із використанням у якості її базового елемента ІПР:

1) проведення комплексного аналізу особливостей функціонування і розвитку регіонального ринку інвестицій, із визначенням пріоритетних об'єктів та галузей для інвестування;

2) визначення основних складових регіонального механізму державного управління процесом стратегічного розвитку об'єктів інфраструктури місцевого ринку;

3) вибір пріоритетних напрямків розвитку інвестиційної діяльності з урахуванням специфіки економічного середовища регіону та дієздатності існуючої системи залучення і підтримки приватного національного та іноземного капіталів;

4) представлення основних напрямів управління інвестиційною діяльністю органами виконавчої влади у відповідності до прийнятої стратегії та плану заходів по залученню приватного капіталу іноземних інвесторів.

Узагальнюючи перелік основних чинників, що визначають рівень ІПР, можливо прийти до висновку, що крім особливостей регіональної інвестиційної політики, на рівень ІПР впливають фактори, які умовно відносяться до двох груп:

- умовно-постійні фактори (УПФ), характер змін яких носить поступальний характер відповідно до рівня розвитку технологій і суспільних відносин, природно-кліматичних, ресурсних, геополітичних тощо;
- перемінні фактори (ПФ), котрі змінюються в процесі інвестиційної діяльності. Можливим прикладом ПФ є законодавче поле діяльності інвестора в даному регіоні,

зміна пріоритетів державної підтримки інвестиційних проектів, регулювання обсягів потоків закордонного капіталу, зменшення рівня ризиків, пов'язаних зі зміною політичного ситуації та раціоналізація інвестиційних стимулів у відповідності до специфіки регіону.

Таким чином, рівень ІПР визначають механізми, що безпосередньо пов'язані з залученням і створенням спеціалізованих факторів. Розвиток цих механізмів є складний і суперечливий процес. Наприклад, світова економіка знає чимало прикладів, коли за відсутності ресурсів, але за рахунок постановки ефективної державної системи залучення інвестицій, був досягнутий високий рівень конкурентоздатності на міжнародному ринку інвестиційного капіталу.

Відповідний варіант побудови організаційно-функціональної моделі формування та управління ІПР приведено на рис.

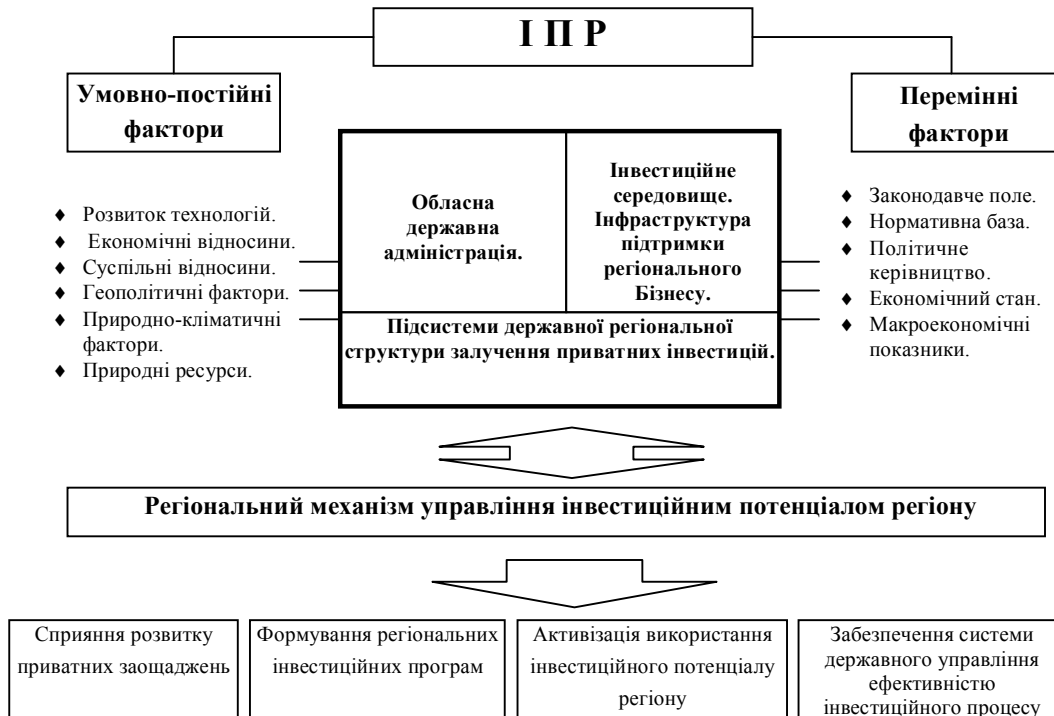


Рис. 1. Організаційно-функціональна модель формування та управління ІПР.

Згідно з Рисунком, у загальному випадку ІПР є функцією від низки параметрів, факторів впливу x_n :

$$ІПР = f(x_1 + x_2 + x_3 + \dots + x_n), \quad (1)$$

Визначення і оцінка x_n , як аргументів функції (1) безпосередньо пов'язані із прийнятими методологічними передумовами їх розгляду, згідно яким будуть обрані відповідні статистичні і розрахункові показники. ІПР, який, по суті, представляє поточний стан інвестиційного середовища, – І може бути розрахований як середня зважена тенденція низки факторів впливу, обраних для отримання комплексної оцінки розвитку інвестиційних процесів у регіоні:

$$I = \sum_{i=1}^N (a_n \cdot x_n) \leq 1, \quad (2)$$

де:

x_n – показник, що характеризує відносну оцінку одного із факторів впливу, обраний для оцінки стану розвитку інвестиційного середовища, як наприклад, обсяги виробництва, макроекономічні показники, розвиток інституціонального середовища тощо;

a_n – коефіцієнти ваги, які дозволяють урахувати неадекватне вагове значення та специфічний вплив окремих факторів на інвестиційне середовище. Питома вага a_n роз-

раховується на основі попередньої оцінки ступеня важливості кожної конкретної тенденції, із урахуванням що

$$\left(\sum_{i=1}^N a_n = 1\right);$$

N – загальне число факторів впливу, які обрані та можуть бути проаналізовані для отримання такої комплексної характеристики інвестиційного середовища, як ІПР.

Показник x_n , котрий може бути віднесений до таких факторів впливу, як УПФ або ПФ, представляє основні макроекономічні характеристики регіону, як наприклад:

1. ресурсна та сировинна база регіонального розвитку;
2. трудові ресурси і їх освітньо-професійний рівень;
3. обсяг ВВП, що виробляється в регіоні;
4. рівень використання інноваційних технологій;
5. рівень розвитку ринкових інститутів та інфраструктури підтримки бізнесу;
6. рівень розвитку інженерної інфраструктури регіону;
7. сукупна купівельна спроможність населення регіону.

Для розрахунку відносної оцінки x_n можливо рекомендувати використовувати співвідношення:

$$x_n = x_n \text{ ном.} / x_n \text{ max.}; \quad (3)$$

де:

$x_n^{ном}$ – поточне значення фактора впливу;

x_n^{max} – максимальне значення фактора впливу за оцінюваний період.

Для отримання числових значень показників $x_n^{ном}$ доцільно рекомендувати використовувати результати експертної оцінки [5]. Але слід зауважити, що застосування експертних оцінок для визначення $x_n^{ном}$, яке надає можливість враховувати значний обсяг якісних особливостей факторів впливу, слід доповнити статистичними даними.

Згідно з (2), розрахунком поточного рівня ІПР слід проводити із урахуванням специфічних факторів впливу та наявних ресурсів для розвитку. При цьому відповідно до (3), розрахунок ІПР починається з поетапного, послідовного розрахунку ряду показників кожного з факторів впливу x_n , із подальшим їх узагальненням та отриманням єдиної, інтегральної оцінки.

Отримане значення ІПР можна використовувати у якості інтегральної оцінки наявних передумов для інвестицій. При цьому ІПР узагальнює весь спектр наявних сфер і об'єктів інвестування та показує динаміку їх розвитку.

У відповідності до запропонованої вище класифікації факторів впливу та їх поділу на ПФ та УПФ, (2) може бути приведено до виду:

$$I_{ІПР} = \sum_{i=1}^N (a_n \cdot x_n)_{УПФ} + \sum_{i=1}^N (a_n \cdot x_n)_{ПФ}, (4)$$

Розрахунок (4) виконується шляхом зведення попередньо визначених, що характеризують стан економічного розвитку регіону, числових показників факторів впливу x_n із урахуванням їх коефіцієнтів ваги. Для цього необхідно спочатку уточнити перелік УПФ і їх сумарну вагу у складі ІПР (вони будуть варіюватися в залежності від специфічних рис конкретного регіону). Визначення ПФ слід проводити на засадах оцінки та урахування тенденцій у їх змінах.

В плані розвитку запропонованого у роботі підходу, методика розрахунку ІПР можливо доповнити урахуванням показника інвестиційного ризику R_n [6], який буде характеризувати імовірність не отримати дохід від інвестицій або їх втрати.

До можливих видів ризиків, що ураховуються при проведенні розрахунку ІПР, є доцільним віднести:

- економічний (імовірність розвитку негативних тенденцій в економічному розвитку держави);
- фінансовий (непрогнозоване зростання інфляції, валютні ризики);

- екологічний (можливість негативного впливу результатів виконання інвестиційного проекту на стан забруднення навколишнього середовища);
- законодавчий (непередбачена зміна законів або нормативних актів, що змінюють прийняті умови інвестування).

Для урахування ризиків у формулу розрахунку ІПР (4) необхідно включити формальні показники, які характеризують рівень ризику R_n для окремих факторів впливу n :

$$I_{ІПР} = \sum_{i=1}^N (a_n \cdot x_n \cdot R_n)_{УПФ} + \sum_{i=1}^N (a_n \cdot x_n \cdot R_n)_{ПФ}, (5)$$

де: R_n – ризик інвестування на момент проведення оцінки.

У випадку, коли зв'язок ризику із x_n не можна оцінити, R_n варто вивести за дужку, тобто:

$$I_{ІПР} = \left[\sum_{i=1}^N (a_n \cdot x_n)_{УПФ} + \sum_{i=1}^N (a_n \cdot x_n)_{ПФ} \right] \cdot R_n, (6)$$

Розрахунок та дослідження можливих тенденцій у зміні ІПР, – ΔI можливо виконати шляхом порівняння поточного стану інвестиційного середовища в регіоні $I_{ІПР.поточ.}$ із тим, що було на початку оцінюваного періоду $I_{ІПР.початк.}$:

$$\Delta I = I_{ІПР.поточ.} - I_{ІПР.початк.}, (7)$$

Альтернативним варіантом може бути співставлення поточного стану $I_{ІПР.поточ.}$ із прогнозною оцінкою $I_{ІПР.прогноз.}$:

$$\Delta I = I_{ІПР.прогноз.} - I_{ІПР.поточ.}, (8)$$

Отриманий в результаті знак ΔI – «+» або «-» буде свідчити про позитивну або негативну динаміку змін ΔI . У випадку «- ΔI », слід робити висновок про негативні тенденції у інвестиційному середовищі регіону та негайно приймати запобіжні заходи. Стан «+ ΔI » свідчить про позитивні тенденції та можливість розширення обсягів залучених інвестицій.

Після проведення розрахунку (7, 8), для підготовки остаточного прогнозу щодо розвитку інвестиційної діяльності в економічному середовищі регіону, може бути використана матриця оцінки тенденцій у змінах ΔI , (Табл. 1), яка пов'язує можливі варіанти змін ΔI відповідними рекомендаціями щодо заходів з боку інвесторів або місцевих органів виконавчої влади.

Таблиця 1

Матриця оцінки тенденцій у змінах ΔI

Зведені показники інвестиційного середовища	Економічне	Правове	Інституціональне
Тенденція змін ΔI			
Оптимістична	$0,25 \leq \Delta I \leq +1$	$0,25 \leq \Delta I \leq +1$	$0, 25 \leq \Delta I \leq +1$
Стабільна	$-0,25 \leq \Delta I \leq +0,25$	$-0,25 \leq \Delta I \leq +0,25$	$-0,25 \leq \Delta I \leq +0,25$
Песимістична	$0,25 \geq \Delta I \geq -1$	$0,25 \geq \Delta I \geq -1$	$0,25 \geq \Delta I \geq -1$

Зрозуміло, що кожний із варіантів можливих тенденцій у змінах ΔI характеризується деяким набором своїх специфічних факторів впливу, співвідношення яких і буде у підсумку визначати набір варіантів відповідних дій з боку бізнесу і інвесторів. Тому для досягнення запланованих показників своєї діяльності і створення передумов щодо подальшого розвитку інвестиційного процесу в регіоні, органи виконавчої влади повинні здійснювати постійний моніторинг і прогнозу-

вання змін ІПР, з подальшим плануванням своєї діяльності на підставі одного із можливих базових сценаріїв, табл. 2, які визначаються матрицею оцінки тенденцій ΔI , табл. 1.

Взагалі для прогнозування динаміки у змінах інвестиційного середовища рекомендується використовувати спеціальний інструментарій, що дозволить більш точно відслідковувати тенденції і здійснювати стратегічне планування діяльності інвестора.

Базові складові планування інвестиційної діяльності у відповідності до тенденцій ΔI

№	Критичне значенні I	Базовий сценарій	Стан та співвідношення показників інвестиційного середовища	Рекомендовані дії для органів виконавчої влади та інвесторів
1	$I = -1$ $-0,5 \leq \Delta I \leq -1$	<i>Песимістичний</i>	Економічне, правове й інституціональне середовища мають негативну тенденцію. Це відповідає песимістичному сценарію, який характеризується ростом інфляції та зниженням обсягів виробництва.	Доцільним буде розпочати підготовку та реалізацію системи запобіжних заходів, включно згортання або зупинка вже розпочатих інвестиційних проектів.
2	$-0,5 > I > +0,5$ $-0,5 \geq \Delta I \geq +0,5$	<i>Помірно-песимістичний</i>	Поряд з негативними тенденціями у одному із середовищ, наприклад економічному, правове або інституціональне середовища залишаються стабільними.	Інвесторам рекомендується зосередитися на проведенні приватних заходів у кожному конкретному напрямку, за результатами яких слід робити висновки та приймати рішення по інвестиційній стратегії взагалі.
3	$+0,5 > I > -0,5$ $+0,5 \geq \Delta I \geq -0,5$	<i>Стабілізаційний</i>	Негативної динаміки в кожному із оцінюваних середовищ виявити неможливо.	Складаються передумови для розвитку і підвищення ефективності бізнесу. Є сенс у пошуку і залученню додаткових джерел фінансування з метою розширення виробництва, підвищення якості продукції, оптимізації витрат тощо.
4	$+0,5 < I < +1$ $+0,5 \geq \Delta I \geq +1$	<i>Помірно-оптимістичний</i>	Одне або два середовища мають позитивну динаміку, а інші зберігають стабільність.	За умов росту економічної активності та трансформування правового середовища у відповідності до тенденцій поточного стану економіки, інвестор може розпочати застосування агресивної стратегії інвестування, використовуючи для цього позитивні тенденції в окремих сферах бізнесу.
5	$\Delta I = +1$	<i>Оптимістичний сценарій.</i>	Всі оцінювані середовища мають виключно позитивну динаміку.	За цих умов конкретні дії можуть включати: <ul style="list-style-type: none"> • підготовку до можливого збільшення інвестиційних вкладень; • підготовку і проведення емісії для залучення додаткового капіталу; • перерозподіл доходів з метою реінвестиції прибутку.

Досвід розвитку передових країн свідчить, що держава при проведенні економічних реформ обов'язково повинна вживати заходи, покликані сприяти залученню приватного іноземного капіталу.

Регіони України знаходяться на різних рівнях соціально-економічного розвитку: одні – на шляху до стадії пост-індустріального розвитку, інші залишилися на аграрній стадії. Але всі вони, за динамікою промислового виробництва, загальним станом розвитку економіки та відповідної інфраструктури, можуть бути достатньо об'єктивно охарактеризовані із застосуванням такого критерію, як ІПР.

Запропонована в статті методика оцінки інвестиційного клімату, яка ґрунтується на узагальненні об'єктивних можливостей регіону, шляхом розрахунку ІПР, дозволяє підготувати обґрунтовані рекомендації як для інвестора, так і для влади.

Зрозуміло, що для прийняття відповідальних рішень недостатньо розглядати тільки ІПР. Регіон може бути дуже перспективний з погляду потенціалу, наприклад, там є унікальні сировинні ресурси або розвинута інженерна інфраструктура, але якщо політична ситуація нестабільна або у місцевих органів влади відсутнє розуміння стратегії економічного розвитку, то на значне збільшення обсягів залучених інвестицій не слід розраховувати. Водночас, за будь-яких умов, запропоноване у роботі визначення поняття ІПР може бути рекомендоване для використання у практичній роботі органів державної влади та місцевого самоврядування як один із критеріїв оцінки ефективності програм соціально-економічного розвитку та залучення інвестицій, що запроваджуються у регіоні (області, місті).

Література.

1. Петкова Л. О. Інвестиційна привабливість регіонів // *Фінанси України*. – 2005. – № 9. – С. 40–46.
2. Гайдуцький А. Методологічні аспекти інвестиційної привабливості економіки // *Регіональна економіка*. – 2004. – № 4. – С. 81–86.
3. Балацький О. Ф. *Управління інвестиціями: Навчальний посібник – 2-ге видання, перероб. і доп.* / [Балацький О. Ф., Теліженко О. М., Соколов М. О.] – Суми: ВТД «Університетська книга», 2004. – 232 с.
4. Бланк И. А. *Инвестиционный менеджмент* / И. А. Бланк; – К.: Ника-Центр: Эльга-Н, 2002. – С. 287–290.
5. Духненко В. Методика оценки инвестиционной привлекательности регионов Украины / В. Духненко, О. Дуброва, А. Хисамов // *Эксперт* – 2005. – № 49.
6. Хасанов М. Методика оценки инвестиционного климата / М. Хасанов, С. Юлдошев // *Инвестиции в России*, 2001. – № 5. – С. 42–44.
7. Волкова Т. *Практика привлечения иностранных инвестиций в экономику Украины в рамках ОЧЭС // Проблемы и перспективы развития сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУАМ*. – Сб. научн. трудов. – Ливадия-Донецк: ДОННУ. – 2007. – Т. 1. – С. 236–240.
8. Орловська Ю. В., Зайченко О. О. *Інвестиційний маркетинг як інструмент залучення іноземних інвестицій в Україну та її регіони // Проблемы и перспективы развития сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУАМ*. – Сб. научн. трудов. – Ливадия-Донецк: ДОННУ. – 2007. – Т. 1. – С. 38–43.
9. Ройзман И., Шахназаров А., Гришина И., *Комплексная оценка инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов: методика определения и анализ взаимосвязей*. [Електронний ресурс] // <http://www.ivr.nm.ru>.

Олена Корольчук

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я В МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНИХ АКТАХ

Задля забезпечення сталого розвитку суспільство насамперед повинно створити належні умови для здійснення населенням репродуктивної функції – запоруки збереження й оптимального розвитку народу, нації, держави. Одним з пріоритетних завдань будь-якої демократичної соціально-орієнтованої держави є необхідність розробки й прийняття такого законодавства, яке сприяє створенню умов та дієвості механізмів, серед яких інформаційний механізм має беззаперечний пріоритет. Міжнародні документи мають важливе значення для розвитку, просування і пропаганди ідей охорони репродуктивного здоров'я, планування сім'ї, широкого співробітництва між урядами та громадськими організаціями в процесі розробки, здійснення та моніторингу нормативно-правової бази і програм у сфері народонаселення і розвитку.

Ключові слова: репродуктивне здоров'я, державне регулювання охорони репродуктивного здоров'я, інформаційний механізм державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я, ВООЗ – Всесвітня організація охорони здоров'я, політика охорони здоров'я.

Сталий розвиток будь-якої країни безпосередньо залежить від її демографічної перспективи, що визначається здатністю населення до простого відтворення. Стія тенденція до скорочення чисельності населення та погіршення стану суспільного здоров'я в Україні ставить під загрозу її майбутнє і робить проблему охорони репродуктивного здоров'я загальнонаціональною.

Дослідженням проблем державного регулювання охорони здоров'я, репродуктивного зокрема, займаються Я. Ф. Радиш [1], Н. Я. Жилка [2, 7], І. Б. Назарова [3], М. М. Білінська [4], В. Ф. Москаленко [6], Т. С. Грузева [6], Г. В. Іншакова [6], які розробляють та формують базові наукові підходи, теоретичні та методологічні засади державної політики у сфері охорони здоров'я та досліджують результати впровадження управлінських рішень у цій сфері.

Мета статті – дослідити правове регулювання охорони репродуктивного здоров'я в Україні, проаналізувати ряд міжнародних документів із цього питання і визначити шляхи і способи вирішення наявних проблем.

Першим кроком на шляху до формування нової політики ОЗ на глобальному, регіональному та національному рівнях держав-членів ВООЗ стало визнання того факту, що охорона здоров'я кожної людини є основою стратегії досягнення здоров'я для всіх, і що вона залежить від рівня санітарної освіти та інформованості людини з питань охорони здоров'я. Відтоді пропаганда здорового способу життя, мобілізація громадської думки та засобів масової інформації, а також заохочення освіти з питань здоров'я та заходів щодо ОЗ стали одним з пріоритетних завдань політики ВООЗ. На глобальному рівні вперше було заявлено про цінність кожної людини в охороні здоров'я в рамках стратегічної концепції здоров'я для всіх, визначеної під час Всесвітньої асамблеї ОЗ в 1977 р. і проголошеної в Алма-Атинській декларації, прий-

няті на міжнародній конференції з первинної медико-санітарної допомоги 1978 року.

Важливим документом для всіх стала Хартія про сприяння здоров'ю, широко відома як Оттавська Хартія, прийнята на I Міжнародній конференції з питань сприяння здоров'ю, що відбулася в Оттаві 17–21 листопада 1986 року. Наступним документом ВООЗ, який був присвячений проблемам репродуктивного здоров'я, стали Рекомендації II Міжнародної конференції з питань сприяння здоров'ю, що відбулася 5–9 квітня 1988 р. в Аделаїді (Австралія). Вагомий внесок у визначення міжнародних підходів щодо політики покращення здоров'я зробила III Міжнародна конференція з питань сприяння здоров'ю, присвячена проблемам створення сприятливого для здоров'я середовища (Сундеваль, Швеція, 9–15 червня 1991 р.). Підсумкова заява підкреслювала, що в контексті здорового способу життя термін «навколишнє середовище» містить у собі як фізичні, так і соціальні, економічні та культурні аспекти оточення людини, тобто те середовище, де людина живе, працює, відпочиває і визначає доступ людей до життєвих ресурсів і можливостей підвищити свій професійний рівень.

У 1984 році представниками 32 держав-членів Європейського відділення ВООЗ було ухвалено першу групу Європейських завдань з охорони здоров'я, що стало безпрецедентним актом солідарності та одностайності в галузі охорони здоров'я. У 1991 році на 41-й сесії Європейського регіонального комітету ВООЗ було прийнято 38 завдань у межах програми «Здоров'я для всіх до 2000 року», стратегія якої передбачає підвищення пріоритетності питань зміцнення здоров'я і профілактики хвороб, вжити позитивних заходів у всіх секторах суспільства, діяльність яких впливає на здоров'я, і приділяти більше уваги ролі окремих осіб, сімей та груп населення. До основоположних цілей віднесено: забезпечення справедливості в області охорони здоров'я, поліпшення якості життя, що мають сприяти продовженню його тривалості, у т.ч. збільшенню тривалості повноцінного життя.

IV Міжнародна конференція з питань сприяння здоров'ю, що відбулася в Джакарті у липні 1997 року, стала підсумком 20-річної діяльності ВООЗ щодо вироблення та розвитку принципів політики сприяння здоров'ю, а результатом її стало прийняття Декларації про сприяння здоров'ю у XXI столітті, відомої загалом як Джакартська декларація. Джакартська декларація визначила основні пріоритети у сфері сприяння здоров'ю на XXI століття: сприяння суспільній відповідальності за здоров'я; збільшення інвестицій у розвиток здоров'я; зміцнення і розширення партнерства в охороні здоров'я; збільшення можливостей громади та індивідуальних можливостей; забезпечення надійної інфраструктури сприяння здоров'ю, що має передбачати нові механізми діяльності урядових, неурядових організацій, освітніх інституцій та приватного сектора з метою максимальної мобілізації їх ресурсів на локальному, національному та глобальному рівнях.

Політика ВООЗ «Здоров'я для всіх» понад два десятиліття широко використовується усіма країнами-членами Європейського регіону ВООЗ як модель національної політики охорони здоров'я, як інструмент для розробки цієї політики і як відповідний пункт для визначення національних завдань у сфері охорони здоров'я. Ця політика є джерелом ідей та загальним орієнтиром у питаннях, що стосуються здоров'я, прав людини і етики, заснована на цінностях справедливості, солідарності і участі, передбачає широку інтерпретацію поняття здоров'я і реалізується в межах національних систем охорони здоров'я. Основи політики досягнення «Здоров'я для всіх до 2000 р.» та «Здоров'я для всіх на XXI століття» (1980 р., 1998 р.) передбачали постановку спільних завдань і досягнення єдиних чітко визначених критеріїв оцінки їх виконання. У 2005 р. відбулося третє оновлення регіональних основ політики «Здоров'я для всіх», затверджене 55 сесією Європейського регіонального комітету ВООЗ. Даний документ не започатковує нову політику в стратегії

досягнення здоров'я для всіх, а є логічним продовженням попередньої стратегії, підтверджуючи основні положення, оновлює деякі підходи до її реалізації з урахуванням досвіду, накопиченого з 1998 р., в основу якої повинні бути закладені загальні цінності і стандарти у сфері прав людини. В фундаменті стратегії для всіх країн європейського регіону ВООЗ: «Здоров'я-21: Основи політики досягнення здоров'я для всіх в Європейському регіоні ВООЗ», яка містить 21 завдання на XXI століття, закладені важливі принципи стосовно охорони РЗ: завдання 3 – здоровий початок життя, забезпечення «здорового старту» в житті дитини, адже народження здорової дитини створює умови в майбутньому для здоров'я людини. Основою політики «Здоров'я-21» передбачено необхідність розробки політики і програм підтримки виконання чоловіками і жінками обов'язків батьків, створення безпечних умов побуту.

На міжнародній конференції в Нью-Йорку представники 61-ї держави підписали відповідний Статут ВООЗ (29.07.1946 р.), що набрав сили тільки через два роки (07.04.1948 р.), де міститься формулювання права на здоров'я та принципи, які є обов'язковими для дотримання державами-учасницями. Зокрема, в ньому вказується, що доступність найвищих можливих стандартів здоров'я є невід'ємним правом кожної людини, незалежно від раси, віросповідання, політичних переконань, матеріального або соціального статусу в суспільстві. Підкреслюється, що здоров'я є суттєвим чинником дотримання основних прав людини і навіть гарантом особистої та державної безпеки. Наголошується на відповідальності урядів за здоров'я своїх громадян та забезпечення нормальної діяльності організацій охорони здоров'я. Надалі зміст цього документа став своєрідною основою, універсальною базою для наступних документів ООН і ВООЗ. Міжнародне співробітництво держав у галузі прав людини здійснюється у формі прийняття певних стандартів стосовно змісту правового статусу індивіда та прийняття державами зобов'язань дотримуватись цих стандартів у своєму внутрішньому законодавстві. Проте нині існує ще чимало розходжень у реалізації права на охорону здоров'я, в стандартах здоров'я у різних державах і регіонах.

Також питання охорони репродуктивного здоров'я містяться у багатьох інших нормативних актах. Наприклад, у документах Всесвітньої Медичної Асоціації: «Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої системи охорони здоров'я» (1983 р.); «Положення про генетичне консультування та генну інженерію» (1987 р.); «Положення про доступність медичної допомоги» (1988 р.); «Положення про професійну відповідальність лікарів при лікуванні хворих на СНІД» (1988 р.); «Положення про політику в галузі дитячого здоров'я» (1987 р.); «Декларація стосовно прав лікарів у вирішенні екологічних та демографічних проблем» (1988 р.); «Положення про захист і конфіденційність пацієнта» (1993 р.); «Резолюція про ставлення лікарів до проблеми трансплантації» (1994 р.); «Положення про безпеку робочого місця» (1993 р.).

Питання охорони репродуктивного здоров'я також регулюються Конвенційними документами Ради Європи: Резолюція про приведення у відповідність законодавства держав-учасниць з питань трансплантації матеріалів організму людини (1978 р.), «Принципи проведення медичних досліджень на людях» (1990 р.). До специфічних міжнародних документів у сфері охорони репродуктивного здоров'я відносяться: Права на охорону здоров'я вразливих верств населення, зокрема жінок, дітей, біженців, іноземних робітників, представників національних меншин, ув'язнених, розумово відсталих та інвалідів, закріплено у низці документів міжнародного рівня, в тому числі у Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.), Конвенції про права дитини (1989 р.), Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.); документах Організації Об'єднаних Націй, зокрема у Декларації соціального прогресу і розвитку (1969 р.), Конвенції про захист прав іноземних робітників і членів їх сімей (1990 р.), Мінімальних стан-

дартних правилах поведінки з ув'язненими, Конвенція Міжнародної організації праці (містяться певні розділи (статті), присвячені різним аспектам охорони здоров'я: професійного здоров'я і безпечних умов праці, організації медичної допомоги безпосередньо на робочому місці, страхуванню здоров'я, охороні материнства і дитинства).

Декларація соціального прогресу і розвитку (1969 р.) ставить одну з основних цілей «... досягнення найвищого рівня здоров'я, забезпечення, по можливості, безоплатної охорони здоров'я для всього населення», що збігається і повторює основні понятійні значення та завдання ВООЗ. Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.) передбачає, що держави-учасниці повинні заборонити і ліквідувати расову дискримінацію заради реалізації законного права членів суспільства на здоров'я, медичне обслуговування, громадську безпеку і соціальне забезпечення. Інші документи спрямовані на захист таких соціальних груп, як іноземні робітники, ув'язнені, інваліди та особи з розумовою відсталістю.

У 1995 р. Всесвітнім конгресом з суспільного розвитку прийнято Копенгагенську декларацію і Програму дій, яка містить установки, що стосуються сфери здоров'я, зокрема забезпечення повної доступності медичного обслуговування, боротьби зі СНІДом і іншими небезпечними хворобами, репродуктивної поведінки, поліпшення навколишнього середовища, медичної допомоги вразливим верствам населення.

Наступним міжнародним документом, який включає широкий спектр шляхів вирішення проблем репродуктивного здоров'я, стала Платформа дій, прийнята на Четвертій Всесвітній конференції щодо становища жінок (Пекін, 1995 р.), в якій стало предметом розгляду право на здоров'я жіночого населення. Визначено необхідність проведення урядом активної гендерної політики в усіх стратегіях і програмах, визнано право жінок на досягнення найвищого рівня фізичного і психічного здоров'я та розширення доступу до відповідних високоякісних послуг у сфері охорони репродуктивного здоров'я. Визначено цілі щодо забезпечення рівного ставлення до жінок і чоловіків при наданні медичної допомоги, забезпечення рівного доступу до медичних служб, поліпшення репродуктивного здоров'я і просвіти. Платформою дій окреслена проблема захворювань, які передаються статевим шляхом, ВІЛ/СНІД, питання сексуального та репродуктивного здоров'я, при цьому наголос зроблено на необхідності визнання масштабів розповсюдженості ВІЛ/СНІДу в кожній країні з особливим аналізом її наслідків для жінок. Важливим завданням Платформа дій постановила сприяння науковим дослідженням і розповсюдженості інформації з питань охорони здоров'я жінок та збільшення обсягів ресурсів на охорону її здоров'я. Також закріплено право жінок на охорону здоров'я у Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, прийнятій у 1979 р.

Стратегією ВООЗ передбачається можливим досягти зміцнення здоров'я жінок, в т.ч. й репродуктивного, шляхом організації більш доступної та менш затратної первинної медико-санітарної допомоги високої якості, включно із службами охорони сексуального і репродуктивного здоров'я (центри і інформаційні служби з планування сім'ї). У контексті програми «Здоров'я-21» Європейським Бюро ВООЗ було розроблено Стратегічний план дій з проблем здоров'я жінок, завданням якого стали: приділення детальної уваги здоров'ю жінок, визначення основних соціальних та економічних передумов поліпшення здоров'я жінок.

Однією з головних тем став соціальний захист материнства також Європейської соціальної хартії (Страсбург, 1996 р.), підписаної урядами членів Ради Європи для досягнення більшого єднання між ними для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є спільним надбанням. Стаття 8 Хартії визначає право жінок на охорону материнства, з метою забезпечення ефективного здійснення права працюючих жінок на охорону материнства.

«Забезпечення безпечної вагітності» (2003 р.) – документ Європейського бюро ВООЗ, який визначає стратегію

поліпшення стану здоров'я під час вагітності та післяпологового періоду.

Національна демографічна статистика в основному адаптована до міжнародних стандартів (ВООЗ, ЮНІСЕФ, Євростат). Для країн з різними особливостями і ступенем розвитку на міжнародному рівні були сформульовані певні завдання у контексті цілей розвитку тисячоліття, Україною була виконана робота з визначення адаптованих для неї цілей. Розвиток гендерної статистики, формування системи відповідних показників – одне з пріоритетних напрямів вдосконалення статистики (співпраця з Гендерним бюро ПРООН, Шведським бюро статистики). Статистичне інформаційне поле доповнюється системою обстежень з метою комплексної характеристики ситуації (обстеження 1999 і 2002 рр. з проблем стану здоров'я жінок і дітей, проведені Держкомстатом України з використання міжнародної методики ЮНІСЕФ).

Міністерством охорони здоров'я України у співпраці з Державним комітетом статистики України та Національною академією наук України за сприяння ЮНІСЕФ, ПРООН, ВООЗ та Світового Банку в 1997 р. розроблений і опублікований звіт «Здоров'я дітей та жінок в Україні», у 1999 р. – «Репродуктивне та статеве здоров'я підлітків в Україні» та «Гендерний аналіз суспільства», у 2001 – ситуаційний аналіз «Становище дітей та жінок в Україні». У 1999 р. опублікований медико-демографічний огляд «Стан репродуктивного здоров'я в Україні».

За визначенням ВООЗ, однією із стратегій поліпшення стану РЗ жінок є право на безпечне материнство, ініціатива якого була розпочата ще в 1987 році. Стратегія ВООЗ передбачає також розвиток програм у сфері сексуального здоров'я, які повинні бути направлені на всі контингенти населення, особливо на підлітків і молодь. Досвід всього світу свідчить, що надання інформації щодо безпечної та правильної сексуальної поведінки і стосунків між людьми допомагає уникнути проблем у здоров'ї й формує більш зріле та відповідальне ставлення до цієї сторони життя.

Поняття репродуктивного здоров'я безпосередньо пов'язане з сім'єю, що є первинною ланкою суспільства, та плануванням сім'ї (ПС), під яким насамперед слід розуміти можливість вільної реалізації індивідами їхніх репродуктивних прав, тобто можливість вільно, на свій розсуд вирішувати питання про розміри сім'ї, кількість дітей та інтервали між їх народженням, а також те, у який спосіб регулювати розміри сім'ї, зачаття потомства, тощо.

Останнім часом міжнародна спільнота приділяє значну увагу питанням протидії ВІЛ/СНІДу, як однієї з проблем РЗ. Особливо це є актуальним для України, оскільки тут спостерігаються одні з найвищих темпів зростання поширеності хвороби серед країн Європи та дві третини зареєстрованих ВІЛ-інфікованих жінок мають вік 20–29 років, який вважається піком репродуктивної активності.

Оскільки особливістю сучасної політики охорони здоров'я в Європейському регіоні є контраст стану РЗ між країнами з ринковою економікою та країнами з перехідною економікою, то Європейським регіональним бюро ВООЗ (Копенгаген, листопад, 2001 р.) було запропоновано Регіональну стратегію в галузі охорони сексуального та репродуктивного здоров'я.

Задля забезпечення сталого розвитку будь-яке суспільство насамперед повинно створити належні умови для здійснення населенням репродуктивної функції – запоруки збереження й оптимального розвитку продуктивних сил, без якого не може бути мови про подальше зростання добробуту, розвиток науки, технології, культури, тобто всього того, без чого неможливе збереження й відтворення нації, держави, тощо.

Всі перераховані вище міжнародні документи мають важливе значення для розвитку, просування і пропаганди ідей охорони репродуктивного здоров'я. Новим в стратегії у сфері народонаселення та розвитку стало зосередження уваги на індивідуальних потребах в діяльності держав у галузі охорони репродуктивного здоров'я.

За роки незалежності в державі сформовано національну правову базу охорони здоров'я, яка відповідає сучасним потребам і міжнародним вимогам і включає потужний пакет нормативно-правових актів, що забезпечують можливість ефективного функціонування галузі. Україна підписала й ратифікувала практично всі документи, що стосуються прав людини і громадянина, отже, створення нею належних, передбачених міжнародними документами умов для реалізації права на якісну, своєчасну, адекватну та забезпечену в повному обсязі охорону репродуктивного здоров'я, що є запорукою збереження та оптимального розвитку продуктивних сил, без чого неможливе збереження і відтворення народу, нації, держави.

Подальша успішна розбудова національної системи охорони здоров'я вимагає постійного оновлення і розвитку нормативно-правової бази. Створення умов інноваційного розвитку механізму інформаційного забезпечення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я потребує залучення знань, інформації, досвіду, яким володіє сьгодні світова спільнота задля забезпечення стабілізації динаміки покращення стану репродуктивного здоров'я нації та забезпечення національної безпеки держави.

Література.

1. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування / Я. Ф. Радиш; Українська академія державного управління при Президенті України. – К., 2001. – 360 с.
2. Жилка Н. Я. Аналітичний огляд законодавчого забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в Україні / Н. Я. Жилка. – К.: Вид-во Раєвського, 2005. – 96 с.
3. Назарова І. Б. Репродуктивне здоров'я та планування сім'ї: підручник для студ. вищ. мед. закл. освіти I–III рівнів акредитації / І. Б. Назарова, Н. М. Посипкіна. – К.: Медицина, 2007.
4. Білинська М. М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні / М. М. Білинська; Національна академія державного управління при Президенті України. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 248 с.
5. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.who.in>.
6. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах / В. Ф. Москаленко, Т. С. Грузева, Г. В. Іншакова; Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) // Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17–18.04.2008, м. Львів
7. Довідник з питань репродуктивного здоров'я / Р. Моїсеєнко, Н. Жилка, Т. Белавіна, Б. Венцківський, Ю. Вітренко; [за ред. Н. Г. Гойди]. – К.: Вид-во Раєвського, 2004. – 128 с.

УДК 342.5

Олена Коротич

ПОБУДОВА МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Органи державного управління та місцевого самоврядування здійснюють управлінський вплив на

© Коротич О.Б., 2011.

розвиток держави та її адміністративно-територіальних підсистем через механізми публічного адміністрування, які можна підрозділити на цільові механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами. Деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології публічного адміністрування, що розкриває поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне адміністрування, механізми публічного адміністрування, технологія публічного адміністрування.

Існуюча в Україні система управління державою та її адміністративно-територіальними складовими містить в собі багато суперечностей та проблем, що робить необхідним проведення радикальних перетворень з метою підвищення ефективності її функціонування та забезпечення всебічного розвитку країни у напрямі досягнення європейських стандартів щодо забезпечення якості життя населення. Одним з найважливіших шляхів здійснення відповідних реформ є створення умов для узгодженої діяльності двох великих управлінських систем: державного управління та місцевого самоврядування, а також їх взаємодії у межах публічного адміністрування на основі використання відповідних механізмів.

Проблеми напрацювання теоретичних та практичних рекомендацій щодо перетворення системи управління державою починаються з формування загальноуважної термінології щодо представлення нових для українських реалій форм побудови управлінської системи. Ці питання знаходять відображення у дослідженнях В. Б. Дзюндзюка [5], Д. В. Карамішева [6], А. Ф. Колодій [1], Ю. О. Чернецького [12], Ю. П. Шарова [13] та інших відомих вчених, що наголошують на необхідності зміни терміну «публічне адміністрування» та обґрунтовують введення заміників, що більше відповідають змісту поняття, що ним позначається. Оскільки спільний підхід науковцями, що не знайдений (власні напрацювання у цій сфері представлені у [8]), для означення усієї системи органів державної влади й місцевого самоврядування та їх управлінської діяльності нами буде використовуватись більш-менш усталений термін «публічне адміністрування».

На сьогодні механізми публічного адміністрування ще недостатньо представлені у наукових публікаціях, але у галузі державного управління дослідження щодо теоретико-методологічних засад побудови та використання механізмів державного управління здійснюються багатьма відомими фахівцями, серед яких – В. Д. Бакуменко, В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. М. Князев, О. А. Машков, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, Г. С. Одінцева, В. М. Олуйко та інші науковці, проте єдиного підходу до визначення та розуміння механізмів ще не напрацьовано. Зокрема, Г. С. Одінцева механізм управління подає як засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу [4], В. Д. Бакуменко та В. М. Князев визначають механізми державного управління як практичні засоби, важелі та стимули впливу органів державної влади на суспільство [2], Н. Р. Нижник поглиблено досліджує процеси застосування цих механізмів у державному управлінні [3, 10], Г. В. Атаманчук пропонує розглядати державу як механізм суспільного самоуправління [1], а О. Ю. Оболенський вводить поняття «механізм держави» [11]. Крім того, недостатньо дослідженим лишилось питання співвідношення таких понять як «механізм» та «технологія» у сфері здійснення управлінської діяльності, в тому числі публічного адміністрування.

Головною метою цієї статті є представлення системи механізмів публічного адміністрування, виділення її складових за системами владних суб'єктів, що здійснюють

публічне адміністрування (органи державного управління та органи місцевого самоврядування), а також представлення механізмів публічного адміністрування, що відрізняються різними підходами до їх побудови.

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що забезпечують своєчасне та ефективно розв'язання суперечностей, наявних у цій сфері. Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення управлінського впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

Найбільші суперечності у системі публічного адміністрування пов'язані із тим, що на регіональному та районно-

му рівнях його одночасно та стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави та конкретних територіальних громад. Крім того, внутрішні протиріччя притаманні й системі органів місцевого самоврядування, які являють собою форму владної самоорганізації діяльності жителів таких адміністративно-територіальних одиниць як область, район, місто, район у місті, селище, село, але влада їм надана та регламентується державою, її законодавчими актами. Виходячи з цього, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування (рис. 1).



Рис. 1. Поділ механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного адміністрування в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегулювати, щоб не виникло необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми публічного адміні-

стрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів; механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; а також механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

Таким чином, за особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (рис. 2).

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систе-

му країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї си-

стеми або її складових в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів.



Рис. 2. Система механізмів публічного адміністрування

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів).

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Адміністрація Президента України на чолі з Президентом, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонуван-

ня системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

До механізмів функціонування системи публічного адміністрування, крім чинного механізму, відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 році), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших краях світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного адміністрування в Україні у напрямі підвищення її ефективності, зниження ступеню централізації та посилення демократизації.

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування. Кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу публічного адміністрування залежать від ступеню деталізації цього процесу, його поділу на складові за суб'єктами публічного адміністрування та окремими функціями, що мають бути реалізовані ними або конкретними посадовими особами. Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудова відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління

охороною здоров'я відповідним Головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрям та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Ефективна технологія публічного адміністрування повинна базуватися на таких основоположних принципах, як:

- мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів та посадових осіб публічного адміністрування;
- отримання найкращого стратегічно вивіреного результату при найменшій складності й витратності кожної з робіт, що виконуються у процесі здійснення публічного адміністрування;
- виключення зайвих (непотрібних або дублюючих) робіт.

На теперішній час в установах державної влади та місцевого самоврядування організація роботи із створення бібліотеки технологій публічного адміністрування знаходиться на дуже низькому рівні [9], тому перед ними постають актуальні завдання щодо розроблення розгалуженої мережі технологій здійснення усієї сукупності процесів публічного адміністрування з метою підвищення ефективності його здійснення та отримання кращих результатів щодо забезпечення інтенсивного розвитку держави та її соціально-економічних територіальних підсистем усіх рівнів.

Система механізмів публічного адміністрування, через які органи державного управління та місцевого самоврядування здійснюють управлінський вплив на розвиток різнорівневих соціально-економічних територіальних підсистем держави та країни в цілому, складається з цільових механізмів публічного адміністрування, механізмів функціонування системи публічного адміністрування та механізмів здійснення процесу публічного адміністрування конкретними владними органами та посадовими особами.

Оскільки значну роль у підвищенні ефективності здійснення публічного адміністрування в Україні відіграють механізми взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування, подальші дослідження мають бути присвячені розробленню саме таких механізмів, причому особлива увага має бути приділена узгодженню діяльності органів влади щодо здійснення управління територіями на обласному (регіональному) рівні. Важливо запропонувати не тільки укрупнені механізми взаємодії, а й деталізувати їх за окремими напрямками управлінської діяльності з подальшим напрацюванням технологічного забезпечення співпраці органів державного управління й органів місцевого самоврядування на основі використання сучасних наукових здобутків та поширення найкращого практичного досвіду.

Література.

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Г. В. Атаманчук: Учеб. пособие. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.

2. Державне управління: Слов.-довід. / [За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

4. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

5. Дзюндзюк В. Б. Модернізація органів влади: перехід від публічного адміністрування до публічного менеджменту: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/01.pdf>.

6. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): [Монографія] / Д. В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2004. – 304 с.

7. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf.

8. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: [Монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.

9. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: [Монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2010. – 204 с.

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

11. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: [Монографія] / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький: Поділля, 1998. – 294 с.

12. Чернецький Ю. О. Про деякі ключові поняття науки державного управління / Ю. О. Чернецький // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – № 3 (18). – С. 9 – 13.

13. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2010/2010-1/doc/1/01.pdf.

УДК 35.072.2

Владислав Костилов

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ МІЖВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті визначені особливості здійснення контролюючими органами виконавчої влади своїх примусових повноважень зокрема з розгляду справ про

© Костилов В.В., 2011.

адміністративні правопорушення у позасудовому порядку. Проаналізовано доцільність їх реалізації в умовах демократичної, правової держави у сукупності з іншими функціями державного управління.

Ключові слова: міжвідомчий контроль, законність, державний примус, адміністративна відповідальність, демократична, правова держава.

постановка проблеми

Розбудова в Україні демократичної, правової держави на фоні соціально-політичних та економічних змін у суспільстві вимагає нового ставлення до контролю в державному управлінні, який, являючись дієвим засобом забезпечення законності і дисципліни, здійснюється, зокрема, спеціально створеними для цього органами виконавчої влади – державними комітетами, різноманітними інспекціями, службами тощо. Контрольна діяльність цих органів залишається актуальною внаслідок свого примусового характеру і розповсюдження на широке коло підконтрольних об'єктів: підприємства, установи, організації всіх форм власності та відомчої підпорядкованості, фізичних осіб. Саме обсяг примусової компетенції контролюючих органів має бути конкретизований відповідно до загальних принципів правової і демократичної держави.

аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми здійснення державного контролю завжди були у центрі уваги представників юридичної та організаційної наук. У концептуальному плані принципове значення для дослідження міжвідомчого контролю мають праці представників сучасної державно-управлінської та правової думки: В. Авер'янова, С. Алексєєва, О. Андрійко, Г. Атаманчука, О. Бандурки, Ю. Битяка, Д. Бахраха, В. Гарашука, В. Зуй, Л. Ковалюк, А. Комзюка, А. Нечитайленка, Н. Нижник, Г. Одінової, Р. Павловського, О. Рябенко, М. Руденка, А. Селіванова, В. Цветкова, В. Чиркіна, О. Якімова та ін.

мета

Критичному переосмисленню проблем контролю в сучасному державному управлінні та досвіду його правового забезпечення сприяють наукові праці Б. Гурне, Дж. Грінвуда, К. Кіллена, І. Кратенка, М. Мескона, І. Тустановської, Ф. Хедоурі.

Мета статті полягає у визначенні обсягу адміністративно-примусових та нормотворчих повноважень органів виконавчої влади, які здійснюють спеціалізований контроль на міжвідомчому рівні.

Сучасні спеціалізовані контролюючі органи наділені значним обсягом примусових і, в тому числі, юрисдикційних повноважень [8, ст. 8, п. 1; 9, ст. 11, 44; 10, ст. 47 і т. ін.], які відіграють важливу роль у забезпеченні режиму законності в державному управлінні.

Незважаючи на загальний для всіх адміністративно-юрисдикційних органів порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, така робота органів виконавчої влади має власні ознаки, які відрізняють її від аналогічної діяльності інших суб'єктів адміністративної юрисдикції. Ці відмінності зумовлені самим призначенням органів міжвідомчого контролю по забезпеченню додержання загальнообов'язкових норм та правил у певних сферах суспільного життя. Тобто ці контролюючі структури самостійно розглядають справи про окремі види порушень. Крім того, до компетенції цих органів належить розгляд справ про невиконання підконтрольними об'єктами вимог або розпоряджень державних інспекторів [3, ст. 188–3 – 188–5, 188–6 та ін].

Інша відзнака полягає у тому, що адміністративні стягнення накладає не колегіальний орган або суддя, або уповноважена посадова особа органу виконавчої влади, яка вправі розглянути адміністративну справу та прийняти відповідне рішення. Як правило, право розгляду справ про адміністративні правопорушення надане керівникам державних інспекцій [3, ст. 230, ч. 2, п. 1] та керівникам їх структурних підрозділів [3, ст. 236]. В окремих випадках справи розглядаються також державними інспекторами [3, ст. 231, ч. 2, п. 1].

основного матеріалу
Вигляд

Відтак, адміністративна юрисдикція дає можливість посадовим особам контролюючих органів оперативно реагувати на порушення, усувати шкідливі наслідки адміністративного проступку, ефективно відновлювати порушені права осіб. Не випадково в літературі порушується питання про надання повноважень по самостійному розгляду справ про адміністративні правопорушення всім, без винятку, державним інспекціям. На користь цієї пропозиції приводилися переконливі аргументи. На думку М. С. Студенікіної, відсутність у цих контролюючих органів юрисдикційних повноважень приводить до неможливості оперативного розгляду справи та застосування заходів примусу, внаслідок чого винні особи не несуть ніякої, в тому числі й адміністративної відповідальності. [11, с. 102–103]. До речі, адміністративні штрафи за вчинення, наприклад, екологічних правопорушень в деяких країнах застосовуються також органами виконавчої влади. Так, у Сполучених Штатах Америки ці штрафи шляхом здійснення квазісудової процедури накладає Агентство з охорони навколишнього природного середовища [12, с. 211].

Практика розбудови в Україні правової держави та формування громадянського суспільства вимагає принципово нового ставлення до цього питання. Справа в тому, що існуюче коло юрисдикційних повноважень органів контролю залишилося в спадщину від Радянського Союзу, коли рішення інспекторів було залежним не тільки від сутності питання, що розглядається, а також від вказівок партійних органів. Крім того, за діяльністю інспекторів здійснювався тотальний контроль з боку багатьох державних та партійних органів, громадських організацій, які при необхідності вказували посадовим особам контролюючих структур на відхилення від лінії партії і, по суті, передували рішенням інспекцій. І слід відзначити, що партія за допомогою прокуратури також ефективно виправляла організаційні та управлінські недоліки, які мали місце в інспекційній роботі.

В радянському суспільстві існувала ситуація, коли посадова особа державної інспекції, яка встановила в діях посадової особи підконтрольного об'єкту склад адміністративного проступку, самостійно притягала винного до відповідальності, тобто фактично виконувала як управлінські функції, так і функцію юрисдикційну. Таке сполучення неможливе в правовій державі, функціонування якої ґрунтується на принципі поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. В час існування Союзу РСР такий поділ був відсутній, а державна влада, по суті, була єдиною.

Зараз формування дійсно вільного громадянського суспільства та правової, демократичної держави вимагає розмежування управлінських та судових повноважень, поділення їх між окремими державними органами. Це підтверджується висновками відомих теоретиків з адміністративного права та державного управління. Так, Ю. П. Битяк і А. Т. Комзюк зазначили, що «...з введенням посади судді з адміністративних справ та створенням адміністративних судів, усі справи про адміністративні правопорушення повинні розглядатися професійними суддями» [1, с. 78]. Б. Гурне також вважає, що «...ті, хто здійснює перевірку, самі не можуть ухвалювати рішення; лише вища влада має право оцінювати, треба чи не треба давати хід висновкам ревізійного органу». Правозастосовчі органи повинні бути незалежними як від політичних методів тиску, так і від адміністрації, де вони здійснюють свої функції [2, с. 76].

На необхідність розгляду судами справ, які надходять від органів виконавчої влади, свідчать, крім того, результати експертного опитування «Шляхи підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади на регіональному рівні», що проводилось інформаційно-аналітичним відділом Харківського регіонального інституту Української Академії державного управління при Президенті України. Більшість респондентів, тобто 55% опитаних, (до складу яких входили: керівники державних підприємств; представники великого, середнього та малого бізнесу; представники

міжнародних фінансових організацій; керівники структурних підрозділів Харківської облдержадміністрації; керівники структурних підрозділів райдержадміністрацій Харківської області; представники органів місцевого самоврядування м. Харкова та Харківської області; політичні та економічні аналітики; журналісти; керівники обласних організацій політичних партій; народні депутати України (серед яких заступник Голови Верховної Ради); провідні науковці, фахівці в галузі державного управління – всього 56 осіб) наголошувала на необхідності передачі до компетенції судів повноважень інспекцій з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Ці заходи дозволять, на їхню думку, оптимізувати діяльність контролюючих органів, що в свою чергу сприятиме поліпшенню загального соціально-економічного стану в Україні.

Про необхідність передачі юрисдикційних повноважень контролюючих органів виконавчої влади судам свідчить також практика їх діяльності. Так, посадові особи державних інспекцій не мають належної юридичної підготовки, внаслідок чого іноді не можуть дати правильну правову оцінку діяльності підконтрольного об'єкта, грамотно скласти відповідні юридичні документи. Вони припускають чисельні порушення при складанні таких важливих процесуальних актів, як протоколи про адміністративні правопорушення, постанови про накладення адміністративних стягнень тощо. Юридична неграмотність, непрофесіоналізм окремих уповноважених державних інспекторів, неналежне здійснення ними службових обов'язків тягне за собою затримання виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, не забезпечує відновлення порушених прав особи. Це особливо неприпустимо у справах, де невиконання відповідної постанови інспектора щодо порушення вимог законодавства, наприклад, про працю може негативно відбитися на моральному та матеріальному стані потерпілого.

Також передбачався розвиток і зміцнення матеріально-технічної бази цієї інспекції за рахунок грошових стягнень та інших надходжень, пов'язаних з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що зараховувалися на поточний рахунок інспекції [4, п. 9, пп. 20]. В новій редакції Положення про цю інспекцію ця норма була відсутня [5], а фінансування органів виконавчої влади за рахунок додатково мобілізованих та госпрозрахункових коштів, зміцнення матеріально-технічної бази контрольних органів прямо заборонено [5]. Дійсно, не слід ставити отримання будь-якого заохочення в залежність від кількості грошових стягнень та інших надходжень, що пов'язані з порушеннями. Це може призводити до численних зловживань посадовими особами органів влади своїми службовими повноваженнями. Отже, відмова від госпрозрахункового використання грошових стягнень, отриманих в результаті здійснення контрольних функцій, є виправданою і відповідає принципам здійснення управління в правовій державі.

Наведені приклади наочно ілюструють необхідність передачі юрисдикційних повноважень контролюючих органів виконавчої влади судам, які б більш вимогливо, професійно ставилися до якості проведення контрольних заходів, зібраних доказів провини посадових осіб, правової оцінки діяльності підконтрольного об'єкта та прийнятого інспектором рішення у справі. Саме судовий, а не відомчий контроль з боку керівників інспекції за законністю діяльності інспекторів необхідний в правовій, демократичній державі. Це є втіленням в життя вже згаданого принципу поділу влади, що дозволить уникнути порушень посадовими особами інспекцій чинного законодавства в процесі їхньої контрольної діяльності, забезпечити додержання режиму законності в управлінні.

Слід відзначити, що судовий розгляд справ, які надходять від державних інспекцій, може бути ускладнений внаслідок глибокої спеціалізації контролюючих органів

і відсутності необхідних знань у суддів. Так, уявляється проблематичним без попередньої підготовки прийняти рішення у справі, наприклад, про відповідність продовольчої сировини, продуктів харчування, матеріалів, обладнання і виробів, що використовуються при їх виготовленні, зберіганні, транспортуванні та реалізації вимогам санітарних норм. Безумовно, для детального розгляду цієї справи необхідні належні знання в галузі санітарної медицини. Тому можна запропонувати, щоб окремі судді спеціалізувалися на розгляді справ про конкретні правопорушення, наприклад, тільки про порушення норм якості лікарських засобів, безпеки праці тощо. Це дозволить краще вивчити відповідні нормативні акти, ретельно ознайомитися із практикою роботи контролюючих органів, від яких надійшла справа, при необхідності отримати консультації їх посадових осіб. Останні, будучи професіоналами в підконтрольній галузі, повинні дати вичерпні пояснення щодо характеру порушення, ступеню винності особи, розміру заподіяної державі або громадянину шкоди. Таке всебічне інформування представниками інспекцій судді по кожній справі дозволило б уникнути порушення прав об'єкта контролю в процесі проведення відповідних контрольних заходів, сприяло б об'єктивному розгляду справ. В законодавство ж слід внести норму про обов'язковість участі у розгляді справ про порушення різноманітних загальнообов'язкових правил, наприклад, інспекторів відповідних інспекцій.

Поряд з цим, з урахуванням невеликої суспільної шкоди окремих адміністративних проступків, а також того, що ці правопорушення вчинюються, як правило, необережно, можна пропонувати прискорений порядок їх розгляду в судах. Але це не повинно негативно впливати на законність та обгрунтованість прийнятих рішень, в яких на підставі зібраних доказів мають бути чітко визначені об'єктивна сторона правопорушення, форма вини посадової особи підконтрольного об'єкта, інші елементи складу адміністративного проступку.

Юрисдикційні та виконавчі повноваження контролюючих органів поєднані також з їх нормотворчою компетенцією, у межах якої здійснюється розробка нормативних правил міжгалузевого рівня), додержання яких є обов'язковим для всіх суб'єктів управління. Проте відомо, що нормотворчі повноваження державних інспекцій нерідко використовуються для забезпечення інтересів або приватних осіб (з метою отримання прибутку), або держави (для встановлення «вигідних» соціальних стандартів). В результаті цієї «нормотворчої роботи» створюються такі нормативні стандарти, упровадження яких потенційно загрожує соціальній безпеці людини або унеможлиблює її нормальну («людську») життєдіяльність.

Отже, нормування власних управлінських послуг в якійсь мірі може бути прерогативою самих органів спеціалізованого контролю. Що ж стосується нормування споживчих товарів та продуктів, соціальних гарантій тощо, які відповідали б світовим стандартам та стандартам правової соціальної держави, – ця норма, відповідно до законодавчо визначених принципів формування державних соціальних стандартів і нормативів [7, ст. 3], не може встановлюватися контролюючими органами виконавчої влади. Їх завдання повинні зводитися до забезпечення дотримання вказаних соціальних норм всіма суб'єктами управління. Враховуючи це, слід зазначити, що нормотворчі повноваження державних інспекцій повинен виконувати орган законодавчої влади – Верховна Рада України. Йдеться, зокрема, про визначення меж соціального забезпечення, умов праці та безпеки праці, критеріїв якості лікарських засобів, санітарно-епідемічного благополуччя населення або екологічної безпеки і т. ін.

Таким чином, проведений аналіз діяльності спеціалізованих контролюючих органів виконавчої влади свідчить про те, що вони, поряд з виконавчою, здійснюють ще нормотворчу та юрисдикційну функції. Таке поєднання пов-

новажень у межах компетенції одного органу влади неприпустиме в сучасному суспільстві та може потенційно привести до погіршення стану законності в державному управлінні, порушення прав та законних інтересів його об'єктів. Враховуючи, що діяльність цих органів за своєю сутністю є правоохоронною, уявляється доцільним приведення її у відповідність до загальних принципів демократичної, соціальної, правової держави.

Література.

1. Битяк Ю. П., Комзюк А. Т. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства // Юрид. наука и пробл. формирования демократического и правового государства Украина: Тем. сб. науч. трудов. – К., 1993. – С. 75–79.
2. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкуна. – К.: Основи. – 1993. – 165 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
4. Положення про Державну екологічну інспекцію Міністерства екології та природних ресурсів України: Постанова КМ України від 2 березня 1998 р. № 244 // Офіц. вісник України. – 1998. – № 9. – Ст. 348.
5. Положення про Державну екологічну інспекцію / Затв. Постановою КМ України від 17 листопада 2001 р. № 1520 // Офіц. вісник України. – 2001. – № 47. – Ст. 2084.
6. Про внесення змін і доповнень та визнання такими, що втратили чинність, деяких Постанов Кабінету Міністрів України з питання визначення джерел фінансування органів державної влади: Постанова КМ України від 16 березня 2000 р. № 501 // Офіц. вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 457.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017–III // ВВР України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Офіц. вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.
9. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2735–VI // Офіц. вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3602.
10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
11. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987. – 108 с.
12. Тустановська І. В. Юридична природа штрафів за екологічні правопорушення у США // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали III Регіон. наук.-практ. конференції (лютий 1997 р.). – Львів, 1997. – С. 211.

УДК 368–05

Леонід Крамаренко

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАГАТОДІТНИХ СІМЕЙ В УКРАЇНІ

Дана стаття висвітлює одну з головних проблем сучасної України, а саме, ефективність джерел фінансування соціального забезпечення багатодітних сімей. Проаналізована система існуючих фінансових механізмів соціального забезпечення в державно-управлінському вимірі. Запропоновані шляхи удосконалення джерел фінансування соціального забезпечення.

Ключові слова: багатодітна сім'я, державне управління, джерела фінансування, соціальне забезпечення, соціальний захист.

Протягом майже двадцяти років Україна розвивається та зміцнюється як демократична, соціальна, права держава. Подальший розвиток демократичної спрямованості України залежить від вдалої побудови соціальної сфери, а саме: системи соціального захисту незахищених категорій громадян.

Очевидно, що найбільш уразливими в сучасних соціально-економічних умовах є багатодітні сім'ї. Вони невідкладно потребують посилення державної підтримки, оскільки їм живеться набагато складніше, ніж іншим верствам населення.

На думку провідних вітчизняних науковців, глобальні виклики післякризового світу змушують шукати нові шляхи подолання системних суперечностей соціальної сфери, що мають досягатися шляхом глибокого реформування соціальної політики, що передбачає модернізацію як її парадигми та пріоритетів, так і механізмів реалізації. Сценарій модернізації має спиратися на запровадження ідеології «субсидіарної держави», яка забезпечує соціальні гарантії у тій мірі, в якій суспільство не в змозі зробити це самостійно. Нова політика передбачає вирішення проблем соціальної сфери з урахуванням наявних бюджетних та загальних ресурсних обмежень при активному сприянні входженню України в число конкурентоспроможних соціальних держав з високою якістю та рівнем життя. Має бути забезпечено рівні можливості для самореалізації особистості у суспільстві, базові соціальні гарантії і життєво важливі інтереси всіх верств населення [9, С. 99].

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що виконання будь-яких соціальних програм вимагає відповідних фінансових ресурсів, яких, за сучасного стану національної економіки, не вистачає. Соціальні витрати держави є одним із важливих факторів, який визначає рівень життя населення й добробут найменш забезпечених його верств, до яких відносяться і багатодітні сім'ї. Тому, на наш погляд, необхідним є вивчення та вдосконалення системи джерел фінансування соціального забезпечення саме категорії багатодітні сім'ї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання джерел фінансування соціального забезпечення привертають увагу науковців економістів, соціологів, правознавців та фахівців з інших сфер. Окремі аспекти джерел фінансування соціального забезпечення багатодітних сімей були відображені в працях вітчизняних та іноземних науковців, зокрема: Бондаренка Ю. М. [3, с. 8], Гриненка А. М. [2, с. 107], Єрмолаєва А. В. [9, с. 99], Ковальського Г. Є. [13], Нігматуліна Р. І. [6; с. 3], Шевчука П. І. [12; с. 107] та інших.

Разом з тим слід зазначити, що надзвичайно мало досліджень, що висвітлюють питання джерел соціально-

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

го забезпечення багатодітних сімей в контексті державно-го управління.

Метою даної статті є аналіз та визначення шляхів удосконалення системи джерел фінансування соціального забезпечення в державно-управлінському вимірі та взаємозв'язку з розвитком і функціонуванням соціальної держави.

На державу покладено багато обов'язків по забезпеченню нормальної життєдіяльності суспільства. Виконуючи свої обов'язки, держава повинна здійснювати таку соціальну політику, при якій створюються необхідні передумови для підвищення рівня соціальної захищеності населення.

Першочерговою і найважливішою складовою соціальної політики є соціальний захист населення. Відповідно до ст. 46 Конституції України: громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника чи безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [4]. Головним атрибутом соціальної держави є реальний соціальний захист, а не його декларування.

Соціальний захист та безпеку людини потрібно розглядати як цілісну систему, яка функціонує завдяки тісній взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та недержавних інституцій соціальної політики усіх рівнів. Така взаємодія буде неможлива без створення достатньої ресурсної бази і кадрового потенціалу соціальних працівників, без відповідного наукового, методичного та інформаційного забезпечення цих соціальних дій.

Як стверджує вітчизняний дослідник Шевчук П. І., соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення життя, здоров'я та добробуту населення за конкретних економічних умов [12, с. 107].

Тривала економічна криза значно вплинула на добробут української родини. Вимушена неповна зайнятість, криза неплатежів, низькі стандарти оплати праці та недосконалість соціальної політики призвели до погіршення рівня життя значного числа сімей. Особливо гостро економічні негаразди вплинули на родини, що мають дітей та складаються з непрацездатних осіб. Наряду з цим, нагальною залишається проблема доступу до базових можливостей існування: продуктивної зайнятості, освіти, базового медичного обслуговування, нормальних житлових умов. Істотно поширились масштаби та зросла глибина бідності. Значне поширення бідності в державі створює специфічне соціальне середовище, яке підживлює соціальні проблеми і в сьогоденні, і в майбутньому. Отже, бездіяльність у сфері політики протидії бідності сьогодні може мати досить серйозні наслідки, виправлення яких обернеться для держави затратою значно більших коштів в майбутньому. Дослідження проблеми бідності в Україні набуває дедалі більшого значення з точки зору виявлення соціально уразливих груп населення та створення ефективно діючої соціальної політики [11, с. 2].

Як зазначає Ковальський Г. Є., багатодітні родини мають найвищий ризик і глибину бідності, а статистичні дані вказують на те, що таких родин стає все менше. Дезорганізація соціально-економічного життя родини як специфічної соціальної єдності виявилася в руйнуванні сформованих протягом багатьох століть сімейних норм і традицій. Підсилилася конфліктність відносин між батьками й дітьми як

наслідок економічної, психологічної й правової незахищеності [13]. Соціальний стан, в якому перебувають багатодітні сім'ї, потребує постійної системної роботи з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Демократичне суспільство не може залишити багатодітні родини напризволяще, а тому повинно створити державну систему їх забезпечення матеріальними благами та різними пільгами за свій рахунок. В цьому саме і полягає людяність, солідарність і гуманізм. Основним дієвим важелем управління соціально-політичними процесами є їх нормативно-правове регулювання. Система нормативно-правового регулювання соціальної політики представлена різними видами нормативно-правових актів. На відміну від розвинутих країн світу в Україні система законодавчих актів, які регулюють соціальну політику, знаходиться в процесі реформування. Метою цього процесу є створення нового, більш ефективного механізму нормативно-правового регулювання соціальної політики в Україні.

Українське законодавство постійно змінюється, доповнюється: ухвалюються не завжди узгоджені між собою нові законодавчі акти, нормативно-правові документи, які покликані забезпечити юридичне підґрунтя для розв'язання різноманітних соціальних проблем.

Україна ратифікувала чимало міжнародних та європейських конвенцій і декларацій, які поки що здебільшого не знайшли свого відображення в нормах українського законодавства. Здійснюючи правове регулювання суспільних відносин, наша держава провадить удосконалення всього національного законодавства, зокрема сімейного та цивільного. Важливими є правові норми щодо підвищення престижу сім'ї, відновлення пріоритету сімейного виховання. Формування засад соціально-орієнтованої ринкової економіки вимагає створення нової нормативно-правової бази для державного регулювання розвитку соціального захисту населення.

Наразі в Україні зроблені реальні кроки в напрямі вирішення проблем соціального захисту багатодітних сімей. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей» (далі – Закон) держава посилила підтримку цієї категорії як найбільш вразливої складової суспільства, завдяки чому зроблені реальні кроки в удосконаленні системи соціального захисту.

З прийняттям Закону передбачено запровадження додаткових соціальних гарантій багатодітним сім'ям, зокрема системи пільг за користування комунальними послугами, безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, безоплатне одержання ліків за рецептами лікарів, щорічне медичне обстеження і диспансеризація в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, позачергове надання із житлового фонду соціального призначення жилих приміщень сім'ям та одиноким матерям й батькам, які мають п'ятьох і більше дітей, а також у разі народження у однієї жінки одночасно трьох і більше дітей та інше [7].

Звісно, що для реалізації соціальних гарантій, передбачених в окремих положеннях вказаного Закону, необхідні значні витрати, тому нашій державі потрібно мати потужну систему джерел фінансування. Джерела фінансування поділяються за формами власності (бюджетні і позабюджетні) і за видами (бюджетні – за рівнями бюджетів, а позабюджетні – за рівнями централізації коштів).

Крім цього, джерела фінансування програм соціальної політики України поділяються на внутрішні та зовнішні. Зовнішні джерела фінансування можуть формуватись за рахунок міжнародних економічних інституцій (міждержавних, державних і недержавних), а внутрішні – визначаються бюджетною системою України та цілою низкою позабюджетних коштів, основними серед яких є державні та недержавні соціальні фонди органів місцевого самоврядування, різноманітні позики (територіальні, муніципальні,

прості тощо), а також фінансовими ресурсами підприємств, організацій та установ, які опосередковано підтримують соціальні проекти і заходи.

Для виконання своїх функцій, зокрема в галузі соціальної політики, держава повинна мати достатні грошові фонди, які формуються шляхом перерозподілу внутрішнього продукту, а головним засобом, через який здійснюється цей перерозподіл, є державний бюджет України [12, С. 239].

Бюджетний устрій України визначається закріпленням Конституцією України державним ладом України та її адміністративно-територіальним поділом. Правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства визначаються Бюджетним кодексом України № 2456–VI від 08 липня 2010 року [1].

Так, бюджетну систему України утворюють Державний бюджет України та місцеві бюджети. До місцевих бюджетів відносять бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міст Києва та Севастополя, районні, бюджетні районів в містах і бюджети місцевого самоврядування, які є бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України (показники Державного бюджету України, зведений бюджет Автономної Республіки Крим та зведені бюджети областей та міст Києва та Севастополя), становлять зведений бюджет держави. Треба зауважити, що до зведеного бюджету Автономної Республіки Крим належать показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведені бюджети її районів і бюджетів міст республіканського значення.

Своєю чергою зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведені бюджети районів та бюджетів міст обласного значення цієї області; зведений бюджет району включає показники районного бюджету, зведених бюджетів міст районом значення, селищних і сільських бюджетів цього району; зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Коли ж до складу міста (або ж району міста) адміністративно входять інші територіальні громади, то показники їхніх бюджетів також додаються до зведеного бюджету міста (чи району).

Гриненко А. М. вважає, що в сучасних умовах в Україні здійснюється перехід на використання нових механізмів змішаної фінансової участі в реалізації соціальних програм, тобто механізмів залучення позабюджетних коштів для фінансування соціальної сфери. Крім цього, реформується система соціального страхування, що з другорядних методів фінансування переходить у розряд основних і найбільш адекватних ринковим умовам. Нині у соціальну сферу направляється кілька фінансових потоків:

- бюджетні джерела (державний бюджет, бюджети регіонів, місцеві бюджети, ресурси міжбюджетного перерозподілу);
- позабюджетні джерела (державні соціально-страхові фонди, позабюджетні фонди регіонів, недержавні соціальні фонди, кредитні ресурси, залучення коштів фірм і домашніх господарств (територіальні позики), використання потенціалу некомерційних неурядових організацій);
- зовнішні джерела (кредити, позики міжнародних фінансових організацій, гуманітарна допомога з-за кордону).

Поряд і паралельно з бюджетною системою в Україні функціонує порівнянна з нею за масштабами позабюджетна фінансова страхова система.

До державної соціально-страхової системи відносяться: Фонд зайнятості, Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонди обов'язкового медичного страхування (проект). Вони формуються за рахунок страхових платежів підприємств усіх форм власності, обов'язкових страхо-

вих внесків працюючих громадян, асигнувань з державного бюджету [2, с.107].

На наш погляд, особливо необхідно розвивати систему позабюджетних та зовнішніх джерел фінансування, а також шукати засоби удосконалення бюджетних джерел у соціальному захисті багатодітних сімей.

Слід погодитися з думкою Юрія С. І. та Федосова В. М. у тому, що позабюджетні фонди мають певні переваги. Зміни, які відбуваються в економіці та соціальному житті суспільства, потребують прийняття оперативних управлінських рішень. Формування і використання бюджетних коштів регламентується нормативно-правовими актами на рівні, а в позабюджетних фондах, що регулюються органами виконавчої влади, можливі зміни впродовж звітного періоду. Так, за наявності додаткових надходжень коштів можуть бути збільшені розміри соціальних виплат. Кошти, інвестовані в цінні папери, приносять додатковий дохід. Позабюджетні фонди підлягають управлінню та контролю на засадах трипартизму [10].

В Україні діяльність держави в соціальній сфері має надзвичайно важливе значення для життя суспільства. Як вже зазначалося, будь-які соціальні гарантії потребують відповідних фінансових ресурсів, яких, як правило, не вистачає. Основні причини виникнення проблем недофінансування соціальної сфери полягають навіть не в тому, що не вистачає коштів, а в неправильному формуванні та використанні джерел фінансування.

Необхідно взяти за мету не фрагментарне (вибіркове), а системне використання джерел фінансування у соціальному забезпеченні багатодітних сімей. Недостатньо фінансування цього напрямку тільки з бюджетних джерел забезпечення. Наприклад, у 2010 році ст.ст. 38, 45 Закону України «Про державний бюджет» передбачене забезпечення виконання Закону [8].

На наш погляд, в Україні для виконання соціальних зобов'язань недостатньо використовуються позабюджетні та зовнішні джерела фінансування. Концепцією соціального забезпечення населення України було закладено комплексний механізм соціального забезпечення, зорієнтований на подолання «зрівнялівського» принципу, посилення на мотивацію до забезпечення матеріального добробуту, його залежності від ступеня економічної активності кожної дорослої людини, її працездатності. Особлива актуальність цієї концепції полягала в тому, що вперше були сформульовані принципи розподілу економічної відповідальності між державою, місцевою владою, підприємствами та громадянами [5].

Ми вважаємо, що в Україні існує нагальна потреба залучення «великого бізнесу» в соціальному забезпеченні соціально не захищених верств населення (в тому числі багатодітних сімей). Соціальна відповідальність не тільки держави, але і «великого бізнесу» полягає в справедливості та нетерпимості до руйнівного для економіки та держави в цілому розподілу багатств і доходів.

На сучасному етапі розвитку суспільства одним з напрямів удосконалення державних механізмів соціального захисту населення має стати підвищення ролі неурядових громадських організацій у розвитку всеохоплюючої системи соціальної допомоги [3, с. 8].

Для поліпшення їх діяльності в напрямі соціального захисту населення необхідно удосконалити нормативно-правові основи благодійності, надання грантів, передбачити певні податкові пільги при запровадженні у життя соціальних проектів та програм, здійснення яких сьогодні не забезпечено або недостатньо забезпечено урядом країни.

Неурядові громадські організації є важливим суб'єктом в реалізації соціального захисту нужденних верств населення. Громадські організації спільно з органами державної влади та місцевого самоврядування здатні покращити матеріальний стан багатодітних сімей. Такі неурядові організації можуть бути створені як недержавними організаціями, так і окремі благодійниками. Треба здійснювати контроль за діяль-

ністю недержавних благодійних організацій, до яких належать різні недержавлені добровільні товариства, громади християнських церков, світових і національних релігій, новітні релігійні громади. Прийняти комплекс заходів до вирішення питань з оподаткування благодійної діяльності новітніх церков і релігійних організацій. Саме такі організації, що не належать до релігійно-культурної традиції нашої держави, мають потужну допомогу з-за кордону, яка не оподатковується, через що бюджет країни втрачає багато коштів.

Важливу роль у поповненні національного бюджету займає економічна нерівність та розподілення доходів. Для визначення економічної нерівності використовується децильний коефіцієнт, під яким розуміється відношення сукупного доходу 10% заможного населення та 10% бідного населення. Існує теорія, згідно з якою для нормального розвитку економіки децильний коефіцієнт повинен складати – 5. Якщо цей коефіцієнт 7–8, то соціальне та економічне положення в країні з ринковою економікою нестійке [6, с. 3]. Наприклад, в Україні децильний коефіцієнт більше 16, в той час коли мінімальна пенсія громадян України на 2010 рік складає близько 750 гривень, пенсія народних депутатів України – від 16 тисяч гривень. Вирівняти цю ситуацію можливо за допомогою скорочення витрат на забезпечення заможних верств населення нашої держави.

Важливе місце займає робота по залучанню допомоги з-за кордону. Потрібно здійснювати стимулювання розвитку міжнародних благодійних організацій та міжнародних фінансових установ на теренах України з метою надання систематичної допомоги окремим соціально не захищеним категоріям населення (грошової, гуманітарної, тощо). Світова практика свідчить, що ефективно розв'язання соціальних проблем в державі можливе, в тому числі, за умови залучення до їх вирішення міжнародних комерційних організацій. Ця робота може бути проведена через реформування освітньої сфери та науки, за допомогою використання різноманітних грантів. Доречною є підготовка відповідної нормативно-правової бази з доступу громадян та юридичних осіб України до участі в діяльності міжнародних благодійних організацій та установ.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що система джерел фінансування соціального забезпечення є вкрай важливим чинником для побудови соціальної, демократичної правової держави. Сьогодні в Україні здійснюється змішане фінансування соціальної сфери з бюджетних, позабюджетних та зовнішніх джерел, яке супроводжується процесами децентралізації державного управління.

Законодавче посилення соціального захисту багатодітних сімей вимагає від держави додаткових витрат з бюджету. Тому, актуальним напрямком дослідження є пошук альтернативних джерел поповнення бюджету та удосконалення існуючих джерел фінансування соціальної сфери. Це можливо за допомогою системного залучення «нових» суб'єктів (релігійних, громадських, міжнародних благодійних організацій та інше) до участі у фінансуванні соціальної сфери.

Стратегічним вектором реформування системи джерел фінансування соціального забезпечення є також перегляд існуючої податкової політики нашої держави.

Література.

1. Бюджетний кодекс України: від 08 липня 2010 року №2456–VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. Гриненко А. М. Соціальна політика: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / Анатолій Михайлович Гриненко. – Київ: КНЕУ, 2003. – 309 с.
3. Державне будівництво: (Удосконалення державних механізмів регулювання соціального захисту населення) [Електронний ресурс] / Ю. М. Бондаренко // Державне будівництво – 2007. – № 2. – 9 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн.: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/4/07.pdf>.

4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1998 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E2%F0>.

5. Концепція соціального забезпечення населення України: Постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758–XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3758-12>.

6. Нигматулин Р. И. Кризис и модернизация России – тринадцать теорем. / Р. И. Нигматулин, Б. И. Нигматулин. – Москва: «Типография «Новости», 2009. – 48 с.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей: Закон України від 19 травня 2009 року № 1343–VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1343-17>.

8. Про Державний бюджет України на 2010 рік: Закон України від 27 квітня 2010 року № 2154–VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17>.

9. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації. Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу / Жаліло Я. А., Литвиненко О. В., Степико М. Т. та ін. / кер. авт. кол. Ермолаєв А. В. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_Book/Poslanya_2010/ukr.pdf.

10. Фінанси. [Електронний ресурс] / Юрій С. І., Федосов В. М. // Підручник. Тернопільський національний економічний університет. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.com.ua/19991130/finans/finans>.

11. Черенько Л. М. Проблеми бідності в Україні: методи визначення та напрямки подолання., автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.09.01 / Черенько Л. М. ; НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2000. – 19 с. – укр.

12. Шевчук П. І. Соціальна політика / Петро Іванович Шевчук. – Львів: Світ, 2003. – 400 с.

13. Щодо проблем визначення категорії «багатодітні сім'ї» у соціальній сфері. [Електронний ресурс] / Ковальський Г.Є. // Регіональний філіал НІСД у м. Донецьку. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/14.htm>.

УДК 614:354.1

Акім Літвак

ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ У ФОКУСІ ДІЯЛЬНОСТІ МОЗ УКРАЇНИ

Представлено дослідження методом контент-аналізу матеріалів підсумкових колегій Міністерства охорони здоров'я України, які проводяться двічі на рік, за 12 років з 1999 до 2010 рр. Встановлено, що нульовим роком, коли слово «якість» не згадується зовсім, був рік 1999. Надалі об'єм тексту, присвячений якості медичної допомоги, збільшується з 2,2% в 2000 р. до 8,6% в 2009 р. в матеріалах підсумкових колегій МОЗ України. Зміни в керівництві МОЗ України знижують рівень розуміння

© Літвак А.І., 2011.

проблем якості в системі охорони здоров'я, гальмуючи впровадження міжнародних принципів якості в реальне життя. Комплексне управління якістю медичної допомоги поки що не стало стрижнем управління галуззю.

Ключові слова: система охорони здоров'я, якість медичної допомоги, підсумкова колегія МОЗ, колективне рішення.

постановка проблеми

ВООЗ в своїй щорічній доповіді підкреслює, що основну відповідальність за формування національних систем охорони здоров'я несе уряд. Управління охорони здоров'я служить одним з найважливіших державно-політичних інструментів інституціалізованого здійснення захисту громадян і перерозподілу ресурсів [1, с. 90]. Відповідно до національного законодавства (стаття 15 Основ законодавства України про охорону здоров'я) центральним органом державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України, яке забезпечує реалізацію державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення [2, 3].

аналіз останніх досліджень і публікацій

Вплив держави на якість медичної допомоги досліджували і аналізували Я. Ф. Радиш, В. М. Лехан, А. В. Степаненко, В. М. Пономаренко, Д. В. Карамішев, З. В. Надюк, М. А. Татарніков та інші. Надання якісної та безпечної медичної допомоги населенню є головною метою будь-якого медичного закладу і системи охорони здоров'я в цілому. Проблема якості медичної допомоги в даний час набула характеру одного з складних і найважливіших завдань, безпосередньо пов'язаного з державною політикою і стратегією охорони здоров'я. Надалі вага цього завдання буде усе більш зростати як в міру інтенсифікації розвитку системи охорони здоров'я і переходу до ринкових відносин, так і тому, що це відповідає одному із завдань, яке стоїть під № 16, сформульованого Європейським бюро ВООЗ, «Регіональної стратегії із досягнення здоров'я для всіх». Мова йде про необхідність державам-членам організації створити ефективні механізми, які можуть забезпечити якість обслуговування пацієнтів у рамках системи охорони здоров'я цих країн [4; 5; 6; 7; 8; 9; 10].

мета

Метою нашого дослідження стало розв'язання важливої, проте малодослідженої проблеми наукового аналізу реалізації політики держави відносно якості медичної допомоги центральним органом державного управління Міністерством охорони здоров'я України.

виклад основного матеріалу

Діяльність органів державної влади регламентована законодавством і спеціальними положеннями, що

у великій мірі, більшій ніж у бізнесі, обмежує «ступінь свободи» при виборі управлінських рішень. Управління в державних органах і установах від цього не стає простішим і легкішим, а тому проведення аналізу управлінської діяльності є актуальним.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МОЗ України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та питань розвитку галузі у Міністерстві утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), його першого заступника та заступників (за посадою), а також керівних працівників структурних підрозділів МОЗ України [11]. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також закладів охорони здоров'я, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, інших підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОЗ України. Засідання колегії Міністерства є організаційною формою його діяльності, що забезпечує колегіальне обговорення найважливіших завдань, що стоять перед ним, і ухвалення рішень по їх реалізації. Колегія на своїх засіданнях розглядає питання соціально-економічного розвитку галузі, а також заслуховує звіти керівників структурних підрозділів. Рішення колегії приймається більшістю голосів, присутніх на засіданні членів колегії, що оформляється протоколом, який підписується головою колегії та секретарем. Рішення колегії впроваджуються в життя наказами Міністерства.

Нами було досліджено матеріали підсумкових колегій МОЗ України за дванадцять років (1999–2010), що були надані у засобах масової інформації. Було використано наступні методи дослідження: системний і порівняльний аналіз, контент-аналіз, структурно-логічний метод і статистичні методи обробки даних, графічний метод. Матеріали публікацій піврічної і річної підсумкових колегій за один господарський період (рік) розглядалися в єдиному блоці. Ми вважали за доцільне об'єднувати для аналізу матеріали колегії, що відбулася у серпні одного року з матеріалами колегії, що відбулася у березні наступного календарного року, адже в них обговорювались проблеми одного господарського періоду (табл. 1). Одиницею виміру всього тексту і тієї частини, яка була присвячена якості медичної допомоги, було обрано рядок тексту.

Міністерство, як правило, проводить протягом року дві підсумкові колегії, на яких всебічно розглядає стан і діяльність галузі і, зосередившись на проблемах і недоліках, приймає колегіальне рішення про подальше удосконалення системи охорони здоров'я. Перша підсумкова колегія відбувається на початку року, як правило, у березні за результатами роботи системи охорони здоров'я у попередньому господарському році,

Таблиця 1

Частка слів про якість в матеріалах колегій МОЗ України

	2000 р/п* 1999	2001 р/п 2000	2002 р/п 2001	2003 р/п 2002	2004 р/п 2003	2005 р/п 2004 **	2006 р/п 2005	2007 р/п 2006 **	2008 р/п 2007 **	2009 р/п 2008	2010 р/п 2009
Кількість строк у тексті всього	77	1157	1026	323	839	814	907	875	557	550	420
Кількість строк про якість	0	26	30	14	39	4	52	46	24	47	36
Частка строк про якість, %	0	2,2	2,9	4,3	4,6	0,5	5,7	5,3	4,3	8,5	8,6

*р – річна / п-піврічна; ** піврічна колегія не проводилась.

друга – за результатами роботи в першому півріччі в липні – серпні поточного року. Матеріали колегії друкуються у відкритих засобах масової інформації газеті «Ваше здоров'я», щотижневикі «Аптека» і інших фахових виданнях. З певного часу ці матеріали розміщуються в електронному вигляді на сайтах відповідних засобів інформації, що робить їх ще більш відкритими для суспільства і сприяє можливості аналізу. У 2004, 2006 і 2007 роках підсумкові піврічні колегії МОЗ України не проводились, що може бути пов'язано із змінами у керівництві.

Аналіз отриманих даних свідчить, що слово «якість» фігурує в матеріалах кожної підсумкової колегії, починаючи з піврічної у 2000 році. Нульовим елементом в нашому дослідженні стала річна підсумкова колегія за 1999 рік, яка проводилася на початку 2000 р., в матеріалах якої не фігурує зовсім слово «якість». Обсяг тексту, в якому слово «якість» сполучено з іншими словами в контексті і повторюється, рік від року зростає від 2,2% у 2000 році до 8,6% у 2009 році від обсягу дослідженого тексту (рис. 1). За десять досліджених років частка слів про якість медичної допомоги зростає майже в чотири рази. В окремі роки, коли не відбувалися підсумкові піврічні колегії ці дані дещо відрізняються від попередніх років у сторону зниження, що можна пояснювати приходом в центральний апарат управління нових людей, яким був необхідний час, щоб розібратися у справах. В середньому думки про якість медичної допомоги і ліків займають трохи більше 4% серед

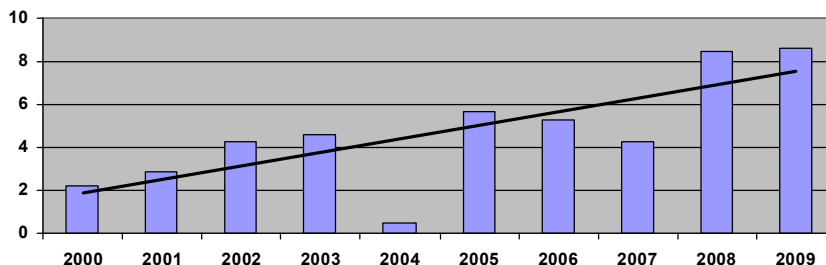


Рис. 1. Динаміка частки слів про якість медичної допомоги і ліків в матеріалах колегій МОЗ України, %

управління якістю повинно стати стрижнем всього управління медичної галузі. Адже якість – це системна багатогранна проблема, яка пов'язана з багатьма іншими, і вирішення питань, пов'язаних з нею, допоможе вирішити і багато інших проблем, як про це свідчить світовий досвід. За Едвардом Демингом, і з цим погоджуються багато експертів, саме керівникам належить головна роль щодо впровадження систем комплексного управління якістю в організації і галузі. Поки вони, саме керівники, цього не зроблять і не нададуть всім іншим відповідного прикладу і виразної активності подальші зрушення в цьому напрямі будуть тихими і малопомітними. Забезпечення якості медичної допомоги повинно створити нові умови діяльності системи охорони здоров'я, які дозволять досягти державних гарантій в забезпеченні здоров'я і отримати задоволення населення медичною допомогою. Необхідно бачити дійсність такою, якою вона є насправді і прикладати максимальні зусилля, щоб зробити її ліпшою.

Таким чином, у керівників системи охорони здоров'я глибина розуміння поняття «якість» і значення комплексного управління якістю медичної допомоги для медичної галузі зростає рік від року в реалізації державної політики, забезпечуючи в цілому наступність у вирішенні завдань системи охорони здоров'я. Але поки що комплексне управління якістю медичної допомоги не набуло центрального місця в діяльності і управлінні системою охорони здоров'я. Зміни у керівництві Міністерства охорони здоров'я, які відбуваються час від часу послаблюють і гальмують впровадження міжнародних принципів якості у реальне повсякденне життя.

Література.

1. Первичная медико-санитарная помощь: сегодня актуальна, чем когда-либо. // ВОЗ. Швейцария. 2008. – 152 с.

усіх матеріалів підсумкових колегій за десять років, впевнено завойовуючи управлінське мовне середовище.

Однак, аналізуючи певні тексти матеріалів колегій МОЗ України, іноді складається враження, що на початку XXI сторіччя керівники медичної галузі використовували словосполучення «якість медичної допомоги» за ради красивого виразу, до кінця не усвідомлюючи всієї глибини значення і організаційної складності досягнення цього за змістом, який існує у світі. Можливо, це той шлях, який необхідно пройти усім, спочатку навчитися вживати певні слова, як дитина, а потім усвідомити все різнобарв'я і глибину значення використаних понять, але вже в іншому віці. З іншого боку – це може бути свідченням того, що ми ще тільки на початку великої і довгої, як б сказав, нескінченної дороги, яка нас приведе до справжнього розуміння всіма працівниками системи охорони здоров'я поняття «якості» медичної послуги і медичної допомоги і досягнення цього бажаного результату у широких масштабах. Як свідчать дані, керівники медичної галузі протягом десяти років вчать використовувати поняття «якість» у своїй мові і своїй діяльності і роблять лише перші кроки у цьому напрямі, звертаючи на це все більше і більше уваги.

Але поки що керівники галузі не розглядають усю діяльність системи охорони здоров'я через системну призму якості медичних послуг, що надаються населенню різними медичними установами на різних рівнях надання медичної допомоги. Комплексне

2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року. № 2801–Х11.

3. Положення про Міністерство охорони здоров'я України / Постанова Кабінету Міністрів України № 1542 від 02.11. 2006 року.

4. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування / Я. Ф. Радиш – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 360 с.

5. Лехан В. М. Характеристика якості медичного обслуговування хворих у період до встановлення інвалідності / В. М. Лехан, А. В. Іпатов // Вісн. соц. гігієни та орг. охорони здоров'я України. – 2007. – № 1. – С. 55–71.

6. Степаненко А. В. Стандарти в медицині: перспектива для України / А. Степаненко // Главный врач. – 2006. – № 5. – С. 67–68.

7. Пономаренко В. М. Якість медичної допомоги в контексті сучасних реформ в охороні здоров'я на прикладі деяких країн Центральної, Східної Європи та Нової Зеландії / В. М. Пономаренко, А. Б. Зіменковський // Главный врач. – 2006. – № 11. – С. 81–83.

8. Карамішев, Д. В. Управління якістю медичної допомоги в контексті інноваційних перетворень системи охорони здоров'я / Д. В. Карамішев // Главный врач. – 2007. – № 1. – С. 86–89.

9. Надюк З. В. Державне управління якістю надання медичної допомоги на сучасному етапі розвитку українського суспільства / З. В. Надюк // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 263–269.

10. Татарников М. А. Принципы управления качеством медицинской помощи / М. А. Татарников // Пробл. упр. здравоохранением. – 2007. – № 3. – С. 12–14.

11. Положення про колегію Міністерства охорони здоров'я України / Наказ МОЗ № 532 від 05.12. 2003 року.

Костянтин Луговик

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ЖКГ: ДОСВІД ДАНІЙ

У статті здійснено порівняльний аналіз досвіду реалізації природоохоронної політики в сфері енергозбереження та підвищення енергоефективності ЖКГ України та Данії. Розроблено пропозиції щодо удосконалення державного управління природоохоронною діяльністю в сфері енергозбереження та підвищення енергоефективності ЖКГ в контексті реалізації економічної реформи в Україні. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: держава, природоохоронна діяльність, енергоефективність, енергозбереження, житлово-комунальне господарство.

Сучасні процеси ринкової трансформації суспільних відносин не забезпечують поєднання високо інтенсивного та ефективного використання природних ресурсів з екологічно зрівноваженим природокористуванням, характеризуються надзвичайним виснаженням цих ресурсів. Статистичні дані, матеріали періодики та наукових джерел, звернення громадян у вигляді скарг з приводу виявлених порушень природоохоронного законодавства свідчать про розбалансування інтересів економіки та екології.

Низька ефективність споживання енергетичних ресурсів на сьогодні є однією з ключових проблем розвитку економіки України. В умовах постійного збільшення об'єму енергії, що споживається, і виснаження запасів природних ресурсів, проблема раціонального і ефективного використання енергоресурсів є украй актуальною.

Вагомою перешкодою на шляху динамічного розвитку України є протиріччя між можливостями економічного росту, рівнем екологічної безпеки та використанням природно-ресурсного потенціалу. Як свідчить накопичений людством досвід, підходи до подолання таких проблем ґрунтуються на спроможності та готовності державних органів вирішувати такі завдання.

Слід відзначити, що сьогодні питанням підвищення енергоефективності економіки приділяється величезна увага. У числі пріоритетних заходів Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» вказані не тільки модернізація інфраструктури і використання приладів обліку, але і розробка і впровадження інноваційних енергоефективних технологій.

Зокрема у сфері житлово-комунального господарства України найбільшого поширення набула проблема надмірного споживання енергоресурсів, причинами якого є в основному традиційна відсутність культури енергозбереження, а також застарілість технологій та фізична зношеність обладнання, що використовується у житлово-комунальному господарстві й інших галузях і сферах економіки.

І якщо створення довершеної, універсальної для всіх країн моделі теплопостачання неможливе у принципі, то вивчення досвіду роботи над створенням успішних енергосистем в зарубіжних країнах є наразі цікавим і надзвичайно актуальним для України.

© Луговик К.І. , 2011.

У науковій літературі неодноразово опрацьовувались питання реформування відносин власності на природні ресурси (Б. Данилишин, В. Міщенко), сталого розвитку, управління техногенною екологічною безпекою (С. Дрогунцов, О. Ральчук), екологічно збалансованої економіки (Л. Гринів), економіко-правового регулювання природокористування (М. Хвесик, Л. Горбач, Ю. Кулаковський), але окремих досліджень щодо вдосконалення існуючих у країні механізмів державного управління природоохоронною діяльністю в сфері енергозбереження та підвищення енергоефективності ЖКГ не проводилось.

Проте, визнаючи, що вітчизняною наукою накопичений значний досвід у вивченні механізмів державного управління природоохоронною діяльністю в сфері енергозбереження та підвищення енергоефективності ЖКГ громадського контролю, профспілкового зокрема, відзначимо, що серед наукових праць ще недостатньо досліджень питань профспілкового контролю як системного явища, невід'ємної складової демократичного врядування.

Таким чином, метою даної статті є проведення аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду державного управління природоохоронною діяльністю в сфері енергозбереження та підвищення енергоефективності ЖКГ, а також розробці пропозицій щодо його удосконалення в контексті реалізації економічної реформи в Україні.

Розвиток нашого суспільства неможливий без урахування екологічних вимог і обмежень до будь-якого виду господарської або іншої діяльності. В цьому відношенні особливо пильна увага приділяється використанню традиційних паливно-енергетичних ресурсів, основними джерелами яких на сьогодні є вугілля, нафта, природний газ.

У останні десятиліття світова спільнота особливо гостро відчуває брак паливно-енергетичних ресурсів, у пресі все частіше з'являються невтішні прогнози того, що при існуючих темпах здобичі викопних палив запаси вугілля вичерпаються приблизно через 700 років, нафти – близько 150 років, природного газу – близько 70 років. При подвоєнні темпів здобичі прогноз більш песимістичний: для вугілля – 250–300 років, для нафти – 100 років. Роки виснаження запасів для вугілля – 2188–2707, нафти – 2053, природного газу – 2019 [1]. Тим часом, потреби в енергії ростуть: за даними Всесвітньої Енергетичної Ради, при збереженні нинішніх темпів річного зростання енергоспоживання у розмірі 2%, до 2035 року споживання енергії подвоїться в порівнянні з 1998 роком, а до 2055 року – потроїться [6].

Крім вичерпаності вуглеводневих енергетичних джерел, все сильніше відчувається негативна дія на навколишнє природне середовище цих видів палива. Спалюючи органічне паливо, людина руйнує природні структури, вносить хаос в біосферу, знищує ту впорядкованість, яка сформувалася впродовж тисячоліть завдяки енергії Сонця. Як ніколи актуальною є проблема пошуку екологічно безпечних джерел енергії.

Енергетика України разом з гірничодобувною та металургійною промисловістю є головним чинником забруднення атмосферного повітря. Останнім часом в Україні приблизно половину електроенергії виробляють АЕС і близько 40–45% теплові електростанції, що використовують органічне паливо. Теплова енергетика, як відомо, є головним «виробником» парникових газів.

За даними аналізу стану атмосферного повітря за IV квартал 2010 року, що здійснювався Міністерством екології та природних ресурсів України на основі спостережень за вмістом забруднюючих речовин, наданих організаціями Державної гідрометеорологічної служби Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської ката-

аналіз останніх досліджень і публікацій

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

виклад основного матеріалу

постановка проблеми

строфи (МНС України), основними джерелами надходження пилу в атмосферне повітря є наступні види господарчої діяльності: промислова енергетика, видобування енергетичних матеріалів, металургія та оброблення металу, видобування металевих руд, добування та виробництво нерудних матеріалів, видобування кам'яного вугілля, бурого вугілля та торфу [7, с. 4].

Проте значна частка споживання енергоресурсів припадає на сферу житлово-комунальних послуг, що надаються населенню та іншим споживачам. Житлово-комунальне господарство України охоплює своїми послугами значну частину населення України та об'єкти соціальної інфраструктури і споживає значну частину енергоресурсів. Послуги з тепlopостачання і постачання гарячої води є найбільш енергозатратними, хоча у сферах водopостачання, водовідведення й освітлення також необхідне впровадження енергозберігаючих заходів. За даними Державного комітету статистики України, послугами з централізованого тепlopостачання охоплено 60,8% житлової площі в Україні, послугами з постачання гарячої води – 42,3%. Послугами з постачання

води на побутові потреби та водовідведення охоплено відповідно 58,7% і 56,6% житлової площі. Крім населення, споживачами житлово-комунальних послуг є заклади освіти, культури та охорони здоров'я, адміністративні установи, деякі комерційні підприємства (наприклад, заклади торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування тощо) [5, С. 7].

Україна за роки незалежності практично сформувала основні засади національної екологічної політики і приєдналася до важливих міжнародних конвенцій. В ході реалізації проекту «Кращі практики енергозбереження на місцевому рівні» було відзначено, що наразі на території України реалізуються лише окремі проекти з енергозбереження та енергоефективності ЖКГ. Найчастіше з цією метою використовується нове енергозберігаюче обладнання: сучасне, більш ефективне та енергоощадне теплогенеруюче обладнання, системи автоматизованого управління роботою обладнання, більш енергоефективні пальники, теплоутилізатори та теплові насоси тощо, які забезпечують економію у використанні енергоносіїв (табл. 1).

Таблиця 1

Технологічні рішення, що приймалися в межах реалізації проекту «Кращі практики енергозбереження на місцевому рівні» [3]

Технологічне рішення	Кількість проектів	Частка у загальній кількості проектів, % [±]
Заощадження енергії (встановлення енергоефективного теплотехнічного і електротехнічного обладнання, енергоощадних ламп, впровадження когенерації, проведення термоізоляції тощо)	120	76,8
Встановлення сучасних систем обігріву (електроенергії, теплової енергії, вода тощо)	36	21,4
Використання альтернативних видів палива (солома, торф, деревина та відходи деревообробки тощо)	26	15,5
Використання відновлюваних джерел енергії (сонячна енергія, тепло зовнішнього повітря, енергія водних потоків тощо)	11	6,6
Використання вторинних джерел енергії (надлишкова теплота скидних вод та вторинних ресурсів промислових підприємств)	7	4,2

Таблиця 2

Основні джерела енергії, що використовувалися в межах описаних проектів [3]

Джерело енергії	Кількість проектів	Частка у загальній кількості проектів, % [±]
Природний газ	62	36,9
Електроенергія	54	32,1
Деревина (відходи деревини, відходи деревообробки)	7	4,2
Сонячна енергія	21	12,5
Торф (торфобрикети)	6	3,6
Тюкована солома	11	6,5
Надлишкова теплота стічних вод систем водовідведення	2	1,2
Низькопотенційне тепло зовнішнього повітря	5	3,0
Енергія водних потоків	2	1,2
Надлишкова теплота вторинних ресурсів промислових підприємств та підприємств атомної електроенергетики	3	1,8
Тверді побутові відходи	1	0,6
Інші проекти (не використовують енергію безпосередньо, а здебільшого реалізовані у сфері менеджменту)	8	4,8

[±] Сума часток перевищує 100% оскільки одним проектом могли передбачатись два і більше джерел енергії

Новітнім напрямом в енергозбереженні є використання відновлюваних і вторинних джерел енергії. В Україні були реалізовані декілька проектів, в основі яких лежало використання відновлюваної енергії сонця або водних потоків, а також тепла зовнішнього повітря. Безперечно, привертає увагу ряд проектів, що пропонують використання вторинних ресурсів великих промислових підприємств (наприклад, ВАТ «Запоріжсталь», Запорізької АЕС) або утилізацію надлишкової теплоти стічних вод міських систем водовідведення з використанням теплових насосів.

У Вінницькій і Київській областях впроваджено шість проектів із забезпечення тепlopостачання сільських шкіл та інших закладів бюджетної сфери шляхом виробництва теплової енергії за рахунок використання тюкованої соломки.

Енергія водних потоків використовується для створення міні-ГЕС: такі проекти були реалізовані в АР Крим (система міні-ГЕС на Південному березі Криму) та у Львівській області (встановлення турбін на трубопроводах питної води у м. Борислав) [3].

Ставка на комбіноване виробництво теплової і електричної енергії як альтернатива роздільному виробництву енергії, курс на енерго- і ресурсозберігання дозволила Данії за два десятиліття створити ефективну і екологічно чисту енергетичну систему.

Варто відмітити, що з самого початку енергетичних перетворень Данія зробила акцент на централізацію тепlopостачання. Цей вибір був аргументований тим, що централізована система має вищу, в порівнянні з децентралізованими джерелами тепlopостачання, економічну ефективність. Не менш важливим аспектом для подальшого розвитку енергетики і економіки в цілому стали вибрані як пріоритетні такі способи генерації, як: сумісне вироблення електричної і теплової енергії (теплофікація) і використання місцевих поновлюваних енергетичних ресурсів. У результаті по всіх вказаних напрямках Данія досягла значних успіхів і одних з найвищих показників в Європі.

Основною метою Першої національної енергетичної політики Данії (ДЕ76) в 1976 р. була оголошена надійність енергопостачання. Саме тоді був покладений початок довгостроковому плануванню розвитку державної енергетики і теплоенергетики.

Територія країни була поділена на різні з погляду способів тепlopостачання регіони. Для них визначалися існуючий стан теплоенергетики, потреби в тепловій енергії в даний момент і на перспективу, розглядалися можливі варіанти розвитку систем тепlopостачання і визначалися найменше витратні. У результаті були визначені три основні способи тепlopостачання: системи централізованого тепlopостачання у великих містах, індивідуальне тепlopостачання в сільській місцевості і системи газопостачання. Відповідно до цього були розроблені довгострокові інвестиційні проекти, реалізація яких стимулювалася введенням енергетичних субсидій і субвенцій.

Енергетична криза кінця 1970 років викликала необхідність корекції колишнього планування, внаслідок чого в 1981 р. було розроблено Енергетичний план (EP81), де, крім надійного енергопостачання, обмовлялася необхідність ресурсо- і енергозбереження. Таким чином, в основу нового плану лягло використання місцевих видів палива, таких як природний газ і біомаса, та значне розширення області застосування ТЕЦ. У 1986 р. між урядом і данськими енергокомпаніями була підписана угода про подальший розвиток системи електропостачання країни, по якому частину електроенергії планувалося одержувати від побудованих невеликих ТЕЦ, що працюють на місцевих видах палива: природному газі, відходах, біогазі і біомасі.

Ця ж угода лягла в основу Програми конверсії ТЕЦ 1990 р., відповідно до якої всі середні і малі виробники тепла повинні бути реконструйовані як ТЕЦ малої потужності або як установки, що працюють на біопаливі.

Принципами, якими керувалися місцеві власті і теплозабезпечуючі компанії при виборі варіантів теплоджерела, були:

- будівництво газової ТЕЦ в районі з централізованим газопостачанням;
- покупка тепла у діючої ТЕЦ при її розташуванні поблизу району, що забезпечується теплом, проведеним спільно з електроенергією;
- будівництво джерел тепла на біологічних видах палива за умови, якщо ці джерела розташовувалися на територіях, що не забезпечені природним газом або поза зоною дії ТЕЦ.

Програма конверсії була розділена на три етапи, кожний з яких припускав переобладнання або будівництво певної групи джерел тепла. На першому етапі акцент робився на найкрупніші джерела тепла в системах ЦТ, що працюють на вугіллі і газі. В результаті близько 30 станцій були реконструйовані в невеликі ТЕЦ сумарною електричною потужністю приблизно 465 МВт [8].

Другий етап був пов'язаний з установками, що залишилися, на вугіллі, середніми по потужності станціями на газі і частиною станцій, що працюють на рідкому паливі в системах ЦТ. Такі станції в основному переводилися на спалювання відходів і на природний газ.

На третьому етапі невеликі системи ЦТ реконструювалися і, відповідно, приєднувалися до систем з ТЕЦ на природному газі або до систем, що працюють на біопаливі.

Одночасно велася робота по переобладнанню районних електростанцій з метою отримання від них додаткового тепла і передачі його в мережі централізованого тепlopостачання крупних міст.

Підприємства з комбінованим виробництвом енергії і ті, що працюють на поновлюваних енергоресурсах, отримали серйозну підтримку від держави на ринку електроенергії. Так, споживачі, що приходять на відкритий в 1998 р. сектор данського ринку електроенергії, повинні були одержувати в першу чергу електроенергію, що вироблена на підприємствах з комбінованим виробництвом енергії і поновлюваних видах енергії. До того ж для ТЕЦ встановлювалася фіксована ціна, яка відповідає власним довгостроковим виробничим витратам плюс заощаджені капітальні витрати ТЕЦ.

Таким чином, до кінця реалізації Програми (1998 р.) була здійснена централізація систем тепlopостачання крупних міст і населених пунктів з переведенням функціонування більшості підприємств в режим теплофікації, – сумарна встановлена потужність малих ТЕЦ в системах ЦТ перевищила 1300 МВт. Також було здійснено переведення джерел з рідкого палива (нафти) і частково з вугілля на ті, що вважаються екологічно чистими, природний газ, біопаливо.

Для стимулювання комбінованого виробництва енергії і використання екологічно чистих джерел енергії урядом країни був розроблений ряд компенсацій і субсидій, деякі з них діють і сьогодні. Інвестиційна субсидія, що надається для переведення систем централізованого тепlopостачання на роботу від ТЕЦ і установок на біомасі, якщо в результаті такої конверсії відбудеться підвищення цін на теплову енергію для споживачів. В цілому виділялося до 50 млн данських крон в рік [8].

Завдяки інвестиційним грантам, що надаються для будівництва мереж ЦТ і ремонту теплових мереж у разі обов'язкового підключення до магістральної мережі, підприємства мають можливість компенсації 30–60% капіталовкладень.

На виробництво електроенергії, що продається ТЕЦ в електромережу загального користування під час продажу цієї енергії надається субсидія (тільки для ТЕЦ на газі і поновлюваних енергоресурсах). Субсидія складає 100–170 данських крон за 1 МВт.ч. Діють також інвестиційні субсидії для пристрою центрального опалювання в житлових будинках, побудованих до 1950 р., в районах з системами централізованого тепlopостачання. Субсидія звичайно покриває 30–50% загальної суми витрат [6].

Поправка до Закону про електропостачання віддає пріоритет електроенергії, що виробляється малими ТЕЦ і станціями, що працюють на поновлюваних видах палива. Даною поправкою також надаються економічні гарантії крупним ТЕЦ, що зберігають комбіноване виробництво енергії.

Наразі енергосистема Данії на 2/3 складається з крупних систем централізованого теплопостачання, що працюють від крупних ТЕЦ (на газі, вугіллі або декількох видах палива) і МІНІ-ТЕЦ (на біопаливі і інших відходах). У системі централізованого теплопостачання також включені резервні котельні, що працюють на вугіллі, газі або дизельному паливі.

Крім того, в країні активно працює сектор децентралізованого теплопостачання, частину якого займають системи газопостачання з індивідуальними опалювальними установками, частина – децентралізовані джерела на деревних і інших біовідходах:

- 80% тепла, що використовується для опалювання комунального сектору, виробляється на крупних і малих ТЕЦ;
- 60% всіх споживачів одержують тепло з систем централізованого теплопостачання;
- 40% всієї енергії складають джерела, що працюють на поновлюваних енергетичних ресурсах, в першу чергу, це біопаливо і вітер [5].

Розвиток і модернізація системи теплопостачання в Данії не припинилися. Прийнятий і працює новий Енергетичний план на 2001–2030 рр., який, окрім забезпечення ефективного розвитку суспільства і енергетичної безпеки, орієнтований на енерго- і ресурсозбереження, мінімізацію витрат і зменшення негативної дії на навколишнє середовище.

Планом сформульована стратегічна ціль, відповідно до якої до 2030 р. Данія при виробництві теплової і електричної енергії повинна повністю відмовитися від вугілля і нафти. Вона повинна перейти на поновлювані енергоресурси і природний газ, причому частка останнього в енергетичному балансі країни не перевищить 45%. Нинішні результати доводять її реальність.

Досвід Данії активно використовується багатьма європейськими країнами, Китаєм і США. При цьому у відповідній директиві ЄС такі напрями данської енергетичної стратегії, як підвищення ефективності використання енергії (при виробництві і на етапах кінцевого використання), впровадження енергозбережної техніки, технологій, матеріалів; масштабне використання нових і поновлюваних джерел енергії визнані загальнозастосовними для стратегій модернізації ТЕК всіх країн Європейської співдружності.

Виходячи з наведеного аналізу, автор робить декілька основних висновків:

Вивчаючи підходи до розвитку енергозбереження та підвищення енергоефективності ЖКГ в Німеччині та Данії, можна зробити висновок про наявність системного підходу до практичної реалізації програм по підвищенню енергетичної ефективності на рівні держави і на рівні бізнесу.

Підвищення енергоефективності економіки Данії орієнтоване не на реалізацію окремих проектів, пов'язаних з інноваціями в якомусь обмеженому сегменті електроенергетичної системи країни, а є комплексним підходом до модернізації енергетики, що включає розробку і випуск нового покоління устаткування для генерації і розподілу електроенергії, широким застосуванням інформаційних і телекомунікаційних технологій в процесі управління енергомережами, а також інтеграцією альтернативних ресурсів електроенергії.

При цьому реалізація програм підвищення енергетичної ефективності проходить у тісному взаємозв'язку держави, державних і приватних компаній на основі планів, що фундаментально опрацьовані, чітко регламентують тимчасові рамки, технічні, фінансові і комерційні параметри конкретних проектів.

Напрями подальших досліджень. За результатами дослідження встановлено необхідність подальших розвідок у цьому науковому напрямі. Зокрема, потребують визначення та обґрунтування механізми оцінки ефективності механізмів громадського контролю та захисту прав людини в Україні.

Література.

1. Андреевский А.К. Проблемы мировой энергетики и устойчивое развитие // Экологические аспекты и экология. – 2007. – № 6. – С. 110–119.
2. Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку / Пер. з англ.: Ін-т сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2002. – 312 с.
3. Каталог проектів щодо енергозбереження у житлово-комунальному господарстві України. – К.: Центр громадської експертизи, 2010. – 192 с.
4. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні. – http://mail.menr.gov.ua/pabl/nd2000_5.pdf.
5. Національна екологічна політика України: стратегічні оцінки і рекомендації // Голова редакційної групи В. Шевчук/ Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Програма Розвитку ООН. Глобальний Екологічний Фонд. – К., 2007. – 57 с.
6. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку і трансформацій/ Під заг. ред. чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2006. – 704 с.
7. Стан довкілля в Україні. Інформаційно-аналітичний огляд за 4 квартал 2010 року. Міністерства охорони навколишнього природного середовища України – Режим доступу: <https://iac-menr.rgdata.com.ua/ShowPage.aspx?PageID=425>. – Заголовок з екрану.
8. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm 1972) // United Nations Environment Programme. – Available at: <http://www.unep.org>.


УДК 351.862.4:504(477)

Наталія Малиш

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ ПОЛІТИКОЮ УКРАЇНИ

Досліджено проблеми щодо формування та реалізації організаційного механізму державної екологічної політики. Проаналізовано науково-методологічні, практичні напрацювання та визначено основні напрями досліджень у сфері формування та реалізації державної екологічної політики. Визначено основні елементи і структуру механізму державного управління екологічною політикою в Україні.

Ключові слова: механізми державного управління, структура механізму державного управління, організаційний механізм державного управління екологічною політикою.

 Проблеми формування та реалізації державної екологічної політики і наразі залишаються відкритими та нероз-

постановка проблеми

в'язаними. Найбільшу небезпеку для людини становлять забруднені повітря, вода та ґрунти, неутилізовані побутові та промислові відходи, радіоактивне забруднення, зменшення площі лісів (внаслідок чого зменшується кількість видів флори та фауни), генетично модифіковані продукти.

Величина демографічної межі Землі – чисельності населення планети, для якої можуть бути забезпечені високі стандарти добробуту при збереженні біотичної рівноваги – 1,5 млрд осіб. Якщо рівень життя всіх людей підняти до західних стандартів, то навантаження на природу збільшиться настільки, що біосфера не витримає. Проблема була вперше сформульована Донеллою і Деніссом Медоузми у 1972 року в доповіді Римського клубу під назвою «Межі росту». Міжнародна економіка не здатна на сьогодні уповільнити розвиток екологічної кризи. Один із шляхів – істотне скорочення населення планети. Економічній теорії ця ідея відома як теорія Мальтуса. Однак, такий шлях – малоімовірний. Тому необхідно шукати інші шляхи розв'язання проблеми [1].

Екологічна проблематика перебувала в полі зору вчених, її різні аспекти досліджувались у працях українських науковців: І. Бистрякова, О. Веклич, П. Гамана, С. Генсірука, Н. Дєєвої, В. Костицького, О. Лазора, С. Линника, В. Луцько, Г. Марушевського, Л. Мельника, О. Покотило, Т. Тимочко, С. Харічкова, М. Шапочки, В. Шевчука.

В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності державного управління, зокрема екологічною політикою. Однак, проблема ефективності роботи органів управління наразі зводиться до зменшення їх чисельності, а не до якісної зміни їх роботи.

У науковій літературі термін «механізм управління» є досить широко вживаним, однак зміст і структуру його різні науковці і практики трактують по-різному. Концептуальні засади механізму державного управління висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Кілієвича, О. Коротича, М. Лесечка, Ю. Лисенка, М. Миколайчука, Н. Нижник, І. Розпугенка, Р. Рудніцької, В. Тертички. Однак якщо загальні засади механізмів державного управління опрацьовано на високому рівні, то питання методологічних засад державного управління екологічною політикою залишається недослідженим.

Відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та повільне проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

Українська економіка залежить від постачання із-за кордону органічного палива, яке становить близько 60% від загального обсягу споживання. Як свідчить практика країн, де відсутні значні запаси власних паливно-енергетичних ресурсів (нафти газу, вугілля), енергетична незалежність забезпечується за рахунок ядерної електроенергетики, гідроелектростанцій, а також відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) [2].

З нормативно-правових документів щодо енергоефективності та енергозбереження в Україні найбільш вагомими є: Указ Президента України від 28.02.2008 № 174/2008 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів», розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1567-р «Про програми підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів», Постанова Кабінету Міністрів України «Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010–2015 роки» від 1 березня 2010 р. № 243, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо стимулювання використання альтернативних джерел енергії) від 1.04.2009 року № 1220–VI, розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2008 «Про стан реалізації

державної політики щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів», Постанова Кабінету Міністрів України «Про особливості приєднання до електричних мереж об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з використанням альтернативних джерел» від 19 лютого 2009 р. № 126.

З метою проведення ефективної державної політики щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів в Україні діють Загальнодержавна Програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 рр., Загальнодержавна Програма поводження з токсичними відходами та інші. З 2007 року обговорюється Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року, який у вигляді Закону України було схвалено на засіданні уряду 13.01.2010 р. [3].

Під егідою ООН здійснюється робота із підготовки оціночних доповідей з питань глобальної безпеки на основі звітів, консультацій, обміну інформацією між організаціями в самій системі ООН та міжнародними організаціями. У цьому контексті примітним є запропонований проект «плану дій» ООН на територіях, постраждалих від наслідків аварії на ЧАЕС до 2016 року. Розробка цього плану була передбачена Резолюцією ООН 2007 року, яка проголосила 2006–2016 роки Десятиліттям відродження і сталого розвитку територій, постраждалих від наслідків катастрофи.

Однак протягом двох десятиліть діяльності державності Україна ще не сформувала послідовну стратегію сталого розвитку країни, яка б визначила принципи, напрями й цілі екологічно безпечного розвитку держави.

Метою дослідження є аналіз, обґрунтування змісту, визначення основних складових, формулювання моделі організаційного механізму державного управління екологічною політикою України.

В. Бакуменко визначає суть комплексного механізму державного управління [4]. Механізми державного управління – це «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей». Комплексний механізм державного управління визначається як «система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління». Схеми реального механізму державного управління містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати.

В. Калюжний пропонує таке визначення організаційного механізму (5, с. 423). Організаційний механізм – це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кінцевим результатом функціонування такого механізму є побудова організаційної системи, коли виявляється: 1) внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлена його будовою; 2) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого.

О. Ковалюк [6] розглядає механізм управління як систему форм, методів, важелів, інструментів, які використовуються у діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення політикою на мікро- та макрорівні.

О. Коротич [7] визначає державний механізм як певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління.

М. Круглов продовжує дослідження комплексного механізму державного управління [8]. Механізм державного

управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Оскільки чинники державного управління можуть мати економічну, соціальну, політичну і правову основу, комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів.

Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах [9] визначають механізм державного управління як штучно створену складну систему, що призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління. Усі наявні механізми управління автори поділяють на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

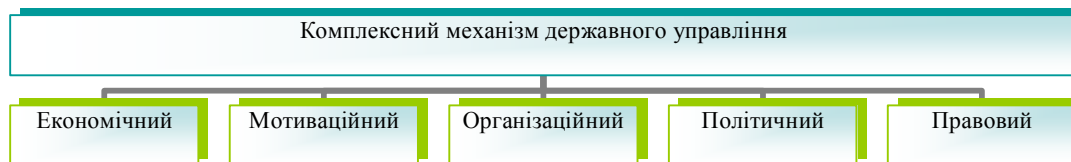


Рис. 1. Структура комплексного механізму державного управління (За матеріалами [7])

Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів (рис. 1):

- економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України (далі – ВРУ), укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

Окрім комплексного механізму державного управління, існують ще й недержавні механізми управління: бізнесові, професійні, корупційні, партійні тощо.

О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [7]. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління (рис. 2):

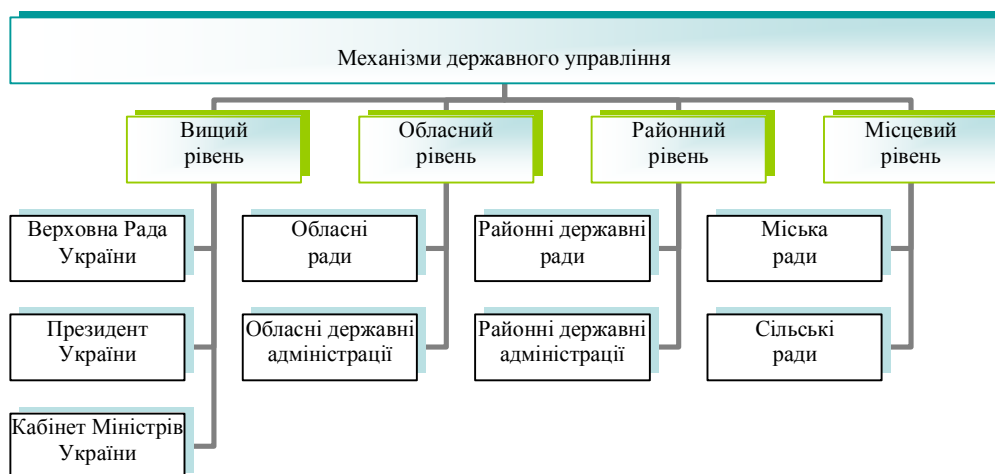


Рис. 2. Класифікація механізмів державного управління залежно від суб'єкта управління

Узагальнена класифікація механізмів державного управління розрізняє механізми державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління. За функціональним призначенням автори [7] механізми державного управління поділяють на: економічні, політичні, організаційні, мотиваційні, правові. Додаємо інформаційні, як, безперечно, вагомий в епоху інформатизації суспільства.

За суб'єктом управління у механізми управління пропонується поділити на механізми управління, які використовуються: органами законодавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами судової влади, органами виконавчої влади та які використовуються Президентом України. О. Федорчук пропонує до складу організаційного механізму управління в місцевих органах виконавчої влади, окрім вище перелічених компонентів (об'єкти, су-

б'єкти, цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати функціонування), віднести також потреби та інтереси суспільства та зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти управління можуть впливати на суб'єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління [10].

Менш досліджуваними є механізми державного управління охороною довкілля та природокористування. За Л. Мельником та М. Шапочкою [11, с. 586] державне управління природокористуванням – це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, а також забезпеченні законності в еколого-економічних відносинах. Державне управління визначається державною екологічною політикою.

Організаційно управління природокористуванням здійснюється за допомогою територіального та відомчого принципів. Територіально принцип поширюється на всіх природокористувачів, всі об'єкти природи у межах держави в цілому або певній адміністративній одиниці. Відомче управління розповсюджується на певний об'єкт природи: воду, землю, ліс, атмосферу.

В управлінні природокористуванням беруть участь усі гілки влади: законодавча, виконавча, судова. Виконавча

функція управління в Україні належить Кабінету Міністрів України, виконавчим та розпорядчим органам місцевої влади, а також спеціальним уповноваженим на те державним органам. Законодавча функція екологічного управління належить Верховній Раді України та органам місцевої влади. Компетенції Верховної Ради у сфері охорони довкілля та природних ресурсів визначені на рис. 3.



Рис. 3. Компетенції Верховної Ради у сфері охорони довкілля (За матеріалами [11])

До функцій органів місцевої влади належать:

- забезпечення реалізації державної екологічної політики;
- затвердження місцевих екологічних програм;
- надання згоди на розміщення на своїй території підприємств, установ, організацій;
- організація локального та об'єктного моніторингу навколишнього природного середовища;
- забезпечення інформування населення та громадськості про стан навколишнього середовища;
- контроль за дотриманням екологічного законодавства;
- організація робіт з ліквідації екологічних наслідків аварій;
- здійснення державного контролю за дотриманням прикордонного законодавства;
- інші функції.

Основні функції Кабінету Міністрів України у сфері охорони довкілля полягають у наступному [11, с. 590]:

- реалізація державної екологічної політики;
- розроблення та втілення екологічних програм та природоохоронних заходів;
- координація діяльності міністерств та інших спеціально уповноважених органів управління у сфері охорони довкілля;
- реалізація міжнародних угод, виконання Україною у рамках цих угод зобов'язань;
- підтримання міжнародних відносин;
- забезпечення вироблення державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, проведення обліку забруднень, прогнозування);
- формування та використання державних позабюджетних фондів охорони довкілля;

- регулювання використання ресурсів державного значення;
- встановлення порядку визначення плати за спеціальне користування природними ресурсами, за забруднення навколишнього середовища.

Центральним органом державної виконавчої влади в Україні є Міністерство охорони довкілля та природних ресурсів і його органи на місцях (обласні управління екології та природних ресурсів).

Основною функцією судової влади є захист прав і свобод людини, у тому числі і екологічних.

О. Лазор зазначає [12, с. 216], що управління в галузі екології та природних ресурсів означає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення. Управління як процес у сфері екології та природних ресурсів означає правомірність відповідних інституцій: державних, самоврядних та громадських – здійснювати ті чи інші функції, а саме: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контролюючі тощо.

О. Лазор організаційну систему управління у сфері екології та природних ресурсів поділяє на два основні зрізи: адміністративно-територіальний і галузевий [12, с. 218].

Адміністративно-територіальний зріз функціонує на рівні держави, області, району, окремого населеного пункту. На галузевому рівні функціонують інституції спеціального державного управління. До системи управління у сфері екології та природних ресурсів автор відносить також органи громадського управління: Всеукраїнського, регіонального та місцевого рівнів.

До органів загального державного управління у сфері екології належить також Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій та Рада безпеки та оборони України. Консультативно-дорадчим ор-

ганом РНБО України є Міжвідомча комісія з питань науково-технологічної безпеки і оборони України. Указом Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року «Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році», № 1119 [13] визначено в екологічній сфері Кабінету Міністрів України: передбачити видатки на фінансування у 2011 році технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби в рамках виконання заходів Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки; подати пропозиції щодо утворення центру моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій для забезпечення функціонування урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій; у тримісячний термін розробити та затвердити Національний план адаптації до змін клімату з визначенням джерел фінансування; забезпечити завершення створення геоінформаційної складової урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій; до 1 вересня 2011 року розробити та внести до розгляду Верховної Ради України законопроект про Загальнодержавну цільову програму захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

↗ Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змісту поняття «механізм державного управління» визначає механізм державного управління як складну систему, що призначена для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. На тлі перетворень, які зазнали країни Центральної та Східної Європи, деякі країни СНД, геоекономічних трансформацій, побудована система екологічного управління в Україні є неефективною.

Перспективи подальших досліджень. У перспективі планується дослідження економічного механізму управління, а також розроблення рекомендацій щодо його удосконалення за допомогою методології аналізу державної політики. Потрібно забезпечити реалізацію геоекономічних переваг України, серед яких є наявність багатого природного та людського ресурсного потенціалів.

Література.

1. Малиш Н. А. Організаційно-економічні засади управління екологічною політикою / Н. А. Малиш // Ефективність державного управління. Наукове фахове видання Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ. – Вип. 3(20)/2009. – С. 78–87.
2. Малиш Н. А. Національна екологічна політика у світовій системі захисту довкілля / Н. А. Малиш // Міжнародна науково-практична конференція Міжнародного екологічного форуму «Довкілля – 2010» [«Національна екологічна політика в контексті європейської інтеграції»], (Київ, 27 жовтня 2010 року). – К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2010. – С. 21–25.
3. Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року. [Електронний ресурс] / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. Режим доступу: <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=2961>.
4. Державне управління: словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, І. В. Розпуганко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія. –

Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.

7. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія. – Харків: Видавництво ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.

8. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией: Учебник для вузов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – С. 111.

9. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, – 2005. – 28 с.

10. Федорчук О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчук. Електронне наукове фахове видання ЛРІДУ «Демократичне врядування». – 2008 – Вип. 1. Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

11. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / За заг. Л. Г. Мельника та М. К. Шапочки. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2007. – 759 с.

12. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади / О. Лазор. Монографія. – Львів: Ліга-Прес, 2003. – 542 с.

13. Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року «Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році», № 1119/2010 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.rainbow.gov.ua/documents/277.html>.

УДК 351.742(44)

Михайло Медвідь

ДОСВІД ФРАНЦІЇ ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ЖАНДАРМЕРІЇ ТА ЇХ АДАПТАЦІЯ ДО УМОВ УКРАЇНИ

Проведено аналіз рекомендацій експертів Національної жандармерії Франції щодо підвищення ефективності діяльності внутрішніх військ МВС України на ринку праці військовослужбовців в умовах їх переходу на комплектування посад контрактним способом.

Ключові слова: ринок праці військовослужбовців, комплектування за контрактом, проект Твінінг, внутрішні війська МВС України.

↗ Належна співпраця України з Євросоюзом (ЄС) залежить від низки чинників, і зокрема від того, наскільки ефективними будуть заходи щодо реформування сектора безпеки України. У 2008 р. у результаті проведеного тендера між країнами ЄС щодо участі в реалізації проекту Твінінг «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції» було вбрано Французьку Республіку. Україна стала першою серед країн

СНД, якій став доступним цей механізм співробітництва з державами-членами ЄС.

Проект Твінінг (з англ. *twinn* – «близнюк», «споріднення») – проект технічної допомоги ЄС, сутність якого полягає в організації співпраці державного органу (установи) держави-члена ЄС з відповідним державним органом (установою) України – бенефіціаром проекту – з метою обміну досвідом та надання допомоги з питань державного управління та адаптації законодавства України до законодавства ЄС [1].

Метою проекту Твінінг є підвищення ефективності функціонування МВС України та внутрішніх військ (ВВ) шляхом раціоналізації їх організаційних структур та систем управління ними; оптимізації штатної чисельності; підвищення довіри населення до міліції та ВВ; розроблення вітчизняних законодавчих актів на основі Європейського етичного кодексу поліції тощо.

Важливим складником проекту є компонента № 3 «Комплектування та просування по службі», мета якої полягає у підготовці нормативно-правового акта «Про систему комплектування та проходження служби у внутрішніх військах МВС України». Запровадження цієї компоненти, на думку французьких експертів, дасть можливість поліпшити стан інформаційного забезпечення комплектування кадрами (на 50 %), збільшити кількість кандидатів на військову службу за контрактом (на 20 %), а також забезпечити якість їх відбору.

Рекомендації представників Національної жандармерії Франції (НЖФ), що успішно здійснюють пошук кадрів, є, безумовно, важливими для військових формувань України. Однак перед запровадженням цих рекомендацій їх необхідно переглянути крізь призму критеріїв, за якими розрізняють становище Франції та України, зокрема стосовно, їх ринків праці: Україна ще не перейшла до ринкових відносин, а перебуває у стані трансформаційного процесу тощо.

Експерти НЖФ, спостерігаючи за діяльністю ВВ МВС України на ринку праці, звернули увагу на необхідність проведення конкретних заходів.

1. Розробити механізм формування багаторічного бюджету з метою планування тривалих витрат на певні заходи, що особливо актуальними є під час проведення реформ [2, с. 18].

2. Планувати бюджет, виходячи із завдань ВВ, а не теоретичних норм [2, с. 17].

3. Скоротити термін відбору на військову службу за контрактом з метою зменшення ризику відмови кандидата від проходження служби [3, с. 4].

4. Збільшити кількість «пунктів інформування» за межами військових частин, укомплектованих спеціально підготовленими фахівцями, з метою проведення роз'яснювальної роботи серед населення про умови відбору на військову службу за контрактом та її проходження; висвітлювати відповідну інформацію на офіційному сайті ВВ МВС України та в інформаційних листівках «пунктів інформування» [3, с. 5, 6].

6. Постійно здійснювати заходи, спрямовані на зацікавлення молоді до служби у ВВ МВС України, через сайти, рекламу у засобах масової інформації, відеоролики, участь у ярмарках та днях відкритих дверей тощо; організовувати демонстративні заходи для знайомства населення з військовослужбовцями, які щодня стоять на захисті їхньої безпеки [3, с. 17].

7. Збільшити набір жінок на посади офіцерів та військовослужбовців за контрактом [3, с. 10].

8. Збільшити кількість шкіл з підготовки молодших командирів з їх розміщенням у центрі, на заході, на сході України та в АР Крим [3, с. 5].

9. Удосконалити систему щорічного оцінювання військовослужбовців шляхом створення для цього незалежних комісій щодо підвищення по службі. Це сприятиме створенню мотиваційних та конкурентних умов просування по службі, а також спонукатиме до проходження служби в інших регіонах України [4, с. 19; 5, с. 5].

10. Створити на регіональних та державному рівнях механізми оцінювання потреб особового складу з метою забезпечення його організованого переміщення до районів з неуккомплектованими військовими частинами. Такому переміщенню сприятимуть заохочувальні заходи, які необхідно розробити та впровадити додатково [4, с. 20; 5, с. 5].

11. Передати виконання основних функцій та завдань із забезпечення стороннім організаціям [6, с. 5].

Метою статті є проведення аналізу рекомендацій експертів НЖФ щодо підвищення ефективності діяльності внутрішніх військ МВС України на ринку праці військовослужбовців в умовах їх переходу на комплектування посад контрактним способом.

Перехід військових формувань України на комплектування посад контрактним способом примусив їх військові частини як роботодавців вийти на ринок праці з неконкурентоспроможними, порівняно з іншими роботодавцями, пропозиціями. Наймані працівники в пошуку роботи враховують низку критеріїв, серед яких пріоритетним здебільшого є рівень заробітної платні. Сьогодні внаслідок економічної кризи створюються сприятливі умови для комплектування посад

військовослужбовців за контрактом за рахунок зменшення кількості роботодавців на ринку праці та їх пропозицій, а також зростання рівня безробіття у державі. Очевидно, що з поліпшенням економічного становища в Україні почнеться зворотний процес, отже, нехтування цією закономірністю спричинить істотне погіршення стану комплектування посад військовослужбовців за контрактом. Тому, на думку автора, *найважливішою умовою забезпечення якісного відбору найманих працівників для комплектування посад військовослужбовців за контрактом є забезпечення заробітної платні військовослужбовця за контрактом не нижче за середню в регіоні.*

Іншими важливими факторами, що враховуються найманими працівниками у процесі пошуку роботи, є умови праці (зокрема, безпека життєдіяльності, навантаження тощо). У цьому аспекті проблеми найманий працівник як компенсацію може розглянути інші мотиваційні чинники. Вивчення ситуації на ринку праці України засвідчило, що крім гідного грошового забезпечення головними чинниками мотивації юнаків до служби за контрактом є можливості: одержання житла за рахунок держави; професійного та кар'єрного зростання; повноцінної бойової підготовки; харчування державним коштом; забезпечення речовим майном за встановленими нормами; вивільнення військовослужбовців від виконання обов'язків, не передбачених посадою. Крім того, звертається увага на нормований робочий тиждень з двома вихідними, створення умов для підвищення рівня освіти, а також на гарантоване забезпечення соціальних пільг, передбачених законодавством [7, с. 64; 8].

Переважній більшості таких очікувань відповідають законодавчо визначені державні зобов'язання. За умов їх додержання проблеми скасування строкової військової служби та забезпечення потрібної чисельності контрактників сьогодні уже не стояли б на порядку денному. Невиконання цих зобов'язань є невиконанням контракту з боку роботодавця. Отже, *не менш важливою умовою забезпечення якісного відбору найманих працівників для комплектування посад військовослужбовців за контрактом є матеріальне та фінансове забезпечення військовослужбовців відповідно до державних зобов'язань, передбачених законодавством.*

Реалізацією згаданих умов забезпечення якісного відбору найманих працівників для комплектування посад військовослужбовців за контрактом та інших якісних змін у ВВ МВС України, які очікують європейські колеги для взаємодії у вирішенні спільних завдань, є запровадження формування багаторічного бюджету. Адже розроблення та запровадження трирічного бюджету і закону «Про напрями внутрішньої безпеки» – це ті шляхи, які б дозволили МВС України визначити свої дії і фінансування на середню та довгострокову перспективу [2, ст. 18].

економічна ситуація в Україні не дає можливості формувати бюджет на три роки (з досвіду відомо, що складності виникають навіть при плануванні на один рік).

Експерти НЖФ Ксав'є Інглебер та Лоран Тавель звертають увагу на мотивацію військовослужбовців в умовах виконання завдань за відсутності необхідних ресурсів: обмеження у паливі (100 г бензину з розрахунку на одну машину в день) негативно сприймається так само, як і те, що персонал повинен купувати канцтовари за власні кошти [2, с. 13]. Вони пропонують планувати бюджет на основі поставлених завдань за так званою методикою «підтвердження з першої гривні» (для виконання певного завдання необхідно залучити x осіб та y коштів), яка б дозволила виразити реальні потреби у зарплатні та витратах на обладнання й інвестиції [2, с. 17]. На думку автора, придбання військовослужбовцем матеріальних цінностей для виконання службових обов'язків власним коштом – один із чинників, який змушує його виходити на ринок праці в пошуку іншої роботи, адже його доходи реально є меншими, ніж ті, на які він розраховував перед підписанням контракту.

Експерти НЖФ Алан Лемеср та Жан-Поль Льеваль у звітних матеріалах проекту Твінінг [3, с. 4] звернули увагу українських колег на необхідність зменшення відведеного часу на відповідь кандидату про те, чи беруть його на військову службу за контрактом (за сприятливих умов спеціальна перевірка триває мінімум місяць). Через згадану проблему найманий працівник може відмовитися від пропозиції щодо військової служби за контрактом. На цю проблему також звертали увагу науковці Академії ВВ МВС України [9, с. 68].

Отже, пропонуємо для кандидата запровадити випробний термін служби, яка оплачується. Закріплення у чинному законодавстві цього положення дасть можливість не втратити потенційного військовослужбовця за контрактом, а також переконатись у наявності професійних якостей, компетентності та адекватної мотивації, що необхідні для виконання службових обов'язків.

Для вирішення проблеми комплектування посад військовослужбовців за контрактом необхідно також вивчати методи успішної роботи на ринку праці для залучення найманих працівників.

Як переконує досвід іноземних держав (зокрема й Франції), важливе значення на сучасному етапі формування ринку праці військовослужбовців має рекрутування (вербування) – залучення людей до військової служби за контрактом шляхом надання чіткого уявлення про військову професію та ясної перспективи проходження служби для забезпечення їх привабливості, конкурентоспроможності та успішності порівняно з пропозиціями інших роботодавців.

Військові формування у пошуку кадрів стали також конкурентами між собою. Щодо ситуації, що склалася у ВВ, то командувачем було прийнято рішення створити вербувальну службу. Проте досі не визначено, де будуть розміщені вербувальні підрозділи, яка буде їх організаційно-штатна структура, яким чином вербувальні підрозділи виконуватимуть покладені на них завдання, де і як проходитиме підготовка співробітників вербувальних підрозділів. Необхідно підкреслити, що діяльність вербувальної служби не буде успішною при ідеальній її організаційно-штатній структурі та наявності в ній висококваліфікованого персоналу, якщо не виконуватимуться зазначені умови забезпечення якісного відбору найманих працівників для комплектування посад військовослужбовців за контрактом.

Французькими експертами запропоновано організувати демонстративні заходи щодо ознайомлення населення з військовослужбовцями, які щодня стоять на захисті їхньої безпеки, тим самим викликати до них повагу [3, с. 17]. Найбільш ефектне сприйняття населенням цієї інформації – через художні фільми. Позитивне ставлення молоді до діяльності силових структур формується внаслідок перегляду фільмів: у Росії – «Солдаты», «Менты», «Албанец», «Офицеры», «Кадеты», «Смерш», «Кавказский пленник», «Война», у

Білорусії – «Краповый берет» тощо. В Україні подібна робота майже не проводиться. Позитивним у цьому напрямку є показ документального серіалу «Дванадцять подвигів спецназу». Таким чином, необхідно постійно здійснювати державні замовлення на створення художніх фільмів про діяльність військових формувань України.

Пропозиція експертів НЖФ щодо збільшення набору жінок на посади офіцерів та військовослужбовців за контрактом, на думку автора, є недоцільною через специфіку службово-бойової діяльності ВВ.

Під кутом зору регіональної економіки пропозиція щодо збільшення кількості шкіл з підготовки військовослужбовців за контрактом та їх розміщення у центрі, на заході, сході України та в АР Крим є доцільною. Вона відповідає принципам розміщення продуктивних сил: наближення шкіл до центрів зосередження трудових ресурсів (викладачі та слухачі) і до ресурсів, які можна використати у навчальному процесі (матеріальна база). Необхідно розуміти, що школа з підготовки молодших командирів, яка розташована у м. Золочіві, не зможе самостійно забезпечити в короткі терміни потреби всіх підрозділів ВВ МВС України у підготовці кадрів рядового та сержантського складу. Розширити штат існуючого навчального закладу немає можливості. Тому необхідно використати досвід НЖФ щодо використання системи підготовки викладачів із штатних співробітників [3, с. 5].

Групи слухачів таких шкіл можна формувати у разі необхідності. Наприклад: спочатку для військовослужбовців за контрактом, потім – для сержантів; за відсутності набору для навчання проводити курси підвищення кваліфікації зазначених категорій осіб. Цей підхід дає можливість ефективного використання ресурсів у процесі професійної підготовки.

Зважаючи на досвід роботи сержантської школи ВВ та рекомендації французьких експертів, пропонуємо такий цикл у наборі навчальних груп: перший – вересень–листопад, другий – січень–березень, третій – травень–липень. Місяці грудень, квітень та серпень необхідно використовувати як періоди для проведення заходів, пов'язаних з підготовкою матеріальної бази, та для відпусток офіцерів-викладачів тощо.

Експерти НЖФ у звітних матеріалах проекту Твінінг також звертають увагу на позанормоване службове навантаження, що є однією з причин дострокового розірвання контракту військовослужбовцем. Головним управлінням ВВ проведено розрахунки необхідної штатної чисельності військового формування для виконання службово-бойових завдань у разі їх переходу на контрактний спосіб комплектування. У результаті цих розрахунків встановлено, що з метою запобігання позанормованому службовому навантаженню необхідно збільшити кількість посад військовослужбовців за контрактом на 6 тис. одиниць. Як варіант вирішення зазначеної проблеми Ален Лемеср та Жан Сарре запропонували залучити сторонні організації до участі в тилловому та технічному забезпеченні. Науковцями Академії ВВ МВС України були проведені дослідження, у результаті яких запропоновано зміни у штатній структурі підрозділів забезпечення військових частин ВВ МВС України при переході на контрактний спосіб комплектування [10]. На думку автора, у перехідний період зміни способу комплектування є сенс залучати осіб, що проходять альтернативну службу, до господарської діяльності військових частин.

Створення на регіональних та державному рівнях механізмів оцінювання потреб особового складу з метою забезпечення його організованого переміщення в неуккомплектовані райони дійсно мають сенс. Адже в результаті проведення досліджень [11] виявлено регіональні диспропорції мотивації щодо проходження військової служби за контрактом.

В умовах зміни способу комплектування посад військових формувань пропозиції експертів НЖФ є слушними. Проте їх запровадження вплине на ефективність діяльності на ринку праці за визначених автором умов якіс-

ного відбору найманих працівників, зокрема: забезпечення заробітною платнею військовослужбовця за контрактом, не нижче за середню в регіоні, а також матеріальне і фінансове його забезпечення відповідно до державних зобов'язань, передбачених законодавством.

Варто зауважити, що на стан комплектування контрактним способом ВВ МВС України може позитивно вплинути внесення таких змін і доповнень до чинного законодавства: 1) запровадження випробного терміну служби, яка оплачується, для кандидатів на посади військовослужбовців за контрактом; 2) збільшення кількості посад військовослужбовців за контрактом на 6 тис. одиниць; 3) використання альтернативної служби у господарській діяльності військових частин до здійснення повного переходу на комплектування посад контрактним способом.

Пропозиції щодо забезпечення якісного відбору найманих працівників для комплектування посад військовослужбовців за контрактом необхідно використати у процесі розроблення нормативного акта «Про систему комплектування та проходження служби у внутрішніх військах МВС України».

У подальших дослідженнях варто приділяти увагу вивченню досвіду інших країн, визначенню соціально-економічних чинників мотивації військової служби за контрактом та пошуку найбільш ефективних методів роботи на ринку праці, перегляду функціонування існуючих та розроблення нових механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях.

Література.

1. Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 р. № 154. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Xavier Inglebert, Laurent Tavel. *Atelier destiné à partager les expériences françaises et européennes de plans pluriannuels d'action pour la gestion des affaires de sécurité : compte-rendu de l'activité 1.7 du projet de jumelage, intitulé «Introduction et développement d'une gestion de qualité dans la police Ukrainienne».* – Rapport TACIS UA/2007/PCA/JH/10, 2009. – P. 24.
3. Alain Lemesarait, Jean-Paul Levalle. *L'examen de la critique d'acquisition : compte-rendu de l'activité 3.2 du projet de jumelage, intitulé «Introduction et développement d'une gestion de qualité dans la police Ukrainienne».* – Rapport TACIS UA/2007/PCA/JH/10, 2008. – P. 18.
4. Emmanuel Fevre. *Évaluation du système d'un déroulement de carrière sous-dossier troupes de l'intérieur d'Ukraine : compte-rendu de l'activité 3.3 du projet de jumelage, intitulé «Introduction et développement d'une gestion de qualité dans la police Ukrainienne».* – Rapport TACIS UA/2007/PCA/JH/10, 2009. – P. 23.
5. Gilles le Cam, Emmanuel Fevre. *Propositions visant à la révision du système de déroulement des carrières : compte-rendu de l'activité 3.4 du projet de jumelage, intitulé «Introduction et développement d'une gestion de qualité dans la police Ukrainienne».* – Rapport TACIS UA/2007/PCA/JH/10, 2009. – P. 7.
6. Alain Lemesere, Jean Sarrait. *Le passage au service militaire en vertu du contrat: compte-rendu de l'activité 3.8 du projet de jumelage, intitulé «Introduction et développement d'une gestion de qualité dans la police Ukrainienne».* – Rapport TACIS UA/2007/PCA/JH/10, 2008. – P. 13.
7. Ромаскевич С. Спосіб комплектування Збройних сил України – питання вирішене? / С. Ромаскевич, Ю. Юрчина // *Національна безпека і оборона.* – 2008. – № 5. – С. 63–66.
8. Воробйов В. І. Соціально-психологічні особливості проходження служби військовослужбовцями за контрактом внутрішніх військ МВС України / В. І. Воробйов, І. І. Приходько, М. М. Медвідь // *Честь і закон.* – 2006. – № 4. – С. 39–44.
9. Професійний відбір у внутрішні війська МВС України (шифр – «Відбір») : звіт про НДР (закл.) 14.12.04 / Академія ВВ МВС України; кер. П. П. Круть; викон. : М. М. Медвідь [та ін.]. – Х., 2004. – 214 с. – Інв. № 173.

10. Оптимальна структура управління та підрозділів забезпечення при комплектуванні військової частини військовослужбовцями за контрактом у ВВ МВС України (шифр – «Зоря») : звіт про НДР 07.12.08 / Академія ВВ МВС України; кер. В. І. Воробйов; викон. : М. М. Медвідь [та ін.]. – Х., 2008. – 51 с. Інв. № 35.

11. Медвідь М. М. Регіональні особливості мотивації призову на військову службу за контрактом у внутрішніх військах МВС України / М. М. Медвідь // *Збірник наукових праць НА ДПС України.* – Хмельницький, 2008. – № 43. – Ч. II. – С. 219–222.

УДК 330.341.1(477)

Марк Мироненко

ОСОБЛИВОСТІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

У статті здійснено аналіз сучасних проблем інноваційної сфери України та обґрунтовано систему заходів держави, спрямованих на активізацію інноваційної діяльності в національній економіці.

Ключові слова: інновації, технології, державне регулювання, стратегія розвитку, інвестиції, інноваційний потенціал.

Світова фінансова криза змушує економіки різних країн адаптуватися до нових умов економічного існування шляхом прийняття таких економічних заходів, як оптимізація бюджетних витрат і корегування джерел доходів, зміна податкового режиму, перегляд середньострокових і довгострокових планів соціально-економічного розвитку (і відповідних інвестиційних пріоритетів), а також прийняття низки інших «оздоровчих» заходів.

В умовах фінансової кризи проблеми економіки (на всіх її рівнях) ще більш активно обговорюються провідними представниками фінансового світу (вченими, політиками, чиновниками державних і муніципальних, економічних відомств, бізнесменами). На громадських зустрічах і заходах вони підводять підсумки минулих періодів, дають оцінку сучасному стану справ в економіці, виробляють основні напрями по оптимальному виходу світової економіки з кризового стану (з окремими ознаками стагфляції), а також поліпшення існуючих макроекономічних показників. Враховуючи також той факт, що керівництво країни не планує відмовлятися від нового інноваційного шляху розвитку української економіки, одним з найважливіших завдань в найближчі роки буде відновлення і підвищення якості інвестиційного клімату України.

Багато років проблеми інноваційного розвитку, пошуки шляхів подолання технологічної відсталості через управління науково-технічними нововведеннями були предметом особливої уваги економістів усього світу.

Фундаментальні дослідження, спрямовані на розгляд економічного змісту передових технологій і інновацій, проводили закордонні вчені Й. Шумпетер, Е. Янг, Е. Менсфілд, Д. Мартін, Т. Кун, П. Уайт, Е. Денісон, М. Портер,

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

© Мироненко М.Ю., 2011.

Д. Білл, а також вітчизняні науковці В. П. Александрова, О. І. Амоша, Ю. М. Бажал, П. Ю. Беленький, Д. П. Богиня, Є. І. Бойко, В. М. Геєць, В. І. Голіков, М. І. Долішній, В. І. Захарченко, Б. Є. Кваснюк, Л. І. Федулова, Б. І. Холод, М. Г. Чумаченко, та інші.

Українські вчені вказують на високий знос і моральне старіння основних засобів, відсутність необхідного відтворення вимагають для підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників використання продуктивних і технологічних інновацій, що у свою чергу потребує організаційно-управлінських нововведень. Останнє можливе тільки при організації пропозиції інновацій і стимулюванні попиту на них, формування цивілізованого ринку інновацій з його ефективною конкуренцією.

Так, Л. О. Мусіна, Ю. М. Бажал говорять про необхідність створення в країні ефективної інноваційної системи. Формулює чотири складові економіки знань, в число яких входять компанії, наука, дослідні центри університети та інші інститути [5]. Проте зазначені плани залишаються невіршеними.

мета

Необхідно провести загальний теоретичний аналіз особливостей інноваційного розвитку України в умовах кризи, тобто в умовах, коли пошук джерел фінансових коштів для реалізації будь-яких інвестиційних проектів достатньо складний. Розгляд цього питання пропонуємо здійснити в трьох блоках: по-перше, провести оцінку поточного інноваційного потенціалу України; по-друге, розглянути проблеми інноваційного розвитку України; по-третє, розкрити роль держави та приватного сектору у реалізації інноваційного потенціалу України.

виклад
основного матеріалу

В даний час більшість експертів дають негативну оцінку поточного інноваційного потенціалу України, особливо на тлі розвинених країн. Так, в ділових періодичних виданнях відзначають тенденцію щодо зростання ВВП за рахунок введення нових технологій в Україні всього у 0,7–1,0%. Частка високотехнологічного продукту близько 3–5% від ВВП. На жаль, за роки незалежності країна не втілила в життя політику пріоритетного науково-технологічного процесу і, як наслідок, була відкинута в списку 104 країн світу на 76 місце за загальним індексом макроекономічного середовища, на 83 місце за загальним індексом технологій, на 97 місце за індексом суспільних інститутів, залишаючись серед лідерів у цьому списку за рівнем бюрократизму, корупції й відмивання грошей. Ведучі ж позиції в цьому рейтингу посідають країни, зростання ВВП в яких на 50% – 90% визначає розвинений науково-технічний комплекс країни. У якості однієї з основних причин такої ситуації, називають економічні реформи 90-х років, що вплинули на різке зниження попиту на продукти інноваційної діяльності.

У свою чергу, в період з 1990 р. по 2009 р. це сприяло зменшенню кількості організацій, що виконують дослідження, за винятком різних НДІ. За даними обстеження потенціалу виробництва високотехнологічної продукції за період 2006–2008 рр. (Держкомстат України), майже 45% підприємств переробної промисловості застосовують технології, вік яких складає до 10 років, 37% – від 11 до 30 років. Найстаріші технології застосовуються у виробництві коксу, продуктів нафтопереробки, виробництві іншої неметалевої мінеральної продукції, металургійному виробництві.

Лише 9,7 % підприємств повідомили про наявність в їх виробництві щонайменше однієї з передових промислових технологій, що в цілому не дивно, враховуючи, що дефіцит фінансування науково-дослідних процесів не дозволяє створити необхідну матеріально-технічну базу і забезпечити гідними кадрами розвиток інноваційних технологій. Збільшення розриву між попитом на високотехнологічну продукцію і можливістю її виробляти, призводить до того, що підприємства майже всіх галузей воліють закуповувати готове обладнання, ніж створювати, власне, у науково-дослідних центрах.

Найпрогресивніші наукомісткі галузі – нанотехнології, оптоелектроніка, біотехнології, геноміка, фотоніка в Україні майже відсутні – їх частка у ВВП становить менше 0,1%.

Пояснюється це небажанням займатися венчурним фінансуванням і прагненням закуповувати перевірену, готову для споживання продукцію. В той же час зростання імпорту виробничих технологій дозволило частково компенсувати результати кризи промислового виробництва 1991–1999 рр. та технологічного спаду, який триває в Україні до цих пір [1].

Серед видів економічної діяльності, де зосереджена найбільша кількість підприємств, які мають три і більше передових промислових технологій, це виробництво офісного устаткування та електронно-обчислювальних машин (25,0% підприємств галузі), виробництво апаратури для радіо, телебачення та зв'язку (12,9%), виробництво інших транспортних засобів (12,0%), медичної техніки, вимірювальних засобів, оптичних приладів та устаткування, годинників (11,5 %), тютюнових виробів та виробництво коксу, продуктів нафтопереробки та ядерних матеріалів (по 11,1%).

Таким чином, склалася ситуація, коли більша частина високотехнологічної продукції, що виробляється в Україні, є скоріше удосконаленою або просто сучасною, але ніяк не радикально новою. На жаль, з більш широкої точки зору це є згубним для внутрішнього виробництва високотехнологічної продукції. Зокрема, саме таку позицію озвучив Президент України В. Янукович 25.02.2010 у Верховній Раді України: «Україна повинна обрати правильну довгострокову стратегію розвитку. Багато наших проблем виникли через те, що замість того, аби рухатися до постіндустріального суспільства зразка XXI століття, ми пішли шляхом первісного накопичення капіталу, тобто до так званого дикою капіталізму. Відповідно, ми зможемо успішно конкурувати в сучасному світі лише за умови, якщо впритул займемося індустрією знань – сучасними технологіями виробництва, накопиченням і реалізацією здобутків науки» [2].

У той же час, не можна заперечувати і той факт, що Україна залишається країною, що володіє величезною науково-технічною базою. У XX столітті значна частка світових новацій, впроваджених в економіку розвинених країн, була реалізована при використанні досягнень та ідей української фундаментальної науки. Не можна забувати і про колосальні напрацювання ВПК ще в радянські часи, при реалізації інноваційно-орієнтованого шляху розвитку. Дійсно, в останні роки Україна розвивалася в основному за рахунок зовнішніх джерел – продажу природних ресурсів та сировини, а також за рахунок «дешевих» кредитів іноземних банків. В умовах світової фінансової кризи необхідно шукати альтернативні внутрішні можливості зростання. Так, 15 вересня 2010 р., Кабінет Міністрів України схвалив програму соціально-економічного розвитку України на 2011 р., де були визначені основні пріоритети науково-технічного розвитку.

У 2011 році основним завданням уряду є мінімізація і, по можливості, запобігання так званих соціальних потрясінь. Проте озвучені плани про підтримку науково-технічної діяльності, не вселяють надії. Так, бюджет 2009 року передбачав кошторис Державного агентства України з інвестицій та інновацій у розмірі 29,7 мільйона гривень, що значно менше показника попереднього року – 329,4 мільйона гривень, однак і ця сума існувала лише на папері. Таке різке скорочення фінансування є негативним фактором для багатьох галузей та економіки країни в цілому. Отже, враховуючи практику попередніх років, мова про виділення більших коштів з бюджету на розвиток інновацій не йде, одразу виникає питання про те, як буде реалізована політика інноваційного розвитку та запланована в її рамках модернізація виробничих потужностей українських підприємств. Найбільшою перешкодою щодо провадження передових технологій є обмеженість фінансування. Лише 6,7% підприємств запланувало в період 2009–2011 рр. освоєння нової для підприємства високотехнологічної продукції.

Варто пам'ятати, що негативна тенденція гальмування інноваційного розвитку в Україні зменшує її економічний потенціал та збільшує конкурентні переваги інших країн [6].

Наведена вище оцінка стану поточного інноваційного потенціалу України дозволяє зробити висновок про наявність низки суттєвих ускладнень, які змушена буде вирішувати економіка з метою подолання поточного кризового стану економіки, і для реалізації планів з переходу української економіки до активних інноваційних перетворень.

Розглянемо деякі ключові проблеми інноваційного розвитку України. Ключовим питанням у реалізації будь-якої інвестиційної діяльності є залучення ресурсів (фінансових, технологічних, людських). При реалізації інноваційних проектів, рішення цього завдання стає ще більш складним, враховуючи, що будь-які інновації (як правило) є трудомісткими, характеризуються високими ризиками і складністю оцінки економічних результатів, отриманих в ході їх втілення в життя.

Відсутність фінансування в повному обсязі збільшує час реалізації конкурентоспроможних проектів, знижуючи якість інновацій. Рішення даної проблеми для держпідприємств повністю залежить від запланованого бюджету України. Фінансування інноваційних проектів приватних підприємств в основному залежить від можливості отримати позичкових коштів, що в умовах кризи і з урахуванням особливостей вітчизняного ринку кредитних продуктів змушує підприємців звертатися до іноземних кредитних організацій. Світова практика показує, що інноваційний процес і внутрішнє виробництво інноваційних технологій виявляються більш ефективними при максимальному залученні бізнесу. А для цього одним з пріоритетних завдань держави стає забезпечення рівних можливостей для входження на ринок інноваційних технологій як великих підприємств, так і невеликих приватних компаній.

Найбільш поширеним методом отримання передових технологій є купівля готового обладнання. Самостійно розробляють технології лише 10% підприємств. Експорт високотехнологічних товарів здійснюють близько 2% підприємств переробної промисловості, загальний обсяг яких становить 55% реалізованої українськими виробниками високотехнологічної продукції.

Таким чином, серед найгостріших проблем промислового сектору вітчизняної економіки є його застаріла технологічна структура (від 60 до 100 років відставання від держав з постіндустріальною структурою економіки) і низька готовність підприємств до технологічного оновлення та інноваційної активності.

Комплекс заходів щодо вирішення подібних проблем є широко відомим і неодноразово апробованим різними країнами світу. Більш того, в законодавчій базі України вже містяться всі необхідні закони та нормативні акти. Проблема систематичного ігнорування виконавчою владою законів, спрямованих на стимулювання інноваційної і науково-технічної діяльності, не пов'язана напряму з проблемами науково-технологічного розвитку, проте має безпосереднє відношення до загальносуспільного рівня інноваційної культури, який в Україні залишається надто низьким [4].

Україна першою серед держав СНД законодавчо закріпила курс на науково-технологічне оновлення економіки. Ще у 1991 р. був схвалений Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної політики», яким було надано науці і науково-технічному прогресу статусу державного пріоритету. У 1998 р. на зміну первісному закону прийшов більш деталізований Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність». В цілому сферу наукового, науково-технічного та інноваційного розвитку національної економіки регулюють кілька десятків законів, нормативних актів і міжнародних угод. Зокрема: «Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України» (№ 916–XIV від 13.07.1999 р.); «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» (№ 991–XIV від 16.07.1999 р.); «Про пріоритетні напрями розвитку науки і

техніки» (№ 2623–III від 11.07.2001 р.); «Про інноваційну діяльність» (№ 40–IV від 04.07.2002 р.); «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» (№ 433–IV від 16.01.2003 р.); «Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих технологій» (№ 1676–IV від 09.04.2004 р.); «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» (№ 143–V від 14.09.2006 р.); «Про науковий парк «Київська політехніка» (№ 523–V від 22.12.2006 р.); «Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи» (№ 680-р від 17.06.2009 р.) та ін. Незважаючи на досить розгалужену законодавчу основу, науково-технологічна політика в Україні у повному обсязі ніколи не реалізовувалася.

В Україні сьогодні повністю відсутні стимули для здійснення інвестицій в наукові дослідження і розробки, держава практично не фінансує заходи щодо підтримки інновацій і наукових розробок. Єдиною рекомендацією у цій сфері може бути лише неухильне дотримання вимог існуючого законодавства, обов'язкове для виконання усіма органами виконавчої влади в Україні.

Відмітимо особливу роль держави і приватного сектору у реалізації інноваційного потенціалу України. Налагодження ефективного діалогу і взаємодії (партнерства) приватного сектору в особі бізнесу і влади з метою спільної успішної реалізації державної економічної, інноваційно-орієнтованої стратегії розвитку, вимагає певних «правил поведінки» у тому числі формалізованих (наприклад, податкові зобов'язання, зобов'язання у сфері соціального захисту працівників, екології, інше) і неформалізованих (наприклад, прийняття на себе додаткових форм соціальної відповідальності). Безумовно, це можливо лише за умови підготовки нормативної (законодавчої) і методологічної бази, і в цьому сенсі необхідно відзначити наявність певних позитивних зрушень у даному напрямі. Так, згідно з прогнозами, озвученими Прем'єр-міністром України М. Азаровим, проект бюджету на 2011 рік буде реформаторським. Планується у 2,3 рази збільшити капітальні видатки державного бюджету. За словами Глави уряду, кошти бюджету розвитку концентруються на ключових напрямках стимулювання інвестиційно-інноваційного зростання економіки, а державні гарантії надаватимуться виключно для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів загальнодержавного значення [8].

У цілому для якісної зміни існуючого стану справ у сфері інвестиційно-інноваційного потенціалу України в рамках окресленої урядом нової стратегії розвитку, в кращу сторону, необхідна постійна взаємодія всіх учасників економічних процесів. Розглянемо основні умови та організаційні заходи, які дозволять реалізувати розглянуту економічну стратегію з боку основних учасників даного процесу. Зокрема, з боку держави в особі органів влади (в т.ч. його політичних і економічних регуляторів) необхідно здійснювати наступне:

- створювати умови для свободи підприємництва і конкуренції, з метою розвитку механізмів саморегулювання підприємницької спільноти;
- знижувати адміністративні бар'єри в економіці, проводити заходи, що сприяють зниженню корупції;
- формувати умови для масового створення нових приватних компаній у всіх галузях економіки;
- оптимізувати державне регулювання економічних процесів, усуваючи надмірне вплив і здійснюючи опосередковане втручання в ті процеси, де це необхідно;
- підтримувати ініціативи бізнесу у розвитку соціальної сфери, у збереженні та примноженні людського капіталу в Україні;
- поетапно здійснювати впровадження і реалізацію механізму приватно-державного партнерства у найбільш важливих галузях економіки.

Ірина Нагорна, Тетяна Сивак

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ РЕГІОНІВ ЯК УМОВА ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА РІВНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Правильне суспільство тим відрізняється від неправильного, що досягнення власних вигід не може бути іншим, ніж відповідним загальним вигодам.

У статті досліджено організаційно-правовий досвід європейських країн щодо врахування інтересів регіонів як елементу демократії при прийнятті рішень та формуванні політики на рівні Європейського союзу. Встановлено, що досвід представництва регіональних інтересів на рівні ЄС є більш ніж актуальний для збільшення ролі регіонального компонента в українській політиці.

Ключові слова: представництво інтересів, інтереси регіонів, функціональне представництво інтересів, демократична легітимність, прийняття рішень, формування політики ЄС.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Управління в Європейському союзі має багаторівневий характер та представляє собою систему органів управління національного, національного, регіонального та місцевого рівнів, а також мережу організацій і установ, які беруть участь у розробці та реалізації політики. Стабільне функціонування Європейського союзу в цілому та інтереси окремо взятих країн-членів залежать від адміністративної здатності кожної країни. Країни-члени мають бути спроможними реалізовувати європейське законодавство та політику у своїх країнах.

Останнім часом все активніше зростає роль інститутів ЄС при вирішенні питань, що лежать у сфері інтересів регіонів, при цьому відчувається зниження довіри до національної держави як провідника загальних інтересів. Зазначені процеси спонукають регіони діяти без посередників при визначенні, легітимації та реалізації власних регіональних інтересів.

При висвітленні зазначеної теми було проаналізовано та взято до уваги праці таких відомих українських та зарубіжних вчених, як: З.В. Балабаєвої [1], П. І. Надолішнього [3], В.Д. Бакуменка [3], І. Семененко [6], Ф. Фукуями [7], В. Волеса [2], Г. Волеса [2], Б. Кохлер-Коча [8], Н. Нугента [10], К. Міделмаса [9], Б. П. Гайя [4], О. Джеймса [4], К. Гуда [4], К. Скота [4] та ін.

Аналіз наукових праць вищезазначених авторів показав, що досі недостатньо уваги приділялось питанню створення функціональної моделі представництва інтересів регіонів у процесі формування політичних рішень, з визначенням ролі кожного з учасників політичного управління. Адже в цей процес вносять істотний внесок громадські інституції, бізнес-середовище, наддержавні і місцеві органи публічної влади.

Мета статті полягає у дослідженні організаційно-правового досвіду європейських країн щодо врахування інтересів регіонів як елементу демократії при прийнятті рішень та формуванні політики на рівні Європейського союзу.

Для молодих незалежних держав, які ще тільки вибудовують свою політичну систему, особливо актуальною є проблема посилення легітимності державно-управлінських рішень в період домінування загальносвітової тен-

Роль приватного сектору в успішній реалізації державної економічної, інноваційно-орієнтованої стратегії розвитку, на наш погляд, полягає у забезпеченні реалізації окремих програм, участь у громадських обговореннях, а також підтримання діалогу з владою, шляхом організації та прийняття участі у конференціях, форумах і виставках, присвячених різним проблемам економічного розвитку.

Так, на спільному розширеному засіданні Президії Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні, Президії Федерації роботодавців України, Асоціації ректорів вищих технічних навчальних закладів України, яке відбулося 4 лютого 2011 р. в м. Харкові обговорювалося питання щодо підвищення рівня інноваційного розвитку України через поєднання можливостей влади, бізнесу, освіти і науки. Учасниками засідання було відзначено, що останнім часом Україна не відновила втрачений в силу різних причин процес тісної взаємодії науки і виробництва, за роки її існування як незалежної держави, інноваційна політика так і не стала пріоритетом її економічного розвитку, в країні відсутні механізми стимулювання і заохочення інноваційної діяльності.

За підсумками засідання було прийнято спільне рішення звернутися до керівництва країни з ініціативою щодо проведення у першому кварталі поточного року всеукраїнської наради «Інноваційний розвиток України через поєднання можливостей влади, бізнесу, освіти і науки» [7].

Підводячи підсумки, відзначимо, що, на наш погляд, збереження керівництвом країни інноваційних планів розвитку України у відносно важких економічних умовах, розробка та прийняття актуальних нормативних (законодавчих) документів і методологічних концепцій – це один із ключових кроків у створенні сприятливих політичних та економічних умов для всіх учасників економічних процесів. Сподіваємося, що це стане серйозним стимулом для поступового реального підвищення інвестиційної привабливості України (на внутрішньому і зовнішньому ринках), і відповідно для реального просування і підтримки української науки та промисловості як на загальноукраїнському, так і на міжнародному рівні.

Література.

1. Валюх А. М. Стратегія регіонального розвитку інноваційної діяльності (організація та управління): Монографія / А. М. Валюх – Рівне: УДУВГП, 2004. – 174 с.
2. Виступ Президента України Віктора Януковича у Верховній Раді України 25.02.2010. – Режим доступу: www.president.gov.ua/news/16600.html.
3. Державний комітет статистики України. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.
4. Медведкін Т. С. Становлення та оцінка ефективності інноваційно-інвестиційної моделі економічного зростання України / Т. С. Медведкін // Проблеми розвитку зовнішньо-економічних зв'язків та залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект. Збірник наукових праць. – Донецьк: ДонНУ. – 2005. – С. 513–520.
5. Мусіна Л. О. Основні засади переходу до економіки знань: перспективи для України / Л. О. Мусіна // Економіка і прогнозування. – 2003. – № 3. – С. 87–107.
6. Прушківський В. Г. Інноваційний шлях реструктуризації промислового виробництва в регіоні / В. Г. Прушківський // Держава і регіони. Сер.: Економіка і підприємництво. – 2008. – № 2. – С. 196–199.
7. Потенціал-Інформ. – Режим доступу: www.databank.com.ua/view/news/robotodavstv-obgovorili-pitannya-innovatsynogo-rozvitku-ukraini.
8. Урядовий портал: Про бюджет 2011 року. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article:jsessionid.

ВИСНОВКИ

аналіз останніх досліджень і публікацій

мета

постановка проблеми

виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

основного матеріалу викладу

денції до глобалізації, регіоналізації, демократизації. До цього процесу зараз привернута увага всієї наукової спільноти. За словами Ф. Фукуями, «завдання посилення управлінських структур в слабких державах, підвищення їх демократичної легітимності, а також зміцнення самостійності державних інститутів стало головним проектом сучасної міжнародної політики» [7, с. 68].

Ця обставина сприяла тому, що влада національних урядів не обов'язково зменшується в результаті процесу інтеграції, вона перетворюється і реструктурується, пристосовуючись до зростаючої складності процесів управління в більш взаємопов'язаному світі. Це твердження поділяє і З. В. Балабаєва, яка стверджує, що аналіз наслідків інтеграції, показує безперечність того факту, що в умовах змінного глобального порядку форми і функції держави повинні адаптуватися до нього, а уряди знаходити відповідні стратегії для налагоджування зв'язку зі світом, який інтегрується. Уряди повинні створювати міжнародні механізми регулювання, щоб більш ефективно вирішувати комплекс проблем, які виникають і які ростуть у внутрішньому житті національних держав [1].

В умовах розбудови системи демократичного врядування відбувається формування як нових інституцій, так і технологій управління. Управлінські дії стають менш жорсткими, детальними і нормативно обмеженими. Система суб'єктивних відносин базується швидше на горизонтальних ніж вертикальних зв'язках. Внаслідок, механізми державного управління – це вже не просто адміністрування (коли джерелом політичних рішень виступає політична верхівка ієрархічних шаблів державної влади і управління, а суспільні структури роблять лише опосередкований вплив на цей процес), а процес прийняття та реалізації політичних рішень, де основними параметрами стають згода і договір.

Варто зазначити, що представництво інтересів в системі державної влади в цілому включає політичне представництво (лобїзм) та функціональне представництво. Для державного управління характерним є функціональне представництво, яке характеризується наявністю:

- спеціальних інститутів, за допомогою яких здійснюються контакти представників організованих груп інтересів і держави;
- спосіб діяльності цих інститутів;
- розгалуженої мережі неформальних зв'язків і відносин [3, с. 124–125].

Конструктивною є спроба збудувати цілісну і диференційовану картину, визначивши роль кожного з учасників політичного процесу в управлінні суспільством. В цей процес вносять істотний внесок громадські інституції, бізнес-середовище, наддержавні і місцеві органи публічної влади. В таких умовах багато що залежить від компетентності фахівців з державного управління, наскільки вони можуть визначити рівень інтегрованості країни в світові процеси і знайти оптимальні рішення з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників, їх впливу на економіку і соціально-політичну сферу життя суспільства.

Державне управління покликане «сплітати воедино» численні зв'язки управління, інтегруючи в єдине ціле все, що відбувається в різних політичних сферах. «Мій головний висновок, – пише Пітерс Б. Гай, – держава не померла, вона залишається цілком життєздатним і важливим елементом реальної системи управління і наукових міркувань про управління, ...наші уявлення про роль держави істотно змінилися, так само як частково змінилися і способи функціонування самої держави» [4, с. 153].

Інтегрована система управління ЄС в умовах, коли уряди країн-учасниць не можуть дійти згоди по відношенню до принципів цілей, стає неспроможною приймати ефективні політичні рішення. Все частіше на даному етапі розвитку Європейського союзу мова йде про існування нової системи міждержавної політики, яка направлена насампе-

ред на зміцнення інтенсивного міжурядового співробітництва (або, як її називають, *intergovernmental*), а не на їх спрямування в рамки традиційних структур Співтовариства, або комунаризацію. Таку модель можна вважати довготривалою, і вона не є етапом при переході від національно-орієнтованої політики до комунаризації [8, с. 206].

Характерною особливістю ЄС як політичної ариени є те, що в його основі лежить своєрідний сплав двох рівнів управління (європейський та національний). Визначені та сформульовані на рівні країни політичні вимоги та політичні можливості переносяться у спільну європейську структуру, метою якої є формування колективних систем, більшість яких згодом реалізується в заінтересованих країнах. Таким чином, політичний процес у межах ЄС забезпечує диференційовані результати зі значними варіаціями між різними країнами.

Описана дворівнева модель не відображає всієї картини, тому що в усіх державах-членах ЄС існують інші субнаціональні рівні державного управління – місцеві та регіональні органи влади, на функції яких різною мірою впливають системи ЄС. Ці органи управління час від часу вступають у безпосередні контакти з інституціями ЄС. Крім того, національні політичні процеси в європейських країнах стають дедалі більш залежними від різного роду агентств та інституцій, які розташовані між державною та приватною сферами політики і для різних держав-членів ЄС можуть істотно відрізнитися. Проте навіть така багатогранна модель також не відтворює реальної картини.

Для забезпечення національних інтересів на європейському рівні до інституційної структури ЄС були введені численні додаткові організації, які в той чи інший спосіб впливають на політику ЄС або забезпечують інструментарій для їх реалізації. Деякі з цих організацій мають дорадчий характер, інші реалізують контрольні механізми чи є автономними робочими органами.

Згідно з Договором про Європейський союз, було створено дорадчий орган – Комітет регіонів. Його створення було пов'язане з прагненням місцевих та регіональних органів влади впливати на формування політики ЄС. Комітет дає можливість представникам органів місцевого та регіонального рівнів влади безпосередньо лобювати інтереси регіону.

Важливими елементами інституціональної структури ЄС та партнерами в політичному процесі Союзу є ті інституції, які функціонують у державах-членах. Європейський вимір – це не просто додаток до традиційної діяльності національних урядів – національні уряди та інші органи влади й агентства утворюють основну частину «кровоносної системи» Європейського союзу. Проблеми, з якими стикаються уряди всіх держав-членів, спосіб їх реагування на неї значною мірою визначається особливостями кожної окремої країни.

Загальна тенденція полягає не стільки в оборонному пристосуванні до втрати певної частини політичних повноважень, скільки в розробці в державах-членах дедалі гнучкішого підходу до врахування та інтеграції європейського виміру. Державні агентства та інші дійові особи також мають більше можливостей взаємодіяти між собою, незважаючи на національні кордони, і створювати міждержавні мережі. Дійові особи національного рівня відіграють важливу та вагомую роль на всіх етапах політичного процесу в межах ЄС.

Можливості доступу та впливу розподілені між державами-членами нерівномірно. Бізнес-структури та громадські організації, напевне, здатні найбільш гнучко функціонувати як на рівні ЄС, так і на національному рівні. Органи влади інфранационального рівня мають більший досвід політичної роботи, однак дієвість їх впливу поки що остаточно не визначена [10, с. 14]. Національні уряди адаптуються найповільніше, проте з усіх інституцій національного рівня саме їм найбільше загрожує створення сильного європейського виміру у формуванні політики.

Ще у 80-ті роки економічно значимі регіони, у першу чергу з числа німецьких земель, порушили питання про свою осо-

бисту участь у вирішенні їхніх проблем, що існують на рівні ЄС. Такі вимоги одержали широку суспільну підтримку. Так, кожен третій з чотирьох опитаних (77%) висловився за участь регіонів у формуванні і проведенні в життя політики ЄС.

Зростає заклопотаність «регіональним виміром» проблем європейської інтеграції серед політичних еліт, представників різних груп інтересів і в суспільстві в цілому був пов'язаний і зі зростаючим усвідомленням проблеми дефіциту демократії в процесі прийняття рішень на рівні ЄС. Незважаючи на широке обговорення питань, пов'язаних з необхідністю розширення повноважень Європарламенту й обраних у нього прямих голосуванням представників, ключові рішення, як і раніше, приймалися кулуарно. Регіони мали у своєму розпорядженні дуже скромні важелі не тільки впливу на процес прийняття рішень, але і просто доведення до інститутів ЄС своїх точок зору. Можливості самостійної участі регіонів у вирішенні проблем на рівні Співтовариства визначалися в першу чергу характером домовленості зі своїм урядом.

Найбільших успіхів у зміцненні своєї самостійної політичної ролі домоглися землі Німеччини. Саме вони і виступили ініціаторами у формуванні «третього рівня» влади (регіонального – поряд з наднаціональним і національним) з важливим колом повноважень. Створення відповідно до рішення Маастрихтського договору Комітету регіонів ЄС (за зразком не має повноважень приймати рішення Економічного і Соціального комітету ЄС) лише частково задовольнило ці домагання.

Комітет задуманий як арена зіставлення думок регіонів та консультацій з вирішення проблем, що безпосередньо їх стосуються. Саме формування Комітету регіонів можна розглядати як заклик до інститутів ЄС постійно тримати регіональні проблеми в полі зору.

Надії одних і побоювання інших щодо можливості просування через Комітет ідей регіональної автономії й узурпації регіонами повноважень представляти інтереси своїх держав (це право в Іспанії, наприклад, заперечують Барселона і Севілья, що мають найвпливовіші політичні еліти) поки позбавлені основ. Комітет регіонів в жодній мірі не наділений правами розробляти моделі регіонального розвитку Європи або впроваджувати в життя самостійну політичну лінію.

Як вважає авторитетний англійський дослідник з проблем європейського будівництва К. Міддлмас [9, с. 421], «транспонувати регіональні моделі розвитку з одного національного контексту в інший і спробувати з Брюсселя формувати регіональну політику в умовах хиткої національної рівноваги – це найвірніший шлях домогтися відчуження суспільної думки і позбавитися його підтримки в справі створення єдиної Європи, тому що дії Брюсселя будуть розглядатися як втручання в процеси, що знаходяться винятково в національній компетенції».

У такому контексті зусилля прихильників ідей «Європи регіонів» (наприклад, політичних еліт Баварії або Каталонії), що прагнуть використовувати регіональну політику, зокрема, як важіль зміцнення свого внутрішньополітичного впливу, не одержали широкої підтримки в політичних колах, де формується наднаціональна стратегія.

Очевидно, що боротьба групи регіонів у складі ЄС за самостійну політичну роль і участь у розробці європейської політики сприяла зміні вектору інститутів ЄС і європейської бюрократії у напрямі визнання особливих інтересів регіонів. Регіони разом з національними державами й інститутами ЄС ввійшли до складу суб'єктів європейського політичного будівництва й активно вторгалися в сферу компетенції національних держав з метою пошуку шляхів до прямого діалогу з інститутами ЄС. Такий активний наступ дав підстави дослідникам говорити про формування «третього рівня» влади. Тобто, з'явилась перспектива такого розвитку, коли процес створення основи для регіонального рівня влади у вигляді різних форм взаємодії регіонів на наднаціональному рівні вже став політичною реальністю.

Самостійну політичну лінію в справі оформлення і просування своїх інтересів на рівні Союзу проводять регіональні утворення, що мають сильні економічні позиції, впливову політичну еліту і найчастіше (хоча і не завжди) – визначену статусну автономію в рамках угоди з центральною владою про можливість представництва інтересів територій на наднаціональному рівні. У представництві Баварії в Брюсселі працюють 20 службовців із земельних міністерств. Деякі регіони містять одного представника або навіть офіс на двох (графства Ессекс і Пікардія).

Якщо сильні області воліють діяти самостійно і роблять наголос у своїй діяльності на представництві інтересів території, то регіони, які не мають акредитованої в Брюсселі автономії (наприклад, Шотландія через бюро «Скотленд Еуропа»), працюють як парасолькові структури. Вони виражають сподівання не тільки територіальних адміністративних одиниць, а й місцевих підприємств і груп інтересів. Іншими словами – усіх, хто платить членські внески за право користуватися послугами, що надаються ними.

Як показав дослідження групи американських учених, одним зі спонукальних мотивів організації власного представництва інтересів у Брюсселі є конфліктність у відносинах з центральною владою. Безумовно, економічна значимість регіону (зазвичай корелює з його політичною значимістю) або необхідність підготовки і реалізації конкретних програм, фінансованих каналами ЄС, також стимулює для організації самостійного представництва того або іншого регіону.

Подібний сплеск активності пояснюється зростанням ролі Європейської комісії (ЕК) і інших інститутів при вирішенні питань, що лежать у сфері інтересів регіонів, у падінні довіри до національної держави як провідників загальних інтересів, і отже, бажанні діяти без посередників; у збільшенні необхідності врахування інтересів, що відіграють у європейському будівництві усе більш помітну роль.

Як уже зазначалося, найбільш активно при європейському будівництві традиційно виступали німецькі землі. Німеччина після поразки в другій світовій війні поставила за мету не тільки відродження державності і довіри до неї, але і розвиток земельного самоврядування. Вже в 1959 р. при ЄЕС був акредитований спостерігач з питань економіки, призначений нарадою міністрів земель. За землями закріпилося право участі в тих формах діяльності інститутів ЄС, що охоплюють питання, які знаходяться в їхній безпосередній компетенції. Вони мають представників у різних комісіях і постійні представництва в Брюсселі.

Нерідко землі дотримуються власної точки зору, відмінної від федерального уряду, у принципових питаннях соціальної й економічної політики. Як показала дискусія щодо термінів введення загальноєвропейської грошової одиниці євро (уже після ратифікації обома палатами парламенту Маастрихтських угод), деякі політично активні землі (Баварія, Гамбург, Нижня Саксонія) не підтримали погодженого терміну введення єдиної валюти (з 1 січня 1999 р.). Відомий політичний діяч ФРН, глава уряду Саксонії К. Биденкопф, незважаючи на тверду позицію федерального уряду у дотриманні погоджених термінів, заявив про «право вето», що нібито є в земельних парламентах.

Багато областей Іспанії відкрили в Брюсселі представництва, що мають юридичний статус торговельних компаній з обмеженою відповідальністю. Створений у 1982 р. Консорціум каталонського патронату в підтримку Європи і компанія «Інтербаск» служать сполучними ланками між інтересами регіонального бізнесу і Європейською комісією.

Французькі інтереси представлені на рівні не тільки департаментів, але і міжрегіональних асоціацій департаментів, створених для фінансування і реалізації програм розвитку міжрегіональних інфраструктурних зв'язків. У перелік функцій регіональних представництв при ЄС входить інформація про основні напрями діяльності Союзу, підтримка постійних контактів з інститутами ЄС, підготовка візитів представників регіональної влади, консультування бізнес-структур [6].

Отже, зі зростанням кількості автономних діючих осіб на національному рівні, риси структурної подібності поширюються і сприяють такому перенесенню. Усякого роду зміни відбуваються в процесі наростаючої адаптації, в основному спрямованої знизу догори. Вони втягують у свій потік безліч учасників, яким доводиться орієнтуватися під тиском швидкоплинних умов, викликаних одночасно протікаючими процесами європеїзації і глобалізації.

Таким чином, формулювання європейської політики включає національних і європейських учасників у комплексний процес вироблення загальних уявлень, у тому числі загального розуміння основних цілей і завдань європейського політичного регулювання. У цього процесу є структурний вимір. Політика ЄС звичайно розвивається за рахунок розширення існуючих повноважень органів Співтовариства. І виходячи з практики «нового регіоналізму», головне тепер полягає не в тому, хто вирішує конкретне питання, не в компетенції і можливостях учасників, не в коштах досягнення ними своїх цілей, а в процесі вибудовування політичних пріоритетів. Тим часом уявлення про важливість і користь того чи іншого напряму регіональної політики поширюються за допомогою політичних мереж. Це – ключ до розуміння еволюції регіональної політики ЄС.

З точки зору зростання масштабів представництва різних інтересів на рівні ЄС регіональна складова стає все помітнішою. Ключова роль і надалі належить національним урядам, а успіхи тих чи інших регіонів значною мірою пов'язані з ефективністю їх взаємодії з центральною владою. З іншого боку, регіональна політика самого Союзу стала цілеспрямованішою, хоча й не такою ефективною, як того хотілося б її адресатам – відсталим регіонам у складі ЄС. Відомо, що саме при обговоренні регіональних аспектів загальноєвропейських проектів і проблем регіонального фінансування виникають найгостріші незгоди.

Повністю погоджуємось з думкою І. Семененко, що перспективи формування в Європі третього рівня влади або заміни «Європи держав» «Європою регіонів» не існує, тобто навряд чи такі радикальні проекти мають майбутнє. Однак підвищення ролі регіонального компонента в процесі європейської розбудови в міру просування шляхом об'єднання – цілком реальна перспектива [6].

Досвід представництва регіональних інтересів на рівні ЄС більш ніж актуальний для України. Тенденція до збільшення ролі регіонального компонента в українській політиці, як і в європейській, видається нам безумовною. До досвіду вирішення проблем на рівні регіонів і в межах між-регіональних угод на рівні Європейського союзу слід приглянутися ближче.

Література.

1. Балабаєва З. В. Виклик демократії в умовах глобалізації / З.В. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 2 (30). – С. 11–17.
2. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес; пер. з англ. Р. Ткачук. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навчальний посібник / [В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи] / за заг.ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
4. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах. Розмаїття, спільні риси та зміни: збірка есе / [перевод с англ. Р. Ткачук; упоряд. К. Гуд, О. Джеймс, Б. Пітерс Гай и К. Скот]. – К.: К.І.С., 2006. – 272 с.
5. Менделеев Д. И. Экономические работы: Сочинения / Д.И. Менделеев; в 21 т. – М.; Л.: Наука, 1952. – Т. 19. – 486 с.
6. Семененко І. Групи інтересів у Європейському союзі: регіональний аспект: [електронний ресурс] / І. Семененко // Число. – 2001. – № 23. – режим доступу: <http://www.allen.ua/~protez/n23texts/semenenko.htm>

7. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма; пер. с англ. – М.: ООО «Издательство АСТ»; ЗАО НПП «Ермак», 2004. – 730 с.

8. Kohler-Koch B. The Transformation of Governance in the European Union / B. Kohler-Koch. – London: Routledge, 1999. – 320 p.

9. Middlemas K. Diplomacy of Illusion. The British Government and Germany, 1937–1939 (Modern Revivals in History) / K. Middlemas. – L.: Ashgate Publishing, 1991. – 510 p.

10. Nugent N. The Government and Politics of the European Union / Neil Nugent. – N.: Carolina, 1999. – 567 p.

УДК 35.084.92

Юлія Нечухрана

КАДРОВИЙ РЕЗЕРВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

В сучасних умовах, у процесі реформування державної служби України у напрямі Європейської інтеграції важливого значення набуває комплектування органів державної служби високопрофесійними та висококваліфікованими кадрами, здатними забезпечити необхідний рівень послуг і задовольнити потреби громадян. Саме тому проблема формування дієвого кадрового резерву державної служби, якій присвячена стаття, є дуже актуальною. У роботі розглянуто нормативно-правове визначення кадрового резерву, проаналізовано досвід Автономної Республіки Крим з питань формування та роботи з кадровим резервом. Обґрунтовано необхідність підвищення ефективності та дієвості кадрового резерву шляхом комплексних заходів, упровадження яких сприятиме удосконаленню кадрової політики у системі державної служби в контексті європейської інтеграції України.

Ключові слова: Автономна Республіка Крим, кадровий резерв, європейська інтеграція.

В умовах інтеграції України до Європейського союзу виникає необхідність розв'язання ряду проблем, пов'язаних з формуванням та реалізацією державної політики та державного управління стосовно суттєвого оновлення керівних кадрів, наповнення органів державної влади та місцевого самоврядування особами, спроможними на ділі забезпечити вдале проведення економічних реформ, будівництво нової, насправді демократичної, соціальної та правової держави.

Створення та функціонування принципово нової системи державного управління є неможливими без професійного корпусу державних службовців, який не лише спроможний працювати ефективно та результативно, але й буде користуватися повагою і довірою у громадян нашої держави. Саме тому, на сучасному етапі розвитку України, є дуже актуальними питання вироблення та реалізації державної кадрової політики взагалі, і особливо – у сфері державної служби.

© Нечухрана Ю.Г., 2011.

В Україні необхідно досягти високого рівня управлінської роботи, що відповідає європейському, її результативності, міжнародного авторитету і внутрідержавної стабільності. Для цього необхідно підвищувати дієвість кадрового резерву, просувати по службі за діловими якостями тих, хто зарахований до кадрового резерву, залучати на державну службу висококваліфікованих працівників, які є патріотами України [10, С. 131].

На вирішення завдання формування кадрів державного управління, яке є серцевиною здійснення кадрової політики, в останні роки в Україні спрямовано багато зусиль органів державної влади, триває науковий пошук дослідників цієї проблеми. Свідченням цього є підготовка нової редакції Закону України «Про державну службу», розробка та здійснення Стратегії реформування системи державної служби в Україні, утворення при Президенті України Координаційної ради з питань державної служби.

Певний внесок у розробку питань, пов'язаних з формуванням резерву кадрів, зробили такі науковці, як О. Аверін, Б. Єрьомін, С. Князев, В. Лук'яненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, С. Дубенко, О. Оболенський, О. Турчинов та ін. Проте, ураховуючи значущість і багатоаспектність проблеми ефективного кадрового забезпечення державної служби, що має місце сьогодні в теорії та на практиці, виникає необхідність продовження наукових досліджень у цій сфері.

Як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі питання формування резерву кадрів органів державної влади залишається недостатньо дослідженим. На сьогодні бракує публікацій результатів досліджень вітчизняної практики залучення до управління державною службою кадрів нової генерації, які вже витримали випробування ринком, довели не лише свою здатність до вирішення нових справ і завдань, а й здатність їх реалізувати у непростих умовах сьогодення..

Реформування державної служби України виявило ряд актуальних і маловивчених питань, серед яких – формування дієвого кадрового резерву державної служби. У зв'язку із цим мета статті – дослідження формування інституту резерву кадрів державної служби, визначення кола проблем, що потребують вирішення, а також надання пропозицій щодо покращення практики формування та використання кадрового резерву в умовах необхідності вирішення актуальних завдань, які пов'язані з європейською інтеграцією України.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- розглянути поняття «кадрового резерву» та його нормативно-правове визначення;
- проаналізувати досвід Автономної Республіки Крим з питань формування та роботи з кадровим резервом, розкривши як позитивні зрушення, так і проблемні питання у цій сфері;
- обґрунтувати необхідність підвищення ефективності та дієвості кадрового резерву шляхом комплексних заходів, упровадження яких сприятиме удосконаленню кадрової політики у системі державної служби в контексті європейської інтеграції України.

Формування кадрового резерву – невід'ємна частина механізму реалізації державної кадрової політики і одна з важливих кадрових технологій управління персоналом. Це жива організаторська робота, яка полягає в серйозному вивченні людей, їх вихованні, якісної підготовці та постійному підвищенню кваліфікації у відповідності до службових завдань, своєчасному висунанні на таку посаду, де вони якнайкраще зможуть себе проявити [10, С. 136].

Спочатку цікаво звернути увагу на етимологію поняття «резерв». Словник слів іншомовного походження вказує на запозичення цього терміна з французької мови: *reserve* – «запас», яке в свою чергу походить від латинського слова *reservare*, що означає «запас на випадок необхідності; джерело поповнення нових сил чи попередження збоїв у про-

цесі діяльності». Спостерігається практичне дублювання визначення поняття «кадри» у енциклопедичних та довідкових джерелах, як: «1) основний склад підготовлених, кваліфікованих працівників підприємств, установ, організацій; 2) всі постійні, штатні працівники» [5, С. 110]. Таким чином, можна вважати, що кадровий резерв – це відібрана за певними критеріями із загального числа працівників група, яка виокремлюється своєю підготовкою та кваліфікацією. Це цілком відповідає законодавству України про державну службу [1, 2], згідно з яким основна мета створення кадрового резерву – можливість мати, у разі необхідності, професіоналів, спроможних запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства.

Аналіз досвіду США і провідних держав Західної Європи показує, що ефективність управління прямо пропорційна до ефективності наявної системи добору кадрів. На цьому загострюють увагу і відомі зарубіжні дослідники. Так, М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі розглядають ефективний відбір кадрів як одну з форм попереднього контролю якості людських ресурсів. Як приклад, у США кожен долар, витрачений на розробку тестів професійного відбору, створює економічний ефект в 1 тис. дол. [7, С. 163–165].

Формування кадрового резерву в органах державної влади має здійснюватися відповідно до Закону України «Про державну службу» [1], Постанови Кабінету Міністрів України «Про положення про формування кадрового резерву для державної служби» [2]. Пункт 3 даного положення зазначає, що до кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно виконують службові обов'язки, виявляють ініціативу, мають навички роботи на комп'ютері, організаторські здібності, необхідні для виконання службових обов'язків.

У науковій літературі існують різні підходи до питань організації роботи з резервом керівних кадрів, але всі вони вказують на необхідність урахування економічної і політичної ситуації, переходу до принципово нового, стабільного розвитку суспільства, для якого потрібні нові підходи до формування резерву керівних кадрів. Такого резерву поки що не має жоден орган державної влади [8, С. 197]. Це пов'язано з рядом невирішених проблем, найважливішими серед яких є відсутність форм, методів, засобів і технологій, що дозволяють об'єктивно оцінити можливості, перспективність працівників, зарахованих до резерву кадрів, нестабільність суспільства, швидко мінлива політична кон'юнктура, а також відсутність необхідної законодавчої бази і методичного забезпечення формування резерву керівних кадрів, що дозволили б створити систему роботи з резервом керівних кадрів державної служби, адекватну сучасним вимогам.

Наприклад, проведений аналіз кадрового резерву керівництва Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Управління справами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим на всі посади державних службовців за 2009, 2008, 2007 рік [3, 4] виявив наступне:

1. У кадровий резерв керівництва Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Управління справами Ради міністрів Автономної Республіки Крим на 2009 рік було зараховано 224 особи. З них: чоловіків – 76 (34%), на 2008 рік – 61 (31,5%); жінок – 148 (66%), на 2008 рік – 131 (68,2%). По освітньому рівню 97% осіб, зарахованих до кадрового резерву, мають повну або базову вищу освіту.

2. У 2009 році в кадровий резерв керівництва Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Управління справами Ради міністрів Автономної Республіки Крим включено 25 магістрів державного управління, що на 3 особи більше в порівнянні з 2008 роком.

3. При формуванні резерву на 2009 рік збереглася тенденція зарахування в нього молоді. У кадровий резерв на посади державних службовців керівництва Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Управління справами Ради міністрів Автономної Республіки Крим у віці до 35 років

зараховано 114 чоловік (50,9%), що на 19 чоловік більше в порівнянні з 2008 роком.

3. У грудні 2008 року всіма міністерствами і республіканськими комітетами Автономної Республіки Крим були затверджені списки кадрового резерву на державних службовців IV–VI категорій на 2009 рік. Кількісний аналіз резервістів показав, що всього в кадровий резерв в міністерствах і республіканських комітетах на посади державних службовців на 2009 рік зараховано 1203 особи (на 2008 – 1364, на 2007 – 1457).

4. Як і в попередні роки, кадровий резерв в основному сформований з державних службовців, більшість резервістів, які не є державними службовцями, – керівники підприємств, установ або організацій. У резерв на посади керівників різних рівнів зараховуються, як правило, їх заступники, керівники інших структурних підрозділів.

Згідно з аналізом вікового складу осіб, зарахованих до кадрового резерву на 2009 рік, переважна більшість резервістів як і минулого року у віці до 35 років: 614 чоловік (51%), однак зарахована й значна частка резервістів у віці від 41 до 50 років – 316 чоловік (30,5%).

На жаль, значно зменшилася кількість осіб, що полягають в кадровому резерві, з освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за фахом «державне управління» і складає 37 чоловік (на 2008 – 56, на 2007 – 80), що свідчить про зниження вимог з точки зору фахівців державного управління.

Кількість слухачів Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, зарахованих до кадрового резерву, також зменшилася і складає 38 чоловік (на 2008 – 46, на 2007 – 44).

З особами, зарахованими до кадрового резерву, протягом року проводилася певна робота. Разом з тим аналіз роботи з кадровим резервом в органах виконавчої влади Автономної Республіки Крим показав, що, не дивлячись на виконану роботу по якісному формуванню складу резерву і роботу з особами, зарахованими до резерву, його дієвість, як і раніше, залишається низькою. Практично у всіх органах державної влади робота з резервістами проводиться епізодично, вони не притягуються до виконання обов'язків за посадою, на яку зараховані до резерву, не беруть участі в підготовці засідань колегій, нарад. Нерідко робота з кадровим резервом обмежується лише складанням списку резервістів, що негативно позначається на дієвості кадрового резерву.

Наприклад, у апарати міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим в 2008 році було прийнято 119 державних службовців, з них з кадрового резерву – тільки 11 (8,4% від загального числа прийнятих), переведено з кадрового резерву на вищі посади – 17 чоловік.

Не використовується кадровий резерв також і на посаді керівників міністерств і республіканських комітетів. Так, в 2007 році з 17 призначених заступників міністрів і голів республіканських комітетів жоден не був призначений з кадрового резерву. Цікаво, що досвід у сфері державної служби розвинутих європейських країн свідчить про протилежні тенденції – дієвість резерву кадрів за умов, якщо він перевищує 60% від числа призначених на вищі посади [8, С. 195].

Як свідчить практика, основні вимоги щодо роботи з резервом кадрів сьогодні не виконуються або ж виконуються формально, на «папері». Добір кандидатів до резерву керівних кадрів здійснюється без належної вимогливості й відповідальності, без урахування ними результатів діяльності за попереднім місцем роботи. Індивідуальні плани резервістів не контролюються і, отже, не виконуються. Зараховані до кадрового резерву дуже рідко залучаються до стажування, участі в роботі нарад, семінарів, комісій, до виконання обов'язків керівників на період їх відсутності в період відпусток, відряджень, хвороби тощо. Непоодинокі випадки, коли, навіть за наявності вакантної посади, особи, які були в кадровому резерві, відмовляються її зайняти через високий рівень відповідальності та низький рівень заробітної плати. А тому наприкінці кожного року доцільно робити ретельний аналіз, оцінку підготовленості

кожного кандидата, обґрунтувати рішення про його зарахування до кадрового резерву на наступний рік. Якщо ж резервісти не відповідають установленим до посади вимогам, то вони повинні рішенням керівника органу державної влади вилучатися зі списку кадрового резерву.

Отже, у даний час залишаються нормативно та організаційно-методично не врегульованими низка таких питань, як:

- технології та механізми формування кадрового резерву, а також оцінка професійних навичок, результатів підвищення кваліфікації, стажування та атестації осіб, зарахованих до кадрового резерву;
- порядок внесення пропозицій щодо кандидатур до кадрового резерву, створення та функціонування спеціальних комісій з цих питань в державних органах;
- формування особистих річних планів осіб, які зараховані до кадрового резерву, супроводження їх виконання та результативності;
- стажування у державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника;
- направлення на професійне навчання до Національної Академії державного управління при Президентові України та створення відповідних професійних програм підвищення кваліфікації;
- порядок виключення особи з кадрового резерву за вмотивованою пропозицією керівника відповідного державного органу [9, С. 285 – 286].

Насамперед від кадрового забезпечення державної служби в Україні залежить її успішне становлення й розвиток. Адже державна служба – цілісність двох складових: системи правових, організаційних інститутів і відносин та сукупності людей, спеціально підготовлених, професійно зайнятих у державному секторі, що забезпечують виконання повноважень державних органів. Ці складові взаємозалежні, а тому вони доповнюють і збагачують один одного [6, С. 5].

Робота по формуванню кадрового резерву потребує постійного вдосконалення, тому, на мою думку, керівникам органів державної влади на всіх рівнях для підвищення ефективності кадрового резерву необхідно насамперед:

- звернути увагу на зменшення числа осіб передпенсійного віку, зарахованих до кадрового резерву;
 - віддавати перевагу включенню в кадровий резерв осіб, що мають профільну освіту;
 - ширше застосовувати практику проведення стажувань осіб, зарахованих до кадрового резерву, а також створювати умови для їх самоосвіти та навчання (у тому числі за кордоном, особливо в країнах Європейського союзу);
 - стежити за виконанням затверджених планів робіт осіб, зарахованих до кадрового резерву;
 - активніше привертати до роботи осіб, зарахованих до кадрового резерву, а також до вивчення роботи близьких за змістом діяльності ділянок;
 - за наявності вакансій розглядати в першу чергу кандидатури, включені в кадровий резерв на дану посаду;
 - прийняти заходи по поліпшенню якісного складу кадрового резерву;
 - у структурі всіх органів державної служби передбачити підрозділи або окремі посадові особи, які займалися б питаннями формування кадрового резерву, контролювали виконання річних планів підвищення кваліфікації фахівців, узагальнювали практику формування кадрового резерву, вносили пропозиції щодо його поліпшення керівництву державного органу.
- Формування кадрового резерву в сфері державної служби вимагає комплексного вирішення питань добору держав-

них службовців для всіх посад державної служби, визначення реальних потреб щодо працівників для державних органів різного рівня, а також вартує подальшого вивчення.

Література.

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р. № 853 // Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.

3. Постановление Совета министров Автономной Республики Крым от 20 мая 2008 г. № 270 «О работе с кадрами в Совете министров Автономной Республики Крым, органах исполнительной власти Автономной Республики Крым, исполнительных органах местного самоуправления, районных государственных администрациях в Автономной Республике Крым в 2007 году».

4. Постановление Совета министров Автономной Республики Крым от 31 марта 2009 г. № 183 «О работе с кадрами в Совете министров Автономной Республики Крым, органах исполнительной власти Автономной Республики Крым, исполнительных органах местного самоуправления, районных государственных администрациях в Автономной республике Крым в 2008 году».

5. Андрушко А. В. Формування кадрового резерву державної служби // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 103–110.

6. Венедиктов В. С., Іншин М. І. Сутність та основні напрями кадрової політики в сфері державної служби // Форум права. – 2005. – № 1. – С. 4–8. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>.

7. Витко Т. Окремі аспекти оцінки управлінсько-кадрового потенціалу як необхідна складова реалізації державної кадрової політики України // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 159–167.

8. Гончарук Н. Формування резерву керівних кадрів в органах державної влади // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць – Д., 2005. – С. 190–199.

9. Оболенський О. Ю. Державна служба: Підручник. – Київ: КНЕСУ, 2006. – 472 с.

10. Олуйко В. Формування інституту кадрового резерву державної служби // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 1. – С. 131–136.

державного управління сферою інтелектуальної власності України. Запропоновано відповідні висновки.

Ключові слова: інтелектуальна власність, державне управління, організаційні засади.

Після здобуття незалежності Україна отримала у спадщину лише окремі фрагменти системи державного управління сферою інтелектуальної власності (ІВ) колишнього СРСР, що вимагало створення нової системи з врахуванням переходу від соціалістичної форми власності до кількох різних форм власності, тобто переходу до ринкової економіки.

Мета статті: розглянути етапи становлення системи державного управління сферою інтелектуальної власності України. Дослідити організаційні засади державного управління сферою інтелектуальної власності України та внести пропозиції щодо вдосконалення.

Виклад основного матеріалу
Перший етап становлення системи державного управління сферою ІВ (1991–1994 рр.) став періодом закладання найнеобхідніших законодавчих основ та створення базових організаційних структур. Другий етап становлення (1995–1999 рр.) був обумовлений запровадженням курсу на радикалізацію соціально-економічних реформ у державі і прийняттям Україною низки важливих міжнародних зобов'язань. Третій етап становлення (2000–2007 рр.) розпочався разом із завершенням кризового періоду економіки України та проголошенням пріоритетних напрямів у посланні Президента України до Верховної Ради і в Законі України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» на період до 2006 р. Четвертий етап подальшого розвитку (розпочався у 2008 р.) інфраструктури системи державного управління сферою ІВ характеризувався вступом України до СОТ. П'ятий етап розвитку, що розпочався з кінця 2010 р., обумовлений початком масштабних загальнодержавних реформ у всіх сферах українського суспільства і народного господарства, активним рухом України до інтеграції у світові співтовариства та утвердженням курсу на інноваційний розвиток економіки країни.

Розглянемо структуру системи державного управління сферою ІВ України, що існувала до 9.12.2010 р., та її трансформацію після Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 (після 9.12.2010 р.).

Як слідує з рисунку, структура державних органів у системі дуже розгалужена. Відповідно до Конституції України вищою ланкою є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Верховний суд України [1]. Структурно система державного управління сферою ІВ складається з таких підсистем, як: органи законодавчої влади, органи виконавчої влади (центральний та місцевий рівень), органи судової влади, органи державної влади, що не відносяться до конституційних гілок влади. До суб'єктів впливу відносяться також і органи місцевого самоврядування: обласні ради, міські ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні ради у містах, сільські ради та селищні ради [1–13].

У структурі ВР України діє декілька комітетів, до компетенції яких відносяться і питання функціонування сфери ІВ. Безпосередньо цими питаннями займається Комітет з питань науки і освіти, у межах якого діє підкомітет з питань інтелектуальної власності та інноваційної діяльності. Відповідними питаннями функціонування сфери ІВ опікуються також такі Комітети: з питань економічної політики, у закордонних справах, з питань європейської інтеграції, з питань національної безпеки і оборони, з питань податкової та митної політики, з питань правової політики, з питань правосуддя, з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва.

УДК 339.166.5

Микола Паладій

ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ УКРАЇНИ

У статті досліджено організаційні засади державного управління сферою інтелектуальної власності України. Акцент зроблено на аналізі системи органів

© Паладій М.В., 2011.

Підсистема органів виконавчої влади є найбільш структурно та функціонально ускладненою по відношенню до інших підсистем. Структура її органів представлена вищим органом виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади прямого й опосередкованого впливу, а також структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади: Міністерства, центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (обласні, районні, районні у місті, міські та ін.).

Органи виконавчої влади: Міністерства, центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (обласні, районні, районні у місті, міські та ін.).

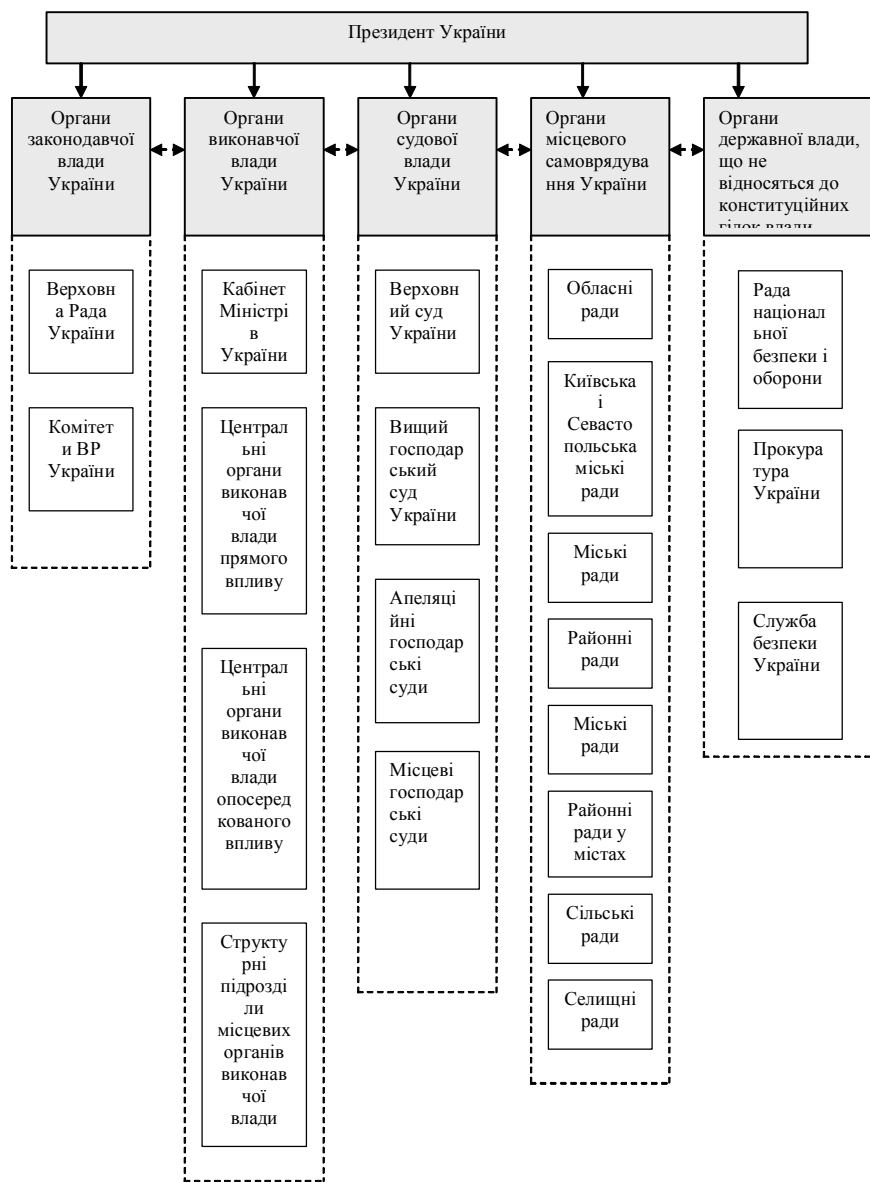


Рис. 1. Загальна схема структури системи державного управління сферою ІВ України

У складі Міністерства освіти і науки – до 9.12.2010 р. – діяв Державний департамент інтелектуальної власності України. До сфери управління Департаменту входили державні підприємства «Український інститут промислової власності», «Українське агентство з авторських і суміжних прав», «Інтелзахист», а також Державний інститут інтелектуальної власності. При Департаменті створено консультативну раду з представників усіх творчих спилок України та відомих творчих діячів України, Апеляційну палату для розгляду в адміністративному порядку заперечень проти рішень за заявками на об'єкти промислової власності. З 2005 р. у його складі діє Громадська колегія.

До інших міністерств і відомств України, так чи інакше пов'язаних з питаннями функціонування сфери ІВ, до 9.12.2010 р. належали: Міністерство промислової політики України – забезпечення реалізації державної промислової політики; Антимонопольний комітет України – забезпечення захисту інте-

ресів суб'єктів підприємництва від недобросовісної конкуренції, пов'язаної з неправомірним використанням об'єктів права ІВ; Міністерство юстиції – України – участь у розробці законодавчих актів з питань ІВ, координування законотворчої діяльності в цій сфері; Міністерство внутрішніх справ України – здійснення заходів для попередження і розкриття порушень, щодо об'єктів ІВ. У 2001 році у структурі Державної служби з боротьби з економічними злочинами були створені підрозділи по боротьбі з правопорушеннями у сфері ІВ; Державна податкова адміністрація України – здійснення контролю за нарахуванням і виплатою податків під час виробництва аудіо- і відеопродукції на території України; Державна митна служба – забезпечення реєстрації переміщення через кордон України товарів, у складі яких є об'єкти ІВ, а також припинення переміщення через митний кордон України товарів, виготовлених з порушенням прав ІВ; Фонд державного майна України – здійснення державної політики у сфері приватизації

державного майна з урахуванням прав на об'єкти ІВ; Державне агентство України з інвестицій та інновацій – участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері інвестицій та інноваційної діяльності і створенні національної інноваційної системи для забезпечення проведення ефективної державної інноваційної політики; Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації – формування та реалізація державної політики у сфері наукової, науково-технічної діяльності, трансферу технологій, інформатизації.

Підсистема органів судової влади представлена Верховним судом України, Вищим господарським судом, Апеляційними господарськими судами і місцевими господарськими судами [14, 15]. У 2001 р. у Вищому господарському суді України створено судову палату з розгляду справ у господарських спорах, пов'язаних із захистом права на об'єкти ІВ. Наказом Вищого господарського суду України «Про утворення судових палат у Вищому господарському суді України» від 27.02.2003 р. №18 було визначено утворити у складі апеляційних господарських судів відповідні судові палати, а в складі місцевих господарських судів – запровадити відповідну спеціалізацію суддів.

До інших відомств, які пов'язані з вирішенням питань у сфері ІВ, належать Служба безпеки України, Рада національної безпеки і оборони та Прокуратура України. Служба безпеки України бере участь у розробленні та здійсненні заходів із забезпечення захисту державної таємниці, сприяння в збереженні комерційної таємниці, запобігання правопорушенням у сфері ІВ [16]. Рада національної безпеки і оборони, будучи координаційним органом при Президенті України, координує та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [6]. На Прокуратуру України покладені питання нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів КМ України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління й контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим місцевими Радами, їх виконавчими органами та ін. [1, 17].

Аналіз структури системи державного управління сферою ІВ, яка існувала до 9.12.2010 р., а також результати дослідження існуючого стану сфери ІВ дозволяє зробити висновок про основну спрямованість її діяльності, фактично, на вирішення питань охорони прав на об'єкти ІВ (регулюючи впливи) і залишення без належної уваги вирішення питань організуючих і координуючих впливів на сферу ІВ з метою інноваційного розвитку економіки України. Підтвердженням є той факт, що на теперішній час в Україні сформувалася, в основному, система державного управління інноваційним розвитком, але її функціонування ще не забезпечило створення національної інноваційної системи України, що, у свою чергу, перешкоджає розвитку інноваційної діяльності й утворенню в державі цивілізованого ринку ІВ. Це є підтвердженням тези щодо відсутності теоретичних напрацювань з питань організуючих і координуючих впливів з боку держави на сферу ІВ.

Як показують проведені автором дослідження, в Україні склалася ситуація, яка характеризується, з одного боку, зростанням показників, щодо зростання об'єктів ІВ, на які видані охоронні документи, а з іншого боку, гальмується розвиток високотехнологічних та економічно важливих для України та її майбутнього галузей народного господарства. Причин існування такої ситуації у сфері ІВ України декілька [6, 7, 18, 19]: розпорощення і дублювання управлінських функцій, зокрема організаційних, між кількома центральними органами виконавчої влади; забезпечення реалізації політики у сфері охорони ІВ в Україні характеризувалося відсутністю належної координації та недостатньою ефективністю у діяльності структур, які мають опікуватися питаннями розвитку інституту інтелектуальної власності; повільно розгорталася діяльність підрозділів з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуаль-

ної власності в органах виконавчої влади, бюджетних установах, організаціях та на підприємствах, діяльність яких пов'язана з використанням об'єктів ІВ; не розроблено систему дієвих економічних стимулів (податкових, кредитних, страхових) щодо створення та комерціалізації об'єктів права ІВ з метою формування ринку цих об'єктів; не запроваджені механізми державної підтримки патентування вітчизняних об'єктів ІВ у іноземних державах, створених за бюджетні кошти; відсутня методика визначення розміру шкоди, завданої порушенням прав на об'єкти права ІВ; Кабінетом Міністрів України впродовж тривалого часу недооцінювалася роль інтелектуальної власності для розвитку національної економіки; відсутнє нормативно-правове регулювання питань, пов'язаних з необхідністю здійснення оцінки інтелектуальної власності; формування ринку ІВ відбувалося повільно, відсутні ефективні механізми обліку та запровадження у виробництво результатів інтелектуальної діяльності; мала місце неконтрольована передача наукових і конструкторських розробок за кордон, виток з України вітчизняних заявок на перспективні винаходи (невирішеність питань інтелектуальної безпеки).

Указом Президента України від 9.12.2010 р. № 1085/2010 здійснено оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, що спрямовано на усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління. За умов, що змінилися, загальна структура системи державного управління сферою ІВ України (див. рис.) не потребувала додаткових змін унаслідок внутрішніх змін у складі тільки органів виконавчої влади.

Слід звернути увагу, що головним питанням аналізу має бути не тільки структура самої системи, але і наявність ще двох важливих елементів – вертикалі управління і зворотного зв'язку в системі державного управління сферою ІВ. Ситуація з вертикаллю державного управління сферою ІВ України відрізняється від тієї, що мала місце за часи СРСР. Перше, на що треба звернути увагу, це відсутність у Типовому положенні про Міністерство України й у Типовому положенні про центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ), діяльності якого спрямовується і координується КМ України через відповідного члена КМ України, що введеної Указом Президента України від 24.12.2010 р. № 1199/2010, повноважень у сфері ІВ. Проблемним залишається і п.7 цих Типових положень стосовно взаємодії з іншими міністерствами (ЦОВВ) при виконанні покладених на них завдань. Це обумовлено тим, що в управлінні сферою ІВ (див. рис.) беруть участь майже всі державні органи, при цьому механізми таких взаємодій залишаються тривалий час ні теоретично, ні практично не відпрацьованими чи невідпрацьованими належним чином.

Іншим моментом є те, що завдання, покладені на міністерства і ЦОВВ у сфері науки і техніки у відповідності до Положення про кожне міністерство і кожний ЦОВВ, не визначають необхідності організації і проведення діяльності у сфері ІВ. Підтвердженням цьому є результати проведених досліджень змісту таких Положень.

Так, наприклад, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, воно бере участь у формуванні науково-технічної політики у сфері діяльності органів внутрішніх справ; організовує і координує роботу з запровадження в практику досягнень науки і передового досвіду, забезпечує розроблення озброєння, спеціальних, технічних і криміналістичних засобів для органів внутрішніх справ та внутрішніх військ.

У Положенні про Міністерство надзвичайних ситуацій України вказані такі завдання: формує державне замовлення на проведення науково-дослідних робіт, координує і контролює їх виконання; забезпечує у межах своїх повноважень координацію науково-дослідних та конструкторсь-

ких робіт, спрямованих на розв'язання проблем техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, поводження з радіоактивними відходами тощо.

Найбільш насиченим змістом відрізнялося Положення про Міністерство освіти і науки, яке брало участь у формуванні державного замовлення на підставі переліку найважливіших розробок, спрямованих на створення новітніх технологій та продукції; організувало діяльність координаційних рад з пріоритетних напрямів розвитку науки, техніки; організувало в установленому порядку проведення експертизи об'єктів ІВ, видавало охоронні документи на об'єкти ІВ; забезпечувало державну реєстрацію авторського права, державну реєстрацію та ведення обліку об'єктів ІВ, проводило реєстрацію угод про передачу прав на використання об'єктів ІВ, що охороняються на території України; видавало офіційний бюлетень з питань ІВ; координувало діяльність, пов'язану з трансфером (передачею) технологій і прав на об'єкти ІВ, що створені повністю або частково за кошти державного бюджету; подавало КМ України пропозиції щодо віднесення наукових об'єктів до таких, що становлять національне надбання; організувало підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності; укладало відповідно до законодавства міжнародні договори про співробітництво у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності.

У Положенні про Міністерство промислової політики України були вказані такі завдання: визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектору економіки; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості; забезпечення відповідно до законодавства проведення у промисловому секторі економіки України єдиної науково-технічної політики.

Міністерство палива та енергетики України згідно зі своїм Положенням забезпечувало реалізацію державної науково-технічної та інвестиційної політики в паливно-енергетичному комплексі, виступало замовником науково-технічних досліджень і проектних робіт; організувало науково-технічну діяльність, сприяло створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій у паливно-енергетичному комплексі.

У результаті відсутності у Типових положеннях пунктів щодо здійснення міністерствами (ЦОВВ) діяльності у сфері ІВ та контролю за її ходом призвело до ситуації, яка була висвітлена під час парламентських слухань 20.06.2007 р., обговорень у Комітеті з питань науки і освіти 16.04.2008, засідання РНБО України 21.11.2008 р. Аналіз положень про міністерства (ЦОВВ) вказує також на і відсутність вертикалі державного управління у сфері ІВ та зворотного зв'язку з творцями об'єктів ІВ.

В умовах ринкової економіки за наявності декількох форм власності та при зменшенні державного сектору економіки виникає питання державного регулювання, організації і координування діяльності суб'єктів недержавного сектору економіки у сфері ІВ, який, за експертною оцінкою фахівців Українського союзу промисловців і підприємців, значно збільшився і має значну частку у складі ВВП держави.

На підставі проведеного аналізу складових системи державного управління сферою ІВ в Україні можна зробити такі висновки: існуюча система державного управління сферою ІВ України спрямована, в основному, на вирішення питань охорони прав на об'єкти ІВ (регулюючий вплив); завдання, покладені на міністерства та ЦОВВ у сфері науки і техніки у відповідності до Положень про кожне міністерство та ЦОВВ, не визначають необхідності організації і проведення діяльності у сфері ІВ і вказують на відсутність вертикалі державного

управління у сфері ІВ та наявності зворотного зв'язку, без чого система залишається недієздатною; відсутні теоретичні напрацювання з питань організуючих і координуючих впливів з боку держави на сферу ІВ; відсутнє Типове положення про спеціальні підрозділи з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності у складі підприємств, установ та організацій. Не визначені механізми виконання ними завдань у сфері ІВ та ресурсне забезпечення виконання цих завдань в умовах ринкової економіки.

Література.

1. Конституція України (із змінами). – Харків: «ФОЛІО», 2006. – 48 с.
2. Вачевський М. В. Соціально-економічні аспекти використання інтелектуальної власності в сучасних умовах. Теорія і практика: [навчальний посібник] / М. В. Вачевський. – К.: ЦНЛ, 2004. – 376 с.
3. Кузнєцов Ю. М. Патентознавство та авторське право: [підручник] / Ю. М. Кузнєцов. – К.: Кондор, 2005. – 428 с.
4. Управління інтелектуальною власністю: [монографія] / [П. М. Цибульов, В. П. Чеботарьов, В. Г. Зінов, Ю. Суїні]; за ред. П. М. Цибульова. – К.: «К.І.С.», 2005. – 448 с.
5. Шестак І. М. Державне управління сферою промислової власності України в умовах її членства у Світовій організації торгівлі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. з держ. управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». – К., 2009. – 20 с.
6. Біла книга. Інтелектуальна власність в інноваційній економіці України / [Г. О. Андрощук, О. В. Дем'яненко, І. Б. Жилияєв, Л. В. Сахаров, В. І. Полохало, С. В. Таран]. – К.: Парламент. вид-во, 2008. – 448 с.
7. Біла книга-2. Інтелектуальна власність в інноваційній економіці України / [О. В. Дем'яненко, А. В. Доровських, С. А. Кулаков, А. Лі]. – К.: Парламент. вид-во, 2008. – 246 с.
8. Паладій Н. В. Государственная система правовой охраны интеллектуальной собственности: достижения и перспективы / Н. В. Паладій // Актуальные проблемы охраны интеллектуальной собственности: материалы 10-й Международ. науч.-практ. конф., 11–15 сент. 2006 г. Алушта / Гос. деп. интел. соств. Мин-ва образования и науки Украины. – К.: ТОВ «НВП Поліграфсервіс», 2006. – С. 3–8.
9. Паладій М. В. Удосконалення державної системи правової охорони інтелектуальної власності – важлива складова інноваційного розвитку України / М. В. Паладій // Інтелектуальна власність. – 2010. – № 4. – С. 9–15.
10. Охорона інтелектуальної власності в Україні: монографія / [С. О. Довгий, В. О. Жаров, М. В. Паладій та ін.]. – К.: Форум, 2002. – 319 с.
11. Ясюкевич О. А. Напрями удосконалення організаційного забезпечення державного регулювання ринку об'єктів промислової власності в Україні / О. А. Ясюкевич // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 7. [Електронний ресурс]. Режим доступу до док.: http://dy.nayka.com.ua/index.php?nomer_data=7&year_data=2010.
12. Комітети Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу до док.: http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/site/p_komitits.
13. Центральні органи виконавчої влади. [Електронний ресурс]. Режим доступу до док.: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=31428.
14. Господарське судочинство в Україні: Судова практика. Захист прав інтелектуальної власності / [упорядники: В. С. Москаленко, В. П. Селіваненко]. – К.: Праксіс, 2007. – 408 с.
15. Захист прав інтелектуальної власності: законодавче регулювання та правозастосування (узагальнення судової практики) / автори-упорядники: Г. О. Андрощук, О. П. Орлюк / ВР України. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 344 с.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Izha Nykolay, Kotova Nataliya, Grabovskiy Vyacheslav.

The concept of sustainable development
in the noospheric measurement.3

The article shows the relevance and role models for sustainable development to reduce the negative effects of globalization; considered noosphere and environmentalist components as a philosophical framework in the context of sustainable development model, found no correlation between the philosophy of the new development paradigm of modern civilization and indicators of competitiveness, the necessity to adapt existing and develop new indicators of regional competitiveness in the circuit of sustainable development.

Keywords: sustainable development, globalization, globalism, noosphere, environmentalism, the competitiveness of regions.

Bakumenko Valeriy, Popov Sergey.

Approaches-models to state administrative innovative activity.7

The approaches-models of state-administrative innovative activity is grounded on the basis of connection: fundamental principles of system-activity approach and system intercommunication of science and practice; general system and innovative oriented kinds and methods of organization of innovative activity.

Keywords: state-administrative activity, innovative activity, model state to administrative innovative activity, innovative process, innovation.

Bulba Vladimir.

The historic-comparative analysis of transformation
of social functions of the state in the USA and Great Britain.11

In article the historically-comparative analysis of scientific-theoretical and practical experience of the USA and Great Britain in transformation of the maintenance of the basic functions of the state is carried out. The conclusion is drawn that for Ukraine in the course of modernization of system of social functions reduction of «passive social programs» is necessary.

Keywords: the State, functions of the Government, Social functions of the State.

Danshina Yulya.

Essence of concept «Administrative favou is in scientific discourse.14

In the article the analysis of the existent scientific going is carried out near determination of essence of concept of administrative favour. Given it a shot an author generalization and clarification of concept «Administrative favour» in the conditions of change of conception of government service on «service of civil service».

Keywords: service, administrative favour, public organs, concept-category vehicle.

Krushelnytskaya Taisiya.

Institutional transformation of tax system of Ukraine in modern conditions.17

The article presents the results of the institutional reforms of the tax system of Ukraine in the modern business environment. The importance of this research is caused by the necessity of developing the institutions of the tax system caused a gradual and steady, Ukraine's integration into the world economy. As a result of research the author's definition of the tax system, given its generalized structure analysis of the principles of its functioning and has been demonstrated to influence institutional changes in their formation.

Keywords: public administration, tax system, institutional reforms, the principles of taxation.

Makosiy Svetlana.

«Human capital» theory: conceptual framework.20

The article analyzes the theoretical aspects of «human capital» theory, the relevance of «human capital» in the context of public administration.

Keywords: human capital, human development, theory of «human capital», national wealth.

Ovcharenko Yuriy.

Historical and theoretical and methodological foundations
of international peacekeeping activities under UN auspices.22

The article analyzes the nature of international peacekeeping operations on the basis of generalized analysis of their conduct. It identifies key components that play a key role in their organization and conduct. The possibility of realization of the principles of military operations in SMC.

Key slova: military security, international peacekeeping, peacemaking, national security.

Pundyk Nikolay.

Efficiency of public administration in modern conditions of regional development.25

Main problems in supplying of efficiency of public administration of regional development and ways for overcoming of negative phenomena and barriers have been defined by author. Using of system approach for evaluation of consequences of enterprise, organization and public administration institutions activities, potential abilities for development, including obtaining of internal and external investors as a base for providing of efficiency of public administration in modern conditions of regional development were substantiated.

Key words: investment potential, regional development, efficiency, public administration.

Ulyanova Tatyana.

Use of state administration historical experience
in development of modern national community.29

It is analysed in this article what Ukraine has inherited from the former USSR in the sphere of education, the use of historical experience in the conditions of reformation of the system of education. It is defined, that unlike the traditional educational model, which was based on the priority of simple mastering and information reproduction, the all-around development of a person as an equivalent value become the main objective in the XXI century. It's actual that the present stage of the development of the education system in Ukraine is characterized by the educational innovations directed on the preservation of achievements of the past and simultaneously on modernization of the system of education accordance to the requirements of the time, the latest achievements of science, culture and social practice.

Key words: state administration, national education, educational innovations, historical experience, scientific heritage, personality orientation of education.

Fedoriv Tetyana.

Public relations in system of state administration:
modern theoretical approaches and practical problems.32

In the article are considered the modern theories of public relations in state administration, the analysis of their principles and functions is carried out, the model of evaluation of efficiency of pr-campaign is also offered.

Keywords: public relations, public authorities, evaluation of efficiency of pr-campaign

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Amosov Oleg, Kovalenko Nikolay.

Banking sector of economy in the innovation
and investment model of social reproduction.35

The problems of activation of banking sector of economy in the innovation and investment model of social reproduction on the assumption of taking measures of the state influence have been considered.

Key words: innovation development, banking sector, state regulation.

Artemyeva Nataliya.

Regional development of investment and innovation
as an integral part of sustainable development.39

The article discusses the development dimension of post-industrial economy of Odessa region through investment and innovation development in the region. In the theoretical aspect of the study the problems

of state stimulation of investment and innovation projects in the regions of Ukraine and abroad as a long-term development of the state economy as a whole. Held a scientific theoretical basis and mechanisms of regulation of investment and innovation projects in the region. Proposed and justified by the author's model of regulation of investment-innovative development of the region, «Regional development database.

Keywords: mechanism of governance, investment and innovative development priorities, innovative activity, sustainable development model.

Beregoy Inna.

State administration the landed relations in Ukraine.42

In the article the basic concepts of government control are examined landed relations, the legislative base of questions of land-tenure and organization of the use of land is studied. Separate attention is spared the functions of organs of local self-government in industry of adjusting the landed relations. An author also studies subject and object of the landed relations, methods of adjusting by the landed relations.

Key words: landed relations, methods of adjusting the landed relations, state administration the landed relations

Bronikova Svitlana.

Metaprograms as a state management sociocommunicative instrument.45

The article determines neurolinguistic metaprograms as an effective instrument of sociocommunicative mechanism of state administration, classifies and describes main oppositions of metaprograms with the actual behavioral models of a manager.

Key words: metaprograms, neurolinguistic programming, sociocommunicative mechanism, state administration.

Vintsukevych Yekaterina.

Public expertise as an instrument of the control of executive authority activities.48

In the article the author is considering the necessity of more effective public control of executive authority activities in Ukraine. The author analyses mechanisms of public control and offers to pay more attention the public expertise – this instrument has been proved by successful practice and was accepted legislatively recently.

Key words: public control, executive authority, non-governmental organizations (NGO), mechanisms of control, public expertise

Gapanovich Yaroslav.

The state's supervision as an administrative and legal mechanism of the State Regulatory Policy in telecommunications area (ICT area), postal services, the field of radio frequency resource of Ukraine.51

The paper considers trends in the regulatory legal framework, identifies some of the problematic issues of administrative and legal mechanism of state supervision over telecoms, postal services, in the field of radio frequency resource of Ukraine in the implementation of State Regulatory Policy. The author offers practical advice on resolving them.

Keywords: regulatory policy, ICT area, the state's supervision, postal services, field of radio frequency resource of Ukraine, administrative and legal mechanism.

Danylenko Sergiy.

Identification of new management approaches in cooperation of public authorities and media in conditions of information society forming.55

In the article considered problems of openness and transparency of public authorities in the information society were discussed. The direction for the activity to provide efficiency of governmental management in a system «society – media – authorities» were pointed. Practical recommendations for improvement of public authorities activity which aimed to establish cooperation interaction with media in the context of improving the efficiency of a government managements.

Keywords: public authorities, media, openness, transparency, collaboration, information space, information society, dialogue model.

Dariyenko Anatoliy.

Legal Mechanism of Management in Pension System Provision.58

In the paper the legal mechanism of pension system provision is studied. The types of legal acts of pension provision and the forms of pension crimes regulation are analyzed. The problematic moments of legal mechanism functioning are studied and the complex mechanism of their solution, including the management system in pension provision, is given grounds to.

Key words: pension system, public administration mechanisms of pension system functioning, legal mechanism of pension system provision.

Dehtyaryova Iya.

Formation of the state mechanisms
of regional development in Ukraine: evolutionary aspect.61

The approaches of forming state mechanisms of regional development in Soviet period and in independent Ukraine were analyzed. There were summarized the main mechanisms of regional development used in Ukraine, determined its evolution and key problems.

Key words: territorial approach, regional policy, special economic zones, inter-regional cooperation, the alignment of regional disparities, the coordination of regional development, regional development promotion.

Didenko Oksana., Yaromich Svetlana.

Institutionalization relations of the state and business-association.63

The pressing questions of development of associations, directions of their activity and differentiation, are examined in this article. The types of selfmanaged organizations as new type of associations are examined. Given classification of modern forums, as soft forms of coordination of the state and business. Roles of business-associations in the period of crisis and standards of «valuable» association are certain.

Keywords: business-associations, differentiation, selfmanaged organizations, forms of co-ordination of the state and business, standards of «valuable» association.

Zelinskiy Sergey.

European experience of expert estimation of legislative acts.67

There are considered of methodological approaches used by Council of Europe experts in the legislative process. There are analyzed of current trends in the evaluation of legislation. The specificity of the most important criteria for evaluating legislation. Given the factors affecting the improvement of the quality of legislation.

Key words: Social engineering, legisprudence, perspective estimation, retrospective estimation, experimental legislation.

Kolisnichenko Nataliya, Kolesnik Lyubov.

Achievements of Germany in the system
of professional studies at the level of Earth.70

In the paper the results of comparative characteristics of the professional training system in Germany and Ukraine are proposed, the conceptual bases for professional training of skilled workers at the regional level (level of Land) are defines, the essence of main factors of its efficiency is revealed. The possible ways of perspective ideas from the German experience in vocational education of Ukraine modernization are proposed.

Key words: professional education, professional training, professional training in Germany, social partners, modernization of vocational training

Bondaruk Victor, Komarovskiy Victor.

Estimation and realization of investment potential of region.73

For the estimation of current status and prospects of development of investment environment of region it is suggested to utilize conception of «investment potential of region» (IPR). A flow diagram and basic factors, which determine forming, analysis and tendencies of changes IPR, is considered. Possibility of his using is investigational for preparation, monitoring and estimations of efficiency of the

having a special purpose programs of bringing in of investments and socio-economic development of region.

Keywords: investment process, investment potential of region, investment environment, investment risk, direct foreign investments.

Korolchuk Yelena.

The informative providing of government control of health protection reproductive is in international normative acts.78

For the sake of providing of steady development above all things society must create the proper terms for realization genesial function of the population it is mortgage of maintainance and optimum development of people, nation, state. The one of the foreground aims of any democratic social orientated state is the necessity of development and taking of such legislation, which gives conditions and effectivenesses of the proper mechanisms, among which implicit priority has an informative mechanism. International documents have an important value for development, advancement and propaganda of ideas of the genesial health protection, planning of monogynopaedium, wide collaboration, between governments and public organizations in the process of development, realization and monitoring the normatively legal base and programs in the field of population and development.

Keywords: reproductive health, state regulation the protection of reproductive health, informative mechanism of state regulation of reproductive health protection, a policy of health protection, the WHO – World Health Organization.

Korotych Elena.

Formation mechanisms of public administration.81

Government and local governments exercise managerial influence on the state and its administrative-territorial sub-systems through mechanisms of public administration, which can be divided into target mechanisms of public administration, mechanisms of functioning of public administration system and the mechanisms of public administration process by various governmental agencies and individual officers persons. Detailing mechanisms of public administration process requires the development of technologies of public administration that reveals content of employees activity in organs of state administration and local self-government.

Keywords: public administration, mechanisms of public administration, public administration technology.

Kostylev Vladyslav.

Organizational and legal problems of interdepartmental control realization in public administration.84

In the article the features of realization are defined by supervisory organs of executive power of their compulsory authorities – consideration of businesses about administrative delinquency in the extrajudicial order. Expediency of their realization in the conditions of democratic, legal state in aggregate with other functions of the public administration is analyzed.

Key words: interdepartmental control, legality, government compulsion, management responsibility, democratic, legal state.

Kramarenko Leonid.

Improving the system of sources of welfare families with many children in Ukraine.87

This article focuses on one of the major problems of modern Ukraine, namely, the effectiveness of sources of funding social security and large families. The system of existing financial mechanisms, social welfare state – the managerial dimension. Suggest ways to improve the funding of social security.

Key words: large families, public administration, source of funding, social security, social protection.

Litvak Akim.

Problems of quality of medicare in focus of activity of MH of Ukraine.90

Research by content-analysis materials of final colleges of Ministry of health of Ukraine, which are conducted twice during a year, for 12 years from 1999 to 2010, that a zero year, when a word «quality» is not mentioned in general there was a year 1999. In future the volume of phototypography devoted quality of medicare, is increased from 2,2 % in 2000 to 8,6 % in 2009 in materials of final colleges of MH Ukraine. Changes in guidance of MH of Ukraine lower the level of understanding problems of quality in the

system of health, braking introduction of international principles of quality in the real life. A complex quality of medical management did not become the bar of management industry so far.

Key words: health care, quality of care, the final panel of Ministry of Health, a collective decision.

Lugovik Konstantin.

Perfection of measures of public policy in the field
of energy-savings and increase of energy-effectiveness
of housing maintenance firms: experience of Denmark.93

In the article the comparative analysis of experience of realization of policy of conservancy is carried out in the sphere of energy-savings and increase of energy-effectiveness of housing maintenance firms in Ukraine and Denmark. Suggestions are developed in relation to the improvement of state administration by nature protection activity in the sphere of energy-savings and increase of energy-effectiveness of housing maintenance firms in the context of realization of economic reform in Ukraine. Outlined problems and questions of subsequent scientific researches.

Keywords: state, nature protection activity, energy-savings, realization of economic reform.

Malysheva Natalya.

Organizational mechanism public administration
of Environmental of Ukraine.96

The problems of formation and realization of organizational mechanism of ecological policy are researched. Scientific, methodological and practical works in these spheres and main ways of research in these spheres of public administration are analyzed. Basic elements and structure of public administration mechanism of Environmental of Ukraine are defined.

Key words: mechanisms of public administration, structure of public administration mechanism, organizational mechanism of public administration of Environmental.

Medvid Michael.

The experience of France of contract employers state regulatory mechanisms
functioning in the national gendarmerie and their adoption to the conditions of Ukraine.100

The analysis provided of the recommendations of experts of National Gendarmerie of France to improve the effectiveness of Interior Forces of MIA of Ukraine in labor-market of military personnel vacancies during its reformation to be on contract basis.

Keywords: labor-market of military personnel vacancies, commissioning of military personnel based on contract, «TVINING» project, Interior Forces of MIA of Ukraine.

Mironenko Mark.

Features of innovative development of Ukraine
are in the conditions of financial instability.103

The article analyzes the current issues and innovative areas of Ukraine and Methods state measures aimed at enhancing innovation in the national economy.

Keywords: innovation, technology, regulation, strategy development, investment, innovation potential.

Nagornaya Iryna, Syvak Tatyana.

Functional Representation of the Interests of Regions as a Condition
of Legitimacy of Making Decision at European Union Level.106

In this article the organizational and legal experience of European countries in taking account of the interests of the regions as an element of democracy in making decisions and forming a policy European Union level is investigated. It is established that the experience of the representation of the regional interests at EU level is an obvious tendency to increase the role of regional components in Ukrainian politics.

Key words: representation of the interests, the interest of the regions, the functional representation of the interests, democratic legitimacy, making decisions, forming European Union policy.

Nechuhranaya Yuliya.

Personnel reserve on public service as important component
of state's personnel policy: theoretical and practical aspects.109

These are modern terms and processes that use the public service reform in Ukraine towards European integration becomes important staffing of public service and highly qualified personnel capable of providing the required service levels and meet the needs of citizens. That's why the problem of forming an effective civil service personnel reserve is dedicated to the art very topical. The normative legal definition of personnel reserve was considered and experience of Autonomous Republic of the Crimea was analyzed for the questions of formation and work with the personnel reserve in this article. It's necessity of improving the personnel reserve through complex measures, whose implementation will contribute to the improvement of personnel policy in the system of public service in the context of European integration of Ukraine.

Keywords: Autonomous Republic of Crimea, the talent pool, European integration.

Paladiy Nikolay.

Question organizational foundations of management of intellectual property in Ukraine.112

The article examines the organizational principles of state management of intellectual property in Ukraine. Emphasis is placed on analyzing the system of state management of intellectual property in Ukraine. An appropriate conclusions.

Key words: intellectual property, public administration, organizational ambush.

Pirozhenko Nataliya, Pirozhenko Yekaterina.

Role of interoperability of the state and public organizations in maintenance of human rights.116

In the article, research of the role of cooperation between the state and non-governmental organization is carried out, in order to provide human rights, of an experience of such cooperation in Ukraine and abroad, organizational and legal principles of realization of such co-operation. Identified problems and directions of futher scientific researches.

Keywords: state, non-governmental organization, partnership, human rights.

Poplevicheva Nataliya.

The state principles of prevention and counteraction to laundering of proceeds of crime through the institutions of financial market.119

The article examines the problems of prevention and counteraction to the legalization (laundering) of the proceeds from crime, the role of the state in creation of condition of «unshadowing» of crime through the institutes of financial market. An author explores international requirements, entered principles and specific of organization of the national system of prevention and counteraction to the legalization (laundering) of the proceeds from crime and directions of her improvement.

Keywords: anti-money laundering of crime proceeds, state mechanisms of «unshadowing» the economy, shadow economy, financial monitoring in the area of counteraction to the legalization (laundering) of the proceeds from crime.

Prihodchenko Lyudmila.

Functional test as a tool for effective implementation of administrative reform.122

The article summarizes the national experience of functional reviews of executive power. Its essence as the main tool of effective implementation of administrative reform, and outlined the problems and issues for further research.

Key words: public administration, bodies of executive power, efficiency, functional testing, functional analysis, register of public functions

Repeshko Paul.

Public administration organization forensic activities in Ukraine.126

We consider organizational matters of forensic facilities and expertise services of ministries and departments of Ukraine. It is proposed improvement of public administration forensic activities by denying subordination and dependence forensic facilities and expert services of state executive bodies, the powers that include law enforcement, investigation and pre-trial investigation, and the creation of a unified system of non-departmental public forensic institutions.

Key words: forensic expert activity, forensic agencies, the executive government, public administration.

Sahanenko Sergey, Racyck Elena.

The mechanisms of functioning of autonomy formations
in unitary states (case Aland autonomy).128

The reasons creation Aland autonomy in Finland, its legal status, system of public administration at autonomy level, mechanisms of interaction autonomy and the central public authorities of Finland, financial bases of an autonomy and a guarantee of its development are investigated in article.

Keywords: autonomy Anladiv, legal status, the system of public authorities, financial framework of autonomy.

Suray Inna.

Political and administrative positions are in the system
of public administration: differentiating of functions.133

In the article the problem of differentiating of political and administrative positions is considered in the system public administration of Ukraine on the basis of differentiating of political and administrative functions of public administration.

Keywords: positions in the system of public administration, political positions, administrative positions, functions.

Chopenko Anna.

Foreign experience of organization
of decision-making process by public authorities.135

A foreign experience to develop systems for decision-making in public authorities and analyzed the possibility of its adaptation in Ukraine.

Key words: administrative decisions, stages of decision making, public authorities, foreign experience.

Shevchenko Valentina.

Informatively legal providing of mechanism of state administration
of higher educational establishments activity: modern state of research of problem.139

In this article the analysis of the state of the informatively legal providing of mechanism of state administration of higher educational establishments activity is carried out in the context of eurointegration and innovative development of the state.

Key words: state management, squeal educational establishments, innovative development.

Shenkarenko Oleg.

State mechanism efficiency training for unemployed.141

The mechanism of increasing the efficiency of state regulation of professional training for unemployed and evaluate the effectiveness of training programs.

Key words: unemployed, improve the mechanism, government policy of employment, professional education.

Shpachuk Vitaliy.

International organizations during the development
of anti-crisis management arrangements, risk management systems.144

This article contains rules, guidelines and standards developed by international financial organizations and professional associations to improve the management of the banking system and agencies in the crisis, including the principles of risk management systems.

Key words: international organizations, banks, banking systems, anti-crisis management, risk management.

Yurchuk Lyudmila.

Ways of forming the new regional education policy.147

In the article the essence of new way of education modernising through introduction of worldwide standards and adopting international qualification frames are described. This demands a new education strategy and tactics as well as carrying out of new ideas in the education management.

Key words: education policy, education services, standards.

CIVIL SERVICE

Plecan Kristina.

Image of civil servant as constituent of progress of professional activity.151

The analysis of concept of image, his constituents is carried out in the article. Essence of concept of forming of positive image of civil servant is exposed. Grounded conclusion that an image of civil servant is his progress in professional activity.

Keywords: image, civil servant, progress, professional activity, public administration.

Sokur Natalya.

Professionalization of staff of the government: a theoretical aspect.154

Basic directions of profesionalizacii of shots of state administration are examined in this article, consisting, tendencies and problems of training of personnels of government service, is analysed of Ukraine. Forming bases light up in a civilized manner ethics, patriotic, morally psychological values of civil servants – as facilities of activation of an initial-educate process in the system of training of administrative personnels.

Key words: professionalism, education, reform, training system, leaders, staff of public administration.

Imanberdiev Dosaaly.

Public skilled policy in the conditions of crisis
of political power in the Kirghiz republic.157

In the article public administration human resources policy in Kyrgyz Republic is examined in connection with acceptance of new Constitution of country. A modern political crisis became a next lesson for top leaders with a short-sighted skilled policy, working in tearing away from interests and requirements of society. Effectiveness of the set reforms in the field of public service straight depends on the anti crisis and skilled policy of Kyrgyz Republics Government.

Keywords: crisis of power, public skilled policy, dysfunctions of skilled policy, skilled reserve, skilled ballast, lyustraciya, political parties, skilled audit.

LOCAL GOVERNMENT

Kostenyuk Nataliya.

Reinzhiniring of administrative processes as innovative methodology
of efficiency of work of organs of local self-government.161

Considered and analyzed the interpretation of the term «reengineering» foreign scientists in the modern professional literature, attention is focused on its importance as a methodological background for understanding of this innovative approach in the management of local governments.

Keywords: reengineering, local governments, innovation methodology, management processes.

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

Gasyuk Igor.

Criteria and estimation of efficiency
of the government physical training and sports development.165

In article methodological bases of definition of criteria of efficiency of the government are considered by physical training and sports development. The theoretical substantiation of a technique of estimation of efficiency of activity of bodies of the state executive authority in physical training and sports sphere is spent.

Keywords: management, estimation, efficiency, physical training, sports.

Gorobets Inna.

Monitoring of efficiency of the state policy of counteraction
of children's homelessness and neglect in Ukraine.168

The question of monitoring of the effectiveness of state policy counteraction of children's homelessness and neglect in Ukraine is considered. The results of a poll of public opinion on state policy in this area are

described. The importance of public opinion is underlined. Practical recommendations for improving the mechanism of public administration in this area are formulated.

Key words: children's homelessness, children's neglect, monitoring; efficiency of state policy, public opinion.

Donchik Nataliya.

Directions and tasks of improvement
of interlevel co-operation of state administration.172

The paper identified and classified areas and challenges to improve mizhrivnevoyi interaction in the public administration with regard to the particular problems of its levels.

Keywords: state administration, interlevel co-operation, public authorities, local state administrations, local self-government.

Konyaeva Vita.

Public opinion monitoring on the quality
of authority bodies' public services providing178

The essence of public services providing was defined, and the needs of permanent monitoring of public opinion on the quality of providing these services by authority bodies was founded. On the basis of the citizens' survey the urgent problems in the mechanism of public administration of authority bodies' services providing were identified.

Key words: public opinion monitoring, public services, quality of public services, consumers of public services, regional and local authority bodies.

Moroz Vladimir.

Gender asymmetry in citizens' motivations as for using and development
of their own labor potential, as the base for improving of the state policy.181

The article has a separate part of analysis' results of the "Evaluation of development level of individual's labor potential" poll, in which there were participants from Kharkiv, Donetsk, Lugansk, Zaporizhya, Lviv regions and Autonomy Republic of Crimea. In the article there are shown the gender features in the citizens' motivations as for using and development of their own labor potential in the context of theoretical base development for improving of the motivational mechanism of citizens' labor activity by the government. Besides, the article has the conclusions as for the possible ways to improve the mechanisms of forming, using and development of country's labor potential.

Key words: forming (using, development) of the labor potential; citizens' motivations; labor activity; gender features; stimulation of labor activity; improving of motivational mechanism.

Kharevich Grigoriy.

Specific of utility of public benefits.184

The article is devoted to the elucidation of specific utility of public goods, the analysis of the forms in which it manifests itself than these manifestations differ from the manifestations of the usefulness of other intangible benefits. The author selects in the forms of manifestation of the usefulness of public goods the following two components: the usefulness of the assets, reflecting the quality of specific assets of a benefit, with the help of which meet the needs of individuals, and utility created by a certain set of (quantity) of various public goods, reflecting the potential to meet the need in certain public goods.

Keywords: public goods, the usefulness and quality.

Akhlamov Anatoliy, Belyayev Leonid, Kamenev Sergey.

The control on the development control mechanism heating region.188

The article is scientifically based changes to tariff policy teplozabazpechennya services based on simulation model of heat in the region that allows the model using six variables regulators optimal activity of heat energy industry. The system is considered in blocks, which cover the entire scope of the industry. The model will allow in each particular region deeper, faster and more accurately determine local features of entities in the field of cogeneration and find the best directions in technology and more effective implementation of energy and heating industry and systems.

Keywords: housing and utilities, heat, efficiency, governance, program-target method, simulation model.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ижа Николай, Котова Наталия, Грабовский Вячеслав.

Концепция устойчивого развития в ноосферном измерении.3

В статье раскрыты актуальность и роль модели устойчивого развития в уменьшении негативных последствий глобализации; рассмотрены ноосферная и инвайронменталистская составляющие как философская основа в контексте модели устойчивого развития; обнаружено отсутствие корреляции между философией новой парадигмы развития современной цивилизации и индикаторами конкурентоспособности; обоснована необходимость адаптации существующих и разработки новых индикаторов конкурентоспособности региона в контуре устойчивого развития.

Ключевые слова: устойчивое развитие, глобализация, глобализм, ноосфера, инвайронментализм, конкурентоспособность регионов.

Бакуменко Валерий, Попов Сергей.

Подходы-модели к государственно-управленческой инновационной деятельности.7

Обосновываются подходы-модели государственно-управленческой инновационной деятельности на основании соединения: фундаментальных принципов системно-деятельностного подхода и системной взаимосвязи науки и практики; общесистемных и инновационно-ориентированных видов и способов организации инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственно-управленческая деятельность, инновационная деятельность, модель государственно-управленческой инновационной деятельности, инновационный процесс, инновация.

Бульба Владимир.

Историко-компаративный анализ трансформации социальных функций государства в США и Великобритании.11

В статье осуществлен историко-компаративный анализ научно-теоретического и практического опыта США и Великобритании в трансформации содержания основных функций государства. Сделан вывод, что для Украины в процессе модернизации системы социальных функций необходимо сокращение «пассивных социальных программ».

Ключевые слова: государство, функции государственного управления, социальные функции государства.

Даньшина Юлия.

Сущность понятия «административная услуга» в научном дискурсе.14

В статье осуществлен анализ существующих научных подходов к определению сущности понятия административной услуги. Автором делается попытка обобщения и уточнения понятия «административной услуги» в условиях изменения концепции государственной службы на «службу гражданского сервиса».

Ключевые слова. Услуга, административная услуга, государственные органы, понятийно-категориальный аппарат.

Крушельницкая Таисия.

Институциональные преобразования налоговой системы Украины в современных условиях.17

Автор статьи представляет результаты исследования институциональных преобразований налоговой системы Украины в современных условиях деятельности. Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью развития институций налоговой системы, вызванной постепенной, но неуклонной интеграцией Украины в мировое экономическое сообщество. В результате исследования сформулировано авторское определение налоговой системы, представлена ее обобщенная структура, осуществлен анализ принципов ее функционирования и доказано определяющее влияние институциональных преобразований на их формирование.

Ключевые слова: государственное управление, налоговая система, институциональные преобразования, принципы налогообложения.

Макоший Светлана.

Теория «человеческого капитала»: концептуальные основы.20

В статье проанализированы теоретические аспекты теории человеческого капитала, актуальность «человеческого капитала» в контексте государственного управления.

Ключевые слова: человеческий капитал, развитие, теория «человеческого капитала», национальное богатство.

Овчаренко Юрий.

Исторические и теоретико-методологические основы международной миротворческой деятельности под эгидой ООН.22

В статье анализируется сущность международных миротворческих операций на основе обобщенного анализа их проведения. Выясняются составляющие, которые играют ключевую роль в их организации и проведении. Исследуется возможность реализации принципов военных операций в ММО.

Ключевые слова: военная безопасность, международные миротворческие операции, миротворческая деятельность, национальная безопасность.

Пундик Николай.

Эффективность публичного управления в современных условиях развития региона.25

Автором определены основные проблемы в обеспечении эффективности публичного администрирования региональным развитием и пути преодоления негативных явлений и препятствий. Обосновано, что основой обеспечения эффективности публичного администрирования развитием региона в современных условиях является применение системного подхода к оцениванию последствий деятельности предприятий, учреждений и органов государственной власти, потенциальных возможностей развития, в частности привлекательности для внутренних и внешних инвесторов.

Ключевые слова: инвестиционный потенциал, региональное развитие, эффективность, публичное управление.

Ульянова Татьяна.

Использование исторического государственно управленческого опыта в развитии современного национального образования.29

В статье проанализировано, что досталось Украине в наследство от СССР в сфере образования, а также возможность использования исторического опыта в условиях реформирования системы государственного управления образованием. Определено, что в отличие от традиционной образовательной модели, которая базировалась на приоритете простого усвоения и воспроизведения информации, главной целью обучения в XXI веке становится всестороннее развитие личности как равнозначной ценности. Актуальным является то, что современный этап развития системы образования в Украине характеризуется образовательными инновациями, направленными на сохранение достижений прошлого и, одновременно, на модернизацию системы образования в соответствии с требованиями времени, новейших достижений науки, культуры и социальной практики.

Ключевые слова: государственное управление, национальное образование, образовательные инновации, исторический опыт, научное наследие, личностная ориентация образования.

Федорив Татьяна.

Связи с общественностью в системе государственного управления: современные теоретические подходы и практические проблемы.32

В статье рассмотрены современные теории связей с общественностью в государственном управлении, осуществлен анализ их принципов и функций, также предложена модель оценивания эффективности pr-кампании.

Ключевые слова: связи с общественностью, органы государственной власти, оценивание эффективности pr-кампании

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Амосов Олег, Коваленко Николай.

Банковский сектор экономики в инновационно-инвестиционной модели общественного воспроизводства.35

Рассмотрены вопросы активизации банковского сектора в инновационно-инвестиционной модели общественного воспроизводства при условии принятия мер государственного влияния.

Ключевые слова: инновационное развитие, банковский сектор, государственное регулирование.

Артемьева Наталия.

Региональное развитие инвестиционно-инновационной деятельности как неотъемлемая составляющая устойчивого развития региона.39

В статье рассматривается аспект развития постиндустриальной экономики Одесской области за счет инвестиционно-инновационного развития региона. В теоретическом аспекте исследованы проблемы государственного стимулирования инвестиционно-инновационных проектов регионов в Украине и за рубежом как перспективное развитие экономики государства в целом. Проведена научно-теоретическое обоснование и разработка механизмов регулирования инвестиционно-инновационных проектов регионов. Предложено и обосновано авторскую модель регулирования инвестиционно-инновационного развития региона «Региональная база развития».

Ключевые слова: механизм государственного управления, инвестиционно-инновационное развитие, приоритетные направления, инновационная активность, устойчивое развитие, модель.

Берегой Инна.

Государственное регулирование земельными отношениями в Украине.42

В статье рассматриваются основные понятия государственного регулирования земельных отношений, изучается законодательная база вопросов землепользования и землеустройства. Отдельное внимание уделено функциям органов местного самоуправления в отрасли регулирования земельных отношений. Автор также изучает субъект и объект земельных отношений, методы регулирования земельных отношений.

Ключевые слова: земельные отношения, методы регулирования земельных отношений, государственное управление земельными отношениями.

Броникова Светлана.

Метапрограммы как инструмент социокоммуникативного механизма государственного управления.45

В статье определены нейролингвистические метапрограммы как эффективный инструмент социокоммуникативного механизма государственного управления, систематизированы и описаны основные оппозиции метапрограмм, доказана зависимость типа метапрограмм с актуальными поведенческими моделями управленца.

Ключевые слова: метапрограммы, нейролингвистическое программирование, социокоммуникативный механизм, государственное управление.

Винцукевич Екатерина.

Общественная экспертиза как инструмент контроля за деятельностью органов исполнительной власти.48

В статье рассматривается проблема необходимости более эффективного общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в Украине. Проанализированы механизмы такого контроля и предлагается обратить особое внимание на общественную экспертизу, как такой инструмент контроля, который зарекомендовал себя успешной практикой, а с недавнего времени был закреплен законодательно.

Ключевые слова: общественный контроль, исполнительная власть, общественные организации, механизмы контроля, общественная экспертиза.

Даниленко Сергей.

Определение новых управленческих подходов во взаимодействии органов публичной власти и средств массовой информации в условиях формирования информационного общества.51

В статье рассмотрены вопросы обеспечения открытости и прозрачности работы органов публичной власти в условиях формирования информационного общества. Определены направления, которые обеспечивают эффективность государственного управления в системе «общество – средства массовой информации – власть». Даны практические рекомендации по усовершенствованию деятельности органов публичной власти направленной на формирование взаимодействия со средствами массовой информации в контексте повышения эффективности государственного управления.

Ключевые слова: органы публичной власти, средства массовой информации, открытость, прозрачность, взаимодействие, информационное пространство, информационное общество, диалоговая модель.

Гапанович Ярослав.

Государственный надзор как административно-правовой механизм регуляторной политики государства в сфере телекоммуникаций, услуг почтовой связи, использования радиочастотного ресурса Украины.55

В статье рассмотрены тенденции развития нормативно-правовой базы, определены некоторые проблемные вопросы административно-правового механизма – государственного надзора за рынками телекоммуникаций, услуг почтовой связи, сферой использования радиочастотного ресурса Украины, в процессе осуществления государственной регуляторной политики. Автором предложены практические рекомендации по их разрешению.

Ключевые слова: регуляторная политика, сфера телекоммуникаций, услуг почтовой связи, использование радиочастотного ресурса Украины, государственный надзор, административно-правовой механизм.

Дариенко Анатолий.

Правовой механизм управления системой пенсионного обеспечения.58

В статье исследуется правовой механизм управления системой пенсионного обеспечения. Анализируются виды нормативно-правовых актов пенсионного обеспечения, формы регуляции пенсионных правонарушений. Рассматриваются проблемные моменты функционирования правового механизма и обосновывается комплексный подход их решения, в том числе и за счет системы управления пенсионным обеспечением.

Ключевые слова: пенсионная система, механизмы управления функционированием пенсионной системы, правовой механизм управления системой пенсионного обеспечения.

Дегтярева Ия.

Формирование государственных механизмов регионального развития в Украине: эволюционный аспект.61

Проанализированы подходы к формированию государственных механизмов регионального развития в советский период и в независимой Украине. Обобщены основные механизмы регионального развития, которые использовались в Украине, определены их эволюция и ключевые проблемы.

Ключевые слова: территориальный подход, региональная политика, специальные экономические зоны, межрегиональное сотрудничество, выравнивание региональных диспропорций, координация регионального развития, стимулирование развития регионов.

Диденко Оксана, Яромиш Светлана.

Институционализация взаимоотношений государства и бизнес-ассоциации.63

В данной статье рассматриваются актуальные вопросы развития ассоциаций, направления их деятельности и дифференциации. Рассматриваются типы саморегулируемых организаций как новый тип ассоциаций. Предоставлена классификация современных форумов, как мягких форм координации государства и бизнеса. Определены роли бизнес-ассоциации в период кризиса и стандарты «полноценной» ассоциации.

Ключевые слова: бизнес-ассоциации, дифференциация, саморегулируемые организации, формы координации государства и бизнеса, стандарты «полноценной» ассоциации.

Зелинский Сергей.

Европейский опыт экспертной оценки законодательных актов.67

В статье рассмотрены современные подходы, которые применяют эксперты Совета Европы в законотворческом процессе. Осуществлен анализ тенденций в оценке законодательных актов. Определена специфика наиболее существенных критериев оценки законодательства. Приводятся факторы, влияющие на повышение качества законодательных актов.

Ключевые слова: социальная инженерия, легиспруденция, перспективная оценка, ретроспективная оценка, экспериментальное законодательство.

Колисниченко Наталия, Колесник Любовь.

Достижения Германии в системе профессиональной учебы на уровне Земли.70

В статье предлагаются результаты сравнительной характеристики систем профессиональной подготовки в Германии и Украине, определены концептуальные основы профессиональной подготовки квалифицированных рабочих на региональном уровне (уровне Земли), раскрывается сущность основных факторов ее эффективности. Предложены возможные пути использования прогрессивных идей опыта Германии в модернизации системы профессионально-технической подготовки Украины.

Ключевые слова: профессиональное обучение, профессиональная подготовка, профессиональная подготовка Германии, социальные партнеры, модернизация системы профессионально-технического обучения.

Бондарук Виктор, Комаровский Виктор.

Оценка и реализация инвестиционного потенциала региона.73

Для оценки текущего состояния и перспектив развития инвестиционной среды региона предлагается использовать концепцию «инвестиционного потенциала региона» (ИПР). Рассмотрена организационно-функциональная модель и основные факторы, которые определяют формирование, анализ и тенденции изменений ИПР. Исследована возможность его использования при подготовке, мониторинге и оценки эффективности целевых программ привлечения инвестиций и социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: инвестиционный процесс, инвестиционный потенциал региона, инвестиционная среда, инвестиционный риск, прямые иностранные инвестиции.

Корольчук Елена.

Информационное обеспечение государственного регулирования здравоохранения репродуктивного в международных нормативных актах.78

Для обеспечения устойчивого развития общество в первую очередь должно создать надлежащие условия для осуществления населением репродуктивной функции – залога сохранения и оптимального развития народа, нации, государства. Приоритетным заданием любого демократического социально-ориентированного государства есть необходимость разработки и принятия такого законодательства, которое способствует созданию условий и действенности механизмов, среди которых информационный механизм имеет беспрекословный приоритет. Международные документы имеют важное значение для развития, продвижения и пропаганды идей охраны репродуктивного здоровья, планирования семьи, широкого сотрудничества между правительствами и общественными организациями в процессе разработки, внедрения и мониторинга нормативно-правовой базы и программ в сфере народонаселения и развития.

Ключевые слова: репродуктивное здоровье, государственное регулирование охраны репродуктивного здоровья, информационный механизм государственного регулирования охраны репродуктивного здоровья, политика охраны здоровья, ВОЗ – всемирная организация здравоохранения.

Коротич Елена.

Построение механизмов публичного администрирования.81

Органы государственного управления и органы местного самоуправления осуществляют управленческое воздействие на развитие государства и его административно-территориальных

подсистем через механизмы публичного администрирования, которые можно подразделить на целевые механизмы публичного администрирования, механизмы функционирования системы публичного администрирования и механизмы осуществления процесса публичного администрирования различными органами власти и отдельными должностными лицами. Детализация процессных механизмов публичного администрирования требует разработки технологии публичного администрирования, раскрывающий пооперационное содержание деятельности работников органов государственного управления и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: публичное администрирование, механизмы публичного администрирования, технология публичного администрирования.

Костылев Владислав.

Организационно-правовые проблемы осуществления межведомственного контроля в государственном управлении.84

В статье определены особенности осуществления контролируемыми органами исполнительной власти своих принудительных полномочий в частности – по рассмотрению дел об административных правонарушениях во внесудебном порядке. Проанализирована целесообразность их реализации в условиях демократического, правового государства в совокупности с иными функциями государственного управления.

Ключевые слова: межведомственный контроль, законность, государственное принуждение, административная ответственность, демократическое, правовое государство.

Крамаренко Леонид.

Усовершенствование системы источников социального обеспечения многодетных семей в Украине.87

Данная статья посвящена одной из главных проблем современной Украины, а именно: эффективности источников финансирования социального обеспечения многодетных семей. Проанализирована система существующих финансовых механизмов социального обеспечения в государственно-управленческом измерении. Предложены пути усовершенствования источников финансирования социального обеспечения.

Ключевые слова: многодетная семья, государственное управление, источники финансирования, социальное обеспечение, социальная защита.

Литвак Аким.

Проблемы качества медицинской помощи в фокусе деятельности МЗ Украины.90

Представлено исследование методом контент-анализа материалов итоговых коллегий Министерства здравоохранения Украины, которые проводятся дважды в течение года, за 12 лет с 1999 до 2010 гг. Установлено, что нулевым годом, когда слово «качество» не упоминалось вообще, был год 1999. В дальнейшем объем текста, посвященный качеству медицинской помощи, увеличивается с 2,2 % в 2000 г. до 8,6 % в 2009 г. в материалах итоговых коллегий МЗ Украины. Перемены в руководстве МЗ Украины понижают уровень понимания проблем качества в системе здравоохранения, тормозя внедрение международных принципов качества в реальную жизнь. Комплексное управление качеством медицинской помощи пока еще не стало стержнем управления отраслью.

Ключевые слова: система здравоохранения, качество медицинской помощи, итоговая коллегия Минздрава, коллективное решение.

Луговик Константин.

Совершенствование мероприятий государственной политики в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности ЖКХ: опыт Дании.93

В статье осуществлен сравнительный анализ опыта реализации политики охраны природы в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности ЖКХ Украины и Дании. Разработаны предложения относительно усовершенствования государственного управления природоохранной деятельностью в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности ЖКХ в контексте реализации экономической реформы в Украине. Очерчены проблемы и вопросы последующих научных исследований.

Ключевые слова: государство, природоохранная деятельность, энергоэффективность, энергосбережение, жилищно-коммунальное хозяйство.

Малыш Наталия.

Организационный механизм государственного управления экологической политикой Украины.96

Исследованы проблемы по формированию и реализации организационного механизма государственной экологической политики. Проанализированы научно-методологические, практические разработки и определены основные направления исследований в сфере формирования и реализации государственной экологической политики. Определены основные элементы и структура механизма государственного управления экологической политикой Украины.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, структура механизма государственного управления, организационный механизм государственного управления экологической политикой.

Медвидь Михаил.

Опыт Франции относительно функционирования механизмов государственного регулирования занятости наемных работников в национальной жандармерии и их адаптация к условиям Украины.100

Проведен анализ рекомендаций экспертов Национальной жандармерии Франции относительно повышения эффективности деятельности внутренних войск МВД Украины на рынке труда военнослужащих в условиях их перехода на комплектования должностей контрактным способом.

Ключевые слова: рынок труда военнослужащих, комплектование контрактным способом, проект Твининг, внутренние войска МВД Украины.

Мироненко Марк.

Особенности инновационного развития Украины в условиях финансовой нестабильности.103

В статье осуществлен анализ современных проблем инновационной сферы Украины и обоснована система мероприятий государства, направленных на активизацию инновационной деятельности в национальной экономике.

Ключевые слова: инновации, технологии, государственное регулирование, стратегия развития, инвестиции, инновационный потенциал.

Нагорная Ирина, Сивак Татьяна.

Функциональное представительство интересов регионов как условие легитимации процесса принятия решений на уровне Европейского союза.106

В статье исследован организационно-правовой опыт европейских стран относительно учета интересов регионов как элемента демократии при принятии решений и формировании политики на уровне Европейского союза. Установлено, что опыт представительства региональных интересов на уровне ЕС является более чем актуальным для увеличения роли регионального компонента в украинской политике.

Ключевые слова: представительство интересов, интересы регионов, функциональное представительство интересов, демократическая легитимность, принятие решений, формирование политики ЕС.

Нечухраная Юлия.

Кадровый резерв на государственной службе как важная составляющая кадровой политики государства: теоретические и практические аспекты.109

В современных условиях, в процессе реформирования государственной службы Украины в направлении Европейской интеграции важное значение приобретает комплектование органов государственной службы высокопрофессиональными и высококвалифицированными кадрами, способными обеспечить необходимый уровень услуг и удовлетворить потребности граждан. Именно поэтому проблема формирования действенного кадрового резерва государственной службы, которой посвящена статья, является очень актуальной. В работе рассмотрено нормативно-правовое определение кадрового резерва, проанализирован опыт Автономной Республики Крым по вопросам формирования и работы с кадровым резервом. Обоснована необходимость повышения эффективности и действенности кадрового резерва путём комплексных мероприятий, внедрение

которых содействует усовершенствованию кадровой политики в системе государственной службы в контексте европейской интеграции Украины.

Ключевые слова: Автономная Республика Крым, кадровый резерв, европейская интеграция.

Паладий Николай.

Вопросы организационных основ государственного управления сферой интеллектуальной собственности Украины.112

В статье исследованы организационные основы государственного управления сферой интеллектуальной собственности Украины. Акцент сделан на анализе системы органов государственного управления сферой интеллектуальной собственности Украины. Предложены соответствующие выводы.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, государственное управление, организационные засады.

Пироженко Наталия, Пироженко Екатерина.

Роль взаимодействия государства и общественных организаций в обеспечении прав человека.116

В статье осуществлено исследование роли взаимодействия государства и общественных организаций в обеспечении прав человека, опыта такого взаимодействия в Украине и за рубежом, организационно-правовых принципов его реализации. Очерчены проблемы и направления последующих научных исследований.

Ключевые слова: государство, общественные организации, партнерство, права человека.

Поплевичева Наталия.

Государственные принципы предотвращения и противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем через институты финансового рынка.119

В статье рассматриваются: проблематика предупреждения и противодействия отмыванию (легализации) доходов криминального происхождения, роль государства в создании условий детенизации доходов, полученных криминальным путем через институты финансового рынка. Автор исследует международные требования, специфику организации национальной системы противодействия отмыванию доходов, полученных криминальным путем и направления ее усовершенствования.

Ключевые слова: борьба с отмыванием доходов, полученных криминальным путем, государственные механизмы детенизации экономики, теневая экономика, финансовый мониторинг в сфере противодействия отмыванию денег криминального происхождения.

Приходченко Людмила.

Функциональное обследование как инструмент эффективной реализации административной реформы.122

В статье обобщен отечественный опыт проведения функциональных обследований органов исполнительной власти. Определена его сущность как основного инструмента эффективного осуществления административной реформы, и обозначены проблемные вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: система государственного управления, органы исполнительной власти, эффективность, функциональное обследование, функциональный анализ, Реестр государственных функций.

Репешко Павел.

Государственное управление организацией судебно-экспертной деятельностью в Украине.126

Рассматриваются организационные вопросы деятельности судебно-экспертных учреждений и экспертных служб министерств и ведомств Украины. Предлагается усовершенствование государственного управления судебно-экспертной деятельностью путем лишения ведомственной подчиненности и зависимости судебно-экспертных учреждений и экспертных служб от органов государственной исполнительной власти, к полномочиям которых входят правоохранительная деятельность, дознание и досудебное следствие, и создание единой вневедомственной системы государственных судебно-экспертных учреждений.

Ключевые слова: судебно-экспертная деятельность, судебно-экспертные учреждения, органы исполнительной власти, государственное управление.

Саханенко Сергей, Рацюк Елена.

Механизмы функционирования автономных образований
в составе унитарных государств (на примере автономии Аландов).128

В статье исследуются причины образования автономии Аландов в составе Финляндии, ее правовой статус, система органов публичной власти на уровне автономии и их полномочия, механизмы взаимодействия органов автономии и центральных органов государственной власти Финляндии, финансовые основы автономии и гарантии, в том числе международные, ее развития.

Ключевые слова: автономия Аландов, правовой статус, система органов публичной власти, финансовые основы автономии.

Сурай Инна.

Политические и административные должности в системе
государственного управления: разграничение функций.133

В статье рассмотрена проблема разграничения политических и административных должностей в системе государственного управления Украины на основе разграничения политических и административных функций государственного управления.

Ключевые слова: должности в системе государственного управления, политические должности, административные должности, функции.

Чопенко Анна.

Зарубежный опыт организации процесса принятия
управленческих решений органами государственной власти.135

Рассмотрен зарубежный опыт развития системы принятия управленческих решений в органах государственной власти и проанализирована возможность его адаптации в Украине.

Ключевые слова: управленческие решения, этапы принятия управленческих решений, органы государственной власти, зарубежный опыт.

Шевченко Валентина.

Информационно-правовое обеспечение механизма
государственного управления деятельностью высших учебных заведений:
настоящее состояние исследования проблемы.139

В данной статье осуществлен анализ состояния информационно-правового обеспечения механизма государственного управления деятельностью высших учебных заведений в контексте евроинтеграции и инновационного развития государства.

Ключевые слова: государственное управление, высшие учебные заведения, инновационное развитие.

Шенкаренко Олег.

Государственный механизм повышения эффективности
профессионального обучения безработных.141

Рассмотрены механизм повышения эффективности государственного регулирования профессионального обучения безработных и оценка эффективности реализации программ профессионального обучения.

Ключевые слова: безработные, механизм повышения эффективности, государственная политика занятости, профессиональное обучение.

Шпачук Виталий.

Международные организации в процессе разработки механизмов
антикризисного управления, систем риск-менеджмента.144

В статье рассмотрены правила, стандарты и нормы, разработанные специалистами международных финансовых организаций и профессиональных объединений с целью улучшения качества управления банковскими системами и учреждениями в условиях кризиса, в том числе принципы организации систем риск-менеджмента.

Ключевые слова: международные организации, банковские учреждения, банковские системы, принципы, антикризисное управление, риск-менеджмент.

Юрчук Людмила.

Средства формирования новой региональной образовательной политики.147

В статье раскрывается сущность новых средств модернизации образования за счет внедрения мировых стандартов и принятия международных квалификаций, требующих новой образовательной стратегии и тактики, реализации новых идей в образовательном менеджменте.

Ключевые слова: образовательная политика, образовательные услуги, стандарты.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Плецан Кристина.

Имидж государственного служащего как составляющая
успешности профессиональной деятельности.151

В статье осуществлен анализ понятия имиджа, его составляющих. Раскрыта сущность понятия формирования позитивного имиджа государственного служащего. Обоснован вывод о том, что имидж государственного служащего есть составляющей его успешности в профессиональной деятельности.

Ключевые слова: имидж, государственный служащий, успешность, профессиональная деятельность, государственная служба.

Сокур Наталья.

Профессионализация кадров
государственного управления: теоретический аспект.154

В данной статье рассматриваются основные направления профессионализации кадров государственного управления, анализируется состояние, тенденции и проблемы подготовки кадров государственной службы в Украине. Освещаются основы формирования культурно-этических, патриотических, морально-психологических ценностей гос.служащих – как способов активизации учебно-воспитательного процесса в системе подготовки управленческих кадров.

Ключевые слова: профессионализация, образование, реформы, система подготовки, управленческие кадры, кадры государственного управления.

Иманбердиев Досаалы.

Государственная кадровая политика в условиях кризиса
политической власти в Киргизской республике.157

В статье рассматривается государственная кадровая политика в Кыргызской Республике в связи с принятием новой Конституции страны. Современный политический кризис стал очередным уроком для высших руководителей с недальновидной кадровой политикой, работающим в отрыве от интересов и требований общества. Результативность намеченных реформ в сфере государственной службы напрямую зависит от антикризисной и кадровой политики правительства Кыргызской Республики.

Ключевые слова: кризис власти, государственная кадровая политика, дисфункции кадровой политики, кадровый резерв, кадровый балласт, люстрация, политические партии, кадровый аудит.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Костенюк Наталия.

Реинжиниринг управленческих процессов как инновационная
методология эффективности работы органов местного самоуправления.161

Рассмотрены и проанализированы трактовки термина «реинжиниринг» зарубежными учеными в современной литературе, акцентируется внимание на важность этого понятия как инновационный подход к системе управления органов местного самоуправления.

Ключевые слова: реинжиниринг, органы местного самоуправления, реорганизация, инновационная методология, управленческие процессы.

ИССЛЕДОВАНИЯ. РАЗРАБОТКИ. ПРОЕКТЫ

Гасюк Игорь.

Критерии и оценка эффективности государственного управления развитием физической культуры и спорта.165

В статье рассматриваются методологические основы определения критериев эффективности государственного управления развитием физической культуры и спорта. Проведено теоретическое обоснование методики оценивания эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта.

Ключевые слова: управление, оценка, эффективность, физическая культура, спорт.

Горобец Инна.

Мониторинг эффективности государственной политики противодействия детской беспризорности и безнадзорности в Украине.168

Рассмотрен вопрос проведения мониторинга эффективности реализации государственной политики противодействия детской беспризорности и безнадзорности в Украине. Представлены результаты социологического опроса общественного мнения относительно осуществляемой политики государства в данной сфере. Акцентируется внимание на значимость общественного мнения. Сформулированы практические рекомендации относительно усовершенствования механизма государственного управления в исследуемой сфере.

Ключевые слова: детская беспризорность, детская безнадзорность, мониторинг, эффективность государственной политики, общественное мнение.

Дончик Наталия.

Направления и задачи усовершенствования межуровневого взаимодействия государственного управления.172

В статье определены и систематизированы направления и задания межуровневого взаимодействия в системе государственного управления с учётом выявленных проблем на её уровнях.

Ключевые слова: государственное управление, межуровневое взаимодействие, органы государственной власти, местные государственные администрации, местное самоуправление.

Коняева Вита.

Мониторинг общественного мнения о качестве предоставления государственных услуг органами власти.178

Определено сущностью предоставления государственных услуг и обосновано проведение постоянного мониторинга мнения населения о деятельности органов власти. На основе проведенного опроса граждан выявлены назревшие проблемы в механизме государственного управления предоставлением органами власти государственных услуг.

Ключевые слова: мониторинг общественной мысли, государственные услуги, качество предоставления государственных услуг, потребители государственных услуг, региональные и местные органы власти.

Мороз Владимир.

Гендерная асимметрия в мотивах граждан относительно использования и развития собственного трудового потенциала как основа для усовершенствования государственной политики.181

Статья содержит отдельную часть результатов анализа опроса «Оценка уровня развития трудового потенциала личности», в котором приняли участие представители Харьковской, Донецкой, Луганской, Запорожской, Львовской областей Украины и Автономной Республики Крым. В статье рассмотрены гендерные особенности в мотивах граждан относительно использования и развития собственного трудового потенциала в контексте развития теоретической основы для усовершенствования мотивационного механизма стимулирования трудовой активности граждан государством. Кроме того, статья содержит выводы относительно возможных направлений усовершенствования механизмов формирования, использования и развития трудового потенциала.

Ключевые слова: формирование (использование, развитие) трудового потенциала; мотивы граждан; трудовая активность; гендерные особенности; стимулирование трудовой активности; усовершенствование мотивационного механизма.

Харевич Григорий.

Специфика полезности общественных благ184

Статья посвящена проблеме выяснения специфики полезности общественных благ, анализу того, в каких формах она проявляется, чем эти формы проявления отличаются от формы проявления полезности других нематериальных благ. Автор выделяет в формах проявления полезности общественных благ две следующие составляющие: полезность активов, отражающей качество конкретных активов того или иного блага, с помощью которого осуществляется удовлетворение потребности индивидов, и полезность, создаваемую определенным набором (количеством) различных общественных благ, отражающих потенциальную возможность удовлетворять потребность в тех или иных общественных благах.

Ключевые слова: общественные блага, полезность, качество.

Ахламов Анатолий, Беляев Леонид, Каменев Сергей.

Контрольная по разработке механизма управления теплообеспечение региона.188

В статье научно обоснованные изменения тарифной политики на услуги теплозабазпечення на принципах имитационной модели теплоснабжения в регионе, которая позволяет смоделировать с помощью шести переменных регуляторов оптимальную деятельность теплоэнергетической отрасли. Система рассматривается по Блоках, охватывающих всю сферу деятельности отрасли. Предложенная модель позволит в каждом отдельном регионе глубже, точнее и быстрее выяснить местные особенности хозяйствования в теплоэнергетической сфере и найти оптимальные направления решения и технологии реализации более эффективной работы теплоэнергетической отрасли и систем теплоснабжения.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, теплоснабжение, эффективность, государственное управление, программно-целевой метод, имитационная модель.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Іжа Микола, Котова Наталія, Грабовський В'ячеслав.</i> Концепція сталого розвитку у ноосферному вимірі.	3
<i>Бакуменко Валерій, Попов Сергій.</i> Підходи-моделі до державно-управлінської інноваційної діяльності.	7
<i>Бульба Володимир.</i> Історико-компаративний аналіз трансформації соціальних функцій держави в США та Великій Британії.	11
<i>Даньшина Юлія.</i> Сутність поняття «адміністративна послуга» в науковому дискурсі.	14
<i>Крушельницька Таїсія.</i> Інституційні перетворення податкової системи України в сучасних умовах.	17
<i>Макосій Світлана.</i> Теорія «людського капіталу»: концептуальні засади.	20
<i>Овчаренко Юрій.</i> Історичні та теоретико-методологічні основи міжнародної миротворчої діяльності під егідою ООН.	22
<i>Пундик Микола.</i> Ефективність публічного управління в сучасних умовах розвитку регіону.	25
<i>Ульянова Тетяна.</i> Врахування історичного державноуправлінського досвіду в розвитку сучасної національної освіти.	29
<i>Федорів Тетяна.</i> Зв'язки з громадськістю у системі державного управління: сучасні теоретичні підходи і практичні проблеми.	32

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Амосов Олег, Коваленко Микола.</i> Банківський сектор економіки в інноваційно-інвестиційній моделі суспільного відтворення.	35
<i>Артем'єва Наталія.</i> Регіональний розвиток інвестиційно-інноваційної діяльності як невід'ємна складова сталого розвитку регіону.	39
<i>Берегой Інна.</i> Державне регулювання земельних відносин в Україні.	42
<i>Бронікова Світлана.</i> Метапрограми як інструмент соціокомунікативного механізму державного управління.	45
<i>Вінцукевич Катерина.</i> Громадська експертиза як інструмент контролю за діяльністю органів виконавчої влади.	48
<i>Гапанович Ярослав.</i> Державний нагляд як адміністративно-правовий механізм регуляторної політики держави в сфері телекомунікацій, послуг поштового зв'язку, користування радіочастотним ресурсом України.	51
<i>Даниленко Сергій.</i> Визначення нових управлінських підходів до взаємодії органів публічної влади і засобів масової інформації в умовах формування інформаційного суспільства.	55
<i>Дарієнко Анатолій.</i> Правовий механізм управління системою пенсійного забезпечення.	58
<i>Дегтярьова Ія.</i> Формування державних механізмів регіонального розвитку в Україні: еволюційний аспект.	61
<i>Діденко Оксана, Яроміч Світлана.</i> Інституціоналізація взаємовідносин держави і бізнес-асоціації.	63
<i>Зелінський Сергій.</i> Європейський досвід експертної оцінки законодавчих актів.	67
<i>Колісніченко Наталя, Колесник Любов.</i> Здобутки Німеччини в системі професійного навчання на рівні Землі.	70
<i>Бондарук Віктор, Комаровський Віктор.</i> Оцінка та реалізація інвестиційного потенціалу регіону.	73
<i>Корольчук Олена.</i> Інформаційне забезпечення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я в міжнародних нормативних актах.	78

<i>Коротич Олена.</i> Побудова механізмів публічного адміністрування.	81
<i>Костилов Владислав.</i> Організаційно-правові проблеми здійснення міжвідомчого контролю державному управлінні.	84
<i>Крамаренко Леонід.</i> Удосконалення системи джерел соціального забезпечення багатодітних сімей в Україні.	87
<i>Літвак Акім.</i> Проблеми якості медичної допомоги у фокусі діяльності МОЗ України.	90
<i>Луговик Константин.</i> Вдосконалення заходів державної політики в сфері енергозбереження та підвищення енергоефективності ЖКГ: досвід Данії.	93
<i>Малиш Наталія.</i> Організаційний механізм державного управління екологічною політикою України.	96
<i>Медвідь Михайло.</i> Досвід Франції щодо функціонування механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників у національній жандармерії та їх адаптація до умов України.	100
<i>Мироненко Марк.</i> Особливості інноваційного розвитку України в умовах фінансової нестабільності.	103
<i>Нагорна Ірина, Сивак Тетяна.</i> Функціональне представництво інтересів регіонів як умова легітимізації процесу прийняття рішень на рівні Європейського союзу.	106
<i>Нечухрана Юлія.</i> Кадровий резерв на державній службі як важлива складова кадрової політики держави: теоретичні та практичні аспекти.	109
<i>Паладій Микола.</i> Питання організаційних засад державного управління сферою інтелектуальної власності України.	112
<i>Піроженко Наталія, Піроженко Катерина.</i> Роль взаємодії держави і громадських організацій в забезпеченні прав людини.	116
<i>Поплевічева Наталія.</i> Державні засади запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом через інституції фінансового ринку.	119
<i>Приходченко Людмила.</i> Функціональне обстеження як інструмент ефективного здійснення адміністративної реформи.	122
<i>Репешко Павло.</i> Державне управління організацією судово-експертної діяльності в Україні.	126
<i>Саханенко Сергій, Рацюк Олена.</i> Механізми функціонування автономних утворень у складі унітарних держав (на прикладі автономії Аландів).	128
<i>Сурай Інна.</i> Політичні та адміністративні посади у системі державного управління: розмежування функцій.	133
<i>Чопенко Анна.</i> Зарубіжний досвід організації процесу прийняття управлінських рішень органами державної влади.	135
<i>Шевченко Валентина.</i> Інформаційно-правове забезпечення механізму державного управління діяльністю вищих навчальних закладів: сучасний стан дослідження проблеми.	139
<i>Шенкаренко Олег.</i> Державний механізм підвищення ефективності професійного навчання безробітних.	141
<i>Шпачук Віталій.</i> Міжнародні організації в процесі розробки механізмів антикризового управління, систем ризик-менеджменту.	144
<i>Юрчук Людмила.</i> Засоби формування нової регіональної освітньої політики.	147

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Плецан Христина.</i> Імідж державного службовця як складова успішності його професійної діяльності.	151
<i>Сокур Наталя.</i> Професіоналізація кадрів державного управління: теоретичний аспект.	154
<i>Іманбердієв Досаали.</i> Державна кадрова політика в умовах кризи політичної влади в Киргизькій Республіці.	157

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Костенюк Наталя.</i> Реінжиніринг управлінських процесів як інноваційна методологія ефективності роботи органів місцевого самоврядування.	161
---	-----

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

<i>Гасюк Ігор.</i> Критерії та оцінка ефективності державного управління розвитком фізичної культури та спорту.	165
<i>Горобець Інна.</i> Моніторинг ефективності державної політики протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.	168
<i>Дончик Наталя.</i> Напрями та завдання вдосконалення міжрівневої взаємодії у системі державного управління.	172
<i>Коняєва Віта.</i> Моніторинг громадської думки щодо якості надання державних послуг органами влади.	178
<i>Мороз Володимир.</i> Гендерна асиметрія у мотивах громадян щодо використання та розвитку власного трудового потенціалу як підґрунтя для вдосконалення державної політики.	181
<i>Харевич Григорій.</i> Специфіка корисності громадських благ.	184
<i>Ахламов Анатолій, Беляєв Леонід, Каменєв Сергій.</i> Імітаційна модель щодо опрацювання механізму управління теплозабезпечення регіону.	188

- А 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1 (45). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 228 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління*

Випуск 1(45)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. І. Чебан*
Технічний редактор *Ю. І. Груша*
Коректор *Н. М. Медова*

Підписано до друку 29.03.2011.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «FranklinGothBook». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 30,1
Тираж 300 прим. Зам. № 37/05.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел.: (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua