

УДК 329.12:141(477)

Ю. Ковбасюк,  
П. Петровський

## РАЦІОНАЛЬНИЙ ЛІБЕРАЛІЗМ ЛЮДВИГА ФОН МІЗЕСА В ДИСКУРСІ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Розкрито особливості дискурсу українського державотворення як постійну мовну комунікацію з обговорення наявних проблем та визначення перспектив і шляхів розвитку суспільства й держави. Обґрунтовано важливу роль раціональних ідей ліберала Л. ф. Мізеса для сучасного розуміння соціальної цінності свободи, інституту приватної власності, прав людини та справедливості, необхідності обмеження суспільної функції держави та визнання основ демократії.

**Ключові слова:** дискурс українського державотворення, лібералізм, раціональні ідеї лібералізму, лібералізм про соціальну функцію держави, три основні віхи ставлення до лібералізму у вітчизняному дискурсі державотворення.

Сучасний процес цивілізаційного розвитку українського суспільства, демократичних форм урядування ґрунтується на теоретичному осмисленні передового досвіду розвинених країн і визначенні можливостей його практичного впровадження. А сам вказаний досвід ґрунтується на концепціях, що отримали своє застосування й існують сьогодні як вказівники напрямів подальшого руху або як основа визначення демократичності здійснюваних змін. Це повною мірою стосується концепції неолібералізму, що є теоретичною основою досягнень у таких сферах, як вільне підприємництво та ринкова конкуренція, права людини та соціальна роль держави тощо.

Трактування лібералізму в сучасній науковій літературі можна структурувати за ознакою рівня (міри) його розповсюдження і впливу на суспільство. Насамперед лібералізм означає універсальну культуру ставлення держави й суспільства до особи або сучасну демократичну традицію автономії індивіда. У цьому контексті йдеться про “громадський форум”, де громадяни демократії організовуються, спілкуються, діють разом, поєднують і розвивають свої потенціали без необхідності переходити при цьому до державних структур чи до централізованої демократії” [1]. У дещо вужчому, політологічному значенні, лібералізм зводиться до позиції лівих партій, що, на відміну від консервативних та радикальних, виступають за перманентність змін, де значне місце посідають конституційні свободи тощо [2]. У частковому значенні лібералізм часто зводиться до його економічної складової, що протиставляється владі та обмежує її вплив на ринок [3]. У контексті обговорення сучасних проблем українського державотворення актуальність поглядів Л. ф. Мізеса зумовлена його комплексним підходом до розуміння принципу свободи в суспільстві, оригінальністю у визначенні ролі держави та сукупністю раціоналістичних ідей суспільного розвитку [4]. Такий підхід трансформувався у визначення теперішнього капіталізму як когнітивного [5], коли джерелом влади є не просто інформація, а якраз “знання є найдемократичнішим джерелом влади” [6].

Тому метою пропонованої теми є розкриття особливості дискурсу українського державотворення, обґрунтування необхідності артикуляції в ньому раціоналістичних ідей видатного мислителя лібералізму Л. ф. Мізеса та їх методологічного значення для демократичного трансформування всіх сфер суспільно-політичного життя України.

Поняття дискурсу широко використовується в різних сферах мовної практики для позначення діалогу в широкому розумінні слова. До основних визначень дискурсу необхідно віднести такі, як:

- сучасний стан суспільної комунікації;
- соціальний контекст мовлення;
- раціональне обговорення наявних суспільних проблем;
- критичний аналіз понять (змісту мови) з метою їх уточнення (зміни) та об'єктивації в соціальну практику;
- засіб особистісної ідентифікації та соціального порозуміння;
- єдність мови та мовлення;
- окремий прояв мовлення та спільна соціальна практика мовлення.

У контексті українського державотворення дискурс можна визначити як спосіб раціонального обговорення наявних суспільних проблем для формування соціальної ідентичності в їх розуміння та шляхів вирішення.

У цьому широкому контексті державно-управлінський дискурс набуває низки доповнюючих значень, а саме: процес рефлексії різних концепцій, доктрин, ідей тощо для визначення актуальних світоглядних орієнтирів і принципів державотворення; спосіб опосередкування теорії та практики, зокрема прагнень українського народу та їх відповідності реальному стану; засіб формування концептуальної визначеності та методологічної послідовності у здійсненні трансформаційних змін; шлях пошуку й реалізації ефективної моделі державного управління; чинник оптимізації соціальної взаємодії всіх суб'єктів суспільного розвитку.

Отже, значення дискурсу для українського державотворення полягає в тому, що він є дієвим засобом обґрунтування розвитку суспільства й держави. Демократичні основи здійснення широких соціальних трансформацій передбачають їх наукове обґрунтування через звернення до ідейних засад і позитивного досвіду попередників, врахування особливостей соціально-економічного стану та інтересів всіх представників суспільства.

Для нас особливо важливо зафіксувати, що перехід від соціалістичної системи господарювання та суспільних відносин до сучасного цивілізаційного стану потребує значних інтелектуальних зусиль, визначення світоглядно-ціннісних орієнтирів тощо. Водночас уважний погляд на особливості дискурсу з визначення змісту української держави закономірно фіксує такі його атрибутивні властивості, як:

- недостатнє критичне переосмислення і відповідне незначне дистанціювання від принципів і практик тоталітарної системи радянського стибу (патерналізм, етатизм, егалітаризм (рівність у бідності) тощо;
- неусвідомленість важливості раціональних, концептуальних засад державотворення (“скажіть, що будувати, і ми будемо будувати” – класика періоду початку розбудови української держави);

– спроби зовнішнього запозичення моделі державного управління, перенесення на український ґрунт успішних практик інших країн (Франції, Швеції та інших);

– прагнення обійтися ірраціональними заміниками, домінування емоційно-психологічної складової (міфів, образів, емоцій, стереотипів тощо);

– надмірна експлуатація історичних паралелей, актуалізація окремих поверхневих зразків минулого, архетипів тощо (прикладом може бути номінування перших кроків державотворення “відродженням”);

– звуження концептуальних основ державотворення до окремих аспектів сучасного цивілізаційного розвитку, зокрема ринкових реформ чи підприємництва;

– обмеження теорії держави її окремими фрагментами, акцентування уваги на політологічній чи юридичній складовій, які не можуть вичерпати всю глибину державницької проблематики;

– редукція ідейних засад державотворення до питань вузькополітичних (утвердження інтересів окремих політичних партій) або звуження загальнодержавної проблематики до окремих локальних проблем тощо.

Водночас низька якість дискурсу з концептуального обґрунтування українського державотворення породжує відповідну “багатопарадигмальну” практику управління, мінімізує окремі досягнення. Закономірними є і такі соціальні наслідки, як поляризація суспільства, домінування олігархічного капіталу та спотворені уявлення більшості людей про завдання та зміст здійснюваних і пропонуваних реформ. Адже, за визначенням відомого теоретика М. Фуко, “влада утворює дискурс, знання, людей і реальності”, відповідно концептуально невизначена влада продукує непритомне суспільство та соціальні колізії [7].

Доречно окремо зафіксувати, що принциповою помилкою українського дискурсу державотворення був низький рівень врахування досягнень світової наукової думки як теоретичної основи модернізації суспільно-владних відносин. До таких досягнень необхідно зараховувати і погляди теоретика лібералізму Л. ф. Мізеса, який не обмежувався аналізом економічної проблематики, а досліджував різні сфери суспільного життя. Л. ф. Мізес насамперед відомий як фундатор праксеологічного напрямку в економіці та австрійської школи неолібералізму з його орієнтацією на свободу й знання як найвпливовіші чинники розвитку суспільства.

За визначенням самого Л. ф. Мізеса, лібералізм – це “політичний та інтелектуальний рух, який замінив докапіталістичні методи виробництва на вільне підприємництво та ринкову економіку; олігархії та абсолютизм на конституційно-представницьке врядування; рабство і кріпацтво на свободу всіх людей” [8]. Зрозуміло, що свобода, вільне підприємництво та ринкова економіка традиційно закріплюються за лібералізмом як його атрибутивні ознаки. Проте у контексті задекларованої теми потрібно детальніше розглянути ідеї лібералізму як “інтелектуального руху”, тобто раціоналістичну складову лібералізму.

Лібералізму Л. ф. Мізеса органічно властивий раціоналізм, адже суть його, за висловлюванням класика, “полягає в тому, щоб визнати право розуму у сфері соціально-економічної політики” [9]. Раціоналізм у цьому випадку включає онтологічний, гносеологічний, соціологічний та практично-методологічний аспекти. Так, онтологічне значення раціоналізму полягає у визнанні раціональності за невід’ємну, атрибутивну властивість людини, підтвердженням чому є висловлювання, що “всьому, чим є людина і завдячуючи чому вона вивищується над тваринами, вона зобов’язана своєму розуму” [10]. На нашу думку, можна

стверджувати, що базова ідея лібералізму про “свободу людини від держави” доповнюється низкою раціоналістичних положень, зокрема таких:

- “капіталізм – не просто масове виробництво, а масове виробництво для задоволення потреб мас” [11], відповідно “ринковий процес – це щоденно повторюваний плебісцит” [12]. Останній неможливий без раціонального вибору, який здійснюють всі учасники економічного процесу;

- раціональність ринкових відносин поширюється на політику і тому “лібералізм є політикою, що проводиться в інтересах не якої-небудь визначеної групи, а всього людства”). Раціональність тут тотожна врахуванню всієї множини інтересів окремих груп людей, зведенню їх до компромісно можливого варіанту;

- раціонально обґрунтованою є позиція лібералізму щодо прав людини, де поряд із визнанням рівності всіх перед законом, підкреслюється важливість реальної соціальної нерівності окремих людей;

- домінування раціональних детермінант людської діяльності повинне зумовлювати те, що “першим кроком будь-якої спроби досліджувати соціальні, політичні або економічні зміни має бути вивчення змін в ідеях, якими керуються люди, що здійснюють ці зміни” [13]. Доповненням цієї тези є ключове положення класика про те, що “мислення і дія є нероздільні. Кожна дія завжди базується на визначеній ідеї про причинні зв’язки” [14].

Подібний конкретно раціональний підхід демонстрував Л. ф. Мізес і в ставленні до держави. Вона має здійснювати такі основні функції, як “захист власності, свободи і миру” [15]. Загально прийнято вважати, що лібералізм акцентує увагу на обмеженні функцій держави, зокрема щодо втручання в економіку, але це не означає, що тим самим девальвується значення держави. Так, Л. ф. Мізес критично ставиться до спроб видати за абсурдну концепцію “держава – нічний сторож” і вважає, що такі спроби є проявом збереження гегелівської філософії держави як божественної сутності з властивою їй ірраціональною “самостійною моральною субстанцією” [16]. З позиції лібералізму держава (система механізмів, законів і урядів) обґрунтовується визнанням її “абсолютною необхідністю” для суспільства і таке її трактування принципово відрізняється від концепції анархізму, тобто іншої ірраціональної крайності [17].

Важливо підкреслити, що за своєю суттю лібералізм є демократичним у розумінні соціальної функції держави. Демократія визначається як “така форма політичного устрою, яка дозволяє адаптувати уряди до бажань керованих без насильницької боротьби” [18]. Зрозуміло, що така адаптація потребує постійної рефлексії або раціонально опосередкованої комунікації. Водночас Л. ф. Мізес гостро критикує бюрократію, зокрема класифікує як етичну основу псевдodemократичної теорії держави думки про те, що “з виконанням урядових функцій зв’язано визначене благородство і гідність” [19]. З позицій раціоналізму критикує класик і різні прояви етатизму та тоталітаризму.

Раціоналізм Л. ф. Мізеса мав також методологічне спрямування. Він послідовно проводив думку, що у суспільних науках, не можна послуговуватися експериментальними або емпіричними методами. “Теорії, які створюють і руйнують суспільне співробітництво, можна довести чи заперечити тільки шляхом чистих міркувань” [20]. А важливою рушійною силою історії є не стільки теорії, “що підтримуються невеликою групою передових мислителів”, скільки доктрини “які вважають правильними маси звичайних людей” [21]. Саме тому єдино допустимого

зброєю партій в політичній боротьбі має бути тільки зброя інтелекту, тобто переконання мас у правомірності конкретних теорій і доктрин.

Л. ф. Мізес розкриває також психологічні корені антилібералізму та анти капіталізму – несприйняття системи суспільних відносин, що ґрунтується на приватній власності та свободі підприємництва. Класик стверджує, що подібна протидія “йде не від розуму, а від патологічного психологічного ставлення – образи і нервового стану, який можна назвати комплексом Фурье”...або “завистливої злоби” [22]. Зрозуміло, що в українській інтерпретації комплекс Фурье – це “жаба” зависті, яка в умовах революційних потрясінь набувала масштабного поширення як люмпенська психологія ненависті й нищення. Цікаво підкреслити, що Л. ф. Мізес обґрунтовано проводить думку про наявність комплексу Фурье у марксизмі. Тобто останній спирається на почуття меншовартості маргіналів, їх ненависть до успішних і заможних людей, проповідує соціалізм як еліксир від земних негараздів [23]. Деструктивність такої позиції визначається через романтизм – готовність прийняти “брехню заради спасіння” та підмінити адекватне розуміння дійсності утопічною фантазією.

Рационалізм Л. ф. Мізеса має прагматичне спрямування, що проявляється у формулюванні низки вимог до управління соціальною практикою. До таких імперативів належать принципи, норми, методи та засоби соціально-економічна політики. Так, основний принцип лібералізму, на думку класика, визначається як “правильно зрозумілі інтереси всіх людей в довготривалій перспективі сумісні” [24]. Також політика лібералізму раціонально обмежується впливом на об’єктивні соціально-економічні процеси або “не прагне створити нічого, окрім зовнішніх передумов розвитку внутрішнього життя” [25].

Можна констатувати, що вказані тут та інші раціоналістичні ідеї лібералізму мають основне значення для розуміння сучасного цивілізованого суспільства, а їх артикуляція та засвоєння є вельми важливими для свідомого здійснення переходу від соціалізму до капіталізму. Проте ставлення до ідейної спадщини Л. ф. Мізеса у суспільно-політичному дискурсі України є досить суперечливим і визначається панівними в той чи інший період політичними та ідеологічними доктринами. На нашу думку, можна виокремити три основні віхи ставлення до лібералізму у вітчизняному дискурсі державотворення, а саме:

- органічне сприйняття лібералізму – концепції, що мала в Західній Європі XIX та початку XX ст. значне поширення – передовими мислителями України цього періоду;

- повне відторгнення ідей лібералізму радянською тоталітарною ідеологією;

- суперечливе ставлення до концепції лібералізму в період незалежної України.

Щодо першого виду ставлення, необхідно зокрема констатувати ідейну близькість поглядів І. Франка та Б. Кістяківського до змісту лібералізму. Так, правомірно стверджувати, що осмислення перспектив українського державотворення з позицій раціонального лібералізму здійснював І. Франко. Підтвердженням цьому є його трактування поступу як раціонально організованого процесу з утвердження пріоритетної цінності окремої людини тощо. Близькими до ліберального розуміння “нерівної рівності” в сучасному суспільстві були погляди Б. Кістяківського на основоположне значення приватного права. Проте загалом необхідно констатувати, що ці ідеї недостатньо звучали впродовж тривалого періоду відсутності української незалежної держави. Зрозуміло, що за таких обставин

вказані ідеї можна зараховувати швидше до теоретичних передумов українського дискурсу державотворення.

У радянський період відбувалося замовчування, заперечення та нехтування спадщиною лібералізму, оскільки лібералізм практично тотожний основоположним ідеям капіталізму. Дійсно, соціалістично-комуністична ідеологія люто боролася не лише проти реалій капіталізму, але і проти будь-яких теоретичних спроб його обґрунтування чи виправдання.

На сьогодні можна стверджувати, що впродовж періоду розбудови незалежної української держави ідеї лібералізму переважно поширювалися у формах симулякрів – спрощено-спотворених уявлень і знань, що доповнюються відповідними ставленнями і діями. Так, свобода стає всесдозволеністю, ринок – базаром, а підприємництво – рейдерством. В основі подібних трансформацій необхідно бачити втрату раціональності проголошуваних лібералізмом ідей, поверхнєве сприйняття цілісної концепції. Останнє у значній мірі відноситься і до науки. Для прикладу, класика критикують за його визнання, “що капіталізм навіть не може гарантувати рівних можливостей для людей” [26]. Зрозуміло, що такі “закиди” можливі лише з позицій егалітаризму, а точніше – радянського солідаризму.

Саме ці та деякі інші рудименти комуністичної ідеології стали основною перешкодою до сприйняття й практичної реалізації положень лібералізму. Ще однією важливою підставою сучасного українського несприйняття лібералізму взагалі та ідей Л. ф. Мізеса зокрема є домінування в українському дискурсі державотворення націоналістичної доктрини, яка складно коннотується із соціальною платформою лібералізму. Дійсно, у працях Л. ф. Мізеса є послідовні заперечення націоналізму за його абсолютизацію національного питання та ствердження в політиці стереотипів протиставлення свого та чужого.

Водночас необхідно підкреслити, що ставлення до ідей Л. ф. Мізеса поверхнєво вписується у формат сприйняття сучасного неолібералізму, з його орієнтацією на глобалізацію капіталу й мінімізацію економічної функції держави. Такі твердження далеко не повністю відповідають ключовим положенням концепції Л. ф. Мізеса. Якщо класик акцентував увагу на важливості вільної конкуренції як основоположного принципу економічного розвитку та необхідності всіх суб’єктів суспільних змін (включно з органами державного управління) строго дотримуватися цього принципу, то неолібералізм з його орієнтацією на глобалізацію капіталу сприяє формуванню монополізації як економіки, так і економічної доцільності. З позиції неолібералізму головним суб’єктом формування раціональних сценаріїв розвитку має бути транснаціональний капітал та його корпорації.

“Інакше кажучи, тотальна критика державної економіки і державно-критичний дискурс загалом просувають і заохочують монополію світової економіки на економічну раціональність і на цьому тлі парадоксальним чином уможливають створення нових монополій, нових вузьких місць у постачанні та небезпек...” [27]. На думку сучасного німецького соціолога У. Бека: “У біполярному світі протистояння між Сходом і Заходом конкурували дві форми економічної раціональності, а саме: приватно-економічна капіталістична форма Заходу і державно-економічна та державно-соціалістична форма Сходу” [28]. А сучасне визначення стратегії неоліберальної держави “означає, що держава мислиться як подовжена рука світового ринку, як продовження політики світового ринку державно-політичними засобами” [29], а “неоліберальний консенсус означає реформування національно-державних інститутів і принципів їх діяльності за

критеріями раціональності транснаціональної економіки, з чого випливає кінець самостійній ідеології та політиці держави [30].

За У. Беком, альтернативою неоліберальній доктрині глобалізації є концепція сучасного космополітизму, сутність якої, як і можливість позитивної адаптації до проблем українського державотворення вимагають окремого аналізу та оцінки. У форматі нашого розгляду можна зауважити, що на позитивне ставлення заслуговують проголошені ним політика полісуб'єктності (транснаціональні корпорації, міждержавні об'єднання, національні держави) та світоглядно-методологічний принцип – врахування інакшості іншого. Останні цілком відповідають демократичній моделі державного управління та розбудові громадянського суспільства.

Отже, необхідно констатувати, що визначення теоретичних, ціннісних і методологічних орієнтирів українського державотворення потребує серйозного осмислення концептуальних основ сучасного розвитку суспільства. Сучасним засобом творчо-конструктивістського пошуку шляхів розвитку та скорочення діапазону невизначеності українського державотворення та соціальних трансформацій є дискурс. Предметно-проблемне проведення дискурсу дозволяє визначити цінності та стратегії розвитку, суб'єктів його здійснення, шляхи впровадження, засоби легітимізації тощо. Серед базових концепцій сучасного цивілізаційного розвитку лібералізм заслужено займає важливе місце. Його актуальність зумовлюється теоретичним обґрунтуванням принципових положень розвитку суспільства, до яких правомірно належать: ідея свободи у її загально соціальному та економічному значенні, визначальна роль інституту приватної власності, права людини та сучасне розуміння соціальної справедливості, раціональне обґрунтування людської діяльності та хибність чисто психологічних її підстав, розуміння необхідності обмеження соціальної функції держави, визнання цінності демократії та критика бюрократії.

Перспективи подальших наукових досліджень раціональних ідей лібералізму Л. ф. Мізеса лежать у площині розкриття їх значення для українського державотворення, забезпеченні їх звучання в дискурсі суспільно-політичної думки сучасної України та застосування у соціальній практиці.

### Література

1. Європейський словник філософії: Лексикон неперекладностей [Текст] : в 2 т. Т. 1. / пер. фр. — вид. друге, випр. — К. : Дух і літера, 2011. — 576 с.
2. Лібералізм // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 712 с.
3. Мизес Людвиг фон. Економічний енциклопедичний словник [Електронний ресурс] / Мизес Людвиг фон. — Режим доступу : <http://svit.gov.ua/index.php?productID=789>.
4. Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции [Текст] / Мизес Людвиг фон ; пер. с англ. А. В. Куряева. — М. : ООО “Социум” ; ЗАО “Издательство “Экономика”, 2001. — 239 с.
5. Федотова В. Г. Меняющаяся социальность: будущее капитализма / В. Г. Федотова, В. А. Колпаков, Н. Н. Федотова // Вопросы философии [Електронний ресурс]. — № 6. — 2011. — Режим доступу : [http://vphil.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=332&Itemid=52](http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=332&Itemid=52).

6. Тоффлер Е. Нова парадигма влади. Знання, багатство, сила [Текст] / Е. Тоффлер ; пер. з англ. Н. Бордукової. — К. : Вид-во “Акта”, 2003. — 685 с.
7. Економіка та бюрократія у відкритому суспільстві: до 130-ї річниці з дня народження Людвіга фон Мізеса [Текст] : зб. наук. пр. / за наук. ред. М. З. Буника, І. Б. Кіянки. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — 232 с.
8. Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции... — 239 с.
9. Там же. — 239 с.
10. Там же. — 239 с.
11. Там же. — 239 с.
12. Там же. — 239 с.
13. Там же. — 239 с.
14. Mises Ludwig von. Human Action: A Treatise on Economics. 1949. The Scholar's Editon [Text] / Mises Ludwig von. — Auburn : Ludwig von Mises Institute, 1998 — 912 p.
15. Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции // Філософія політики [Текст] : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Адрущенко (кер.) [та ін.]. — К. : Знання України, 2003. — С. 163—182.
16. Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции // Філософія політики... — С. 163—182.
17. Там же... — С. 163—182.
18. Там же. — 239 с.
19. Там же. — 239 с.
20. Там же. — 239 с.
21. Там же. — 239 с.
22. Там же. — 239 с.
23. Там же. — 239 с.
24. Там же. — 239 с.
25. Там же. — 239 с.
26. Лібералізм... — 712 с.
27. Бек У. Влада і котрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / Ульріх Бек ; пер. з нім. О. Юдіна. — К. : Ніка-центр, 2011. — 408 с.
28. Там само. — 408 с.
29. Там само. — 408 с.
30. Там само. — 408 с.

**Yu. Kovbasyuk,  
P. Petrovskyi**

#### **RATIONAL LIBERALISM OF LUDWIG VON MISES IN THE DISCOURSE ON UKRAINIAN STATE-FORMATION**

**Peculiarities of the discourse on Ukrainian state-formation as a constant language communication to discuss current problems are revealed and prospects and ways of development of society and the state are defined. The paper grounds the important role of rational ideas of liberal L. v. Mises for the modern understanding of the social values of freedom, private ownership institute, human rights and justice, the necessity of limitation of the social function of the state and the recognition of foundations of democracy.**

**Key words:** discourse of Ukrainian state-formation, liberalism, rational ideas of liberalism, liberalism about the social function of the state, three major milestones concerning attitude toward liberalism in the national discourse of the state-formation.

УДК 35.08:352/354(4)(4–01)

В. Загорський

## КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ

Розглянуто теоретичні та прикладні аспекти кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування. Обґрунтовано комплекс заходів: із модернізації змісту, форм і методів навчання; із орієнтації освітнього процесу на надання спеціальних знань, формування компетенцій, необхідних для виконання управлінської роботи в органах місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування та в інших службах і організаціях.

**Ключові слова:** зміст, форми і методи навчання, кадрове забезпечення, компетенції, модернізація, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, система місцевого та регіонального врядування, демократичне врядування.

Кардинальні зміни у всіх сферах суспільного життя України суттєво впливають на всі державні та недержавні політичні, управлінські та громадські інституції, які становлять головний механізм забезпечення керованості суспільства, визначають його здатність або нездатність протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Саме це актуалізує необхідність проведення комплексу системних реформ для модернізації українського суспільства, забезпечення поступу країни як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальної стабільності, культури та демократії. Модернізаційне реформування публічного управління в напрямі наближення його до світових стандартів актуалізує, зокрема, такі питання, як розроблення та реалізація нових моделей публічного управління та вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [1].

Сучасна глобалізована дійсність обумовлює і потребує нових змін, стратегій, якості управління всіма сферами суспільства – економічною, політичною, інформаційною, екологічною, культурною тощо. Формується потреба в нових моделях, принципах управління – децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних і таких, що поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи і нових форм колективної і особистої відповідальності. За таких обставин на усіх рівнях управління мають бути високопрофесійні, креативні, нетривіально мислячі, енергійні люди, які здатні очолити складні процеси перетворень і спрямувати поетапні кроки змін у пріоритетних напрямках нарощування потенціалу управлінських інституцій. Саме тому особистісний і професійний розвиток посадових осіб органів місцевого самоврядування є запорукою належного кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей.

Проблемам адміністративно-територіального устрою, організації публічної влади, зокрема аналізу європейських моделей місцевого та регіонального врядування присвячені численні наукові дослідження вчених в галузі наук

“Державне управління”, таких як: О. Батанов, Р. Безсмертний, В. Борденюк, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Лесечко, П. Надолішний, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Пухтинський, С. Саханенко, В. Яцуба та інших.

Дослідження моделей публічного управління на місцевому та регіональному рівнях, висвітлення питань вдосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування шляхом імплементації нових підходів і принципів навчання, удосконалення змісту і методів підготовки у Національній академії державного управління при Президентові України (далі – Академія) з метою належного кадрового забезпечення реалізації комплексу системних реформ з модернізації українського суспільства актуалізовані у працях сучасних вчених із проблем державного управління, менеджменту, управління людськими ресурсами, андрагогіки, організаційної поведінки, соціальної психології та соціології організацій, зокрема: Г. Атаманчука, В. Бодрова, О. Віханського, Р. Дафта, С. Змейова, В. Князева, А. Колодій, А. Лобанова, А. Ліпенцева, В. Нанівської, П. Надолішного, А. Наумова, А. Пригожина, Дж. Пфедфера, С. Роббінза, С. Сьоміна, А. Тофлера, М. Удальцової, Ф. Фукуями, Е. Шайна, П. Шевчука.

У роботах Ю. Ковбасюка, В. Гошовської, В. Загорського, В. Лугового, О. Поважного, І. Розпугенка ґрунтовно досліджено широке коло теоретико-методологічних та прикладних питань професійної підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема досліджено і визначено основні підходи і тенденції, принципи створення і розвитку загальнонаціональної системи професійної підготовки управлінських кадрів, визначено шляхи та механізми підвищення ефективності навчального процесу та використання новітніх вітчизняних і світових освітньо-професійних досягнень, удосконалення управління навчанням державних службовців; внесено науково обґрунтовані пропозиції щодо творчого використання в сучасних умовах історичного досвіду підготовки керівних кадрів України, впроваджено рекомендації і пропозиції стосовно вдосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів [2].

Успішність модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей значною мірою залежить від належного її кадрового забезпечення. Сучасна європейська практика реформування систем місцевого та регіонального управління на засадах демократичного врядування у країнах сталої демократії доводить необхідність при підготовці управлінських кадрів формування відповідного рівня компетенцій та розвитку організаційної культури установ. Завдяки цьому стає можливою успішна модернізація української системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей та стандартів. Саме проблема підготовки кадрів, спроможних вивести місцеве та регіональне врядування в Україні на рівень сучасних європейських стандартів, є предметом цієї статті, яка має на меті дослідженні концептуальних, методологічних та методичних аспектів удосконалення підготовки управлінців у Національній академії державного управління при Президентові України для кадрового забезпечення модернізації системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей.

Важливою складовою кадрового забезпечення модернізації системи місцевого та регіонального врядування є “підготовка високопрофесійних, ініціативних, відповідальних кадрів, здатних осучаснити діяльність органів державної влади та

органів місцевого самоврядування, компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології” [3]. Саме це визначено “Концепцією реформування Національної академії державного управління при Президенті України” основним завданням Академії, як головного державного вищого навчального закладу із підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [4].

Розроблені Львівським регіональним інститутом державного управління при Президенті України (далі – Інститут) Концепція освітньої діяльності з підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальністю 8.15010009 “Місцеве самоврядування” та відповідний стандарт вищої освіти у відповідності до завдань Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, схваленої Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р., та Концепції реформування Національної академії державного управління при Президенті України, затвердженої Указом Президента України № 1110/2011 від 09.12.2011 р. та орієнтовані на надання освітніх послуг службовцям, що працюють в органах місцевої виконавчої влади, посадовим і виборним особам місцевого самоврядування, керівникам комунальних служб та підприємств, представникам громадських організацій. У зазначеній програмі підготовки реалізовані завдання Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. у частині:

- модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління;

- орієнтації освітнього процесу на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою;

- формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців [5].

У програмі підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальністю 8.15010009 “Місцеве самоврядування” також реалізовані завдання щодо вдосконалення змісту, форм, методів, засобів навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, передбачені Концепцією реформування Національної академії державного управління при Президенті України, зокрема:

- переорієнтування змісту навчальних програм на основі функціонального, особистісного і компетентнісного підходів;

- забезпечення оптимального поєднання навчального процесу з підготовки фахівців у галузі знань “Державне управління” з фундаментальними та прикладними науковими дослідженнями з проблем державного управління;

- застосування сучасних інтерактивних форм навчального процесу (тренінги, “мозкові атаки”, ділові ігри тощо);

- започаткування викладання авторських курсів авторитетними вітчизняними та іноземними політиками, державними діячами, вченими та експертами;

- посилення зв’язку навчального процесу з практикою державного управління, вдосконалення організації стажування слухачів та викладачів у відповідних державних органах, провідних навчальних і наукових центрах України та інших держав;

- посилення вимог до оцінювання і контролю успішності навчання слухачів, а також роботи викладачів, зокрема з використання сучасних моделей навчання [6].

Загалом, підготовка фахівців за зазначеною програмою спрямована на інтелектуально-кадрове забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування, оскільки розвиток місцевого самоврядування є фактором демократизації суспільного життя та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. Місією програми підготовки за спеціальністю 8.15010009 “Місцеве самоврядування” є професійна підготовка висококваліфікованих відповідальних кадрів для місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам в суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів. Тому предметом цієї практично-орієнтованої програми є вивчення місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади з метою досягнення цілей і завдань держави через діяльність органів місцевого самоврядування з урахуванням його політичних, економічних, соціальних, правових, організаційних, фінансових та інших аспектів. Практична зорієнтованість програми чітко простежується в переліку дисципліни навчального плану підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010009 “Місцеве самоврядування” (рис. 1).

| Назва дисципліни (за навчальним планом)             |                                                         |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Нормативна частина                                  | Варіативна складова                                     |
|                                                     | Спеціалізація                                           |
|                                                     | <i>“Організація місцевого самоврядування”</i>           |
| Історія українського державотворення                | Діловодство в органах місцевого                         |
| Публічне управління                                 | самоврядування                                          |
| Основи права в управлінні                           | Контролінг в системі місцевого                          |
| Політика і управління                               | самоврядування                                          |
| Економіка і фінанси                                 | Планування розвитку територіальної громади              |
| Державна політика в соціогуманітарній сфері         | Організація надання послуг населенню                    |
| Комунікації в публічному управлінні                 | Моделювання управлінських рішень в конкретних ситуаціях |
| Загальні засади місцевого самоврядування в Україні  | Спеціалізація                                           |
| Система місцевого самоврядування                    | <i>“Місцеве господарювання”</i>                         |
| Виборча система на місцевому рівні                  | Концептуальне проектування розвитку                     |
| Основи муніципального менеджменту                   | Місцевий економічний розвиток громади                   |
| Ресурсний потенціал територіальної громади          | Управління комунальною власністю                        |
| Кадрова політика в системі місцевого самоврядування | Управління місцевими фінансами та бюджетування,         |
| Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах         | Управління місцевими програмами та проектами            |

**Рис. 1. Дисципліни навчального плану підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010009 “Місцеве самоврядування”**

Опанування програми дасть змогу випускникам, зокрема, розробляти та організовувати впровадження управлінських рішень щодо підвищення ефективності реалізації функцій та повноважень органів місцевого самоврядування; розробляти пропозиції щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування на основі виявлених ознак її недосконалості за результатами

вивчення та аналізу ефективності чинних нормативно-правових документів, існуючої практики регулювання суспільних відносин та досвіду зарубіжних країн; розробляти та впроваджувати нормативні документи, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, структурного підрозділу (статут територіальної громади, регламент ради, положення про постійні комісії тощо); упроваджувати методи удосконалення організаційної складової виборчого процесу на місцевому рівні; оволодіти методами та механізмами надання управлінських послуг, публічно-приватного партнерства тощо.

Відповідно до Ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, викладання лекційних годин за програмою підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010009 “Місьцеве самоврядування” планується здійснювати на 71% докторами наук, професорами; на 26% – кандидатами наук, доцентами; на 3% – особами без наукового ступеня.

Для забезпечення якісної підготовки фахівців, зокрема магістрів за спеціальністю “Місьцеве самоврядування”, особлива увага в Інституті приділяється методичному та інформаційному забезпеченням навчального процесу. Для цього проводиться глибокий аналіз вимог до посадових обов’язків майбутніх слухачів, їхніх практичних потреб із вирішення прикладних проблем їхньої діяльності з врахуванням реалій на сьогодні (як внутрішніх, так і зовнішніх). Головною метою методичної роботи є забезпечення максимальної ефективності усіх методів та форм навчання. Для цього використовується широка палітра дидактичних та андрагогічних методик. В Інституті протягом останніх років функціонує Семінар викладацької майстерності. Під час семінару відбувається не лише ознайомлення із лекторськими технологіями, обмін досвідом провідних викладачів та тренерів (професійних та практиків, що працюють в органах державної влади чи місцевого самоврядування) із викладачами молодшої генерації, але і освоєння новітніх методів викладання.

Значний позитивний вплив на забезпечення надання Інститутом якісних освітніх послуг має:

- практика опитування органів влади щодо актуальних питань, яким потрібно приділити увагу під час навчання, стажування слухачів Інституту та у підготовці магістерських досліджень;

- сприяння закордонному стажуванню науково-педагогічних працівників Інституту та їх залученню до проведення навчальних занять і наукових заходів у закордонних навчальних закладах і установах;

- оновлення навчальних програм підготовки магістрів спільно з відповідними кафедрами Академії та регіональних інститутів з метою уніфікації нормативної частини освітньо-професійної програми;

- вивчення освітніх потреб державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом проведення консультацій з керівництвом місцевих урядів восьми областей, які є у сфері впливу Інституту;

- удосконалення роботи “Школи викладацької майстерності”, котра скерована на створення висококваліфікованого корпусу лекторів, які володітимуть інтерактивними навчальними технологіями та умінями працювати з цільовими групами системи підвищення кваліфікації управлінців-посадовців;

- розширення технологій дистанційного навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Західного регіону України;

– розробки спільно з обласними центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації Західного регіону України серії методичних видань з питань підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– проведення виїзних занять для слухачів системи підвищення кваліфікації з найбільш актуальних питань державотворення в обласних центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації Західного регіону України професорсько-викладацьким складом Інституту.

Важливою складовою належного кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування є науковий супровід навчального процесу. За цього навчальний процес із підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування необхідно максимально повно інтегрувати в діяльність Інституту, спрямовану на теоретичне та прикладне вирішення завдань щодо реалізації стратегії модернізації системи державного управління та місцевого самоврядування, підготовки науково-обґрунтованих програм та рекомендацій щодо кадрового забезпечення регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування. Крім того, наукова та освітня діяльність Інституту своєю чергою, має бути максимально інтегрованою в діяльність системи місцевого та регіонального врядування. У цьому напрямі нагальними завданнями, зокрема, є:

– підвищення ефективності наукових досліджень із проблем модернізації системи місцевого та регіонального врядування, його кадрового забезпечення, зокрема шляхом налагодження чіткої системи планування, експертизи, контролю за якістю та впровадження результатів таких досліджень;

– зосередження уваги на прикладних аспектах реформування інституційних основ та визначення ціннісних орієнтирів державної політики і врядування;

– провадження всебічних досліджень демократичного врядування в посткризовий період;

– запровадження практики презентацій результатів науково-дослідної роботи представникам державного управління, місцевого самоврядування, бізнесу та громадських організацій;

– ширше використання можливостей Інституту для проведення консультацій, тематичних круглих столів, семінарів за участю представників органів місцевого та регіонального врядування, інститутів громадянського суспільства;

– розширення практики здійснення за зверненнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування експертної оцінки проектів рішень стосовно можливого впливу на суспільно-політичну ситуацію в державі та відповідних регіонах;

– ширше залучення науковців Інституту до складу робочих груп, громадських колегій, науково-експертних рад тощо з метою напрацювання пропозицій щодо вдосконалення системи місцевого та регіонального врядування, його кадрового забезпечення;

– створення банку даних консультаційних та експертних послуг, які можуть надаватись кафедрами та підрозділами Інституту та налагодження ефективної комунікації Інституту з потенційними споживачами послуг;

– сприяння подальшому розвитку та вдосконаленню практики проведення методологічних семінарів із питань демократичного врядування;

– залучення науковців Інституту до розробки профілів компетенції для категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та програм іспитів (тестів) для кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців;

– узгодження тем дисертаційних досліджень та науково-дослідних робіт із пріоритетами та стратегіями місцевого та регіонального розвитку;

– використання у викладанні навчальних дисциплін монографічних та дисертаційних робіт, наукових статей та інших наукових продуктів, виконаних у Інституті, НАДУ та її регіональних інститутах.

Освоєння європейського досвіду місцевого та регіонального врядування є невід’ємною частиною підготовки фахівців, спроможних здійснювати управління на рівні європейських стандартів. Для цього необхідно:

– поглибити вивчення та адаптація зарубіжного досвіду аудиту результативності та ефективності демократичного врядування на регіональному та місцевому рівнях;

– розширити співпрацю з закордонними інституціями з метою вивчення зарубіжного досвіду реформування врядування та публічного адміністрування;

– провести дослідження успішних європейських управлінських практик та на їх основі розробити сучасні дидактичні інструменти, зокрема для програм підготовки магістрів з місцевого самоврядування;

– розширити можливостей для проходження стажувань слухачів Інституту в органах державного управління, місцевого самоврядування країн ЄС;

– розробити та впровадити міжнародні проекти щодо нових академічних програм, нових інтенсивних тренінгових програм тощо.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене зазначимо, що для належного кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування необхідно забезпечити у фаховій підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації управлінців формування відповідного рівня знань та компетенцій. Якість підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) фахівців, зокрема за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальністю “Місьцеве самоврядування”, їх спроможність розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам в суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів досягається шляхом представленого комплексу заходів: з модернізації змісту, форм і методів навчання з урахуванням специфіки місцевого та регіонального врядування; з орієнтації освітнього процесу на надання спеціальних знань, формування вмінь (компетенцій), необхідних для виконання управлінської роботи в органах місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, в комунальних службах та на підприємствах і в громадських організаціях.

### **Література**

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — С. 20.

2. Теоретико-методологічне обґрунтування та практичне запровадження системи підготовки фахівців в освітній і науковій галузях “Державне управління” (аналітичний опис циклу робіт) [Текст] / кол. авт. Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, В. С. Загорський [та ін.]. — К. ; Львів : НАДУ ; ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 44.

3. Концепція реформування Національної академії державного управління при Президенті України [Електронний ресурс] : затверджена Указом Президента України № 1110/2011 від 09.12.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1110/2011>.

4. Там само.

5. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : схвалено Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

6. Концепція реформування Національної академії державного управління при Президенті України...

**V. Zahorskyi**

#### **STAFFING PROCESS OF MODERNIZATION OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE ON THE BASIS OF EUROPEAN MODELS ADAPTATION**

**Theoretical and practical aspects of staffing process modernization of local and regional governance in Ukraine are considered. The set of measures concerning: modernization of the content, forms and methods of training, orientation of the educational process to provide specialized knowledge, formation of competencies required to perform administrative work in local executive authorities, local self-government bodies and other services and organizations, are substantiated.**

**Key words: content, forms and methods of training, staffing, competence, modernization, training, retraining and upgrading, system of local and regional governance, democratic governance.**

А. Ліпенцев

## РОЗВИТОК ЛІДЕРСТВА В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ НАДАННЯ ЯКІСНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Досліджено основні теоретичні підходи та методологічні аспекти лідерства щодо забезпечення клієнтоорієнтованості організації (надання якісних послуг). Здійснено аналіз тенденцій щодо напрямків реалізації концепції New Public Governanse та підходу сервіс-домінуючої публічної служби, де громадянин (клієнт) виступає “соопродюсером послуг” (Public) Service-Dominant Approach& The Citizen as a Coproducer (С. Осборн) у контексті сучасної теорії “маркетинг 3.0” (Ф. Коттлер). Узагальнено та адаптовано досвід розвитку лідерства у структурах публічної служби Канади, зорієнтованих на надання послуг. У контексті завдань модернізації України розроблено характеристики та аспекти розвитку лідерства та формування сервісної організаційної культури в органах публічної влади для забезпечення якості адміністративних послуг.

Ключові слова: “нове публічне управління”, сервіс-домінуюча публічна служба, громадянин як соопродюсер публічних послуг, “маркетинг 3.0”, “аттракт-функція”, характеристики клієнтоорієнтованої організації, феномен лідерства, нові ролі лідера, класифікація стилів лідерства на засадах концепції емоційного інтелекту, теорії та концепції: “лідера служителя”, “емоційного лідерства”, “двигуна лідерства”, “креативного лідерства”, “лідера, котрий навчається”, “екологічного лідерства”, “трансформаційного лідерства”, “резонансного лідерства” та “емерджентного лідерства”, всестороння модель лідерства Г. Юкла, модель розвитку лідерства “Service Ontario”, емоційна залученність “включенність” персоналу (employee engagement), “ключові компетентності лідерства” публічної служби Канади, основні характеристики лідерства для забезпечення якості адміністративних послуг (клієнтоорієнтованості організації), формування клієнтоорієнтованої культури органів публічної влади.

Нагальність реалізації завдань “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки” [1] обумовлює потребу у дослідженні теоретико-методологічних засад та прикладних аспектів розвитку лідерства і підвищення ефективності HRM процесів у органах публічної влади для переорієнтації діяльності державних службовців на надання якісних послуг громадянам [2]. Успішність здійснення реформ в Україні в багатьох аспектах залежить від здатності керівників у державних установах та організаціях різних форм власності здійснювати управлінське лідерство та створити організаційне середовище для формування та підтримки організаційної поведінки яка дасть змогу забезпечити високу якість адміністративних послуг.

Феномен лідерства в організації у свій час досліджували: І. Адізес, Б. Басс, О. Виханський, Р. Дафт, Д. Коттер, М. Мескон, А. Наумов, С. Роббинс, Ф. Тейлор, С. Филонович, Е. Яхонтова, Г. Юккл та інші, а також до вивчення питань лідерства на державній службі долучались Л. Бізо, Є. Барань, І. Ібрагімова, М. Їжа, В. Князев, О. Кікоть, Н. Нижник, Л. Пашко, Т. Федорів, В. Малиновський та інші. Потрібно зазначити, що перші системні кроки з актуалізації проблематики розвитку лідерства у органах публічної влади на теоретико-методологічному рівні було зроблено у 2005 р. у Національній академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ, Академія). Для підготовки магістрів із управління суспільним розвитком у НАДУ та регіональних інститутах Академії – напрям 1501 “Державне управління”, за заочно-

дистанційною формою навчання, було розроблено навчальний курс, дидактичні матеріали та започатковано викладання навчального курсу “Корпоративна політика та лідерство” [3]. Із 2008 р. авторський навчальний курс “Паблік Менеджмент: організаційна культура та лідерство” розроблено і впроваджено у навчальний процес з підготовки магістрів державного управління у Львівському регіональному інституті державного управління НАДУ (далі – ЛРІДУ НАДУ, Інститут) за заочною та денною формами навчання (розробник доц. А. Ліпенцев). Із 2009 р. для підвищення кваліфікації керівників органів публічної влади у центрі підвищення кваліфікації ЛРІДУ НАДУ для керівників органів публічної влади восьми західних областей України. проводиться 2-х денний семінар-тренінг за темою: “Менеджмент та лідерство в управлінні органами публічної влади”. Ця навчальна програма у 2010 р. з високою оцінкою проходила евалюацію експертами ЄС за проектом TWINING. З 2009 р. у межах Щорічної науково-практичної конференції ЛРІДУ НАДУ за міжнародною участю запроваджено секцію за тематикою: “Лідерство та сучасні HR технології”, яка є вже визнаною площадкою для обговорення актуальних питань для науковців зацікавлених у даній проблематиці.

Нацдержслужбою України з 2010 – 2011 рр. реалізується Програма розвитку лідерства, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої – другої категорії” № 728 від 25.08.2010 р. Нацдержслужбою України та Школою вищого корпусу державної служби протягом 2011 – 2013 року було розроблено навчальну програму і забезпечено навчання державних службовців I – II категорії посад. У вересні 2011 р. у м. Одесі Нацдержслужбою України було проведено Щорічні Решельєвські читання за темою: “Лідерство в державному управлінні” [4]. У 2012 р. групою розробників Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів за підтримкою проекту CIDE “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні” було підготовано посібник “Розвиток лідерства” [5]. А у 2013 р. питання лідерства у системі державної служби було розглянуто у двотомному підручнику “Державна служба”, виданому авторським колективом НАДУ за редакцією проф. Ю. Ковбасюка, проф. О. Оболенського та проф. С. Сergyгіна [6].

Але у зв’язку із завданнями переорієнтації діяльності органів публічної влади на надання послуг громадянам та створенням системи центрів надання адміністративних послуг актуалізовується потреба у дослідженнях теоретико-методологічних аспектів здійснення лідерства для надання якісних адміністративних послуг, а також вивчення успішних практик розвитку лідерства і формування організаційної культури у сервісних структурах публічних служб країн сталої демократії.

Мета статті полягає у дослідженні теоретико-методологічних аспектів розвитку лідерства у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг та формування клієнтоорієнтованої організаційної культури в органах публічної влади, а також узагальнення досвіду розвитку лідерства у структурах публічної служби Канади, зорієнтованих на надання адміністративних послуг.

Феномен лідерства привертав увагу з давніх часів, але початок систематичного та цілеспрямованого вивчення лідерства відносять до часів появи досліджень Ф. Тейлора [7]. Незважаючи на надзвичайно велику кількість досліджень, не існує єдиної думки щодо того, що таке лідерство і як би воно мало вивчатись.

Наведемо деякі з визначень поняття “лідерство”:

- ведуча роль окремої особистості або соціальної групи, обумовлене більш ефективними результатами діяльності [8];

- це здатність чинити вплив на окремих осіб і групи, направляючи їх зусилля на досягнення цілей організації [9];

- процес впливу, під час якого індивіди своїми діями сприяють просуванню групи до загальної мети [10];

- це процес впливу і підтримки індивідом інших людей, спрямованих на досягнення цілей [11];

– взаємовідносини між лідером та членами групи, які здійснюють вплив один на одного і прагнуть спільно до реальних змін і досягнення результатів, які відображають спільні цілі [12];

– взаємодія між членами групи. Лідери – це люди, чиї дії впливають на поведінку інших людей у більшій степені, ніж дії інших людей впливають на них самих [13].

Лідерство – це тип управлінської взаємодії (в даному випадку між лідером і послідовниками), заснований на найбільш ефективному для цієї ситуації поєднанні різних джерел влади і спрямований на спонукання людей до досягнення загальних цілей. З цього й інших визначень лідерства видно, що лідерство є функцією лідера, послідовників і ситуаційних змінних.

Наведені визначення не мають на увазі передумови лідерства тільки для якогось певного типу організацій. Йдеться про взаємодію або взаємовплив між людьми у рамках будь-якого виду діяльності (державна установа, освіта, охорона здоров'я бізнес-компанія тощо), а не тільки в політичних процесах. Важливо також відмітити, що управлінська взаємодія типу “лідер – послідовник” не обов’язково припускає його ієрархічну сутність, як це має місце у разі відносин “начальник – підлеглий”. Лідерство, як і влада, – це потенціал наявний у людини [14].

Узагальнюючи вищенаведене, ми погодимось з авторами [15], які вважають, що поняття “лідерство” використовується у двох основних значеннях. З одного боку, лідерство – це позиція. З іншого боку, лідерство – це процес взаємодії між лідером і послідовниками. Звідси виникають два визначення лідерства. Позиційне визначення: лідерство – це виділене становище особистості або соціальної групи, яке визначається більш ефективними результатами діяльності. Динамічне визначення: лідерство – це процес залучення послідовників у діяльність щодо вирішення завдань, що представляються значущими для лідера.

Виділяють також “управлінське лідерство” (*managerial leadership*) – це особливі відносини між керівником організації (або керівниками підрозділів) та підлеглими, у результаті яких полегшується або ускладнюється виконання посадових обов’язків кожним із учасників [16]. Управлінський лідер – індивід, який гармонійно поєднує у собі лідерські та менеджерські якості [17].

Добре ілюструє сутність феномена лідерства спроба Г. Юкла [18] концептуально упорядкувати у формі всесторонньої (*холістичної*) графічної моделі основні фактори, які впливають на ефективність лідерства, а саме: риси і навички лідера; поведінка лідера; типи влади лідера; екзогенні ситуаційні фактори; вхідні фактори; кінцеві результати (рис. 1).

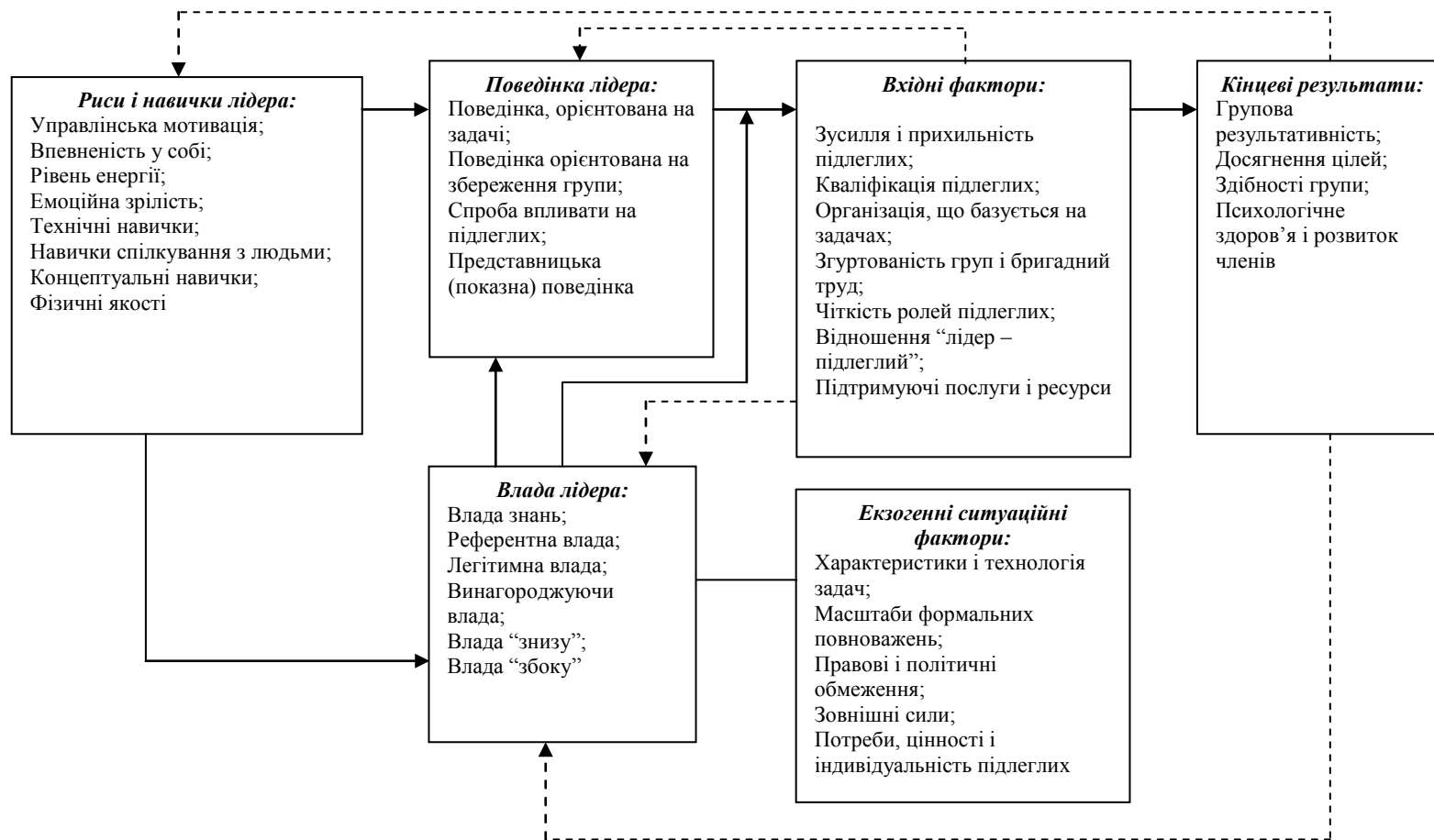


Рис. 1. Всестороння модель Юкла

У контексті реалізації завдань Стратегії державної кадрової політики Національним агентством України з питань державної служби підготовлено методичні рекомендації [19], де фактично вперше в історії державного управління в Україні у офіційному документі, виданому центральним органом виконавчої влади з'явилося визначення поняття “лідерство” та сформульовано рекомендації щодо поведінки керівника для здійснення лідерства у органах публічної влади. А саме: лідерство визначається як “здатність керувати і заохочувати колег, підлеглих і партнерів діяти для досягнення цілей” [20]. Відповідно до вимог вищенаведених методичних рекомендацій, лідер:

1. Передбачає майбутні події і спільно з колегами, підлеглими та зацікавленими сторонами розробляє стратегію для запобігання майбутнім проблемам.

2. Повідомляє своє бачення колегам та підлеглим, щоб виробити натхнення, ентузіазм і прихильність місії колективу.

3. Використовує власний ентузіазм для того, щоб вести інших до досягнення результатів.

4. Демонструє розуміння повної картини і продовжує збирати інформацію для розширення власних уявлень (знань).

5. Готує свій підрозділ до змін.

6. Допмагає підлеглим прийняти зміни, впливаючи на їх сприйняття і використовуючи підтримку інших.

7. Змінює власні управлінські підходи залежно від ситуації.

8. Створює індивідуальні спеціальні завдання для розвитку інших, організовує робочі ситуації з метою ефективно підвищити знання, уміння і навички підлеглих.

9. Швидше дає можливість підлеглим самим вирішити проблему, аніж просто сам приймає рішення за них.

10. Виражає свої почуття і переконання – з одного боку сміливо, і, з іншого боку, зважаючи на почуття і переконання інших людей.

Стратегічні завдання підвищення якості адміністративних послуг вимагають впровадження до процесів управління органами публічної влади сучасних підходів та методів, що дозволяють забезпечити адекватне задоволення потреб людини, соціальних груп і суспільства загалом, з урахуванням раціонального використання наявних ресурсів.

Доцільно зазначити, що авторитетні дослідники теорії організації відзначають, що у будь-якої ділової організації є три взаємопов'язані генеральні цінності: 1) керованість; 2) клієнтоорієнтованість (клієнтність); 3) інноваційність. Клієнтоорієнтованість організації (*як генеральна цінність*) це її відповідність потребам, тенденціям ринку, привабливість її продуктів та послуг для клієнтів [21]. У контексті стратегій модернізації державного управління, підходів Паблік Менеджмент та Нового Публічного врядування вважаємо за доцільне зробити спробу екстраполяції ідей проф. А. Пригожина, а також інших підходів теорії організації для вироблення оригінального підходу до здійснення керівництва органами публічної влади, якій дозволить гідно відповідати на виклики глобалізованого світу та турбулентного зовнішнього організаційного середовища.

Вивчення сучасних досліджень питань клієнтоорієнтованості організацій державного та приватного сектора дало нам змогу з'ясувати, що клієнтоорієнтованість організації визначають [22] як стратегію роботи, спрямовану

на формування доданої цінності пропозиції (продукта або послуги) за рахунок здатності врахувати індивідуальні, зокрема і нестандартні потреби та уподобання кожного клієнта, створюючи за цього позитивний емоційний досвід спілкування. Більшість дослідників називають такі характеристики клієнтоорієнтованої організації: клієнт отримує більше, ніж очікував; індивідуальний підхід, робота з конкретною ситуацією, сервіс як консалтинг; особиста увага до клієнта, прояв особистої турботи з боку співробітників; гнучкість (вихід за рамки формального ставлення); простота у наданні послуг; швидкість обслуговування, оперативність [23, 24]. Професор А. Пригожин вважає, що ефективно розгорнути організацію у бік клієнта можна тільки повністю, включаючи всі її ієрархічні рівні. Для позначення здатності організації зацікавлювати клієнтів у співпраці з нею А. Пригожин ввів до наукового обігу поняття “аттракт-функція організації”. На його думку, це результуюча дія всієї діяльності організації з погляду споживачів та партнерів тобто, привабливість організації загалом. “Аттракт-функція” набагато ширше ніж “клієнтоорієнтованість”, до неї зараховують іміджеві та репутаційні аспекти діяльності організації, її організаційну культуру, суб’єктивні та об’єктивні характеристики, відносини не тільки з клієнтами, але і з партнерами.

“Клієнтоорієнтованість”, за А. Пригожиним, це окремий випадок аттракт-функції організації, що означає суб’єктивну спрямованість керівництва, управлінських структур, фронт-персоналу на покращення відносин із клієнтами, на закріплення та розвиток клієнтської бази [25].

Практика засвідчує, що клієнтоорієнтованість повинна бути не просто “технікою”, а особистісною установкою, основою організаційної поведінки співробітників. Тільки тоді вони будуть повною мірою проявляти ті якості, які необхідні. Недостатньо вимовити “по інструкції” фразу: “чим я можу бути Вам корисний”, потрібно, щоб співробітник дійсно прагнув допомогти клієнту (*споживачу послуг*), зробити для нього максимум можливого.

Досвід сфери матеріального виробництва та функціонування традиційних адміністративних (*бюрократичних*) структур демонструє, що саме застосування стандартів дозволяє (*у ретроспективі*) істотно підвищити рівень якості та керованості. Тому керівники організацій, що прагнуть стати клієнтоорієнтованими, достатньо часто зорієнтовані на розробку та імплементацію стандартів (якості, обслуговування, вітання і прощання, розмови по телефону тощо). Але необхідно розуміти, що стандартизація добре працює там, де ми маємо справу з чимось масовим, однотипним. А орієнтація на клієнтоорієнтованість передбачає сприймання кожного клієнта (*споживача послуг*) як унікального та прагнення задовільнити індивідуальні і нестандартні потреби і запити. Викладене не означає, що потрібно відмовитися від стандартів взагалі. Важливо розуміти, що стандарти задають лише мінімальну планку якості сервісу, а все інше забезпечується за рахунок індивідуалізації.

Клієнтоорієнтована організація потребує мислячих співробітників, здатних аналізувати ситуацію, знаходити неочевидні рішення і діяти самостійно. Це вимагає певних навичок і вмінь. Для керівника важливі такі навички, як стратегічне мислення, вміння делегувати обов’язки і права, забезпечувати розвиваючий зворотний зв’язок. Він повинен вміти встановлювати контакти, виявляти потреби, управляти відносинами, вирішувати конфліктні ситуації [26].

У цьому контексті для вироблення підходів до здійснення лідерства для підвищення якості адміністративних послуг в органах публічної влади є корисним

вивчення аспектів маркетингу послуг, що створює умови для виявлення вимог споживачів та визначення можливостей їх задоволення. Технології “нової хвилі” дають споживачам можливість стати учасниками процесів створення послуг “професійними споживачами”, а гуру маркетингу Ф. Котлер констатував у 2010 р. [27] появу нової маркетингової концепції – “маркетингу 3.0”.

Ці напрацювання добре корелюються з напрямками модернізації сучасного державного управління, а саме концепцією “*нового публічного врядування*”, обґрунтовану С. Осборном, а також підходом сервіс-домінуючої публічної служби, де громадянин (клієнт) є “соопродюсером послуг” [28]. Наведені тренди та порівняння задають практикам державного управління чіткі орієнтири щодо можливостей перенесення у прикладну площину цих концептуальних підходів (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Напрямки розвитку маркетингу адміністративних послуг у контексті концепцій “маркетингу 3.0” та концепції “нового публічного врядування” [29, 30]**

| № з/п | Вид діяльності              | Діюча маркетингова концепція                                | Маркетингова концепція 3.0          | Нове публічне врядування New Public Governance                                                                                                   |
|-------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | Управління послугою/товаром | Чотири Р (продукт, ціна, просування, місце)                 | Спільна творчість                   | Якісні адміністративні послуги-продукт співпраці держави і недержавних акторів.                                                                  |
| 2     | Управління споживачем       | STP (сегментація, вибір цільового сегмента, позиціонування) | Сприяння співтовариствам споживачів | Спільна творчість громадян, організацій громадянського суспільства, бізнесу та органів публічної влади, зокрема і через “технології нової хвилі” |

Маркетингова концепція 3.0 пропонує практикам сфери публічного управління принципово нові інструменти, які дозволяють державним організаціям різних країн, що надають послуги, ефективно функціонувати в умовах невизначеного і турбулентного зовнішнього середовища. Головна ідея полягає у акцентах на *спільній і творчій співпраці споживачів і службовців* органів публічної влади щодо покращення якості адміністративних послуг.

Враховуючи сучасні тренди залучення основних стейкхолдерів до процесів вироблення послуг, однією з концептуальних засад розвитку публічних органів влади та сервісних організацій у багатьох країнах світу визнано орієнтиром на формування засад організації що навчається. Організація, що навчається – це організація, яка створює, придбає, передає і зберігає знання. Вона здатна успішно змінювати форми своєї поведінки, що відображають нові знання або проекти. Термін, введений в ужиток П. Сенге (P. Senge).

Організація, що навчається з’являється там, де людські ресурси і талант стають найбільш важливим чинником продуктивності і метою інвестицій. Зазвичай це відбувається в тих випадках, коли гнучкість стає ключовим словом. І тоді управління змінами стає найважливішою метою управління і менеджменту. П. Сенге визначає організацію, що навчається, як місце, “в якому люди постійно розширюють свої можливості створення результатів, до яких вони насправді прагнуть, в якому

виросшуються нові широкомасштабні способи мислення, в якому люди постійно вчатьсЯ тому, як вчитися разом”. Це передбачає підхід до управління, який поєднує системне мислення, спільну роботу і командне навчання

Такі організації, як правило, гнучкіші, адаптивні, і мають продуктивні якості, важливі в період стрімких змін. Визначальними для створення організації, що навчається, П. Сенге вважає нові ролі лідера, а саме: лідер як дизайнер, лідер як служитель, лідер як вчитель [31]. Найголовніше завдання лідера в організації, що навчається, – створення творчої (креативної) напруги, яка виникає з чіткого усвідомлення того, чого ми хочемо досягти, нашого бачення перспективи, нашої “мрії”, – і правди про тих, де ми знаходимося зараз, нашого реального стану справ. Розрив між цими двома положеннями і породжує природне напруження [32]. Лідерство у наступних працях П. Сенге розглядається як здатність певного співтовариства (*лідерів*) визначати своє майбутнє і передусім підтримувати процес необхідних для цього змін. До основних джерел лідерства П. Сенге із співавторами [33] зараховують здатність підтримувати творчу напругу і енергію, які виникають, коли люди говорять правду і доносять до оточуючих своє уявлення про майбутнє і розуміння сьогодення. У будь-якій організації багато лідерів, тому що на різних рівнях ієрархії можна знайти тих, хто відіграє вирішальну роль у створенні і підтримці творчої напруги, для майбутнього організації важлива поведінка багатьох людей, які займають різні посади. Виділяють такі типи лідерів: 1) лідерів – лінійних менеджерів; 2) лідерів, або тих хто створює громадську думку; 3) лідерів-адміністраторів – вони взаємно доповнюють один одного. Ні один із них не може діяти ефективно без участі лідерів інших типів. Свій підхід до вивчення лідерства П. Сенге та його колеги назвали “екологічним”, тому що він висвітлює взаємодію різних вчинків лідерів та існуючих в організації інших сил. За цього лідерство розглядається як системне явище, що невід’ємне від контексту, так що лідерство та процеси змін є двома сторонами однієї медалі [34].

Актуальною для формування системи якісного надання послуг у сучасних українських органах публічної влади є концепція “двигуна лідерства” Н. Тічі [35]. За дослідженнями Н. Тічі трапляються два типи лідерів. Перший – це ті, хто зміг вивести свою організацію на вершину успіху, але не зміг на ній утриматися. Другий тип – ті, хто не лише досяг успіху, але і довго його утримував. Останніх Н. Тічі назвав переможцями. Спираючись на результати досліджень організацій, що відповідали критерію довготермінової успішності, Н. Тічі зробив такі висновки:

1. У організаціях-переможцях лідери є на усіх рівнях.
2. Для забезпечення лідерства на усіх рівнях, лідери вищого рівня повинні виховувати лідерів на нижчих рівнях управління.
3. Діючі лідери повинні володіти методикою виховання нових лідерів.
4. Щоб виховувати нових лідерів, діючі лідери повинні мати так звану “точку зору, що передається” (Teachable Point of View).

За Н. Тічі, “точка зору, що передається” – це система з трьох елементів:

- ідей з розвитку професійної діяльності;
- цінностей;
- емоційної енергії та рішучості.

На думку Н. Тічі, видатні лідери, досягаючи своїх цілей, не просто використовують своїх послідовників, а й навчають їх, прагнучи перетворити їх із послідовників у самостійно мислячих лідерів. За цього лідери розглядають власне навчання і навчання інших як одну зі своїх основних функцій і використовують для

цього будь-які можливості. Більше того, виховання нових лідерів у таких організаціях стає частиною корпоративної культури, таким чином, включається “двигун лідерства”.

Одним із базових підходів для формування лідерства для надання якісних послуг у багатьох сервісних організаціях, зокрема і публічній службі Канади визнано теоретичний підхід “Лідера Служителя” (“Servant Leadership”). На думку розробника цієї теорії Р. Грінліфа (R. Greenleaf) [36], істинне лідерство виникає у тих людей, чиєю основною мотивацією є глибоке бажання допомогти іншим. Основні завдання лідера як служителя: обслуговування людей та обслуговування організаційної цілі. Сформульовано десять основних характеристик лідера-служителя: 1) вміти слухати; 2) бути емпатичним; 3) мати переконання; 4) здатність до концептуалізації; 5) здатність здійснювати духовне зміцнення-цілісність особистості; 6) обізнаність; 7) здатність до прогнозування – інтуїція; 8) управління на засадах врядування; 9) відданість розвитку людей; 10) створення спільноти.

У своїх попередніх дослідженнях [37 – 39] ми вже актуалізовували у вітчизняному науковому дискурсі значущість емоційного інтелекту (емоційних компетенцій) для ефективності сучасного лідерства в органах публічної влади. У якості “стратегічного важеля лідерства” розглядається емоційний інтелект вітчизняним дослідником І.Ібрагімовою [40]. У цьому контексті вважаємо за доцільне розглянути підхід проф. Д. Гоулмана, який у певній мірі доповнює вищенаведені теоретичні погляди своєю класифікацією лідерства на засадах концепції емоційного інтелекту [41] (табл. 2).

**Таблиця 2**

**Базові характеристики шести стилів лідерства  
(класифікація Деніела Гоулмана)\***

| № з/п | Основні характеристики                               | Авторитарний                                    | Авторитетний                                                                     | Товариський                                                                                      | Демократичний                                                                                                   | Ідеалістичний                                  | Повчальний                                                                           |
|-------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | <b>Метод роботи лідера</b>                           | Вимагає негайної покори                         | Мобілізує людей на втілення в життя своїх задумів                                | Формує емоційні зв'язки і створює гармонію                                                       | Добивається одностайності за допомогою активного залучення співробітників у процес управління                   | Встановлює високі стандарти продуктивності     | Допомагає співробітникам розвивати перспективні здібності                            |
| 2     | <b>Девіз стилю</b>                                   | “Виконуйте, що я вам велів”                     | “Усі за мною”                                                                    | “Люди перш за все”                                                                               | “А ви що думаєте?”                                                                                              | “А зараз робіть як я”                          | “Спробуйте ось такий варіант”                                                        |
| 3     | <b>Домінуючі характеристики емоційного інтелекту</b> | Воля до досягнень, ініціативність, самоконтроль | Упевненість в собі, здатність співпереживати, уміння запроваджувати нововведення | Здатність співпереживати, уміння укріплювати соціальні зв'язки і ефективно спілкуватися з людьми | Уміння грамотно взаємодіяти з іншими співробітниками, керувати роботою команди, ефективно спілкуватися з людьми | Сумлінність, воля до досягнень, ініціативність | Заохочення розвитку здібностей інших людей, здатність співпереживати, самосвідомість |

Закінчення табл. 2

|   |                                                        |                                                                                              |                                                                                                    |                                                                                                                                             |                                                                                                                                                      |                                                                                                                     |                                                                                                                                  |
|---|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | <b>Оптимальні умови для застосування</b>               | Кризові ситуації, необхідність реорганізації, труднощі взаємодії з незлагодними працівниками | Ситуації, коли для здійснення змін потрібні нові ідеї або необхідне проголошення чіткого курсу дій | Ситуації, коли вимагається усунути розлад у відносинах між співробітниками або примусити підлеглих посилено працювати в складних обставинах | Обставини, в яких необхідно переконати працівників у правильності корпоративної політики, домогтися консенсусу або взнати ідеї цінних співробітників | Ситуації, коли потрібно добитися швидкого виконання роботи від команди, високо-професійних цілеспрямованих фахівців | Ситуації, коли вимагається допомогти співробітнику у підвищенні продуктивності або розвинути в собі перспективні якості і уміння |
| 5 | <b>Загальна дія на клімат / організаційну культуру</b> | Згубне                                                                                       | Надзвичайно сприятливе                                                                             | Сприятливе                                                                                                                                  | Сприятливе                                                                                                                                           | Згубне                                                                                                              | Сприятливе                                                                                                                       |

Примітка: адаптовано к.е.н., доц. А. Ліпенцевим.

Дослідження Д. Гоулмана доводять, що найбільш ефективним у процесах модернізації державного управління та впровадження нових управлінських технологій щодо підвищення якості адміністративних послуг є “авторитетний” стиль, який передбачає: мобілізацію людей на втілення в життя своїх задумів; особистий приклад лідера; демонстрацію лідером упевненості у собі, здатність емпатичного спілкування та уміння впроваджувати інновації, – і є надзвичайно сприятливим для формування інноваційної організаційної культури, яка є передумовою формування культури високої якості послуг. Люди повинні бачити сенс у своїй трудовій діяльності та з бажанням працювати з Лідером і на Лідера, пишатися тим, чим вони займаються, а Лідер – довіряти їм. У роботі абсолютно необхідно забезпечити три речі: інтерес, любов і сенс. І відповідно до проведених досліджень наведені стилі поділяються на дві групи: дисонансні та резонансні стилі лідерства (рис.2)[41]

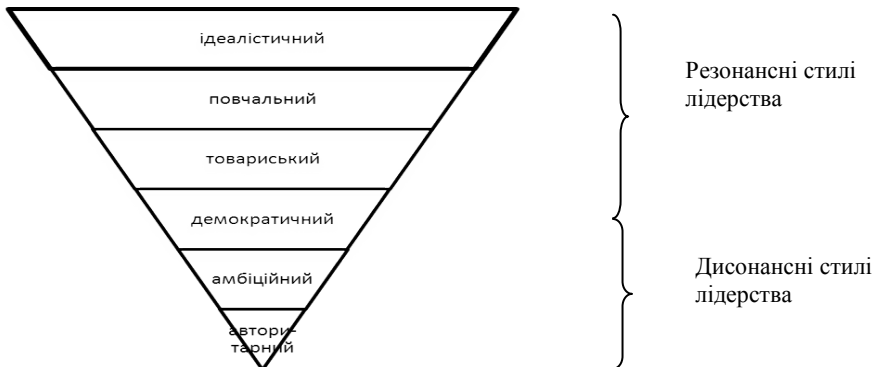
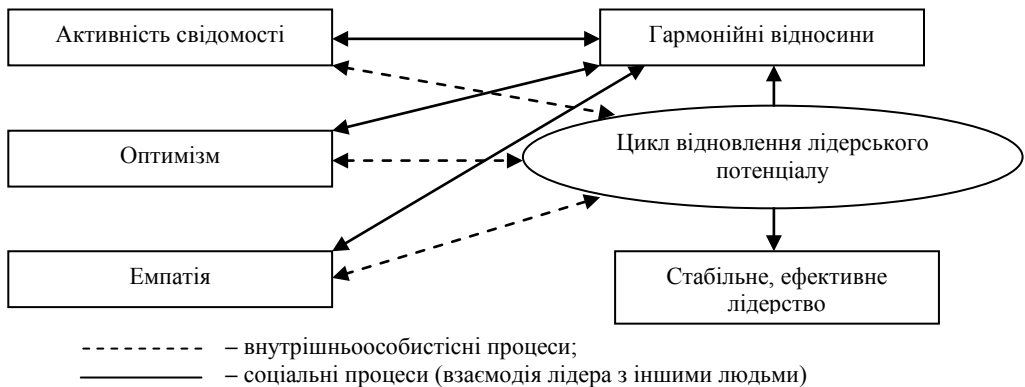


Рис 2. Класифікація Д. Гоулменом стилів лідерства на дисонансні та резонансні стилі

Автори теорії “резонансного лідерства” Р.Бояцис та Е.Макки [42] продовжили вивчення аспектів, які підсилюють та дозволяють практично реалізувати концепцію “емоційного інтелекту” та “емоційного лідерства” Д.Гоулмана в управлінні людьми, командами та організаціями [43]. Розроблена стратегія “резонансного лідерства” полягає у здатності лідера викликати в людей потужний емоційний *резонанс*. Базовими вважаються три компоненти: активність свідомості, оптимізм та емпатія. Разом ці три якості допомагають створювати сприятливий (гармонійний) емоційний клімат в організації, а також “дозволяють керівникам протидіяти руйнівному впливу управлінського стресу і підтримувати високий є лідерський потенціал” (рис. 3) [44].

Важливою для сучасних моделей розвитку лідерства вважають теорію “трансформаційного лідерства”, роботу над котрою розпочав Дж.Бернс. Він вважав, що транзакційні лідери є лідерами, які обмінюють реальні винагороди за працю на відданість послідовників. Трансформаційні лідери є лідерами, які змушують своїх послідовників зосередитися на більш високих порядках власних потреб, за цього підвищуючи обізнаність про значення результатів власної праці і нових способів, за допомогою яких ці результати можуть бути досягнуті. Транзакційні лідери, як правило, більш пасивні, тоді як трансформаційні лідери демонструють активну поведінку. М.Басс розширив оригінальні ідеї Дж.Бернса та сконцентрував увагу на механізмах впливу. Виділено чотири елементи трансформаційного лідерства: 1. Ідеалізований вплив: забезпечує бачення перспективи і усвідомлення місії, викликає гордість, досягає поваги та довіри. 2. Натхнення: використовує символи для концентрації зусиль, доступно подає важливі цілі. 3. Інтелектуальна стимуляція: заохочує інтелектуальні зусилля, раціональне і вдумливе рішення проблем. 4. Індивідуальний підхід: приділяє кожному працівнику увагу і знаходить до кожного працівника індивідуальний підхід, допомагає, дає поради [45].



**Рис. 3. Резонансне лідерство. Механізм підтримки ефективності за рахунок регулярного відновлення лідерського потенціалу**

У контексті пошуку можливостей підвищення ефективності маркетингу відомий вітчизняний маркетолог, декан корпоративного університету компанії ДТЕК М. Крикунов, дослідив теоретичні засади розвитку “емерджентного лідерства” і узагальнив досвід доволі несподіваного вендора креативних лідерів – Збройних Сил США. Йдеться про те, що керівництво US Army на початку третього тисячоліття зробило висновок щодо

неприпустимості централізація процесу прийняття рішень на стратегічному рівні, тому що це різко утрудняє тактичній ланці адаптацію до ситуації на полі бою. У 2005 – 2008 рр. у низці документів та керівництв організація департаменту оборони описана як CAS [46]. Комплексна Адаптивна система (КАС) це динамічна мережа з безлічі агентів (які можуть представляють клітини, види, люди, фірми, країни) діючи паралельно, постійно діючих і реагуючих на те, що інші агенти роблять. Контроль CAS, як правило, високодисперсний і децентралізований. Ідеологи запровадження підходу CAS розраховували, що когерентна поведінка у системі повинна виникнути сама в результаті конкуренції і співпраці між агентами. Спільна ситуаційна обізнаність робить можливим співробітництво (collaboration) і самосинхронізацію, а також підвищує стійкість і швидкість командування. Рекомендовано підходити до проблем цілісно і без обмежень та впроваджено поняття розподіленого, децентралізованого командування. А також підкреслена важливість рефлексії, навчання та адаптації емерджентних феноменів [47].

Вивчення теоретичних напрацювань та синтез вищенаведених практик ЗС США, а також досвіду громадянського руху “Оссуру”, який з’явився у вересні 2011 р. і у США і продемонстрували можливості “неорганізованої самоорганізації або лідерства в безлідерському русі” [48], дозволили доц. М. Крикунову виділити характеристики “емерджентного лідерства”:

- група складається з безлічі незалежних акторів, які діляться інформацією;
- відсутній жорсткий контроль над чиеюсь індивідуальною поведінкою;
- актори поділяють спільне бачення, прості цінності та/або правила;
- ролі акторів, за великим рахунком, взаємозамінні;
- перед акторами стоять одні цілі і завдання;

Також визначено ключові елементи “емерджентного лідерства”:

1. Спонукає/стимулює безліч акторів (допомагати створювати критичну масу).

2. Формулює прості, узгоджені правила.
3. Формулює прості, глибокі цінності і цілі.
4. Формулює прості, адекватні ролі.
5. Не займатися прямим командуванням і контролем.

Фактично усі наведені теорії та концепції лідерства акцентують увагу на важливості формування сприятливого організаційного середовища для розкриття креативного потенціалу та підвищення ініціативності особистості і робочих команд, тобто формування та розвитку відповідної організаційної культури. На нашу думку, питання організаційної культури є надзвичайно важливим для розвитку лідерства в органах публічної влади. Ми приєднуємось до думки відомого дослідника питань лідерства та організаційної культури Е. Шейна, що ні культуру, ні лідерство не можна усвідомити окремо, у відриві один від одного. Важливою є ключова ідея багатопланових досліджень Е. Шейна, що єдиною, дійсно важливою, проблемою лідера є задача створення культури і управління нею, талант же лідера визначається його здатністю зрозуміти культуру і працювати з нею. На думку Е. Шейна, лідерство відрізняється від управління, або адміністрування, тому, що лідери створюють і змінюють культуру, менеджери ж і адміністратори існують у них [49].

Введено Е. Шейном у науковий обіг термін “лідер котрий навчається” – це лідер організації, що перебуває у процесі безперервного навчання, яке дозволяє йому змінювати культурні уявлення і управляти культурою організації [50]. Лідер, котрий навчається, може вчитися як у власних співробітників організації, так і у сторонніх консультантів. Якщо лідер формує культуру організації, то лідер котрий навчається,

показуючи приклад і починаючи процес навчання з самого себе, формує культуру організації, яка навчається, залучаючи до нього весь склад організації. Нові рівні сприйняття і розуміння картини реального світу, а також самих себе передбачають цілісне розуміння ситуації, організаційної культури лідером, котрий навчається, для якого стають ясними як позитивні, так і негативні її аспекти. Одна з найважливіших ролей лідера, котрий навчається, полягає у розпізнаванні змін у зовнішньому середовищі і знаходженні способів пристосовування до них.

Лідер, котрий навчається, розглядає організаційну культуру і власні якості (переваги і недоліки) з об'єктивного боку, виробляючи систему методів і засобів ефективного управління. Об'єктивність виробляється, як правило, у процесі набуття досвіду, коли у лідера є можливість порівнювати, аналізувати прожиті виробничі ситуації, зіставляти різні організаційні культури. Особливу роль у формуванні об'єктивності відіграють різні консультативні органи. Ними можуть бути як сторонні спостерігачі -консультанти, так і члени організації, наприклад члени спостережної ради. Таке консультування допомагає більш глибокому розумінню ситуації, організаційної культури, а також сприяє розвитку самого лідера, котрий навчається.

Лідер організації у сучасних умовах турбулентного зовнішнього оточення повинен знаходитися в процесі постійного навчання. На думку Е. Шейна, це вимагає (1) нових рівнів сприйняття і розуміння реалій навколишнього світу, а також самих себе, (2) виняткової мотивації для подолання неминучих хворобливих процесів, що супроводжуватимуть навчання і з зміни, особливо в світі з невизначеними межами, де поняття лояльності і об'єкту лояльності насилу піддається визначенню, (3) емоційної стійкості для управління власною тривогою і тривогами інших, (4) нових навиків аналізу і зміни культурних уявлень, (5) готовності і уміння залучати інших і забезпечувати їх співучасть і (6) вміння усвідомлювати уявлення абсолютно нових організаційних культур.

Навчання і зміну неможливо нав'язати. Необхідна зацікавленість і участь людей – без цього не можна діагностувати те, що відбувається, не можна визначити, що робити. Чим більш турбулентним, невизначеним і невідконтрольним стає світ, тим більше членів соціального утворення повинні брати участь у процесі навчання. Якщо сучасні лідери хочуть створювати більш схильні до навчання організаційні культури, вони повинні подавати приклад і починати процес навчання із самих себе, а потім залучати до нього всіх інших [51].

У процесі дослідження аспектів розвитку сервісного лідерства нами з'ясовано, що до ключових питань філософії управління людськими ресурсами сучасної організації дослідники та практики зараховують поняття прихильності людини організації та емоційної залученості “включеності” персоналу (*employee engagement*). За твердженнями відомих дослідників теорії та практики управління людськими ресурсами Р. Уолтона [52], Д. Геста [53] та М. Армстрога [54] стратегії HR менеджменту успішних організацій створюються, щоби підвищити єдність організації, прихильність співробітників, гнучкість і якість роботи. У цьому контексті сьогодні важливим аспектом є розвиток емоційних компетенцій лідера та службовців [55, 56]. Ми приєднуємось до думки професора П. Касса, що саме емоційні компетенції та енергетика лідера, важливі передумови формування креативного організаційного середовища, у якому розкриваються таланти кожного, а службовці будуть прагнути працювати творчо та проявляти ініціативу. Що дозволить забезпечити розвиток сервісних та інноваційних характеристик організаційної культури органів публічної влади [57, 58].

Важливим для забезпечення всебічного напрямку дослідження методологічних аспектів розвитку лідерства є ознайомлення з кращими світовими практиками. Вивчення досвіду публічної служби Канади доводить вірність наведених нами тверджень авторів теорій та концепцій лідерства. Саме здатність формувати включенності/емоційної залученності персоналу (*employee engagement*) введено до складу “Ключових компетенцій лідерства” для службовців публічної служби Канади у контексті забезпечення високої якості послуг. Фактично очікується що лідер зможе досягнути повної професійної, соціальної та емоційної інтеграції кожного співробітника у справи органа публічної влади, і досягнення за рахунок цього максимально можливої ефективності та результативності діяльності службовців [59, 60].

Керівництвом публічної служби Канади для здійснення обслуговування громадян розроблено “Ключові Компетентності Лідерства”, що відображають навички, здібності і характеристики, які усі державні службовці повинні демонструвати для того, щоб дати гідні відповіді на виклики сьогодення і майбутнього (табл. 3) [61].

**Таблиця 3**

**Ключові компетентності лідерства публічної служби Канади\***  
**(для здійснення обслуговування громадян)**

| № з/п | Назва компетенції                                        | Визначення                                             | Поведінкові приклади                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | Цінності та етика ( <i>Values and Ethics</i> )           | Обслуговувати з чесністю та повагою                    | Обслуговування Канадців: забезпечуючи цілісність особистих і організаційних практик; демонструючи пошану до клієнтів/громадянам і відповідність принципам публічної служби.<br>Усвідомлення персональної відповідальності керівників, співробітників і організації загалом за прийняті рішення і дії                                                                                    |
| 2     | Стратегічне мислення ( <i>Strategic Thinking</i> )       | Інноваційність через аналіз та проектування            | Консультування і планування на основі аналізу проблем і тенденцій, співвіднесення стратегій, програм і планів з реальними завданнями, можливостями і потенціалом організації.<br>Розробка стратегій, які чутливі до потреб різних зацікавлених сторін і партнерів, що відображають стратегічні напрями розвитку публічної служби, і позиціонування організації на успіх                 |
| 3     | Включенність ( <i>Engagement</i> )                       | Мобілізація людей, організацій та партнерів            | Залучення людей, організацій і партнерів до вироблення цілей, виконання планів і досягнення результатів.<br>Використання переговорних навичок і адаптивності для інтеграції співробітників навколо організаційних завдань у процесі спільної діяльності, для підвищення ефективності і результативності                                                                                 |
| 4     | Досконалість управління ( <i>Management Excellence</i> ) | Результативність управління, HRM, управління фінансами | Досягти максимальної відповідності цілей службовців і цілей організації через узгодження очікувань службовців, робочих завдань системи управління з організаційною стратегією.<br>Забезпечення цілісності, відповідальності і управління інформацією та знаннями на усіх рівнях організації.<br>Досягнення результатів за рахунок максимальної організаційної ефективності і стійкості. |

Примітка: адаптовано матеріал та розроблено таблицю А. Ліпенцевим.

Наведені “Ключові Компетенції Лідерства” відображують цільові поточні і майбутні пріоритети лідерства у Публічній Службі Канади. Керівництво Публічної Служби Канади рекомендує використовувати ці лідерські компетенції як орієнтири: для оцінки керівників; для самооцінки на відповідність вимогам роботи; планування майбутніх посад у публічній службі. У контексті дослідження досвіду публічної служби Канади нами проаналізовано і адаптовано актуальну модель Розвитку Лідерства “Service Ontario” [62, 63] (рис. 4).



Рис. 4. Модель розвитку лідерства Service Ontario\* [64]

Модель розроблено HR-фахівцями публічної служби Канади для забезпечення ефективного керівництва персоналом структур “Service Ontario” – сервісної організації, яка зорієнтована на надання якісних послуг громадянам у провінції Онтаріо (на регіональному та місцевому рівнях). Наведемо основні вимоги до поведінки керівника у контексті моделі розвитку лідерства:

1. Формування Бачення:
  - забезпечує цінності організації підтримки та комунікації, які об'єднують пріоритети та забезпечують відкритість комунікацій у команді;
  - сприяє здійсненню командою керівництва короткострокового та довгострокового планування та розробці організаційних стратегій;
  - розробка оперативних цілей.
2. Досягнення результатів:
  - реалізує стратегії і забезпечує ресурси для надання послуг;

\* Адаптовано к. е. н., доц. А.Ліпенцевим. 2012 р. Автор статті вдячний Дж. Хартман (Judi Hartman – Director, Corporate Leadership Branch in Ministry of Government Services, Centre for Leadership and Learning – Ontario) за надання наведених матеріалів.

- вирішує проблеми з командою і бере на себе відповідальність за результат виробництва;

- бере участь в оперативному плануванні і виконанні тактичних планів;

- розробляє та реалізує тактичні плани;

- прикладає зусилля для досягнення оперативних цілей якості послуг (продуктів);

- досягає своєчасної реалізації проектів і якісного надання послуг через включеність і планування ресурсів, щоб забезпечити, досягнення результатів;

- встановлює та підтримує оперативний контроль;

- розробляє стратегії щодо врахування ризиків.

3. Формування відносин та включеності (engagement):

- створює умови для досягнення результатів командою у процесі управління змінами;

- набирає і розвиває членів команди;

- підтримує розвиток співробітників, управляє продуктивністю, і надихає співробітників;

- управляє талантами і розвиває персонал до рівня менеджера;

- дослуховується до голосу клієнтів та працівників.

У “Servic Ontario” визначено чотири основні компетенції лідерства: 1) надихає; 2) об’єднує; 3) забезпечує; 4) перетворює. Цим і обумовлено вимоги до моделі поведінки керівника:

- забезпечує баланс пріоритетів у контексті бюджетних, кадрових і ділових цілей;

- ідентифікує та визначає пріоритетні напрями, а також виявляє потенційні перешкоди, обмеження та ризики/залежності;

- забезпечує прогрес, відповідність управлінських документів та правильність вжитих заходів і укладених угод;

- направляє процеси прийняття рішень, де це можливо;

- підтримує високий рівень орієнтації на клієнта – сервісного фокусу у команди;

- формує у членів групи почуття відповідальності, розуміння один одного;

- обговорює /розглядає критичні питання з управління так, щоб полегшити їх вирішення;

- доводить спірні і суперечливі позиції об’єктивно і дипломатично;

- забезпечує громадянам/клієнтам можливість вчасно одержувати послуги;

- уточнює пріоритети /фокус діяльності не менше, ніж 1 раз на рік;

- підтримує включеність працівників і підвищення ефективності виконання їх діяльності;

- прискорює навчання та розвиток інших за допомогою коучинга.

Також модель поведінки керівника у структурах “Servic Ontario” для забезпечення розвитку лідерства передбачає, що керівник:

1. Виявляє індивідуальні навчальні потреби підлеглих, забезпечує індивідуальний підхід та навчання у процесі управлінського спілкування, досягає підтвердження їх розуміння та ефективності діяльності.

2. Активно спілкується з підлеглими і забезпечує зворотній зв’язок, заохочення і підтримку дії для впровадження заходів.

3. Підтримує та розвиває модель організаційної поведінки публічних службовців, яка сприяє досягненню позитивних результатів.

Вимоги і напрямки розвитку лідерства у межах структур “Servic Ontario” на рівні провінції добре співвідносяться із “Ключовими Компетенціями Лідерства” для публічної служби Канади.

Нами з’ясовано, що основою навчання лідерству (розвитку лідерства у навчальних інституціях центрального уряду та урядів провінцій) у публічній службі Канади не існує єдиного теоретичного концепту. У багатьох клієнтоорієнтованих організаціях державного сектора Канади, США та Європи моделі розвитку лідерства базуються на наведених нами теоріях, а особливо популярними є теорії “лідера слугителя”, “емоційного лідерства”, “креативного лідерства”, “лідера котрий навчається”, “екологічного лідерства”, “трансформаційного лідерства”. На нашу думку, заслуговують окремої уваги і поглибленого опрацювання у теоретичному та методологічному аспектах українськими науковцями та практиками достатньо нові концепції “резонансного лідерства” та “емерджентного лідерства”.

Проводячи наше дослідження ми не ставили завдання опрацювати у статті усі популярні/існуючі/сучасні теорії лідерства, а нами виявлено теорії та концепції лідерства, які найчастіше пов’язують/беруть за основу для дослідження/здійснення процесів керівництва у клієнтоорієнтованих організаціях та для розвитку лідерства для надання якісних послуг у організаціях приватного та державного сектора. Узагальнені нами теоретичні підходи та методологічні аспекти можуть бути корисні для розвитку лідерства у системі органів публічної влади та імплементації у практику управління людськими ресурсами управління на засадах компетенцій (наприклад, для розробки/удосконалення профілів компетентності керівників ЦНАП/підрозділів що надають адміністративні послуги).

#### **Висновки:**

1. Незважаючи на надзвичайно велику кількість досліджень, не існує єдиної думки щодо феномен “лідерства” і підходів до того, як би воно мало вивчатись.

2. Забезпечення якості послуг пов’язано з орієнтацією організації на клієнтоорієнтованість, що передбачає сприймання кожного клієнта (споживача послуг) як унікального, та прагнення задовольнити індивідуальні і нестандартні потреби і запити. Основні характеристики клієнтоорієнтованої організації: клієнт отримує більше, ніж очікував; індивідуальний підхід, робота з конкретною ситуацією, сервіс як консалтинг; особиста увага до клієнта, прояв особистої турботи з боку співробітників; гнучкість (вихід за рамки формального ставлення); простота у наданні послуг; швидкість обслуговування, оперативність

3. Клієнтоорієнтованість повинна бути не просто “технікою”, а особистісною установкою, основою організаційної поведінки співробітників. Стандарти задають лише мінімальну планку якості сервісу, а все інше забезпечується за рахунок індивідуалізації. Клієнтоорієнтована організація потребує мислячих співробітників, здатних аналізувати ситуацію, знаходити неочевидні рішення і діяти самостійно.

4. Передумовою досягнення клієнтоорієнтованості організацією є ефективне лідерство на усіх рівнях організаційної ієрархії для забезпечення стратегії роботи, спрямованої на формування доданої цінності пропозиції ( продукта або послуги) за рахунок здатності врахувати індивідуальні, зокрема і нестандартні потреби та уподобання кожного клієнта, створюючи за цього позитивний емоційний досвід спілкування.

5. Новими навичками лідерства у органах публічної влади мають стати здатність забезпечити: сервіс-домінуючий підхід, коли громадянин (клієнт) виступає “соопродюсером послуг”, а також спільну творчість громадян, організацій

громадянського суспільства, бізнесу та органів публічної влади (зокрема і через “технології нової хвилі”).

6. Запорукою ефективності лідерства має бути власний приклад служіння та демонстрації прихильності задекларованим цінностям в організаційній поведінці керівника. Сутність лідерства полягає у тому, щоб вселяти надію та надихати людей. Важливим вважається високий коефіцієнт життєвої енергії – здатність керівників заряджати енергією себе і оточуючих. Лідер має подавати приклад, викликати в інших бажання наслідувати йому, створювати культуру довіри та поваги. Лідером стає той, хто здатний запропонувати іншим щось важливе для них і допомагає їм добитися цього.

7. Ключовим завданням лідерства у контексті розвитку клієнтоорієнтованості, є орієнтація на те щоб вивільнити енергію інших членів колективу і допомогти їм розкрити свій потенціал, а також підвищити ініціативність, здатність до самоорганізації та певної автономності службовців. Вивчення та адаптація запропонованих підходів формування лідерства на усіх рівнях виконавчої влади та формування відповідної організаційної культури, на засадах певної “корпоративної педагогіки” [65], у контексті лідерства – служіння, яке робить акцент на виховній/коучінговій діяльності керівника – особливо актуальний для підвищення спроможності органів публічної влади щодо реалізації завдань модернізації країни.

8. Для формування ефективної системи надання адміністративних послуг та розвитку лідерства доцільно використовувати і адаптовувати досвід Канади та інших країн, де досягнули високої якості послуг, що надають органи публічної влади громадянам.

9. Виявлено, що емпатія, формування культури довіри та поваги до особистості, включеність/емоційна залученість персоналу, імманентні усім проаналізованим теоріям та концепціям. Важливими є завдання для подальших досліджень щодо вивчення аспектів формування довіри та ініціативності/включеності – коли службовець прагне зробити більше, ніж прописано у посадових інструкціях і підвищення самоорганізації кожного службовця в умовах турбулентного світу для підвищення якості функціонування органів публічної влади.

10. Аспекти лідерства не можна усвідомити у відриві від вивчення організаційної культури. Ключовим для лідера є завдання створення культури і управління нею, талант же лідера визначається його здатністю зрозуміти культуру і працювати з нею. Лідерство відрізняється від управління чи адміністрування тим, що лідери створюють і змінюють культури, менеджери ж і адміністратори існують у них.

### **Література**

1. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [Електронний ресурс] : схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

2. Акімова І. М. Початок формування президентського кадрового резерву [Електронний ресурс] : пр.-конф. у Адміністрації Президента України (19 березня 2011 р., м. Київ) / І. М. Акімова. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

3. Ліпенцев А. Лідерство / А. Ліпенцев // Корпоративна політика та лідерство [Текст] : матер. до дистанц. курс. підгот. магістр. упр. суспільн. розв. /

уклад. О. Пашко, А. Ліпенцев. — К. : Центр дистанційного навчання НАДУ, 2005. — 60 с.

4. Лідерство в державному управлінні [Текст] : зб. доп. щоріч. Рішельєвських академічних читань (21 – 23 вересня 2011 р., м. Одеса) / ред. кол. : В. В. Толкованов (голов. ред.) [та ін.]. — Одеса : Юридична література, 2012. — 272 с.

5. Розвиток лідерства [Текст] / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть [та ін.] ; за заг. ред. І. Ібрагімової. — К. : Проект “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні”, 2012. — 400 с.

6. Розвиток лідерства у державній службі // Державна служба [Текст] : підручник : у 2 т. Т. 2 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. — К. ; Одеса : НАДУ, 2013. — С. 277—312.

7. Виханский О. С. Менеджмент [Текст] / О. С. Виханский, А. И. Наумов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Экономистъ, 2006. — С. 457—459.

8. Филонович С. Р. Теории лидерства в менеджменте: история и перспективы / С. Р. Филонович // Российский журнал менеджмента [Текст]. — № 2. — 2003. — С. 3—24; Филонович С. Р. Эффективность как условие лидерства [Электронный ресурс] : тез. докл. / С. Р. Филонович. — Режим доступа : [http://www.interun.russinterunfilesphilonovich\\_td.pdf](http://www.interun.russinterunfilesphilonovich_td.pdf) ; Филонович С. Р. Лидерство как интегральная проблема наук о поведении / С. Р. Филонович // Российский журнал менеджмента [Электронный ресурс]. — 2007. — Т. 5. — № 4. — Режим доступа : <http://www.cfin.ru/management/people/leaders.shtml?printversion>.

9. Мескон М. Основы менеджмента [Текст] / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; [пер с англ.]. — М. : Дело, 2005. — 720 с.

10. Робинс, С. Менеджмент [Текст] / С. Робинс, М. Коултер ; [пер с англ.]. — М. : Издательский дом “Вильямс”, 2002. — 880 с.

11. Виханский О. С. Менеджмент... — С. 457—459.

12. Дафт Р. Л. Уроки лидерства [Текст] / Р. Л. Дафт ; при участии П. Лейна ; [пер. с англ. А. В. Козлова ; под ред. проф. И. В. Андреевой]. — М. : Эксмо, 2006. — 480 с.

13. Bass B. M. Leadership and Performance [Text]. — N.-Y. : Free Press, 1985; Bass & Bass. The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications [Text] / Bass & Bass. — 4th ed. — N.-Y. : Free Press, 2008. — P. 459.

14. Виханский О. С. Менеджмент... — С. 457—459.

15. Филонович С. Р. Теории лидерства в менеджменте... — С. 3—24; Филонович С. Р. Эффективность как условие лидерства...; Филонович С. Р. Лидерство как интегральная проблема наук о поведении...

16. Яхонтова Е. С. Эффективность управленческого лидерства [Текст] / Е. С. Яхонтова. — М. : Изд-во ТЕИС, 2002. — 501 с.

17. Там же.

18. Yukl G. An evaluation of conceptual weaknesses in transformational and charismatic leadership theories / G. Yukl // Leadership Quarterly [Text]. — 1999. — № 10. — С. 285—305.

19. Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [Електронний ресурс] : Наказ НАДС № 148 від 20.07.2012 р. — Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=598367&cat\\_id=581194](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367&cat_id=581194).

20. Там само.
21. Пригожин А. И. Методы развития организаций [Текст] / А. И. Пригожин. — М. : МЦФЭР, 2003. — 863 с.
22. Орлов Л. Управление клиентоориентированной организацией — поиск баланса формального и неформального / Л. Орлов // Проблемы теории и практики управления [Текст]. — 2013. — № 11. — С. 100—107.
23. Пригожин А. И. Методы развития организаций... — 863 с.
24. Орлов Л. Управление клиентоориентированной организацией — поиск баланса формального и неформального... — С. 100—107.
25. Пригожин А. И. Методы развития организаций... — 863 с.
26. Орлов Л. Управление клиентоориентированной организацией — поиск баланса формального и неформального... — С. 100—107.
27. Котлер Ф. Маркетинг 3.0: от продуктов к потребителям и далее — к человеческой душе [Текст] / Ф. Котлер, Х. Картаджая, И. Сетиаван ; [пер. с англ. А. Заякина]. — М. : Эксмо, 2011. — 240 с. — (Серия “Гуру менеджмента”).
28. Osborne S. P. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance [Text] / S. P. Osborne. — N.-Y. : Taylor & Francis, 2010. — 431 p.; Osborne S. P., Radnor Z. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach / Osborne S. P.; Radnor Z.; Nasi G. // American Review of Public Administration [Text]. — 2013. — Vol. 43. — № 2. — P. 135—158.
29. Котлер Ф. Маркетинг 3.0... — 240 с.
30. Надання адміністративних послуг [Текст] : навч.-метод. посіб. для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / уклад. Ліпенцев А. В. — К. : К.С.І., 2013. — 184 с.
31. Сенге П. Пятая дисциплина: искусство и практика самообучающейся организации [Текст] / П. Сенге. — М. : Издательство ЗАО “Олимп-Бизнес”, 1999. — 408 с.
32. Там же.
33. Питер М. Сенге. Танец перемен: новые проблемы самообучающихся организаций [Текст] / Питер М. Сенге, Арт Клейнер, Шарлотта Робертс [и др.] ; пер. с англ. — М. : ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2004. — 624 с.
34. Там же.
35. Tichy N. M. The Leadership Engine: How Winning Companies Build Leaders at Every Level [Text] / N. M. Tichy (with Cohen E.). — N.-Y. : HarperBusiness, 1997. — P. 262—263; Tichy N. M. The Cycle of Leadership: How Great Leaders Teach Their Companies to Win [Text] / N. M. Tichy (with Cohen E.). — N.-Y. : HarperBusiness, 2004. — 435 p.
36. Greenleaf R. K. Servant Leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness [Text] / R. K. Greenleaf. — Mahway ; NJ : Paulist Press, 2002. — 370 p.
37. Ліпенцев А. Лідерство... — 60 с.
38. Ліпенцев А. В. Розвиток емоційних компетенцій державних службовців / А. В. Ліпенцев, О. В. Тимошенко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 6. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 130—136.
39. Ліпенцев А. В. Лідерство для забезпечення якості адміністративних послуг / А. В. Ліпенцев // Надання адміністративних послуг : навч.-метод. посіб. для

сист. підвищ. каліф. держ. служб. та посад. ос. місц. самовряд. [Текст] / уклад. Ліпенцев А. В. — К. : К.С.І., 2013. — С. 83—89; 175—183.

40. Розвиток лідерства [Текст] / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть [та ін.] ; за заг. ред. І. Ібрагімової. — К. : Проект “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні”, 2012. — 400 с.

41. Гоулман Д. Лидерство приносящее результаты // С чего начинается лидер/Пер.с англ. — М.:Альпина Бизнес Букс,2005. — с.65-102.- (Серия « Классика Harvard Business Review»); Гоулман Д. Эмоциональное лидерство: Искусство управления людьми на основе эмоционального интеллекта ./ Гоулман Д., Бояцис Р., Макки С.; Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — 301 с. — (Серия: Классика Harvard Business Review)

42. Бояцис Р. Резонансное лидерство: самосовершенствование и построение плодотворных отношений с людьми на основе активного сознания, оптимизма и эмпатии [Текст] / Бояцис Р., Макки С. ; пер. с англ. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. — 300 с. — (Серия “Классика Harvard Business Review”).

43. Гоулман Д. Эмоциональный интеллект [Текст] / Дэниел Гоулман ; [пер. с англ. А. П. Исаевой]. — М. : АСТ МОСКВА, 2008. — 478 с. ; Гоулман Д. Эмоциональное лидерство: Искусство управления людьми на основе эмоционального интеллекта [Текст] / Гоулман Д., Бояцис Р., Макки С. ; пер. с англ. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. — 301 с. — (Серия “Классика Harvard Business Review”).

44. Бояцис Р. Резонансное лидерство: самосовершенствование и построение плодотворных отношений с людьми на основе активного сознания, оптимизма и эмпатии [Текст] / Р. Бояцис, С. Макки ; пер. с англ. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. — 300 с. — (Серия “Классика Harvard Business Review”).

45. Bass B. M. Transformational leadership [Text] / B. M. Bass, R. E. Riggio. — 2nd. ed. — Mahwah ; NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 2006. — 282 p.

46. Крикунов М. В. US Army и Оккупай – полезные уроки для маркетинга / М. В. Крикунов // Marketing Drive [Электронный ресурс] : конф. по инновацион. маркетингу. (26 сентября 2013 г., м. Киев). — Режим доступа : <http://www.slideshare.net/Krikunov/us-army-mdrive20132>; Krykunov M. V. The Concepts of Emergence and Emergent in Management Research and Education / M. V. Krykunov // Turiba University [Text] / THE UNITED STATES ARMY FULL SPECTRUM OPERATIONS UNIFIED QUEST. TRADOC Pamphlet 525-5-300.- Department of the Army Headquarters, United States Army Training and Doctrine Command Fort Monroe, Virginia. — 2012. — April.

47. Там же.

48. Там же.

49. Шейн Э. Х. Организационная культура и лидерство [Текст] / Э. Х. Шейн ; пер. с англ. ; под ред. В. А. Спивака. — СПб. : Питер, 2002. — 336 с: ил. — (Серия “Теория и практика менеджмента”).

50. Там же. — С. 309—322.

51. Там же. — С. 309—322.

52. Walton R. E. From control to commitment in the workplace / R. E. Walton // Harvard Business Review [Text]. — 1985. — № 63. — P. 76—84.

53. Guest D. E. Human Resource Management and Industrial Relations / D. E. Guest // Journal of Management Studies [Text]. — 1987. — № 24. — P. 503—521.

54. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами [Текст] / М. Армстронг ; пер.с англ. ; под ред. С. А. Мордвинова. — 10-е изд. — СПб. : Питер, 2012. — 848 с. — (Серия “Классики М В А”).

55. Магура М. Секреты мотивации [Текст] / М. Магура, М. Курбатова. — М. : Биб-ка журнала “Управление персоналом”, 2007. — 653 с.

56. Шмидт А. О вовлеченности, удовлетворенности и лояльности сотрудников в Украине [Электронный ресурс] / А. Шмидт. — Режим доступа : <http://www.hrc.com.ua/content/articles/>.

57. Casse P. Philosophy for Creative Leadership: How philosophy can turn people into more effective leaders [Text] / P. Casse, P. G. Claudel. — [S. p.] : Athena Press, 2007. — 280 p.

58. Ліпенцев А. В. Аспекти здійснення управлінського лідерства / А. В. Ліпенцев, А. А. Ліпенцев // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (8 квітня 2011 р.) : у 2 ч. Ч. 2 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 184—186.

59. Ліпенцев А. В. Пріоритети модернізації державної служби: розвиток культури якісного надання послуг у публічній службі Канади / А. В. Ліпенцев, І. І Мошура // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня р.) : плен. засід. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 7—14.

60. Ліпенцев А. В. Лідерство для забезпечення якості адміністративних послуг... — С. 83—89; 175—183.

61. Service Canada. People serving people [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>.

62. Ліпенцев А. В. Лідерство для забезпечення якості адміністративних послуг... — С. 83—89; 175—183.

63. Model of Leadership Development “Service Ontario” (2011) [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.ontario.ca/serviceontario>.

64. Ліпенцев А. В. Лідерство для забезпечення якості адміністративних послуг... — С. 83—89; 175—183.

65. Липенцев А. В. Слабое звено: Корпоративная педагогика / А. В. Липенцев // Бизнес [Текст]. — 2007. — № 20. — 14 май. — С. 76, 77.

**A. Lipentsev**

## **THE DEVELOPMENT OF LEADERSHIP IN PUBLIC AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF THE TASKS OF QUALITY ADMINISTRATIVE SERVICES DELIVERY: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS**

**The basic theoretical approaches and methodological aspects of leadership in order to ensure client-orientated organization (quality services delivery) are researched. Analysis of tendencies concerning the ways of realization of the concept of New Public Governance and approach of service- dominant public service, where the citizen (client) performs as a “coproducer of services” (Public) Service-**

**Dominant Approach & The Citizen as a Coproducer ( S.Osborn ) in the context of the modern theory of “marketing 3.0” (F. Kottler ) is carried out. The experience of leadership development in the bodies of the public service of Canada, oriented towards service providing is generalized and adapted. In the context of the tasks of Ukraine’s modernization characteristics and aspects of leadership development and formation of service organizational culture in public authorities to ensure the quality of administrative services are developed.**

**Key words: “new public management”, service-dominant public service, citizen as a coproducer of public service, “marketing 3.0”, “attract function”, characteristics of client-orientated organization, phenomenon of leadership, new roles of leader, classification of leadership styles on the bases of emotional intelligence concepts, theories and concepts of: “servant leader”, “emotional leadership”, “leadership engine”, “creative leadership”, “leader who is studying”, “environmental leadership”, “transformational leadership”, “resonant leadership” and “emergent leadership”, comprehensive model of leadership by H. Yukla, model of leadership development “Service Ontario”, emotional engagement “involvement” of personnel (employee engagement); “key competences of leadership” of Public Service of Canada, the main characteristics of leadership to ensure the quality of administrative services (client-orientated organization), formation of client-orientated culture of public authorities.**

УДК 343.352(437.6+438)(477)

А. Попок,  
В. Решота

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ЧЕХІЇ ТА СЛОВАЧЧИНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Розглянуто досвід державної антикорупційної політики Чехії та Словаччини. Визначено стан антикорупційної політики та основні проблеми, що досі залишаються невирішеними.**

**Ключові слова:** корупція, запобігання та протидія корупції, Чеська республіка, Словацька республіка, антикорупційні механізми, державна політика боротьби з корупцією.

У Центральній та Східній Європі значна увага приділяється прийняттю антикорупційних законів, які спрямовані на визнання кримінальними всього спектру діянь, що стосуються хабарництва; більшість країн також запровадило програми боротьби з корупцією на національному рівні. В Україні прийнято низку законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, а також національні антикорупційні програми, затверджені указами Президента України. Однак стан поширення корупції в Україні залишається вкрай високим. За рівнем сприйняття корупції Україна займає передостаннє місце в Європі. Це зумовлює необхідність пошуків нових форм боротьби та протидії корупції.

Державна політика запобігання та протидії корупції в Україні потребує вжиття системних та послідовних заходів, в основу яких можна покласти антикорупційний досвід інших держав, зокрема Чеської республіки та Словацької республіки, які показали значні досягнення у сфері боротьби з корупцією, незважаючи на те, що корупція у цих державах була досить значною.

Метою запропонованої статті є проаналізувати досвід державної політики боротьби з корупцією в Чехії та Словаччині та виявити особливості її проведення та можливість використання позитивного досвіду в Україні.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

- проаналізувати еволюцію антикорупційної політики Чехії та Словаччини;
- дослідити суть та зміст основних реформ, що зменшили рівень корупції у державах Центральної Європи;
- виявити позитивні та негативні аспекти антикорупційних заходів урядів Чехії та Словаччини;
- виявити перспективи використання досвіду Чехії та Словаччини у протидії та боротьбі з корупцією в Україні.

Підґрунтям для безпосереднього дослідження корупції як комплексного наукового поняття, вдосконалення заходів протидії та боротьби з корупцією стали роботи вітчизняних вчених Л. Аркуші, Л. Багрій-Шахматова, О. Бандурки, А. Гайдука, І. Голосніченка, О. Дульського, О. Кальмана, М. Камлика, Я. Кондратьєва, М. Корнієнка, Г. Котович Н. Кузнецової, О. Мартиненко, Н. Матюхіної, М. Мельника, Я. Мишкова, С. Стеценка, О. Ткаченка, Є. Невмержицького, О. Прохоренка та інші. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальших досліджень корупції та антикорупційних заходів

Європейського Союзу.

За останні 20 років країни Центральної і Східної Європи накопичили достатньо досвіду для того, щоб можна було надати рекомендації про те, чого не треба робити в Україні в рамках боротьби із корупцією. Складення антикорупційної програми не повинно обмежуватися тільки планом заходів боротьби з корупцією та імплементацією Україною відповідних міжнародних конвенцій. Зусилля зі створення нової системи відомих антикорупційних підзаконних актів також, ймовірно, будуть малоефективними.

У Центральній та Східній Європі значна увага приділяється прийняттю детальних антикорупційних законів, які спрямовані на визнання кримінальними всього спектру діянь, що стосуються хабарництва; більшість країн також запровадило програми боротьби з корупцією на національному рівні. Відповіддю на боротьбу з корупцією у багатьох країнах ЄС стало зростання кількості підзаконних актів, які є антикорупційними. Вони можуть збільшити обсяг паперової роботи посадових осіб, що не є продуктивним.

Із приводу оплати праці чиновників між Україною, Угорщиною, Словаччиною, Чехією та іншими країнами “Вишеграду”, Європейського союзу існує колосальна відмінність. Зокрема, в результаті адміністративної реформи і адміністративно-територіальної і взагалі реформи державної служби ці країни взяли курс на виховання цілого класу людей – як політиків, так і просто службовців без політичного статусу, які мають гідну плату за свою роботу, і тому боротьба з корупцією в цих країнах матиме свої результати якщо не зараз, то в довгостроковій перспективі, тому що люди цінуватимуть цю роботу, будуть цінувати право представляти людей і працювати на людей, виконувати “сервіс” для людей [1].

Боротьба з корупцією як один з головних пріоритетів уряду Чеської Республіки (далі – ЧР) ґрунтується на стратегії уряду в боротьбі з корупцією в період 2013 – 2014 рр. була затверджена постановою уряду № 39 від 16.01.2013 р. [2]. Стратегія підготовлена і представлена уряду заступником прем'єр-міністра, на кого було покладено завдання координатора та відповідального за реалізацію Стратегії.

Стратегія спрямована на зниження рівня корупції в Чехії, поступового прийняття заходів на основі збалансованого співвідношення попередження та придушення і прозорості процесу. Під час створення Стратегії були використані проекти Платформи Прозорих державних закупівель, Національної економічної ради і Консультативної ради міністра внутрішніх справ по боротьбі з корупцією [3].

Стратегія розділена на дві частини, а саме аналітичну та стратегічну. Аналітична частина складається з трьох розділів: сприйняття корупції, якісний аналіз економічних аспектів корупції, виявлення і розслідування корупції. Стратегічна частина містить основні стратегічні напрями. До них належать: професіоналізація державного управління, управління державним майном, зміцнення інструментів боротьби з корупцією в приватному секторі, зміцнення політичної системи та підвищення прозорості політичних партій, виявлення, розслідування і кримінального переслідування корупційних правопорушень, зміцнення антикорупційного клімату в чеському суспільстві, створення моніторингу корупції, боротьби з корупцією та координації дій антикорупційної політики, зміцнення ресурсів для реалізації антикорупційної політики, підвищення прозорості в державному секторі.

Окрім того, стратегічна частина Стратегії містить 10 пріоритетних напрямків уряду, до яких належать: Закон про цивільних службовців; Закон про конфлікт інтересів; Закон про вільний доступ до інформації; розкриття інформації про власників; захист свідків; фінансовий контроль та аудит; політика державної власності; стратегія та методологія державних закупівель; кримінальне переслідування; програми боротьби з корупцією.

До числа пріоритетних завдань серед інших 39 завдань, об'єднаних у п'ять розділів, можна виділити такі: державне управління; державні закупівлі; органи у кримінальному процесі; освіта; інше [4].

Однак на сьогодні боротьба з корупцією на центральному рівні Чеської Республіки ускладнена урядовою кризою та відставкою міністра відповідального за антикорупційну політику держави. Політична криза у Чехії викликає занепокоєння і в Брюсселі. Окремі оглядачі та політики вказують на початок кризи правничої системи, критикуючи зловживання поняттям депутатської недоторканності.

Представники Європарламенту О. Карас та Е. Брок закликали Єврокомісію ретельно перевірити чи відповідає ситуація в Чехії засадам ЄС. Консервативні депутати мали на увазі, зокрема, утворення нового уряду в Чехії, який аналітики охрестили “кишеньковим” урядом Президента М. Земана. Цій політичній події у Празі передувало падіння уряду П. Нечаса, який прийшов до влади влітку 2010 р. з великою антикорупційною програмою. П. Нечас був змушений піти у відставку через корумпованість багатьох міністрів, депутатів та інших політиків.

Уже навесні 2012 р. за хабар був засуджений на півтора року умовно міністр транспорту В. Барта, а підкуплений ним посланець, депутат нижньої палати парламенту Чехії, Я. Шкарка отримав два з половиною роки в'язниці за шахрайство. Однак Верховний суд скасував вирок, пославшись на те, що обидва скоїли злочин, перебуваючи в парламентській залі, тож на них поширюється депутатська недоторканність. За місяць поліція спіймала на гарячому – із великим хабаром (350 тисяч доларів) – впливового парламентаря й гетьмана одного з країв Д. Рата. А ще за місяць нижня палата видала слідству главу оборонного відомства Власту Парканову, якій інкримінують порушення конкурсних правил у розподіленні військових замовлень.

Кінець 2012 р. позначився арештом, судом і вироком посланцеві Роману Пекарку – п'ять років за ґратами за хабарництво. У червні 2013 р. Управлінням боротьби з організованою злочинністю (далі – УБОЗ) було взято під варту колишніх парламентарів П. Тлухоржа, І. Фуксу та М. Шнайдра, які виміняли свої мандати за високі державні посади “від Петра Нечаса”. Прокурор І. Іштван кваліфікував такий обмін як корупційне діяння і закликав законодавців позбавити экс-прем'єра недоторканності.

Вердикт Верховного суду сплутав карти як політикам, так і правникам. Дехто вважає його помилковим, а дехто навіть антиконституційним. “Така ухвала, – пише в газеті “Mlada fronta Dnes” відомий адвокат В. Ласка, – означає, що в стінах парламенту можна коїти все: шантажувати, погрожувати, брати хабарі”. На думку празького судді Я. Шотта, Верховний суд, узявшись трактувати поняття “імунітет”, перебрав на себе повноваження Конституційного суду [5].

Як свідчить міжнародний, досвід боротьба з корупцією досягає успіху лише за умови її комплексності, коли вона охоплює якнайбільше сфер життєдіяльності держави, ведеться постійно та перебуває в центрі уваги як влади, так і громадськості. Така діяльність у більшості європейських країн, зокрема і в

Словаччині, проводиться системно і базується на основних принципах верховенства права, законності, системності, практичної спрямованості та радикальних заходів взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням та ін.

Розвиток внутрішньополітичної ситуації в Словацькій Республіці наразі характеризується відносною стабільністю, що пов'язано з розстановкою сил відповідно до результатів чергових виборів до Національної Ради Словаччини.

Урядова правопроцентристська коаліція, маючи більшість у словацькому парламенті, не мала суттєвих проблем з ухваленням Програми діяльності Уряду Словаччини на період 2010 – 2014 рр. та висловленням довіри Уряду Словаччини на чолі з Прем'єр-міністром Словаччини І. Радічовою. Уряд Словаччини, відповідно до його Програми, має досить амбіційні плани. Головними цілями нового уряду є ефективна економіка, боротьба з корупцією, створення нових робочих місць, створення умов для успішної підприємницької діяльності, активне громадянське суспільство, проведення реформ, спрямованих на покращення становища у сферах охорони здоров'я та освіти.

Особливістю антикорупційної політики у Словацькій Республіці є те, що тут було ліквідовано Центральне координаційне управління боротьби з корупцією та Комітет боротьби з корупцією і створено відділ боротьби з корупцією Секретаріату Уряду Словаччини, основним завданням якого є координація дій міністерств та відомств у сфері боротьби з корупцією. Безпосередньо реалізацією заходів у межах Національної програми боротьби з корупцією займаються Управління боротьби з корупцією Президії поліцейського корпусу МВС Словаччини та Словацька інформаційна служба. Окрім цього, основні повноваження боротьби з корупцією перейшли від Міністерства фінансів до Міністерства юстиції Словаччини.

У структурі Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого належить проведення превентивних заходів та розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни [6]. Із метою отримання інформації про посадові злочини та локалізацію цього явища в правоохоронних структурах установлено спеціальну телефонну лінію, на яку громадяни країни можуть повідомляти про відомі їм протиправні дії правоохоронців.

Із метою координації діяльності державних органів у сфері боротьби з корупцією на національному рівні та підготовки пропозицій щодо вдосконалення існуючої системи протидії цьому явищу в багатьох державах створено міжвідомчі комісії з представників профільних міністерств і відомств.

Одночасно в міжнародній інформаційній мережі “Інтернет” створено веб-сторінку, де охочі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів боротьби з корупцією в державних установах.

Щодо оцінки державної політики боротьби з корупцією, так, згідно з даними Transparency International Словаччина у 2012 р. займала 62 місце (з 176) щодо запобігання та протидії корупції [7].

Важливою проблемою антикорупційної політики є політичний тиск на поліцію. Зокрема, згідно з даними Transparency International міністри та політичні лідери, що були причетними до корупції у 2005 р. і 2006 р., так і не були притягнутими до відповідальності через “небажання” розслідування їхніх справ органами поліції.

Значною проблемою залишається питання фінансування політичних партій. Досі немає ефективних механізмів контролю за фінансуванням політичних партій та

контролю за їхніми витратами. Вимоги щодо декларування доходів кандидатів та організацій, що допомагають їм у виборчому процесі лежать поза правовим полем. Важливість цієї проблеми відображається у скандалах щодо політичних партій, а також вимогами Ради Європи щодо реформування у цій сфері. Окрім того, саме парламент здійснює контроль за витрачанням коштів на виборчі процеси, що створює конфлікт інтересів та неналежні механізми контролю.

Однією з найбільш корумпованих у Словаччині сфер залишається охорона здоров'я. Один з п'яти громадян цієї держави визнає давання хабара у сфері охорони здоров'я кожного року, зокрема щодо приділення більшої уваги та особливо догляду в лікарнях. Насторожує увагу й той факт, що 9 з 10 осіб, що давали хабар, робили це з власної ініціативи, ніж на вимогу лікарів. Це вказує на загальну поширеність давання хабарів у Словаччині.

Окрім того, істотною проблемою у сфері антикорупційної політики є ситуації щодо судочинства у Словаччині. Слабкість та залежність судової гілки державної влади визначається істотним впливом та втручанням з боку політиків, а також значним обсягом справ у судах, що зумовлено переходом до демократичного режиму державної влади. Це зумовлює затягування розгляду справ, а також постійні зміни законодавства.

Щодо деяких позитивних зрушень фахівці Transparency International вказують на:

- прозорість та підзвітність судочинства покращилась після обов'язкової публікації рішень судів у реєстрі судових рішень в мережі Інтернеті з 2012 р.;

- укладення публічних договорів (контрактів) стало більш прозорим через обов'язкове розміщення їх в Інтернеті, як і публікація усіх рахунків за ними. Це дозволить посилити контроль громадськості за урядовими витратами;

- крім того, обов'язковим стало проведення відкритих аукціонів щодо об'єктів вартістю більше, ніж 20,000 євро. Впровадження прозорих процедур державних закупівель та аукціонів призвело до значних заощаджень і допомогло помітно знизити дефіцит держбюджету. Перші результати вказують на те, що аукціони зберегли шість відсотків вартості таких об'єктів у ході проведення аукціонів;

- уряд також розпочав велику соціальну реформу, мета якої – запровадження єдиної ставки відрахувань на лікарняний, соціальний, пенсійний та інші фонди незалежно від джерела доходу;

- консолідація громадянського суспільства, так, після викриття високого рівня корупції у владі у Словаччині пройшли багатотисячні акції протестів проти корупції із вимогами зміни уряду.

Водночас необхідно проводити подальші реформи у сфері прозорості фінансування політичних партій, що зумовлює детальну звітність політичних сил про всі їх доходи та основних “донорів” фінансування. З метою контролю за цими процесами необхідним є створення незалежного органу. Доцільно зменшити політизацію державної служби Словаччини. Важливим є подальша судова реформа, що стосується необхідності публікації оцінки діяльності суддів та звітування про усі їхні доходи. Важливою сферою реформування є охорона здоров'я, зокрема прозоріші графіки проведення операцій, захист персональних даних пацієнтів. Важливо здійснювати контроль й щодо контрактів, що укладають лікарні із постачальниками лікарських засобів.

### Література

1. Ондрачка Д. Прозора Україна: втілення антикорупційних реформ та досвід Чеської Республіки в процесі європейської інтеграції [Текст] : аналіт. матер. / Д. Ондрачка, Л. Левандовська, Ю. Тищенко. — К. : Вістка, 2009. — 68 с.
2. From corruption to integrity — The government anti-corruption strategy for the years 2013 and 2014 // Government Resolution [Electronic source]. — 2013. — № 39. — 16 January. — 112 p. — Access mode : [http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014\\_FINAL.pdf](http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf).
3. Protikorupční strategie [Elektronický zdroj]. — Režim přístupu : <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/protikorupcni-strategie-104809>.
4. Boj proti korupci [Elektronický zdroj] / Ministerstvo vnitra České republiky. — Režim přístupu : <http://www.mvcr.cz/boj-proti-korupci.aspx>.
5. Чехія: корупція як засіб проти корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/articles/all/chexiya-korupczyia-yak-zasib-proty-korupczyi.html>.
6. Inštitúcie Slovenskej republiky proti korupcii [Elektronický zdroj]. — Režim přístupu : [http://www.uvzsr.sk/docs/info/korupcia/Institucie\\_Slovenskej\\_republiky\\_proti\\_korupcii.pdf](http://www.uvzsr.sk/docs/info/korupcia/Institucie_Slovenskej_republiky_proti_korupcii.pdf).
7. Transparency International: Slovakia [Electronic source]. — Access mode : <http://www.transparency.org/country#SVK>.

**A. Popok,  
V. Reshota**

### **PUBLIC POLICY OF COUNTERACTION AND COMBATING CORRUPTION IN CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**The experience of state anti-corruption policy of Czech Republic and Slovakia is investigated. The current state of anti-corruption policy and main problems, which are still unsolved is defined.**

**Key words: corruption, counteraction and combating corruption, Czech Republic, Slovak Republic, anti-corruption mechanism, state anti-corruption policy.**

УДК 35:378.242:303.01

М. Фурса

**ЗАСТОСУВАННЯ КОМПЛЕКСУ  
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ СКЛАДОВИХ У ВИКОНАННІ  
ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ГАЛУЗІ НАУКИ  
“ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ”**

**Проаналізовано комплекс взаємопов’язаних груп теоретико-методологічних складових. Обґрунтовано його застосування для забезпечення ефективності, результативності та якості виконання дисертаційних досліджень у галузі науки державного управління.**

**Ключові слова:** дисертаційне дослідження, ключові параметри, наукова галузь “державне управління”, об’єкт і предмет, актуальність, комплекс теоретико-методологічних складових, часова структура.

Лише за умови належного наукового супроводу можлива успішна реалізація системних реформ для модернізації українського суспільства, забезпечення поступу країни як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальної стабільності, культури та демократії. Науковий супровід втілення в українську дійсність базових пріоритетів модернізаційної стратегії, а саме: творення сучасної, конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент; гуманізація розвитку шляхом збільшення соціальних інвестицій у людський капітал, формування сучасної інфраструктури життєзабезпечення; запровадження прогресивної моделі розвитку, що поєднує тактику реформаційних змін зі стратегічними орієнтирами та пріоритетами соціально-економічного розвитку з метою забезпечення ефекту “безперервної модернізації”; ствердження національних інтересів у глобалізованому світі – полягає у визначенні теоретичного, методологічного та технологічного аспектів реалізацій завдань [1].

Із зазначених трьох складових основне місце посідає методологічний аспект. Це обумовлюється самою сутністю методології, яка формується шляхом набуття істинним теоретичним (загальним) знанням знаряддевої функції (спроможності категорій, понять, принципів, теорій, підходів, методів, норм тощо виступати засобами діяльності зі здобуття нового знання та вирішення практичних проблем чи завдань у певній суспільній сфері) та закладає основу технології як способу перетворення ресурсів у продукт (результат) за допомогою упорядкованого використання відповідних методів, методик, прийомів, режимів роботи, послідовності операцій (процедур), регламентів тощо. З огляду на це, “методологія державного управління включає три основних аспекти: методологію практики державного управління, методологію наукових досліджень галузі науки “Державне управління” та методологію освітньої галузі “Державне управління” [2].

У цій площині актуальність дослідження теоретико-методологічних аспектів виконання дисертаційних досліджень у галузі науки “державне управління” обумовлена потребами посилення ролі науки, зокрема дисертаційних досліджень, у

розвитку та реалізації базових пріоритетів модернізаційної стратегії шляхом розвитку теорії, методології пізнання, практичної управлінської, освітньої та наукової діяльності в сфері державного управління. Натомість “сучасний стан теоретико-методологічної бази науки державного управління можна визначити як недостатній з точки зору розвиненості методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, що, зрештою, екстраполюється на соціальну практику” [3].

Теоретико-методологічні основи державного управління загалом були предметом наукових досліджень таких зарубіжних та вітчизняних вчених, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, М. Вебер, С. Глазьев, Б. Гурне, В. Князєв, А. Колодій, Б. Лазарєв, В. Луговий, П. Надолішній, І. Надольний, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Райт, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, Е. Тоффлер, Ф. Фукуяма, П. Шредер та інші. Значний внесок у дослідження теоретичних, методологічних та технологічних аспектів виконання дисертаційних робіт у галузі науки державного управління зроблено, зокрема, В. Бакуменком, В. Загорським, В. Князєвим Ю., Ковбасюком, Ю. Сурмінім, В. Чмигою. На основі їх напрацювань можливе подальше дослідження проблем теоретико-методологічних засад забезпечення підвищення ефективності, результативності та якості виконання дисертаційних робіт у галузі науки державного управління.

Реалізація зазначеної мети передбачає обґрунтування теоретико-методологічного комплексу взаємопов'язаних груп складових та його застосування для забезпечення ефективності, результативності та якості виконання дисертаційних досліджень у галузі науки державного управління, зокрема аналізу проблеми та шляхів вирішення об'єктної та предметної визначеності.

Теоретико-методологічною основою забезпечення ефективності дисертаційних робіт у галузі науки державного управління, запорукою унеможливлення їх імітації є дотримання комплексу таких взаємопов'язаних груп складових:

1. Визначення і доопрацювання ключових параметрів дисертаційної роботи:
  - усвідомлення активної ролі суб'єкта дослідження [4];
  - з'ясування (формулювання та структурно-функціональний, понятійно-категоріальний аналіз) наукової проблеми;
  - визначення об'єкта та предмета і побудова теоретичної моделі досліджуваної реальності;
  - окреслення основних етапів розвитку наукових досліджень проблеми та невивірених питань;
  - формулювання мети та задач дослідження;
  - вибір та обґрунтування напрямів (структури), логіки (послідовності) дослідження визначення і застосування методів та методик, адекватних досліджуваним процесам;
  - аналіз та узагальнення властивостей, характеристик, показників досліджуваних процесів;
  - розробка пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення (підвищення результативності, ефективності) процесів державного управління;
  - апробація та практичне застосування результатів дослідження.
2. Визначення часової структури дослідження та її реалізація на етапах:
  - проектування дослідження: розробка концепції (виявлення суперечності; формулювання проблеми; визначення мети та задач дослідження; формулювання

критеріїв тощо); побудова гіпотези; конструювання дослідження (постановка задач; створення програми, методик дослідження);

– проведення власне дослідження (теоретичне, аналітичне, проектне опрацювання теми), апробації, практичного застосування результатів та оформлення його результатів (текстів дисертації та автореферату);

– самоаналізу за контрольними точками [5] системи експертизи дисертаційних робіт (наявність плагіату; відповідність теми і змісту дисертації профілю (паспорту) спеціальності; актуальність теми дисертації; зв'язок дисертації з науковими програмами, планами і темами; відповідність цілей і задач заявленій темі; відповідність формулювань об'єкта і предмета дослідження вимогам МОН України; аналіз елементів наукової новизни; аналіз даних про практичну значущість наукових результатів; аналіз географії публікацій, даних про апробацію і впровадження результатів дослідження; вивчення основного змісту дисертації з погляду логічного зв'язку, повноти викладу і збалансованості подачі наукового матеріалу, співвідношення тексту, таблиць, рисунків, схем і економіко-математичного інструментарію; відповідність змісту і структури автореферату та дисертації; ступінь глибини вирішення проблем; відповідність основних положень і отриманих результатів дослідження заявленим елементам наукової новизни; сталість і вірогідність побудованих моделей та інших результатів, наявність кількісних оцінок; відповідність висновків по розділах загальним висновкам дисертації та поставленим задачам; відповідність висновків по дисертації вимогам, МОН України тощо) та структурно-логічної схеми взаємозв'язків у дисертаційній роботі [6] (рис. 1).

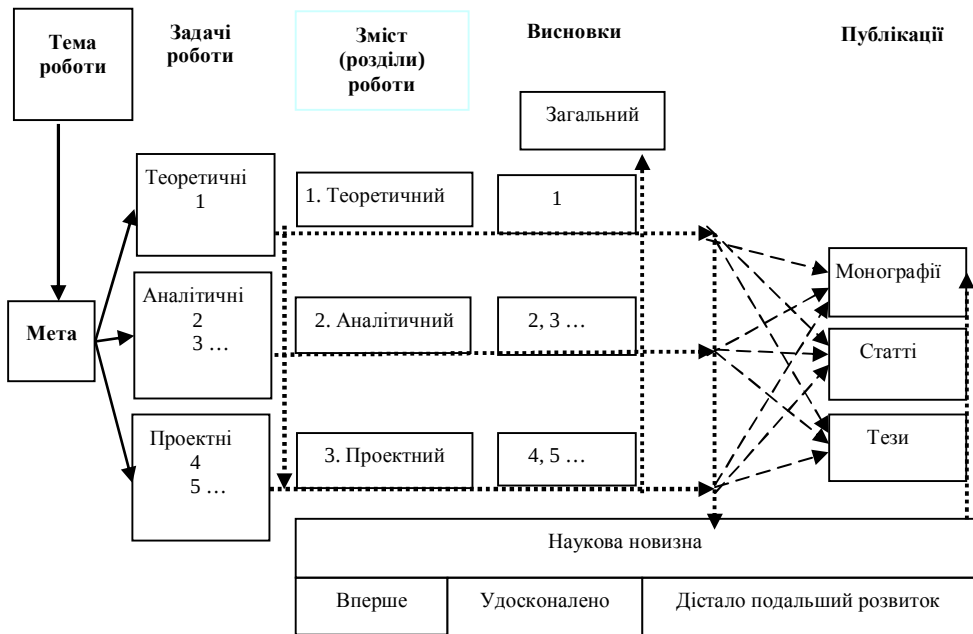


Рис. 1. Структурно-логічна схема взаємозв'язків у дисертаційному дослідженні

3. Зорієнтованість тематики та результатів дисертаційної роботи на реалізацію основних пріоритетів і стратегії розвитку держави, на вирішення проблем модернізації державного управління, а саме:

- в теоретичному аспекті – отримання нових знань про закономірності, тенденції та особливості розвитку системи суспільного управління та взаємодії її підсистем;

- в прикладному (практичному) аспекті – одержання і використання нових “технологічних” знань для удосконалення існуючої системи управління, зокрема шляхом експертно-консультативного та прогнозно-аналітичного супроводу діяльності суб’єктів державного управління та місцевого самоврядування.

Науковий дискурс проблем державного управління різного рівня загальності та видів – від звичайної теоретичної рефлексії і до провадження дисертаційної роботи – наштовхується на незадовільну визначеність чи суперечність його предметності. Внаслідок цього “застосування систематичних методів емпіричного дослідження, аналізу даних, теоретичного мислення та логічної оцінки аргументів для організації знання про якийсь окремий предмет” негативно позначається на всіх трьох складових науки: на діяльності з отримання нового знання; на результаті цієї діяльності – “якості” отриманих знань; на формуванні та структуруванні окремої галузі пізнання. Зазначене значною мірою властиве практиці виконання дисертаційних досліджень і, зокрема, в галузі наук “державне управління” [7].

Чітке визначення об’єкта та предмета передусь науковому дослідженню. У “Основних вимогах до дисертацій та авторефератів дисертацій”, якщо об’єкт дослідження визначається досить лаконічно та коректно, “процес або явище, що породжує проблемну ситуацію і обране для вивчення”, то окреслення суті предмета дослідження, а саме, що він “міститься в межах об’єкта”, що “об’єкт і предмет дослідження як категорії наукового процесу співвідносяться між собою як загальне і часткове. В об’єкті виділяється та його частина, яка є предметом дослідження” [8] породжує низку суперечностей і запитань. Вони не є суто схоластичними чи другорядними: якщо ними знехтувати, то існує велика ймовірність, що це суттєво позначиться на самому дослідженні та його результатах.

Історично розмежування предмета і об’єкта, відносно протиставлення їх у гносеологічному аспекті було започатковане І. Кантом, який розрізняв у пізнанні “матерію” (проявлення “речей в собі”, т. т. предмет) і форму (спосіб у який здійснюється пізнання). Сучасні інтерпретації взаємозв’язку зазначених категорій беруть початок у дослідженнях австрійського філософа Р. Амеzedера. Пізніше А. Мейнонг з позицій інтенціональності Ф. Brentano побудував “теорію об’єктів”, в якій предмет є способом існування об’єкта в сприйнятті суб’єкта пізнання. Логічного завершення цей напрямок отримав у феноменології Гусерля, де в основу покладено не предмети, а “інтендуючу” (направлену на речі, інтенціональну) свідомість. У площині теоретичних узагальнень були дослідження Р. Амеzedера, А. Мейнонга, Ф. Brentano. Пізніше зазначену проблему досліджували такі українські вчені, як Д. Горський, В. Кедров, В. Шинкарук, М. Попович, Г. Смірнов, Н. Медведєв.

Спершу потрібно зазначити, що предмет – це теоретична категорія, результат розумового абстрагування, що “позначає певну цілісність, виділену із світу об’єктів у процесі людської діяльності і пізнання” [9], відображення пізнаних наукою закономірностей розвитку її об’єкта (лат. *objectum* – предмет, від *objicio* – кидати вперед, протиставляю). Категорією “об’єкт” позначається “те, що протистоїть

суб'єкту в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності. Об'єкт не просто тотожний об'єктивній реальності, виступає як така її частина, яка знаходиться у взаємодії з суб'єктом, причому саме виділення об'єкта пізнання відбувається за допомогою форм практичної і пізнавальної діяльності, що виробляються суспільством і які відображають властивості об'єктивної реальності" [10]. Таким чином, у предметі фіксуються основні, загальні, сутнісні властивості та закономірності досліджуваної реальності. Отже, закономірності виступають об'єктивно обумовленими, сутнісними, повторюваними, стійкими зв'язками, відношеннями, аспектами, механізмами зміни, руху і розвитку об'єкта науки (фрагменту об'єктивної реальності).

З огляду на зазначене, стає зрозумілим деяка некоректність у наданні поняттю "предмет" змісту через "ототожнення його з поняттям об'єкта чи речі" [11], чи трактуючи як співвідношення загального і часткового [12], а чи, взагалі, нерозмежування предмета і об'єкта на підставі того, що "дослідник не взаємодіє з об'єктом "в чистому вигляді" бо він даний йому у виді предмета даної науки" [13].

Об'єкт і предмет є різними іпостасями, різними за часом і змістом способами представлення об'єктивної реальності в процесі її пізнання. Із емпіричного багатоманіття конкретних та одиничних явищ, процесів, речей (певного специфічного фрагмента реально існуючого світу – об'єкт) науковим мисленням абстрагується і формулюється (визначається) предмет. Специфіка об'єкта обумовлена тим, що предмет у пізнавальному процесі є реальністю похідною, результатом теоретичної "обробки", абстрагування, узагальнення і виділення із об'єкта основних, сутнісних і специфічних тільки для даної науки закономірностей розвитку і функціонування об'єкта. Предмет є своєрідним "інобуттям" об'єкта в ідеальній формі – в поняттях, категоріях, законах, принципах, теоріях, його ідеальна і ідеалізована модель, форма теоретичного оволодіння суб'єктом пізнання фрагментом реальності. А тому логічним є твердження, що предмет науки чи наукової галузі "конструється науковим співтовариством, має штучний характер і обумовлює структуру кожної дисципліни і її межі" [14]. У цьому аспекті в науковому дискурсі категорією "об'єкт" позначається емпіричний, матеріальний, об'єктивний, вихідний виміри (явища чи процесу), а в категорії "предмет" фіксується теоретичне, ідеальне, абстраговане, змодельоване представлення реальності.

Формулювання предмета дослідження є певним етапом і важливим результатом пізнавального процесу, оскільки "в концентрованому виді формулюються пізнавальні завдання, визначаються головні напрямки наукового пошуку, а також можливості вирішення відповідних пізнавальних завдань засобами і методами певної науки" [15].

Потрібно зазначити, що один і той же об'єкт може бути предметом різних видів дослідження. Внаслідок цього з'являється галузь наукових дисциплін, як то наука державного управління, яка "являє собою ієрархічну систему окремих дисциплін, а скоріше різномірний конгломерат окремих підходів, концепцій, проблемних напрямків і теорій" [16]. Це відобразилось і в спеціальностях дисертаційних досліджень на здобуття наукових ступенів: 25.00.01 – Теорія та історія державного управління; 25.00.02 – Механізми державного управління; 25.00.03 – Державна служба; 25.00.04 – Місцеве самоврядування. У паспортах зазначених спеціальностей по суті окреслені об'єкти та предметні поля дисертаційних досліджень за різними спеціальностями. Тому формулювання теми,

об'єкта та предмета дисертаційного дослідження потребує узгодження з цими нормативними документами.

Загалом об'єкт науки державного управління чи наукового дослідження за певною спеціальністю державного управління доцільно визначати через діяльність (вид, сферу, напрям) державних(ого) чи інших(ого) суб'єктів публічної влади у просторовому та часовому визначенні з метою задоволення потреб та вирішення суспільно значимих задач. Предмет наукового дослідження визначається через ключові поняття, якими фіксуються сутнісні характеристики об'єкта. Кореляційно пов'язаним із визначенням предмета є формулювання теми (назви) дисертаційної роботи, яка “повинна бути лаконічною, без скорочень, відповідати обраній науковій спеціальності та суті вирішеної наукової проблеми (завдання), вказувати на мету і предмет дисертаційного дослідження та його завершеність” [17] або “повинна відображати сутність порушеної наукової проблеми (завдання), має містити об'єкт і предмет дослідження, вказувати на його мету й завершеність, а також сферу використання – державне управління” [18].

Таким чином, шляхом реалізації при виконанні дисертаційних робіт в галузі науки державного управління теоретико-методологічного комплексу взаємопов'язаних груп складових (визначення і доопрацювання ключових параметрів дисертаційної роботи; окреслення часової структури дослідження та її реалізації; зорієнтованості тематики та результатів дослідження на реалізацію основних пріоритетів і стратегії розвитку держави, на вирішення проблем модернізації державного управління) можливе забезпечення ефективності, результативності та якості наукових робіт. Визначення діалектики співвідношення об'єкта і предмета дисертаційної роботи є необхідним і важливим для: здійснення структурно-функціонального (понятійно-категоріального) аналізу наукової проблеми; формулювання мети та задач дослідження; вибору й обґрунтування напрямів і логіки дослідження; вибору адекватних досліджуваним процесам методів; забезпечення високого ступеня обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій щодо удосконалення реальних процесів чи вирішення актуальних проблем у сфері державного управління.

### Література

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — 416 с. — С. 8, 9.
2. Сурмін Ю. Методологія як інструмент ефективної реалізації можливостей державного управління / Ю. Сурмін, П. Надолішній // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. — 2011. — С. 7—16.
3. Там само. — С. 7.
4. Козуб В. П. Методологія дослідження державного управління // Енциклопедія державного управління [Текст] : Т. 2. — С. 353, 354.
5. Рекомендації з експертизи дисертаційних робіт в експертній раді ВАК України: економічні спеціальності [Текст] / авт. упоряд. : В. С. Загорський, О. М. Тищенко. — Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2008. — С. 6—9.
6. Там само — С. 7.

7. Гіденс Е. Соціологія [Текст] / пер. з англ. В. Шовкун, А. Олійник ; наук. ред. О. Іващенко. — К. : Основи, 1999. — С. 28.
8. Основні вимоги до дисертацій та авторефератів дисертацій” // Бюлетень ВАК України [Текст]. — 2007. — № 6. — С. 9—17.
9. Философский энциклопедический словарь [Текст]. — 2-е изд. — М. : Советская энциклопедия, 1989. — С. 505.
10. Там же. — С. 437—438.
11. Там же. — С. 505.
12. Основні вимоги до дисертацій та авторефератів дисертацій”... — С. 9—17.
13. Система государственного управления: политический анализ [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.espi.ru/Content/StartsevBook/table.htm>.
14. Там же.
15. Новиков А. М. Методология [Текст] / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. — М : СИНТЕГ, 2007 — 668 с.
16. Система государственного управления: политический анализ [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.espi.ru/Content/StartsevBook/table.htm>.
17. Вимоги до оформлення дисертацій та авторефератів дисертацій // Бюлетень ВАК України [Текст]. — 2011. — № 9/10. — С. 2.
18. Про дотримання спеціалізованими вченими радами з державного управління вимог нормативно-правових актів щодо присудження наукових ступенів [Електронний ресурс] : Постанова президії ВАК України № 72-06/7 від 04.07.2006 р. — Режим доступу : <http://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=458463&menu=428810>.

**M. Fursa**

# APPLICATION OF COMPLEX OF THEORETICAL AND METHODOLOGICAL COMPONENTS IN CONDUCTING OF DISSERTATION RESEARCH IN THE SPHERE OF “PUBLIC ADMINISTRATION”

The complex of interrelated groups of theoretical and methodological components is analyzed. Its application for the efficiency, effectiveness and quality in conducting of dissertation research in the sphere of public administration is substantiated.

**Key words:** dissertation research, key parameters, scientific sphere of “public administration”, object and subject, topicality, complex of theoretical and methodological components, temporal structure.

УДК 351.865:355.45:304.4(477)

**М. Криштанович**

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ОВС ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ЯК ВАЖЛИВА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

**Проаналізовано основні напрями діяльності ОВС щодо захисту прав і свобод людини у контексті забезпечення національної безпеки України. Розкрито роль нормативно-правового регулювання діяльністю органів внутрішніх справ у цій сфері. Визначено шляхи удосконалення діяльності ОВС у процесі реалізації захисту прав і свобод громадян.**

**Ключові слова:** державне управління, права і свободи людини, національна безпека, ОВС, Україна.

У сучасному світі ступінь захисту прав і свобод людини є важливим показником досягнутого суспільством та державою рівня національної безпеки. Формування і здійснення державою та її правоохоронними органами захисту прав і свобод людини є складним процесом, спрямованим на оновлення, удосконалення засад внутрішньої безпеки країни.

В Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних перетворень створення належних умов для реального забезпечення прав і свобод особи є актуальною теоретичною і практичною проблемою [1]. Окремі аспекти цієї проблеми досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, В. Андрушко, О. Бандурка, В. Бесчастний, Ю. Битяк, І. Бородін, С. Благівісний, В. Букач, В. Вознюк, К. Волинка, І. Гамалій, Д. Гараджаєв, А. Головін, О. Горова, Т. Дашо, О. Домбровська, А. Комзюк, С. Ківалов, О. Негодченко, Н. Нижник, М. Панов, В. Тихий та інші. Але поза увагою дослідників залишилась низка питань проблеми.

Метою статті є аналіз особливостей діяльності органів внутрішніх справ України щодо захисту прав і свобод людини у контексті забезпечення національної безпеки, засад державного регулювання діяльністю ОВС у цій сфері, шляхів удосконалення такої діяльності.

“Людина прийшла до суспільства не для того, щоб мати менше прав, ніж вона мала раніше, а для того, щоб ці права краще оберігати” – справедливо наголошував Т. Пейн [2]. Завдання держави, яка претендує на те, щоб вона могла називатися правовою державою, полягає не тільки у тому, щоб визнати за своїми громадянами наявність основних природних людських прав і свобод (оскільки не держава дарує останні, проте вона має реальну здатність обмежити їх або зовсім виключити із життя суспільства), а у тому, щоб, проголосивши такі права і свободи, забезпечити можливість їх реалізувати та забезпечити безпеку особи [3].

Серед державних органів, на які покладено обов'язок здійснення заходів щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян, важливе місце відводиться органам внутрішніх справ. Вони, порівняно з іншими правоохоронними структурами, вирішують найбільше питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини. На ці органи покладаються функції: захисту прав та свобод громадян від протиправних посягань, забезпечення громадської безпеки [4].

До основоположних засад державного регулювання діяльністю ОВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки країни, суспільства і громадянина належить принцип гарантії безпеки особи. Науковці його визначають як сукупність загальносоціальних, політичних, юридичних та організаційних умов і засобів, що використовуються ОВС з метою забезпечення безпеки особи від можливих посягань [5]. Реалізація цього принципу, як правило, означає “регламентований нормами права, демократичний за своїм змістом і формами здійснення процес, який забезпечує кожному громадянину ті матеріальні та духовні блага, які лежать в основі належних йому суб’єктивних прав, а також захист цих прав від будь-яких посягань” [6].

Взірець, до якого повинні прагнути всі народи й держави щодо реалізації принципу гарантії безпеки особи, закладений у таких міжнародних документах, як Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р., Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. тощо [7]. Принцип гарантування безпеки особи, який був закріплений у міжнародних документах, отримав свій подальший розвиток у нормах національного законодавства, зокрема в Конституції України, яка визначає права, свободи та обов’язки людини та громадянина як важливе завдання національної безпеки України, компетенцію, повноваження та коло суб’єктів їх забезпечення [8], Законах України “Про ратифікацію конвенції про захист прав і основних свобод людини” від 17.07.1997 р., “Про дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини” від 23.03.2000 р., Указі Президента України “Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян” від 18.02.2002 р. та низки інших нормативних актів [9].

Ці нормативно-правові акти є основою державного регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення захисту особи як важливого завдання у контексті національної безпеки. Таке правове регулювання здійснюється з метою:

- визначення кола суспільних відносин, що потребують забезпечення з боку органів внутрішніх справ (у таких випадках у нормативних актах зазначаються зміст, сфери здійснення, перелік суб’єктів, які користуються тією чи іншою можливістю);

- розмежування повноважень (прав та обов’язків) різних служб органів внутрішніх справ та їх посадових осіб під час забезпечення реалізації прав і свобод громадян (необхідне чітке визначення прав та обов’язків конкретних посадових осіб органів внутрішніх справ щодо громадян, державних органів та їх представників, громадських організацій, чітка правова регламентація профілактичних заходів, засобів переконання і примусу, умов, порядку, підстав їх застосування);

- закріплення видів та заходів відповідальності співробітників органів внутрішніх справ за невиконання або неналежне виконання певних повноважень щодо забезпечення прав і свобод громадян (зміст цієї мети полягає у забезпеченні принципу законності в діяльності органів внутрішніх справ) [10].

Регулятивну роль у забезпеченні реалізації прав і свобод громадян відіграє нормотворча діяльність МВС України, яка здійснюється за допомогою нормативно-правових актів [11]. До них належать: 1) накази МВС України, що видаються на підставі й на виконання чинного законодавства; 2) накази, що регламентують діяльність окремих органів (підрозділів) МВС щодо захисту прав та свобод громадян; 3) накази, що регламентують питання організації та здійснення спільних заходів МВС України з іншими органами державної виконавчої влади щодо

забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки; 4) накази МВС України, які регулюють діяльність міліції, що забезпечує конкретні конституційні права і свободи громадян; 5) акти контрольної спрямованості.

Наявність у Законі України “Про міліцію” ст. 5 “Діяльність міліції та права громадян” [12] свідчить, що повага до гідності особи та забезпечення прав громадян – пріоритетний напрям у діяльності ОВС. Ст. 2 вказаного закону як одне з основних їх завдань визначає забезпечення особистої безпеки громадян, їхніх прав і свобод. Хоча можливості щодо забезпечення та захисту прав особи не безмежні, вони зумовлені, передусім, компетенцією органів внутрішніх справ у цій сфері.

Компетенція органів внутрішніх справ щодо забезпечення реалізації загальнолюдських стандартів прав людини реалізується в різних сферах, зокрема під час охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, провадження дізнання тощо.

Доцільно зазначити, що основні напрями діяльності ОВС щодо забезпечення і захисту прав і свобод людини та громадянина в контексті національної безпеки впливають безпосередньо з тих завдань, виконання яких покладено на ці органи чинним законодавством. Вони спрямовані на:

- захист людини, її життя, здоров’я, прав, свобод та законних інтересів, незалежно від віку, статі, національності, расової належності, мови тощо;

- створення умов щодо сприяння реалізації прав і свобод кожним громадянином, відповідно до Конституції України, шляхом охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки;

- усунення причин і обставин, які загрожують процесу реалізації конституційних прав і свобод людини, обмежують можливості повної реалізації вказаних прав або підривають існуючі гарантії здійснення прав в суспільстві; шляхом проведення ефективних запобіжних та профілактичних (а в окремих випадках і оперативно-розшукових заходів), направлених на запобігання (попередження) та виявлення злочинів (правопорушень), які загрожують реалізації конституційних прав;

- створення умов і відповідних правових засад, що унеможливають порушення конституційних прав та свобод, шляхом забезпечення належної безпеки кожного громадянина, запобігання та негайного припинення правопорушень, зміцнення правопорядку, забезпечення законності у діяльності правоохоронних органів тощо;

- припинення протиправних діянь на стадії підготовки, замаху чи безпосередньо вчинення шляхом удосконалення матеріального і процесуального законодавства, ефективності діяльності ОВС, методів і форм роботи працівників міліції;

- встановлення винних у порушенні прав і свобод людини та притягнення їх до відповідальності згідно чинного законодавства, вимог міжнародних стандартів прав людини;

- поновлення порушених прав шляхом відшкодування матеріальних збитків та завданої моральної шкоди, реабілітації, реституції, компенсації тощо за рахунок держави чи фізичних осіб;

- недопущення у своїй діяльності незаконних обмежень і порушень прав, свобод та законних інтересів громадян;

– забезпечення необхідних умов реалізації громадянами певних прав, свобод та законних інтересів [13].

Таким чином, процес реалізації органами внутрішніх справ безпеки особи включає декілька аспектів. По-перше, він вимагає створення доцільного порядку забезпечення особистих прав громадян відповідно до рівня соціально-економічного та політичного розвитку країни. По-друге, необхідно сприяти забезпеченню дотримання цього порядку, вдосконаленню його, а в разі зміни певних умов зобов'язує ОВС привести його у відповідність з ними. По-третє, він забезпечує правозастосовчу діяльність посадових осіб органів внутрішніх справ у сфері реалізації прав та свобод громадян [14].

Загалом діяльність ОВС у сфері забезпечення прав і свобод людини характеризується чітко означеною двовекторністю. Перший напрямок пов'язаний з адміністративно-правовими засобами забезпечення, другий – з реалізацією норм кримінального та кримінально-процесуального права. А це, як наголошує О. Негодченко, обумовлює, своєю чергою, такі напрямки діяльності органів внутрішніх справ, як адміністративна, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна та всі складові системи органів внутрішніх справ [15]. Згідно з цим, відбувається розподіл компетенції між їх організаційними структурами, визначається різноманітність форм, методів їх роботи, заходів, що ними здійснюються тощо. Водночас органи внутрішніх справ забезпечують також окремі права і свободи людини, які не пов'язані з правоохоронною діяльністю, а передбачають надання відповідних послуг.

Доцільно зазначити, що функції ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини в контексті національної безпеки реалізуються в конкретних формах їх діяльності [16]. Ці форми визначаються сукупністю однорідних конкретних дій працівників органів внутрішніх справ, які пов'язані зі створенням оптимальних умов для вільної реалізації прав і свобод людини, а також спрямовані на попередження та усунення негативних факторів, що ускладнюють їх реалізацію. Це, зокрема, організаційна, юридична та адміністративна форми діяльності ОВС, які тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною, незважаючи на різний зміст.

Юридична форма діяльності органів внутрішніх справ за своїм змістом, суттю і властивостями охоплює нормотворчу, правозастосовчу й правоохоронну діяльність. Найважливішою формою діяльності ОВС є, звичайно, правоохоронна. Її особливість полягає у тому, що вона виявляється у разі виникнення протиправної поведінки суб'єкта. Відповідно до чинного законодавства, органам внутрішніх справ надані повноваження щодо припинення такої поведінки і застосування спеціальних заходів державного примусу.

Організаційна форма необхідна для створення умов з метою забезпечення виконання правозастосовних актів, що регламентують діяльність ОВС у сфері забезпечення особистих прав і свобод людини та громадянина. Ця форма виявляється у різних аспектах діяльності органів внутрішніх справ [17]. По-перше, вона реалізується безпосередньо в цих органах шляхом проведення нарад, курсів службової підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації своїх працівників, інспекторських перевірок, індивідуально-виховної роботи. По-друге, вона включає роботу з громадськістю – виступи керівного складу ОВС перед населенням, тематичні лекції, повідомлення у ЗМІ тощо. По-третє, до неї треба віднести роботу із заявами та повідомленнями громадян, аналітичними матеріалами моніторингу щодо стану забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ.

Найбільш тісно робота органів внутрішніх справ у сфері забезпечення прав і свобод людини безпосередньо пов'язана з їх адміністративним напрямком діяльності. Це пов'язано з тим, що в процесі її здійснення працівники ОВС вступають у численні адміністративно-правові відносини з людьми, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ має чітко виражене державно-владне спрямування, здійснюється вона від імені держави, яка делегує цим органам право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, які не використовуються іншими органами виконавчої влади [18]. Вона визначається як регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність ОВС, спрямована на створення належних умов для реалізації, охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина.

Основними проблемами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав та свобод людини є:

- реалізація прав і свобод людини в адміністративно-правових відносинах, коли сторонами процесу є громадяни та працівники ОВС;
- активізація ролі людини у відстоюванні своїх прав, свобод і законних інтересів та скасування монопольного права держави на охорону її прав і свобод;
- формування ефективної адміністративно-процесуальної бази взаємовідносин людини та посадової особи органу внутрішніх справ;
- створення системи протидії у відносинах людини з державними органами та їх посадовими особами, призначенням якої є створення максимально рівних умов для нейтралізації правопорушень та зловживань з боку представників влади;
- вдосконалення правозахисної практики в діяльності органів внутрішніх справ [19].

Виконуючи завдання адміністративної діяльності, органи внутрішніх справ повинні поважати гідність особи і виявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини, незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань.

Здійснюючи захист прав особи на недоторканість житла, таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, на невтручання в особисте і сімейне життя, на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, завдання ОВС мають полягати в тому, щоб кожний її працівник не міг втручатись (обмежувати) здійснення цих прав інакше, ніж згідно із законом і коли це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної і громадянської безпеки, економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Таким чином, особливості діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини визначаються засобами та методами цієї діяльності, які залежать від рівня соціально-економічного та політичного розвитку країни і завдань забезпечення її національної безпеки.

Але в сучасних умовах ефективного забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ вимагає концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів внутрішніх справ, зокрема гуманізацію діяльності міліції та підвищення її авторитету, побудову відносин між міліцією і народом на засадах

партнерства, удосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо [20].

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ з питань утвердження та забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина, свідчить про те, що загалом вони відповідають Конституції України, однак мають й певні прогалини, які необхідно усунути для створення дієвого механізму утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Серед актуальних завдань підвищення ефективності діяльності ОВС щодо захисту прав і свобод людини постає проблема удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють дану сферу. Доцільно зазначити, що вони не повною мірою послідовні і, що дуже важливо, недостатньо адаптовані до сучасних соціальних реалій. Зокрема, вони характеризуються неконкретним визначенням завдань, функцій, повноважень ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. У чинних нормативно-правових актах нерідко виявляються суперечності між затвердженою на сьогодні державою правовою політикою у сфері забезпечення прав і свобод людини та праворегуючим інструментарієм втілення її в життя.

Для усунення прогалин у законодавстві України щодо нормативно-правового закріплення прав і свобод людини та громадянина, їх правових гарантій, а також діяльність ОВС щодо їх забезпечення нарізла необхідність у розробленні та прийнятті Законів України “Про національну міліцію” та “Про органи внутрішніх справ”; доповнення та внесення змін до Конституції України, прийняття Кодексу прав і свобод людини, в якому повинні бути визначені принципи діяльності органів виконавчої влади, зокрема і ОВС, щодо забезпечення прав та свобод людини, міститися узагальнений перелік прав і свобод, їх конституційні гарантії, процедура їх забезпечення, порядок відновлення. Важливо привести нормативні акти МВС України у відповідність до міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав і свобод людини.

Загалом, діяльність органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод людини як важливої умови забезпечення національної безпеки держави буде відповідати вимогам ефективності за умов належного її законодавчого, організаційного та наукового забезпечення.

### Література

1. Бринь Т. О. Питання забезпечення конституційних прав і свобод людини в сучасних умовах / Т. О. Бринь // Проблеми законності [Текст] : респ. міжвід. наук. зб. — Вип. 84. — Х. : [б. в.], 2006. — С. 26—33.
2. Пейн Т. Права людини [Текст] : монографія / Т. Пейн ; пер. з англ. І. Савчак. — Львів : Літопис, 2000. — С. 48.
3. Григонис Э. П. Органы внутренних дел в механизме правового государства (теоретико-правовой аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Э. П. Григонис. — СПб. : [б. и.], 1995. — С. 15, 16.
4. Кулага Є. В. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ / Є. В. Кулага // Підприємництво, господарство і право [Текст]. — 2002. — № 12. — С. 92—95.
5. Тихий В. Право людини на безпеку (конституційно-правові аспекти) / В. Тихий, М. Панов // Вісник Конституційного Суду України [Текст]. — 2000. — № 6. — С. 57—61.

6. Витрук Н. В. Реализация прав и свобод личности как процесс [Текст] / Н. В. Витрук, В. В. Копейчиков. — М. : Юриздат, 1983. — С. 64.
7. Международные документы по правам человека [Текст] / сост. В. М. Тертышник. — Х. : РИФ Арсис, ЛТД, 2000. — 288 с.
8. Букач В. Зміст конституційних політичних прав і свобод громадян [Текст] / В. Букач // Право України [Текст]. — 2001. — № 9. — С. 21—23.
9. Небеська М. С. Роль відомчих нормативних актів у правовому регулюванні діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. [Електронний ресурс] / С. М. Небеська. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2010\\_1/PB-1](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_1/PB-1).
10. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності [Текст] : монографія / Діхтієвський В. П., Бесчастний В. М., Філонов В. П. [та ін.] ; за заг. ред. Діхтієвського В. П. — Донецьк : Ноулідж, 2009. — 219 с.
11. Левицька М. Б. Проблеми нормативно-правового забезпечення безпеки особи як головного об'єкта системи національної безпеки України / М. Б. Левицька // Держава і право [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 10 : Юридичні і політичні науки / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К. : [б. в.], 2001. — С. 212—215.
12. Про міліцію : Закон України № 565-ХІІ від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
13. Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку [Текст] : у 2 ч. : Ч. 1. — К. : НАВСУ, 2001. — 460 с.
14. Гамалій І. В. Діяльність міліції щодо забезпечення конституційних прав свобод громадянина / І. В. Гамалій // Держава і право [Текст]. — К. : [б. в.], 2000. — Вип. 5 : Юридичні і політичні науки. — С. 105—111.
15. Негодченко О. В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ України [Текст] : монографія / О. В. Негодченко. — Дніпропетровськ : Поліграфіст, 2002. — 416 с.
16. Коваль М. В. Людина, її конституційні права, свободи та законні інтереси — першооснова національної безпеки України, а їх охорона та захист — головний обов'язок держави / М. В. Коваль // Науковий вісник національного аграрного університету [Текст]. — К. : [б. в.], 2003. — Вип. 67 : Право, педагогіка, психологія, методика навчання землевпорядкування та кадастр. — С. 47—58.
17. Гусаров С. М. Захист прав та свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ / С. М. Гусаров // Вісник Академії управління МВС [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 6—14.
18. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ [Текст] : навч. посіб. / Сущенко В. Д., Олефір В. І., Константінов С. Ф. [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Мойсєєва. — К. : КНТ, 2008. — 264 с.
19. Негодченко О. В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади [Текст] : автореф. дис. д. юрид. н. : 12.00.07. / О. В. Негодченко ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х. : [б. в.], 2004. — С. 21.
20. Загуменна Ю. О. Основні напрямки забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ України / Ю. О. Загуменна // Форум права [Текст]. — 2010. — № 4. — С. 382.

**M. Kryshchanovych**

**ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES CONCERNING  
PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS  
AS AN IMPORTANT CONDITION  
OF UKRAINE'S NATIONAL SECURITY ENSURING**

The basic activity of internal affairs bodies concerning protection of the human rights and freedoms in the context of ensuring of national security of Ukraine are analysed. The role of the legal regulation of the activity of internal affairs bodies in this area is revealed. The ways of improvement of the internal affairs bodies activity in the process of realization of the rights and freedoms of citizens.

**Key words:** public administration, human rights and freedoms, national security, internal affairs bodies, Ukraine.

УДК 35:321.7

**М. Задорожна**

## **ГУМАНІТАРНА ПАРАДИГМА ЯК МОДЕЛЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ШЛЯХІВ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Розглянуто механізми збільшення ефективності державного управління. Досліджено вдосконалення моделі суспільно-владних відносин через використання гуманітарної парадигми. Продемонстровано важливість вибору парадигми для моделювання і впровадження в практику нових способів впровадження демократичних цінностей. Описано дію цього механізму для індикації настроїв суспільства і накопичення соціального капіталу, а також виявлення шляхів подальшого розвитку державного управління в Україні.

**Ключові слова:** механізм державного управління, демократизм, відкритість, ефективність державного управління суспільно-владні відносини, парадигма, парадигмальний аналіз, гуманітарна парадигма.

Суспільно-владні відносини набувають особливої ваги і значення із врахуванням необхідності захисту демократичних цінностей як єдиного гуманного і ефективного способу досягти стабільності та розвитку всієї системи державного управління.

Проблема є актуальною, оскільки в українській політичній свідомості відзначаються слабо розвинуті гуманістичні аспекти, адже довгий період тоталітарного минулого в суспільстві витравлювали уявлення про самоцінність людини як особистості, носія величезного духовного потенціалу. Тому з появою незалежної демократичної України важливо особливу увагу звернути на відновлення принципу гуманізму в нашому державному управлінні і суспільній свідомості.

Взаємовплив суспільства і держави, соціально-економічний розвиток як умова технічного поступу історично здійснювались у формі зв'язків, впливу влади через освіту, релігію, пропаганду, рекламу, масову культуру, які не завжди мають однозначно позитивне спрямування. Це швидше згубно, аніж гуманістичне впливало на суспільну свідомість.

Культура впливу на маси на сьогодні відіграє вирішальну роль не лише в розвитку виробництва, а й значною мірою в соціальній регуляції, в забезпеченні рівноваги суспільної системи, в знятті протиріч між владою і суспільством, бізнесом і суспільством, людиною і суспільством. Однак рівень культури впливу на маси, на людину цілком залежить від взаємодії різних видів культури – матеріальної, духовної, політичної, культури людського побуту (взаємодія і розвиток цінностей). Адже маса об'єднана цінностями, прагненнями до певного психологічного стану і потребами. Така маса – основа стійкості та прогресу суспільства, вона об'єднана навколо цінностей і навколо лідера. Інструментом формування маси є вся система владних відносин, виробництва і споживання, звички, стосунки, емоційні та інтелектуальні реакції, що “прив'язують” споживачів до виробників і до політичної системи загалом.

Тому на сьогодні можна вважати важливим завданням визначення концептуальних підвалин державної політики, її стратегічних орієнтирів, а також можливості застосування різних методологічних підходів.

З цього виникає актуальність завдання дослідження основних суспільно-владних відносин сучасної України в категоріях парадигми як постмодерної методологічної моделі пізнання й діяльності.

Дослідник системного підходу до процесів у природі та суспільстві Ю. Білодід характеризує систему як сукупність якісно визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Він переконаний, що будь-яка самоорганізуюча система для реалізації певної мети вмикає реактивність (стабілізацію) та адаптацію (динаміку), а також канал зворотнього зв'язку, зокрема й демпферний канал від'ємного зворотнього зв'язку. У суспільстві ці функції виконують, відповідно, бюрократія, інтелігенція, громадська думка [1].

Для підтримання стабільності живого організму (гомеостазу) природа винайшла зворотній зв'язок, як вважає М. Мойсеев [2]. Він, як вже наголошувалось, сформувався і у суспільстві. Тут, як і в будь-якому живому організмі, значними є дія і вплив випадкових факторів, які не можливо передбачити. Живий організм здатен змінювати свої стани, поведінку відповідно до зовнішніх обставин, що складаються і не підвладні його волі, тим впливам, що справляє на нього зовнішнє середовище. У цьому і полягає принцип зворотнього зв'язку, відкритий в суспільному житті порівняно нещодавно.

Оптимальний режим функціонування самоорганізуючої системи суспільства – це рівновага її елементів (стверджує Ю. Білодід) [3]. Та на практиці в системі час від часу настають кризи, і тоді канал зворотнього зв'язку набуває особливого значення. Його дія забезпечує гласність, демократизм, всебічне обговорення і глибокий розгляд проблем, вироблення оптимальних рішень. Інформацію з каналу зворотнього зв'язку дозволяють відслідковувати вільна преса, чесні журналісти різних засобів масової інформації. Без цього втрачаються суспільні зв'язки, громадяни переносять свою активність і зацікавленість виключно в приватну сферу, зникає можливість контролю влади, затягується прийняття рішень, які втрачають актуальність), надходить необ'єктивна і неправдива інформація про стан системи. Без зворотнього зв'язку, врахування вільно сформованої громадської думки будь-яка система, котра наближається до бездоганної операційності, опиняється перед лицем своєї смерті, як зазначав Ж. Бодріар [4].

Термін “парадигма” має давню традицію, сягає корінням античності і означає, насамперед, приклад або зразок для наслідування. На сьогодні парадигмою називають загальну для певної наукової спільноти методологічну модель пізнання або, за словами Т. Куна, “визнані всіма наукові досягнення, які впродовж певного часу дають науковому товариству модель постановки проблем та їх вирішення” [5]. У цьому контексті розвиток науки як усе більш глибоке пізнання істини здійснюється за допомогою загальноприйнятої парадигми, тобто практикованих форм, методів і способів дослідження дійсності. Таким чином парадигма поєднує у собі теорію і методологію, є теорією спрямованою на подальший приріст знання та його практичне застосування.

Мета статті є визначення способів, стимулів, важелів, методів державного впливу на процес гуманізації суспільної свідомості, що сприятиме ефективній взаємодії суспільства і влади, гармонізації стосунків між громадянами, між громадянами і громадськими чи офіційними установами, громадянами і владою. Необхідною для цієї мети може виявитися і можливість розкрити зміст сучасних українських суспільно-владних відносин через призму вимог парадигмального аналізу.

Важливо зауважити, що сучасна політична наука поширює усвідомлення, що владі необхідно забезпечити умови розвитку таких якостей, як повага до кожного громадянина (кожної людини), увага до його потреб, справедливість, що є одним з основних ідеалів та здобутків демократії. Людина переконується, що є корисною для держави. Окультурення і цивілізація характеризують в ідеалі співвідношення “держава – індивід”. Та чи завжди і скрізь було (і є) так? Адже, як писав К. Джон, “ті, хто користується монополією на використання насильства, можуть обернути цю небезпечну владу проти своїх підлеглих” [6].

Насильство є формою відмови особі у свободі дій. Це несумісне з солідарністю і рівністю громадян. У таких випадках руйнуються історичні зв'язки поколінь між живими, мертвими, ненародженими. Нищиться людська індивідуальність.

З огляду на значну складність проблеми, політична мета зміцнення громадянських суспільств шляхом скорочення чи усунення насильства може бути досягнута лише настільки, наскільки культивуватиметься множинність стратегій – від договорів на макrorівні про скорочення озброєнь, трибуналів з військових злочинів та регіональної інтеграції суверенних держав, до таких заходів на макrorівні, як закони проти хуліганства та побутового насильства. Але в будь-якому разі всі ці методи залишаються недостатньо розвиненими чи й неефективними, або поволі зводитимуться до авторитарної стратегії “встановлення порядку”, якщо культура “цивілізованості” не буде розвиватись на рівні громадянського суспільства.

Саме в боротьбі з негуманністю і варварством неоціненну роль відіграє публічне обговорення і вирішення суперечливих проблем, завдяки чому використання насильства при здійсненні влади зустрічає опір у формі спроб громадськості контролювати владу ненасильницькими методами.

Передусім оприлюднення фактів насильства зменшує ймовірність їх повторення. Усвідомлення масштабів проблеми дістає відповідь у формі поширення етичних суджень щодо виправданості чи невиправданості певних форм насильства.

Гуманістична ідеологія сучасності базується на діяльності великої кількості громадських організацій і рухів (правозахисних, гуманітарних, антивоєнних, екологічних тощо). Вона відчутно впливає на ідеологію та діяльність політичних партій, інститутів держави (її політика є суспільним явищем). Цей гуманістично-демократичний проект і є змістом нового мислення. Однак спроба сконструювати якийсь “чистий” гуманізм не призведе до бажаного результату, оскільки такий гуманізм не може слугувати основою реальної практики. Багато труднощів, які нині відчуває наша держава, викликані прагненням швидко досягти мети, оминаючи необхідні етапи.

Економічний і політичний хаос – це плата за спробу реалізувати певний ідеал, що не відповідає реальним обставинам.

Гуманістичний рух становить альтернативу кращого світу, в якому інтерес проявляється до кожної окремої людини. Світ змінюється з великою швидкістю і прискорення розвитку суспільства породжує знеособленість, байдужість між людьми, а в політиків не залишається часу, щоб думати і говорити про людину. На сьогодні все більше поважають і цінують скромну, і проникливу працю, що спрямована на допомогу людям, а не звеличення політиком самого себе. У цьому основна надія гуманістичного руху.

Феномен, особи і способи здійснення влади знайшли широкий розгляд у працях багатьох дослідників, адже це тема, що актуальна ще від часів появи

держави. І з розвитком цієї теми значною мірою пов'язаний розвиток суспільства, втілення загальнолюдських цінностей та ідеалів.

Ідея влади загалом припускає значний зв'язок між стратегією і результатом, пише Мак-Інтош [7]. Коли кажуть, що хтось має владу над чимось, підтекстом є те, що стратегія в певному сенсі продукує бажаний результат (у межах контролю індивіда, що має владу над певними факторами, які визначають результат).

Як форма соціальної взаємодії влада є доцільним впливом на дії інших через використання чи потенційне використання санкцій. У взаємодії одна особа завжди здійснює більше влади, аніж інша.

Соціальна організація потребує послуху командам лідерів групи і груповим правилам. Частково люди слухаються, бо вважають накази і правила, що їх стосуються, легітимними або достатньо підтриманими санкціонуванням чи загрозою санкціонування.

Законодавство України гарантує право громадян на свободу об'єднання і проголошує сприяння розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи, однак Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. [8] передбачає лише контролюючі та обмежуючі санкції за порушення законодавства і обмежену матеріальну допомогу, не прописуючи інших вкрай необхідних видів співпраці з такими організаціями. Підтримка держави у формі інформації та організаційного сприяння не достатньо виписана в Законі України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" [9]. Не відкрито достатньо широких можливостей для законодавчої ініціативи громадських об'єднань, що сприяло б гуманізації суспільної свідомості.

13 квітня 2012 р. Президент підписав новий Закон України "Про громадські об'єднання" від 22.03.2012 р [10]. Поряд із рядом позитивних положень цього Закону, зокрема тих, які спрощують реєстрацію таких об'єднань, Закон містить ряд статей, які потребують доопрацювання. Зокрема, ст. 22 [11] мала б вказати засади взаємодії громадських організацій з органами державної влади, однак конкретних засад визначено не було, що свідчить про неможливість ефективної взаємодії в майбутньому. Проблеми можуть виникнути і з фінансовою підтримкою таких організацій, оскільки не визначено порядку та умов залучення такої допомоги, що може призвести до зловживань. За новим законом не існуватиме в Україні міжнародних громадських організацій, що обмежить діяльність громадських об'єднань і не дозволить поширювати функціонування на територію інших держав. Щодо деяких громадських організацій не вказано, чи підпадають вони під дію вказаного закону, або лише під дію спеціальних законів.

Можна констатувати, що попри певні зауваження, помітно вдосконалення нормативно-правового регулювання створення та діяльності громадських організацій в Україні, що є позитивним кроком на шляху до розвитку громадянського суспільства в нашій державі.

У сучасній Україні морально-культурні та освітні проблеми суспільства покладені на Урядовий комітет з гуманітарної політики та Управління гуманітарної політики, що є структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України і працює за дорученням Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єра України, Віце-прем'єр Міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями, що визначені "Положенням про Управління гуманітарної політики", є здійснення експертизи та аналізу справ, пов'язаних з основними напрямками роботи у віднесених до його компетенції сферах: освіти,

науки, мовної політики, національних меншин, культури, мистецтв, релігії, виставкової діяльності, туризму, реклами, охорони здоров'я, сім'ї, дитинства, молоді.

Означені сфери вказують на важливість цілісного охоплення широкого спектру галузей, що сприяють повноцінному і всебічному розвитку особистості й громадянина, однак не приділяють достатньої уваги необхідності виховувати високий рівень громадянської, політичної та правосвідомості людей, що дало б змогу їх повноцінного залучення в діяльність політичної та управлінської систем, що сприятиме гуманізації людського існування і свідомості.

Основною прийняття етичних рішень у державному управлінні мають стати визначальні принципи гуманітарної політики. Першим із них є законність. Одним з основних завдань державотворення є побудова правової держави, що означає державу, в якій юридичними засобами реально забезпечено максимальне здійснення, охорону і захист основних прав людини. З цього випливає і другий принцип – проведення діяльності відповідно до основних прав людини або іншими словами, визнання пріоритету загальнолюдських цінностей, що проголошено в Конституції, але не гарантовано законодавством достатньою мірою.

У Декларації про державний суверенітет України, Акті про незалежність української держави, в Конституції Україна проголосила про побудову демократичної, правової, соціальної, соборної держави. Також Україною підписані основні міжнародні документи, що стосуються охорони прав людини. Отже, будь-яка державна діяльність повинна слугувати як інтересам Української держави, так і світової спільноти для створення повноцінного соціокультурного середовища. Це не можливо поза принципом відкритості державної діяльності і формуванням довіри до влади і держави, поза створенням зусиллями всіх державних органів максимально сприятливих умов для розвитку гуманітарної сфери суспільства і гуманізації суспільної свідомості.

Ефективність управлінських рішень суттєво залежить від того, наскільки правильно вибрана альтернатива дій об'єкта, що керує і враховує закони (закономірності) його керування. Це закон розмаїття (І. Ешбі), що гармонізує вплив і необхідні зміни; закон руху (змін), що враховує прогрес системи; закон зворотнього зв'язку (причинно-наслідкові взаємозв'язки). Це закономірності: цілісності системи (якості цілого відмінні від якості його елементів – емерджентність); ієрархічності (що визначає вибір цілей); комунікативності (зв'язок із навколишнім середовищем, інноваційність); історичності; еквівалентності (кінцевий стан не залежить від вихідних умов, а лише від параметрів системи), цілепокладання.

Ефективність політичної системи залежить від типу управлінських проблем та організаційних умов, у яких приймаються рішення і виконуються управлінські дії, а також від особистих характеристик управлінця і стану управління.

Важливим для побудови суспільно владних відносин і ефективності політичної системи є вибір парадигми, яку П. Петровський визначає як систему знань і цінностей, що визначає пріоритети у виборі цілей та засобів їхніх досягнень, систему цілісного осмислення пізнавальної та практичної діяльності [12].

Важливо наголосити, що, за усталеним на сьогодні розумінням, парадигмальна модель стосується не тільки методології дослідження, але й методології практичного відлення здобутих знань, зокрема методології змін суспільно-владних відносин.

Внаслідок ситуації, що склалася в Україні, коли суспільна свідомість є гуманізованішою за владну, яка нагнітає конфлікти і захищає лише власні інтереси, пропонується створити документ, що регламентував би діяльність органів влади і місцевого самоврядування в сфері втілення гуманістичних ідеалів.

Не так техніка, як інтелект і духовність рухають культуру (та й цивілізацію) вперед, примножують гармонію, красу і добро. Тому суспільна свідомість має бути пріоритетом і основою владної управлінської діяльності. Моральний кодекс кожного політика, службовця, чиновника має бути непорушною гарантією проти зловживань, перевищення повноважень, корупції та інших негативних явищ, які ще не облишили повністю жодну державу і політичну систему.

Потрібно зазначити, що ідеї гуманізму знаходять своєрідне, багате й повнокровне вираження в українській культурі протягом усього періоду її розвитку.

Особливістю гуманістичного світогляду в Україні є те, що він сформований в екстремальних позадержавних соціально-історичних умовах. Ще однією важливою ознакою поглядів на людину є те, що вона духовно і душевно тісно пов'язана з рідною природою, тонко відчуває і розуміє її, черпає щастя, спокій (медитативність) і натхнення.

Гуманності українців сприяла й та обставина, що після буремних кровопролитних часів Київської Русі вони ніколи не здійснювали військової агресії, яка б не була викликана виключно метою захисту своїх людей, земель, багатств і свободи. Яскравим зразком гуманізму була діяльність братств, учасники яких збирали кошти на доброчинність, засновували навчальні заклади, що здобули популярність у світі, сприяли збереженню української культури і традицій.

Гуманізація суспільної свідомості неможлива без врахування того, що особливим видом і особливою частиною її є національна свідомість – носій традицій, цінностей, культури народу і величезного, незрівняного гуманістичного потенціалу, основа довіри та взаємодії між людьми.

Тому потрібно зазначити, що така управлінська проблема як гуманізація суспільної свідомості при її вирішенні та створенні сприятливих організаційних умов сприятиме підвищенню гуманності управління і всієї системи державного управління.

Для ефективного здійснення гуманізації суспільної свідомості державні службовці повинні дотримуватись таких принципів: прозорість і відкритість діяльності державних інституцій, відповідальність, служіння народу України, верховенство права і демократизм, гуманізм і соціальна справедливість.

Правові важелі впливу на суспільну свідомість забезпечує законотворча діяльність Верховної Ради України. Однак законодавство у цій сфері не забезпечене необхідними механізмами його впровадження. Не розроблено механізмів фінансування, підтримки керівництва громадських і культурних організацій (у бюджеті фінансування культури планується за залишковим принципом). Саме закони у цій сфері повинні були забезпечити умови для естетичного й морального виховання людини, задоволення її соціально-культурних потреб, навчання. Спільність законодавчого комплексу в сфері соціально-культурного будівництва проявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві.

Цілком зрозуміло, що ефективне забезпечення гуманізації суспільної свідомості громадян може бути належним лише за умов, коли структура, форми діяльності, сам стиль роботи, ставлення до людини в апараті державного управління

будуть оптимальними у плані відчуття та швидкого реагування на будь-які негативні моменти, які стримують у тому чи іншому випадку практичне здійснення прав і свобод, втілення гуманістичних цінностей (практичне), а також законних інтересів членів суспільства.

Те ж саме можна сказати про співвідношення прав, свобод і законних інтересів громадян з компетенцією органів державного управління. У чинному законодавстві багато випадків, коли існує неузгодженість між відповідними правами й інтересами громадян та відповідними обов'язками тих чи інших управлінських структур, що дає останнім можливість, м'яко кажучи, не проявляти належної активності у реалізації прав громадян, захист їх від порушень. Така ситуація сприяє зростанню недовіри до влади, а згодом і повного неприйняття будь-яких її заходів. Це зводить нанівець будь-які шанси державних управлінських структур впливати на суспільну свідомість.

### **Висновки**

Сучасна політологічна наука не запропонувала державного устрою з більшим гуманістичним потенціалом, аніж демократія. Для України як держави, що визнає демократичні засади, найефективнішим буде сприйняти демократизації саме через гуманістичні цінності поваги до людини і всебічно сприяти розкриттю гуманістичного потенціалу суспільства, влади і законодавства.

Необхідно зазначити, що парадигма як постмодерна модель пізнання дозволяє визначити об'єкт дослідження позиції типових форм реалізації практичних інтересів та пріоритетних цінностей, класифікувати дії суб'єктів суспільно-владних відносин як свідоме об'єднання на основі спільного розуміння вихідної соціальної реальності, спільного бачення концептуальних засад здійснюваних трансформацій та шляхів і засобів їхнього досягнення. Тому використання такої моделі може сприяти не лише теоретичному дослідженню, але й практичному втіленню факторів об'єднання суспільства, побудови стійких і гуманних суспільно-владних стосунків.

Не потрібно сприймати українську сучасність як протистояння тоталітарної й демократичної парадигм, оскільки такий підхід не вичерпує драматизму ситуації, а веде до утвердження більш глибокої та прогресивної гуманітарної парадигми, із властивими їй пріоритетною цінністю людини, встановленням довіри між владою і громадськістю, ствердженням принципу служіння влади громадськості.

Перспективою подальших досліджень проблеми застосування парадигми до дослідження суспільно-владних відносин може стати: аналіз нових інтеграційних чинників суспільства для втілення владою гуманітарних цінностей і сучасних моделей управління, а також для ствердження демократичної моделі державного управління.

### **Література**

1. Білодід Ю. Гуманістична філософська традиція. Український акцент / Юрій Білодід // Віче [Текст]. — 1995. — верес. — С. 92.
2. Мойсеев Н. Н. Пути к созиданию [Текст] / Мойсеев Н. Н. — М. : Республика, 1992. — С. 41.
3. Білодід Ю. Гуманістична філософська традиція. Український акцент... — С. 52.
4. Бодріяр Ж. Символічний обмін і смерть [Текст] / Жан Бодріяр. — Львів : Кальварія, 2004. — С. 17.

5. Кун Т. Структура научных революций [Текст] / Томас Кун ; пер. с англ. И. З. Налетова. — М. : Прогресс, 1975. — 278 с.
6. Кін Джон. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення [Текст] / Джон Кін ; пер. з англ. Олександр Грищенко ; літ. ред. О. Грищенко. — К. : К.І.С., 2000. — 192 с.
7. Bruce Stewe. Socjologia [Tekst] / Przeloił Mazun Stopa. — Warszawa : Proszynski S-ka, 2000. — 135 s.
8. Про об'єднання громадян : Закон України № 2460-XXII від 16.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 34. — Ст. 504.
9. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України № 281-XIV від 01.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 1. — Ст. 2.
10. Коли буде новий Закон “Про громадські організації” [Електронний ресурс] / М. В. Лациба. — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?>.
11. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
12. Парадигма як модель дослідження суспільно-владних відносин [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkow.ua/e-book/db/2008-2/doc/4/05pdf>.

**М. Zadorozhna**

#### **HUMANITARIAN PARADIGM AS A MODEL OF STUDY OF DEMOCRATIZATION WAYS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The mechanisms of increasing the efficiency of public administration are considered. The improvement of model of society and authorities relations through the use of humanitarian paradigm is studied. The importance of choosing paradigm for modelling and practical introduction of new ways to implement democratic values is demonstrated. The effect of this mechanism to indicate the mood of society and the accumulation of social capital is described, as well as identifying ways to further development of public administration in Ukraine.

**Key words:** mechanism of public administration, democracy, openness, efficiency of public administration, society and authorities relations, paradigm, paradigmatic analysis, humanitarian paradigm.

А. Ваврик

## ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ТА КОНКУРЕНТОЗДАТНІСТЬ ОСОБИСТОСТІ: ПСИХОЛОГО-СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ

Розглянуто особливості особистості як суб'єкта праці в умовах економічної кризи та макросоціальних змін у суспільстві. Окреслено нові правила поведінки, ціннісні орієнтири і критерії професійної відповідності працівника в масштабах міжнародного ринку праці. Виокремлено комплекс психологічних характеристик, які забезпечують конкурентоздатність професіонала.

**Ключові слова:** особистість, професійна діяльність, професіоналізм, конкурентоздатність.

Необхідною передумовою швидкого виходу країни з кризового стану в економічному та соціальному житті суспільства є висока конкурентоздатність робочої сили та ефективне використання наявного трудового потенціалу. При цьому розвиток професійного потенціалу передбачає створення умов для реалізації працівником знань і навиків, отриманих у ході попередньої трудової діяльності, використання можливостей самоосвіти з метою більш повного освоєння професійних знань. Поряд із економічно важливими позитивними зрушеннями в житті країни, джерелом економічного зростання мають стати наукові знання, технологічні інновації та інформація, посилення інноваційної ролі людського потенціалу: випереджального зростання наукового, професійно-кваліфікаційного і культурно-технічного рівня.

З філософських, соціологічних та економічних наук проблема конкурентоздатності й професіоналізму відображена у роботах зарубіжних та вітчизняних вчених, а саме: В. Бєєдіної, О. Кузьміна, О. Мельник, П. Пейса, І. Савченка, Т. Ткаченка, Р. Файхутдінова, Ф. Хаєнка та інших. Щодо психологічних аспектів цієї проблеми, то вони розкриті у працях О. Білоус, Д. Грейсона, Л. Карамушки, Л. Мітіної, В. Рибалки, О. Тюріної та інших.

Провідною сферою соціальної реалізації людини залишається сфера професійна. Саме у ній актуалізується її творче начало, яке спрямоване не на біологічне самоствердження, а на утвердження себе як особистості у продуктивній діяльності з метою соціального визнання суспільством, відомими авторитетними людьми або самим собою. Проте продовження світової економічної кризи призводить до часткової або повної втрати позитивних досягнень попередніх років. Зокрема, поширеними залишаються звільнення персоналу, затримки з виплатою заробітної плати, переведення працівників у режим неповного робочого дня, зменшення обсягів фінансування професійного і соціального розвитку персоналу. У центрі зайнятості багато оголошень про вакантні місця, на які запрошують молодих спеціалістів, але з досвідом роботи. За оцінками аналітиків ринку зайнятості, персонал зі стажем роботи від одного до трьох років роботодавці набирають неохоче. Списки безробітних поповнюють випускники ВНЗ, які не хочуть визнавати реалії зарплат нинішнього ринку і розстатися з ілюзіями стрімкого кар'єрного росту, соціальних благ і належної оплати праці.

Соціологічний моніторинг українського суспільства Інститутом соціології НАН України показав, що в нинішніх економічних реаліях наші співвітчизники намагаються зберегти соціальний статус (34,2%), планують підвищити свій освітній рівень і кваліфікацію (13,2%), піднятися службовими сходами (7,5%). Кожен п'ятий українець досі не може визначитися з вибором життєвої позиції, а третина респондентів перебуває у постійному пошуку себе у житті. Всього 18% тих, хто активно включився в нове життя і

кому ринкові відносини видаються природним способом життєдіяльності. Майже половина співгромадян (44,6%) вважають перспективу створення власного приватного підприємства, заняття бізнесом, фермерством як дуже важливу для себе особисто [1]. За основним місцем праці опитані є: найманими працівниками (78,2%), тими, що працюють на себе (всього 7,4%), а зайнятих у власному сімейному бізнесі (2,0%). Троє з десяти дорослих українців зараз не працюють, а ті, що мають роботу, виконують її здебільшого не за набутою спеціальністю. Основними причинами такого становища є малоприбутковість (30,8%) і перенасиченість спеціальністю (34,6%). Знайти роботу за місцем проживання дуже складно (54,2%), особливо тим, хто її шукає за своєю кваліфікацією і достатнім заробітком (76,2%). Труднощі працевлаштування та низькі заробітки штовхають людей на пошук роботи за кордоном (51,0%). Складнощі працевлаштування, відповідно до наявної кваліфікації з належним заробітком у своєму населеному пункті, відчувають 80,9% громадян України, а з достатньою оплатою, але не за кваліфікацією – 72,4%. На будь-яку роботу складно влаштуватися 57,4%. Як наслідок, більше половини опитаних (59,1%), що на 20% більше, ніж у 2008 р. вказали на погіршення матеріальних умов своєї сім'ї. Найбільш значимими в українському суспільстві є загрози саме економічного змісту. Більшість українців бояться зростання цін (84,2%), безробіття (80,1%), а також не виплати зарплат і пенсій (73,8%). Третина опитаних (34,7%) зазначила, що вони бояться голоду, а 43,2% – призупинення роботи підприємств [2]. Поширеними стали такі форми зайнятості, як обмежені часом контракти та робота з частковою зайнятістю, що призводить до зростаючої ненадійності робочого місця працівника.

Економічні перетворення в державі потребують розширення сфери професійної діяльності, нових технологій, ставлять нові якісні вимоги і до професійної підготовки фахівців. Динаміка впровадження інновацій у виробництво на сучасному етапі коливається в межах від півтора до 3-х років і визначає рівень розвитку конкретного суспільства. Зіставляючи терміни навчання із зазначеним часовим періодом, можна виявити тенденцію відставання рівня одержуваних професійних знань від реальних технологічних процесів. Водночас у професійній діяльності відбувається соціогенна інверсія ціннісних орієнтацій особистості, насамперед, переоцінка системи цінностей і професійної етики, орієнтація від суспільного до особистого блага, знижується поріг моральних заборон у сферах професійної праці, її комерціалізація. Спостерігається також системна трансформація соціальної функції професії, що виражається у тенденції переходу від безумовного виконання професійних обов'язків до обумовленого об'єктивним розумінням особистої вигоди чи безпеки, самозатрат та винагород.

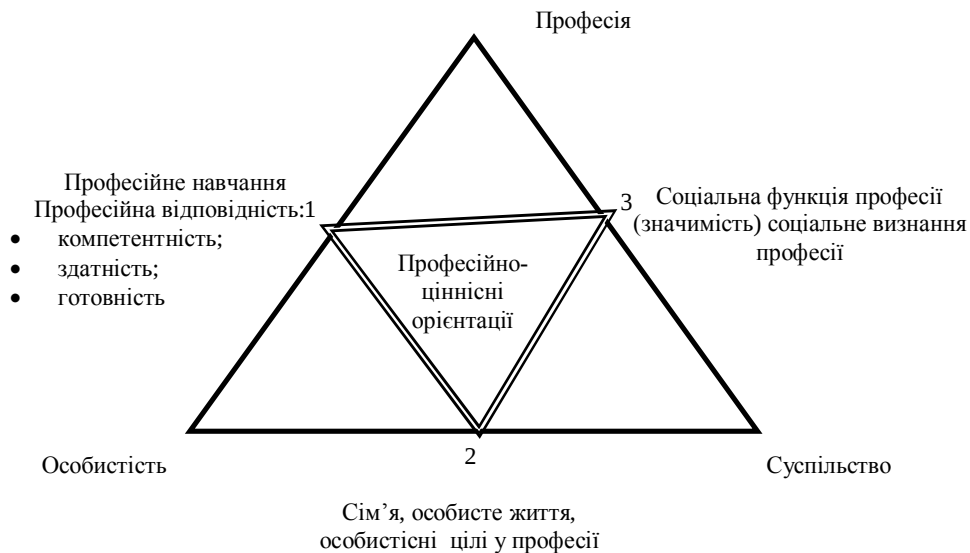
Професіоналізм та конкурентоздатність у професійній сфері передбачають позитивне сприйняття професії як сенсу буття і сфери реалізації. Активна чи пасивна, конструктивна чи деструктивна позиція людини щодо своєї професії залежить як від індивідуально-психологічних властивостей, здібностей, способу життя, звичок, так і від ставлення до неї інших людей з кола сім'ї, співробітників тощо. Професія як особливий соціальний інститут прописує працівнику виконання конкретних професійних і соціальних функцій, визначає нормативи поведінки, які відповідають його професійній ролі та соціальному замовленню. Кожна професія має свій реалізаційний потенціал, який змінюється при зміні професійних епох. Виходячи з реалій сучасності, класифікація професій стає більш прагматичною, до уваги береться закладений у професії комерційний потенціал, а не лише поділ їх за психологічним змістом (за певними людськими якостями, яких вимагає кожна професія). Людина – суб'єкт професійної діяльності, макросоціальних змін у суспільстві, політичних, економічних та інших перетворень, а також тих тенденцій зміни суспільної свідомості різних професійних груп і соціально активного населення загалом. Чим гармонійніше у професії поєднання функціонально-

інструментальних аспектів із соціальними та особистісно-психологічними, тим більше шансів для самореалізації і творчого творення професійної діяльності.

Професія в інструментально-організаційному плані орієнтується на світові технології і критерії ефективності, зокрема на комп'ютеризацію професійної галузі, що призводить до виникнення нових професій і до структурної перебудови професійної ієрархії. На сучасному етапі можна простежити такі професійні тенденції: інтелектуалізація (сучасні технології та управління стають все більш інтелектуально ємними); універсалізація (уніфікація трудових операцій унаслідок застосування схожих технічних засобів діяльності в різних професіях); інтернати́зація (інформаційна база професій, яка усуває межі, заборони, догми і може стати як фактором розширення професіоналізму, так і фактором його руйнування); маркетингізація (пов'язана з переходом до ринкової економіки, перебудовує зовнішні ціннісні орієнтири професій у бік комерціалізації, а професіонал стає товаром); екстремізація (сучасні темпи соціальних і технічних змін висувають до суб'єкта праці вимоги на межі його можливостей) [3].

У масовій та в індивідуальній свідомості зростає цінність професії як фактора життєвого успіху та благополуччя. Економо-політичні зміни в українському суспільстві суттєво впливають саме на професійну сферу, провокуючи розвиток як масштабної професійної кризи, яка спричиняє безробіття з масовою професійною динамікою, так і більш часткові кризові ситуації, що пов'язані з перепрофілюванням, засвоєнням нових технологій, знакових та інформаційних систем, вирішення принципово нових професійних завдань, наприклад, у сфері бізнесу, міграцію фахівців і цілих професійних груп, які змушені долати мовні і культурні бар'єри. Людина впродовж усього життя фактично знаходиться в ситуації вибору професії, професійної переорієнтації, а в об'ємі трудових функцій постійно зростає "вага" саме інтелектуально ємних технологій.

Професійну діяльність особистості у суспільній системі можна зобразити у вигляді трикутника (рис. 1) [4].

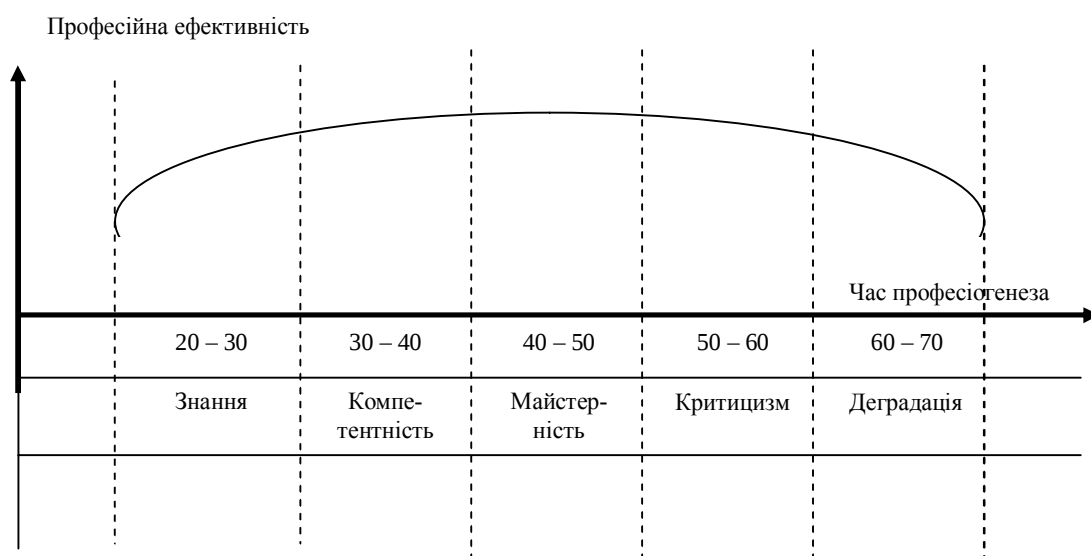


**Рис. 1. Професійна діяльність особистості у суспільній системі**

Зовнішній контур трикутника включає відповідність психіки та діяльності, соціально-професійну та функціонально-професійну відповідність. Внутрішній контур – професійно-ціннісні орієнтації.

Модель загалом відображає три рівні відповідності. Перший рівень – відповідність задатків, здібностей, психологічних характеристик – психологічна база потенціалу. Другий рівень – особистісна відповідність потреб, мотивів, досягнень, тобто властивостей особистості, які сприятимуть успіху у володінні і здійсненні професійної діяльності – психологічна основа актуалізації потенціалу професіонала. Третій рівень – соціальна придатність та соціальна безпека особистості – відповідність морально-етичних індивідуальних орієнтирів у професійній діяльності суспільним потребам.

Етапи професійного шляху людини можна відобразити у наступній схемі (рис. 2). Відправною точкою для її побудови беремо схему М. Вудкока і Д. Френсіса, але число етапів збільшене, і їм дана нова психологічна інтерпретація [5].



**Рис. 2. Етапи професійного шляху особистості**

Сформована після навчання система професійного знання сприяє розумінню людиною основних цілей, засобів, способів та умов професійної діяльності, але це поки що “річ у собі”. Компетентність означає оволодіння усіма прийомами професійної діяльності. Людина почуває себе комфортно і впевнено як професіонал. Це період зростаючої продуктивності, при цьому професія перетворюється з “речі в собі” у “річ для себе”, а на етапі майстерності – професія зливається з менталітетом, виникає професійний світогляд, формується професійна особистість. Це період максимальної продуктивності праці фахівця.

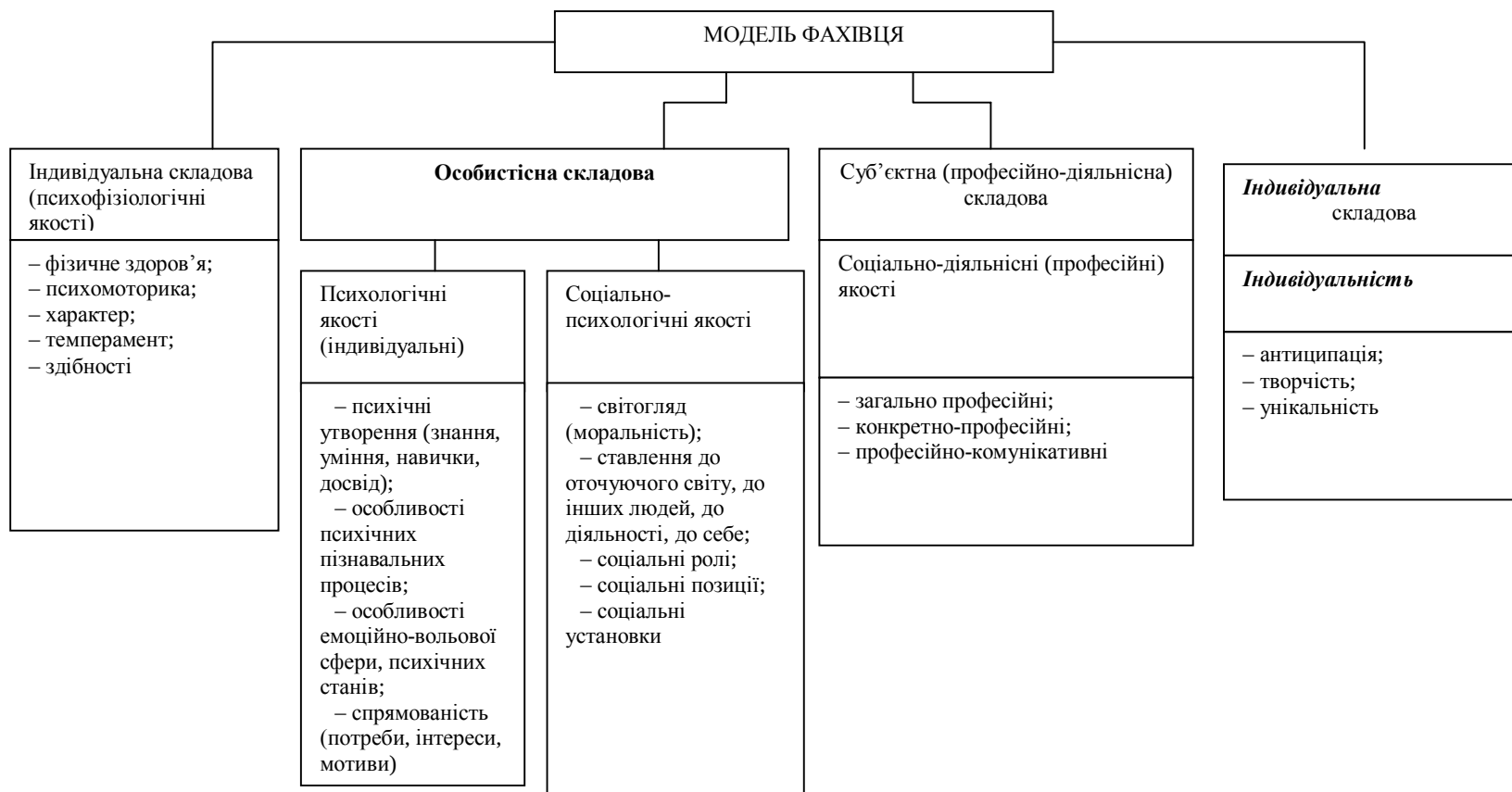
У межах функціонального підходу психологічна готовність до професійної діяльності визначається як певний стан психічних функцій, який забезпечує високий рівень досягнень при виконанні певного виду діяльності. Така готовність передбачає стійке, багатоаспектне формування особистості, що включає низку компонентів (мотиваційний, когнітивний, операційний, особистісний), адекватних вимогам, змісту та умовам діяльності, які в сукупності дають змогу суб’єкту успішно її здійснювати. Внутрішні спонуки, які забезпечують активний і цілеспрямований саморозвиток, реалізацію творчого потенціалу особистості, а саме розвинену антиципацію, високий рівень саморегуляції, вміння приймати ефективні рішення, висока креативність, сильна адекватна мотивація досягнень.

Професіоналізм припускає наявність специфічних соціальних і психологічних якостей особистості, що забезпечують ефективність професійної діяльності. До них належать, зокрема, мотивація, заснована на потребах, професійних інтересах, ідеалах, ціннісних орієнтаціях; цілеспрямованість, що виявляється в постановці завдань, розподілі обов'язків, контролі та прогнозуванні; когнітивні якості, які охоплюють сприймання, пам'ять, мислення, увагу, уяву, а також комунікативні якості, що виявляються в контактності, відкритості, емоційній стійкості, культурі спілкування і поведінки [6].

Професіоналізм особистості – складне, багатоаспектне явище, що передбачає посилення соціальної активності особистості та збільшення ступеня її відповідальності за власну долю й підвищення ефективності соціально-економічних і політичних процесів у суспільстві загалом. Він є показником успішності та якісною характеристикою, певною соціальною перспективою, більшою або меншою мірою доступною кожному фахівцеві, та включає два взаємозалежні аспекти – соціальний та психологічний. Соціальний аспект (професійна соціалізація) пов'язаний із формуванням професійних знань, умінь, навиків, засвоєнням соціально-професійних норм, становлення особистості як суб'єкта професійної діяльності. Психологічний аспект (професійний розвиток) характеризує становлення професійної самосвідомості, розвиток внутрішніх особистісних структур працівника, які забезпечують ефективне виконання ним своїх професійних функцій. Велике значення для прогресивного розвитку професіонала має творчий потенціал особистості, інтеграл психологічних та індивідуально-типологічних можливостей суб'єкта, що складають базис для процесу саморозвитку, самоактуалізації, самовдосконалення. З наявного творчого потенціалу під впливом освіти формується професіоналізм фахівця (рис. 3) [7].

Професіоналізм діяльності у загальному вигляді характеризується високою стабільною продуктивністю; високим рівнем кваліфікації та професійної компетентності; оптимальною інтенсивністю та напруженістю праці; високою точністю, надійністю, організованістю діяльності; низькою опосередкованістю (як залежністю від зовнішніх факторів); високим рівнем концентрації знань у праці, креативністю; можливістю розвитку суб'єкта праці як особистості; спрямованістю на досягнення позитивних соціально-значущих цілей [8]. Об'єктивні фактори досягнення вершин професіоналізму пов'язані не лише з умовами середовища, в якому живе і працює людина, але з репертуаром продуктивних дій. Суб'єктивні ж вміщують сам суб'єкт діяльності: його мету, мотиви, спрямованість, здібності, самопізнання, відповідальність, що, зрештою, визначає фонд його компетентності. Найважливішим фактором поступу до професіоналізму є наявність творчої атмосфери в колективі; цілі, що їх висуває колектив; результати, яких він прагне досягти; парціальні результати, яких сягає; технології для оцінювання цих результатів.

До складу умов, які забезпечують формування майбутнього професіонала, належать: матеріально-технічна база, соціальне та освітнє середовище, соціально-психологічний клімат, технології інформаційного забезпечення та самозабезпечення. В умовах загострення економічних проблем вкрай необхідно формувати соціальну і професійну активність фахівця, його відповідальність за результати своєї діяльності, здатність навчатися впродовж усього життя.



**Рис. 3. Модель фахівця**

До індивідуальних факторів, які заважають професіоналізації та конкурентоспроможності особистості, належать: слабкий вияв індивідуалізму і власної ініціативи при сильному супротиву змінам; нездатність до саморозвитку; неадекватні установки; низька автономність, взаємопов'язані сторони якої: психологічна незахищеність особистості і синдром “залежності” у прийнятті рішень; низька мотивація досягнень і труднощі в реалізації вже прийнятих рішень, зокрема: проблеми неадекватного прогнозування, недостатньої швидкості прийняття рішень і реагування на ситуації, невміння своєчасно відмовитися від хибного рішення, відсутність варіативності у рішенні й поведінці; дисбаланс ризику, який полягає у перевазі емоційного компонента над раціональним чи навпаки; комунікативні проблеми, пов'язані з розумінням інформації і довірою до інформаційних джерел; несприйняття нововведень, що відображає професійний догматизм, концептуальну вузькість, несприйняття нових ідей і способів поведінки. Професійна мобільність забезпечує вимоги до професійно-кваліфікаційних якостей фахівців, максимально сприяє розвитку особистості через підвищення відповідності між структурою її індивідуальних потреб і соціально-економічною цінністю місця, яке вона займає.

Сучасні реалії суспільного життя зумовлюють нові вимоги до формування працівника саме ринкового типу, якому притаманні такі риси, як готовність інтенсивно та високопрофесійно працювати; визнання права власності на свою робочу силу; здатність до адаптації, інновацій, перенавчання, високий рівень самодисципліни, прагнення підвищувати на ринку праці свою конкурентоздатність; економічне мислення, орієнтація на високу оплату праці та задоволення різноманітних потреб; повага до права власності та орієнтація на зростання власного капіталу; зацікавленість в успішній та прибутковій діяльності фірми або організації; ступінь орієнтації на світовий рівень (відповідність загальноцивілізаційним критеріям професіоналізму); культурний та морально-етичний аспект професійності.

Сукупність соціально-психологічних факторів, що визначають професійний успіх особистості, можна умовно поділити на дві групи: фактори, що ґрунтуються на характеристиках особистості, та соціальні фактори, пов'язані із середовищем, у якому реалізується діяльність і поведінка людини (рис. 4) [9].

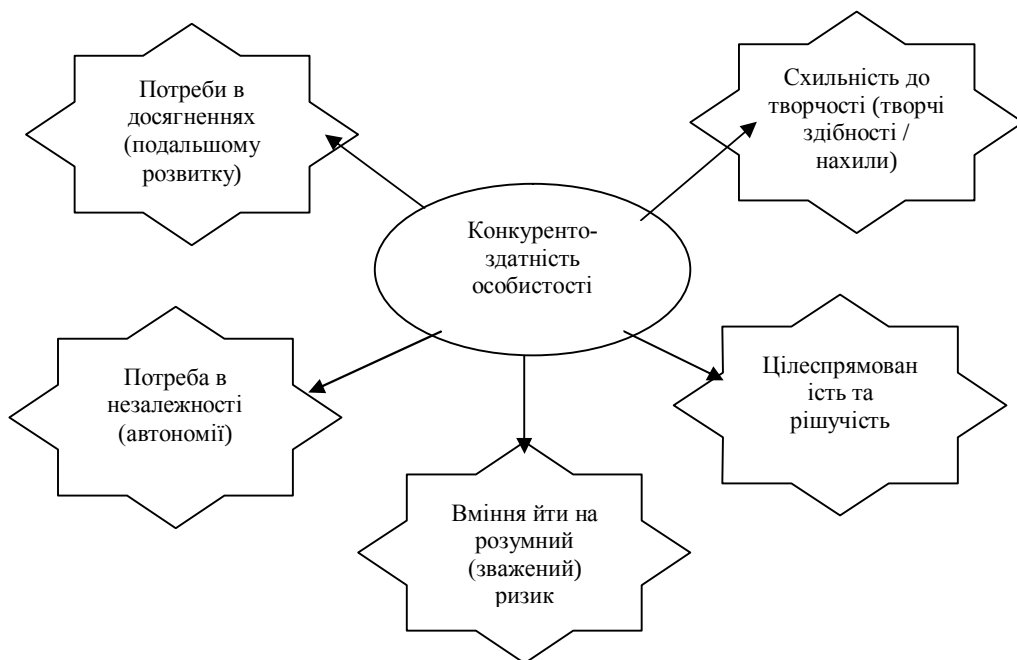
Особливий вплив на досягнення успіху має психологічна гнучкість особистості. Саме вона, як поведінкова характеристика, дає змогу вийти за рамки соціальних обмежень, стереотипів, розкрити свій потенціал, виявити креативність у вирішенні визначених завдань.



Рис. 4 Соціопсихологічні фактори, залучені до регулювання успіху

Мотивація досягнення спонукає людину шукати нові способи застосування своєї енергії, здібностей і сил, якщо ті, хто навколо, заохочують успішність такого пошуку. Зростання потреби в успіху дає можливість передбачати тенденцію економічного зростання в суспільстві. Конкурентоздатність особистості забезпечує швидку адаптацію до навколишнього світу, готовність успішно виконувати професійну та інші види діяльності за найвищими стандартами, а також здатність генерувати нові оригінальні ідеї, аргументувати їх важливість для соціального, професійного та особистісного розвитку й створювати умови для їх ефективного втілення.

Конкуренцію як рушійну силу розвитку суспільства можна розуміти як процес, за допомогою якого люди отримують та передають знання, як суперництво нового, інноваційного зі старим, традиційним. Позитивне ставлення до конкуренції сприяє формуванню потреби ставати або залишатися конкурентоздатною особистістю. Основні характеристики конкурентоздатної особистості показані на рис. 5 [10].



**Рис. 5. Основні характеристики конкурентоздатної особистості**

Справжнього професіонала, який досягнув значних висот у своїй діяльності, можна впізнати за такими ознаками, як постійна готовність до праці, невдоволеність собою, прагнення до подальшого самовдосконалення, особлива енергетична одержимість в оволодінні черговим акме, надзвичайна зосередженість на справі. Його вирізняють підвищені вимоги до себе і колег, критичність і непримириме ставлення до всього, що заважає роботі, добровільні самообмеження у способі життя, у задоволенні деяких потреб, інтересів, звуження кола спілкування, байдужість до всього стороннього, відчуття драматичного розриву між собою і довколишніми, певна “професійна самотність” [11]. Доцільно також зазначити, що окремим професіоналам властиві нові якості, зокрема наднаціональний універсальний професіоналізм та конкурентоздатність. Професіонал такого типу піднімається над своєю професією, над своїм суспільством і над своїми власними інтересами. Він буде лікувати хворого, не думаючи у момент лікування про гроші за його лікування (піднімається над собою). Буде шукати нові можливості найкращої реалізації

своїх професійних функцій, а не тільки діяти в межах колишніх навиків і знань (піднімається над професією). Зуміє адаптуватися за кордоном та в інших соціально-економічних умовах при зміні їх у своїй країні (піднімається над конкретною соціальною системою).

На різних етапах життя багато людей зіштовхуються з незадоволеністю своїм соціальним становищем у суспільстві. Та насправді кожна особистість у глибині душі знає чим насправді хотіла би займатися. Формуючи середовище, яке б відповідало її потребам, і вибудовуючи стосунки, які забезпечують їй підтримку, людина тим самим розвиває свою здібність сфокусуватися на найбільш важливому, щоб зробити правильний наступний професійний вибір. А професійна криза – це не обов'язково невдача. Її можна розцінити як можливість зупинитися, прислухатися до свого внутрішнього голосу, до своїх істинних потреб, розпізнати та оцінити свої внутрішні (психологічні) та зовнішні (соціальні) можливості і це може підштовхнути до нового професійного росту. Щоб ці зміни відбулися, людині потрібно розвивати здатність ефективно взаємодіяти із самим собою та оточуючими. Інколи для цього треба покращити свій імідж, навчитися дивитися в очі страху, який утримує нас на місці. Саморозвиток і самовдосконалення людини часто виражаються у тому, що вона бере на себе більшу відповідальність, яскравіше виражає себе у творчості, менеджменті, в інших аспектах, які мають безпосереднє відношення до її роботи.

На рівні держави ефективним шляхом подолання негативних соціально – економічних явищ у суспільстві є використання періоду кризи як платформи для перебудови і впровадження змін, зокрема переходу до інноваційного темпу розвитку економіки, підвищення кваліфікаційного рівня працівників, впровадження нових форм господарювання.

### Література

1. Прибиткова І. М. Вплив світової фінансово-економічної кризи на зарубіжну трудову міграцію з України / Прибиткова І. М. // Регіональна економіка [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 151.
2. Петрушина Т. Українська подоба капіталізму: життя в економ-варіанті / Т. Петрушина // Дзеркало тижня [Текст]. — 2010. — № 27. — С. 14.
3. Ермолаєва Е. П. Психология социальной реализации профессионала [Текст] / Е. П. Ермолаева. — М. : Институт психологии РАН, 2008. — С. 49.
4. Там само. — С. 120.
5. Там само. — С. 108.
6. Карамушка Л. М. Формування конкурентоздатної управлінської команди (на матеріалі діяльності освітніх організацій) [Текст] : монографія / Л. М. Карамушка, О. А. Філь. — К. : Фірма “ІНКОС”, 2007. — С. 244.
7. Соціологія і психологія [Текст] : навч. посіб. / за ред. Ю. Ф. Пачковського. — К. : Каравела, 2009. — С. 267.
8. Гладкова В. М. Основи акмеології [Текст] : підручник / В. М. Гладкова, С. Д. Пожарський. — Львів : Новий світ – 2000, 2007. — С. 420.
9. Соціологія і психологія... — С. 619.
10. Карамушка Л. М. Формування конкурентоздатної управлінської команди (на матеріалі діяльності освітніх організацій)... — С. 37.
11. Погрібна В. Л. Соціологія професіоналізму [Текст] : монографія / В. Л. Погрібна. — К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2008. — С. 289.

**A. Vavryk**

**PROFESSIONALISM AND COMPETITIVENESS OF PERSONALITY:  
PSYCHO-SOCIAL ASPECTS**

**The features of personality as a subject of labour in the conditions of economic crisis and macrosocial changes in society are considered. The new rules of conduct, valued reference-points and criteria of professional accordance of employee in the scales of international labour-market are defined. The complex of psychological descriptions which provide the competitiveness of a professional is distinguished.**

**Key words: personality, professional activity, professionalism and competitiveness.**

УДК 327.7(1–6ЄС)

Ю. Палагнюк

## ПРОЦЕС ІНТЕГРАЦІЇ НА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ КОНТИНЕНТІ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ

Проаналізовано процес інтеграції і розширення на Європейському континенті від закінчення Другої світової війни і до сьогодення, звертаючи увагу на сучасний стан інтеграції та останнє розширення ЄС у 2013 р., засновуючись, насамперед, на аналізі установчих документів ЄС, а також досліджень вітчизняних вчених.

**Ключові слова:** Європа, Європейський континент, Європейський Союз, європейська інтеграція, розширення ЄС, договори ЄС.

Після Другої світової війни об'єднання Європейського континенту, що призвело до створення Європейського Союзу (далі – ЄС) у його сучасній формі, можна назвати найбільш успішною та найбільш досліджуваною спробою європейської інтеграції. З огляду на те, що, починаючи з 90-х рр. XX ст., відбувалося формування і реалізація державної євроінтеграційної політики України, актуальним є характеристика довготривалого процесу інтеграції та розширення в Європі, що призвело до створення сучасного ЄС.

Аналізуючи тему ґрунтуємося насамперед на договірно-правовій базі інтеграції держав Європи після Другої світової війни, а також на результатах досліджень у сфері ЄС вітчизняних науковців із різних галузей наук.

Залишається потреба в характеристиці процесу розширення й інтеграції в Європі, звертаючи увагу на сучасний стан об'єднання континенту та останнє розширення ЄС 1 липня 2013 р. і засновуючись на аналізі установчих документів ЄС, а також попередніх досліджень вітчизняних вчених у цій сфері. Відповідно, мета статті полягає в характеристиці процесу розширення й інтеграції на Європейському континенті, зважаючи на сучасний стан і перспективи розширення ЄС.

Основою плану будівництва об'єднаної Європи були ідеї “Батьків-засновників” Європейських Співтовариств – французьких політиків Р. Шумана і Ж. Монне, які розробили в 1950 р. “Декларацію Шумана” і Договір про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі. Договір про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі був підписаний 18 квітня 1951 р., вступив у дію 23 липня 1952 р. та втратив чинність 23 липня 2002 р. Його метою було створення взаємозалежності в сфері вугілля і сталі, щоб одна держава більше не могла мобілізувати свої збройні сили в секреті від інших держав.

Шість держав-засновників європейської інтеграції, а також учасники Європейського співтовариства вугілля та сталі (Франція, ФРН, Бельгія, Люксембург, Нідерланди та Італія) підписали Римський договір 25 березня 1957 р., що вступив в силу 1 січня 1958 р. Цей договір створив Європейське Економічне Співтовариство (далі – ЄЕС) для розширення європейської інтеграції на різні сфери економічної співпраці. Центральним елементом Римського договору було створення спільного ринку, що залишається одним із основних компонентів ЄС на сьогодні.

У 1985 р. була створена Європейська рада глав держав та урядів, яка прийняла Єдиний Європейський Акт, що прискорив інтеграцію держав-членів співтовариства

у сфері економіки, соціальної політики, фінансів, наукових досліджень, екології тощо. Єдиний Європейський Акт [1] був підписаний 17 лютого 1986 р. у Люксембурзі та 28 лютого у Гаазі, а вступив в силу 1 липня 1987 р. Його прийняття мало на меті реформування інститутів Європейського Співтовариства через вступ до нього Іспанії та Португалії, а також, окрім іншого, покращити ефективність і швидкість прийняття рішень, готуючись до функціонування єдиного ринку в ЄС.

ЄС був створений на основі Європейських Співтовариств у 1992 р. Договором про Європейський Союз, відомим також як Маастрихтський договір, що був підписаний 7 лютого 1992 р. та вступив в силу 1 листопада 1993 р. Це призвело до інституціоналізації політичного співробітництва держав-членів.

Відзначимо, що від початкового етапу європейської інтеграції у 50-х рр. ХХ ст. держави Європи працювали над зміцненням економічної інтеграції її членів. Однією з цілей було досягнення повної економічної інтеграції та введення єдиної європейської валюти. Врешті 30 червня 2002 р. було створено Економічний і валютний союз в Європейському Союзі. Таким чином, ЄС на сучасному етапі є найвищим рівнем економічного інтеграційного об'єднання.

Відповідно до аналізу вітчизняного доктора юридичних наук М. Микієвича, ЄС, згідно з Маастрихтським Договором, засновується на базі Європейських Співтовариств (ч. III ст. 1), тобто останні продовжують бути основою для його функціонування [2]. Головною метою цього договору можна назвати підготовку для створення Європейського валютного союзу шляхом введення спільної валюти Євро, а також запровадження елементів політичного союзу, наприклад через ініціювання спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС.

Так, у одній із статей Маастрихтського договору зазначено, що ЄС засновується на таких цілях: “сприяти економічному та соціальному прогресу, збалансованому та стійкого розвитку, зокрема через створення зони без внутрішніх кордонів шляхом підсилення економічного і соціального зближення, а також шляхом заснування економічного та валютного союзу, що в кінцевому рахунку включає введення єдиної валюти відповідно до положень цього Договору; для ствердження своєї ідентичності на міжнародній арені, зокрема через впровадження спільної зовнішньої політики та політики безпеки, включаючи остаточне формування спільної політики безпеки, що може з часом привести до спільної оборони; підсилити захист прав та інтересів громадян його Держав-Членів через запровадження громадянства Союзу; розробити тісну співпрацю в питаннях судочинства та внутрішніх справ” [3].

Подальші зміни в організаційно-правовий механізм європейської інтеграції, згідно з Договором про Європейський Союз, були внесені Амстердамськими консолідованими договорами про ЄС та заснування Європейського Співтовариства 1997 р. На думку українського доктора юридичних наук В. Муравйова, вони стали якісно новим етапом у розвитку правового механізму європейської інтеграції, визначаючи основу його функціонування в сучасний період [4]. Амстердамський договір [5], що був підписаний 2 жовтня 1997 р. та вступив в силу 1 травня 1999 р., ставив за мету реформування інститутів ЄС для підготовки вступу нових держав-членів із Центральної та Східної Європи.

На жаль, цей механізм було згодом визнано непридатним для забезпечення інтеграції у Євросоюз нових держав із Центральної та Східної Європи [6, 7]. Тому у 2001 р. був підписаний Ніщський договір [8], спрямований на реформування інституційного механізму ЄС у контексті запланованого у 2004 р. його розширення

на Схід, тобто інтеграції ним 10 нових держав: Естонії, Латвії, Литви, Угорщини, Чехії, Словаччини, Кіпру, Мальти, Словенії, Польщі [9].

29 жовтня 2004 р. у Римі був підписаний “Договір, що встановлює Конституцію для Європи”. Цей документ закріплював базові принципи існування та функціонування, а також мету, цінності і програму подальшого розвитку інтеграційних процесів на Європейському континенті загалом [10]. Так, у розділі 1 “Визначення та цілі Союзу”, ст. 2 “Цінності Союзу” зазначено: “Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини. Ці цінності є спільними для Держав-Членів і суспільствам плюралізму, толерантності, правосуддя, солідарності та недискримінації” [11]. Ст. 3 “Цілі Союзу” визначає, що “метою Союзу є сприяння миру, його цінностям та добробуту громадян” [12], а також “сприяння економічній, соціальній і територіальній єдності, а також солідарності між Державами-Членами” [13]. У ст. 4 “Фундаментальні свободи та недискримінація” відзначено: “вільне пересування людей, товарів, послуг і капіталу, а також свобода заснування будуть гарантовані в Союзі та Союзом відповідно до положень Конституції” [14]. Зрештою потрібно зазначити, що важливі положення закріплені у ст. 5 “Відносини між Союзом та Державами-Членами”, а саме: “Союз поважатиме національні ідентичності Держав-Членів, притаманні їх фундаментальним структурам, політичним та конституційним, включені в регіональне і місцеве самоуправління. Він поважатиме їх основні державні функції, включаючи ті, що гарантують територіальну цілісність держави, а також ті, що допомагають підтримувати закон і порядок, охороняти міжнародну безпеку” [15]. Однак Конституція для Європи не вступила в силу через те, що її не було ратифіковано на референдумах у Франції та Нідерландах. Отож, подальша політична інтеграція в ЄС, після успішної економічної інтеграції зі створенням єдиного ринку і єдиної європейської валюти, не відбулася.

Натомість, для розвитку ЄС після не ратифікації Конституції для Європи 13 грудня 2007 р. було підписано Лісабонський договір [16], який вступив в силу 1 грудня 2009 р. Його метою було зробити ЄС більш демократичною та ефективною структурою з 27 державами-членами, що було схожим до Конституції для Європи завданням. З метою більш дієвої системи управління в розширеному Союзі цей договір пояснив, які функції та владні повноваження належать ЄС, які – Державам-Членам ЄС, а які є спільними.

Відтак, можна говорити про те, що “особливістю зародження та розширення інтеграційних процесів у Європі ХХ століття є зумовленість конституювання скоординованої поведінки держав не політичними, а економічними факторами, основними серед яких стали сприяння економічному розвитку, росту зайнятості, підвищення рівня життя населення” [17].

На думку вітчизняного економіста К. Кейданського, “досвід європейської інтеграції свідчить, що еволюція її форм відбувається лише у певній послідовності – від простих форм до складних, і що для успішної реалізації процесу економічної інтеграції необхідна присутність “достатніх” економічних та суспільно-політичних передумов: близькість країн, що інтегруються, за рівнем економічного та технологічного розвитку; наявність у країнах-учасниках економічної інтеграції достатньо розвинутої ринкової економіки; зорієнтованість інтеграційних зв’язків на підтримання відкритого, рівноправного та взаємовигідного партнерства; знаходження при владі у країнах-партнерах однотипних демократичних

режимів” [18]. Отож, доцільно враховувати еволюційний процес європейської інтеграції та ті фактори, що визначили її успіх.

У XXI ст. Європейський Союз є високоінтегрованим економічним ринком з понад 450 млн споживачів. Це потужний торговий блок і багато неєвропейських підприємств корегують свою продукцію з метою дотримання економічних норм, встановлених в рамках ЄС [19]. ЄС є останньою і найбільш успішною у зусиллях щодо об’єднання Європи, зокрема численні спроби забезпечити єдність силою зброї, наприклад як походами Наполеона Бонапарта або ж під час Другої світової війни. Енциклопедія менеджменту визначає ЄС як “економічну і політичну федерацію, що складається з двадцяти семи країн-членів (вже 28 членів – Ю. П.), які виробляють єдину політику в декількох областях” [20]. Все ж таки, хоча політична інтеграція в ЄС просувається набагато повільніше, ніж економічна, а інтеграційні процеси відбуваються у різних регіонах світу, але найповніше і найінтенсивніше були започатковані та продовжуються в Європі.

Кандидат юридичних наук О. Лаба узагальнила, що від утворення і протягом всієї історії ЄС піддавався впливу двох центробіжних сил: розширення і поглиблення. На її думку, сучасний етап інтеграції на Європейському континенті доводить, що врешті-решт взяло гору прагнення до об’єднання максимально можливої, однак й чітко окресленої кількості держав-учасників [21]. З цим можна не погодитись, адже, по-перше, в установчих документах ЄС немає обмеження кількості його держав-членів, а, по-друге, практика свідчить про продовження залучення нових держав-членів ЄС. Так, у другому десятилітті XXI ст.. це держави Західних Балкан, перша з яких – Хорватія, яка стала членом ЄС 1 липня 2013 р. Окрім того, державами-кандидатами на вступ до ЄС (станом на 2013 р.) є: Чорногорія, Сербія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Ісландія і Туреччина. Потенційними державами-кандидатами на вступ ЄС визнає Албанію, Боснію та Герцеговину, а також Косово.

Український доктор політичних наук В. Копійка прослідкував взаємозалежність процесу розширення і поглиблення інтеграції на основі аналізу розширень ЄС: “просторове розширення стимулює прискорення та поглиблення європейської інтеграції, тоді як її перехід на більш високий рівень створює сприятливі умови для подальшого розширення” [22], при цьому “послідовне розширення географічних рамок ЄС закономірно супроводжується ускладненням механізму розширення у зв’язку з еволюцією інтеграційного співробітництва в напрямку поступового домінування принципів наднаціонального будівництва” [23]. Очевидно, що розширення є важливою частиною стратегії ЄС, однак цей напрямок містить в собі певні виклики для сталого розвитку ЄС.

Відтак, треба звернути увагу на те, що процес об’єднання Європи полягав не лише в інтеграції різних сфер життя, що було проаналізовано вище, шляхом прийняття так званих “договорів про заснування”, а й в географічному розширенні його меж унаслідок вступу до Європейських Співтовариств/Європейського Союзу нових держав, з приводу чого укладалися окремі договори, так звані “договори про вступ”.

Йдеться про те, що до шести держав-засновників ЄС (Франції, ФРН, Бельгії, Люксембургу, Нідерландів та Італії) згодом приєдналися ще двадцять дві держави (станом на 2013 р.). Так, у 1973 р. до ЄС вступили Велика Британія, Ірландія та Данія (Договір про вступ Данії, Ірландії та Сполученого Королівства від 1972 р.); у 1981 р. – Греція (Договір про вступ Греції від 1979 р.); у 1986 р. – Іспанія та

Португалія (Договір про вступ Іспанії та Португалії від 1985 р.); у 1995 р. – Австрія, Фінляндія та Швеція (Договір про вступ Австрії, Фінляндії та Швеції від 1994 р.); у 2004 р. – Чеська Республіка, Кіпр, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина та Словенія (Договір про вступ Чеської Республіки, Кіпру, Естонії, Угорщини, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словаччини та Словенії від 2003 р.); у 2007 р. – Болгарія та Румунія (Договір про вступ Республіки Болгарія та Румунії від 2005 р.); а у 2013 р. – Хорватія (Договір про вступ Хорватії від 2012 р.) (табл. 1.)

**Таблиця 1**

**Етапи розширення ЄС**

| Рік  | Етап                                                                | Держави                                                                                           |
|------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1951 | Договір про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі | “Держави-засновники”: Франція, ФРН, Бельгія, Люксембург, Нідерланди та Італія                     |
| 1973 | Перше розширення                                                    | Велика Британія, Ірландія та Данія                                                                |
| 1981 | Друге розширення                                                    | Греція                                                                                            |
| 1986 | Третє розширення                                                    | Іспанія та Португалія                                                                             |
| 1995 | Четверте розширення                                                 | Австрія, Фінляндія та Швеція                                                                      |
| 2004 | П’яте розширення                                                    | Чеська Республіка, Кіпр, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина та Словенія |
| 2007 | Шосте розширення                                                    | Болгарія та Румунія                                                                               |
| 2013 | Сьоме розширення                                                    | Хорватія                                                                                          |

Примітка: складено автором.

**Висновки**

Процес просування все більш тісної інтеграції на Європейському континенті після закінчення Другої світової війни полягав не лише в інтеграції різних сфер життя шляхом прийняття так званих “договорів про заснування”, а й в географічному розширенні його меж внаслідок вступу до Європейських Співтовариств/Європейського Союзу нових держав. Так, на станом на 2013 р. після семи розширень ЄС нараховує вже 28 держав-членів, хоча державами-засновницями цього об’єднання були лише шість держав Західної Європи після Другої світової війни.

Проте, після розширення ЄС на Схід у 2004 р. і не ратифікації Конституції ЄС у 2005 р., відстрочка або ж взагалі зняття з порядку денного питання про більш тісну політичну інтеграцію, а також реформування інститутів ЄС для вироблення більш ефективної та демократичної системи управління в Євросоюзі набули особливої актуальності. На жаль, ці виклики ще більше загострилися після світової фінансово-економічної кризи та її негативних наслідків для ЄС.

Дослідження вищевикладеної проблеми підводить до висновку про те, що хоча процес розширення й інтеграції держав Європи після Другої світової війни і до сьогодні мав еволюційне спрямування, але враховуючи виклики ЄС на сучасному етапі внаслідок спроб подолання результатів економічної та політичної кризи, потрібно звернути увагу на однозначно невизначені перспективи його розвитку у найближчому майбутньому.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають в аналізі механізмів державної євроінтеграційної політики України.

### Література

1. Single European Act // Official Journal of the European Communities [Text]. — 1987. — L. 169. — 29 June. — Vol. 30. — 30 p.
2. Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки [Текст] : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / М. М. Микієвич ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : [б. в.], 2007. — С. 1.
3. Treaty on European Union // Official Journal [Electronic resource]. — 1992. — 29 July. — P. 191. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.
4. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / В. І. Муравйов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2003. — С. 7.
5. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts // Official Journal [Electronic resource]. — 1997. — 10 November. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.
6. Муравйов В. І. Правові засади ... — С. 7.
7. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К. : [б. в.], 2006. — С. 10.
8. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Communities and certain related acts // Official Journal [Electronic resource]. — 2001. — 10 March. — P. 80. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>.
9. Муравйов В. І. Правові засади ... — С. 7.
10. Сюр Н. В. Правова інтеграція України .. — С. 10.
11. European Convention. Draft treaty establishing a Constitution for Europe [Electronic resource] / adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003. Submitted to the President of the European Council in Rome — 18 July 2003. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2003. — VIII. — P. 9.
12. Ibid. — P. 9.
13. Ibid. — P. 10.
14. Ibid. — P. 10.
15. Ibid. — С. 10, 11.
16. Treaty on European Union // Official Journal [Electronic resource]. — 1992. — 29 July. — P. 191. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.
17. Лаба О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991 – 2004 рр.) [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Лаба ; Нац. акад. внутр. справ України. — К. : [б. в.], 2005. — С. 10.

18. Кейданський К. Г. Регулювання процесів інтеграції національної економіки України до Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.02.03 / К. Г. Кейданський ; Наук.-досл. екон. ін-т М-ва економіки та з питань європ. інтегр. України. — К. : [б. в.], 2002. — С. 5.

19. Common Market // International Encyclopedia of the Social Sciences [Electronic resource]. — 2008. — Access mode : [www.encyclopedia.com](http://www.encyclopedia.com).

20. European Union // Encyclopedia of Management [Electronic resource]. — 2009. — Access mode : [www.encyclopedia.com](http://www.encyclopedia.com).

21. Лаба О. В. Право Європейського Союзу та право України... — С. 12.

22. Копійка В. В. Теоретичний та практичний виміри розширення Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис... д-ра політ. наук : 23.00.04 / В. В. Копійка ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К. : [б. в.], 2004. — С. 18.

23. Там само. — С. 18.

**Yu. Palagnyuk**

#### **THE PROCESS OF INTEGRATION IN THE EUROPEAN CONTINENT: THEORETICAL AND HISTORICAL ASPECTS**

**The article analyzes the process of integration and enlargement in the European continent from the end of the Second World War till modern times with paying attention to contemporary stage of integration and the last enlargement of the EU in 2013, relying on the legal bases of integration and studies of Ukrainian researchers.**

**Key words:** Europe, European continent, European Union, European integration, EU enlargement, EU treaties.

УДК 332.12:352/354

Л. Хомич

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано положення концептуальних документів щодо реформування місцевих органів державної виконавчої влади. Досліджено питання правового регулювання процесу реформування. Визначено рівень відображення проблеми реформування місцевих органів державної виконавчої влади у концептуальних та нормативно-правових документах, узгодження цілей, принципів, завдань їх реформи.

**Ключові слова:** реформування, концепція, стратегія, правове регулювання, європейські стандарти, модель.

Започаткований в Україні курс на модернізацію держави, що відбувається в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства, диктує нові вимоги до органів державної влади. Відповідь на політичні та соціально-економічні виклики пов'язана не лише з удосконаленням центрального рівня державної влади, але значною мірою залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка відповідала б європейським стандартам, володіла б значним мобілізаційним потенціалом, оскільки саме вона забезпечує дотримання прав та інтересів громадян, реалізацію урядової політики на територіальному рівні, надання якісних адміністративних послуг. Це зумовлює необхідність здійснення адміністративного реформування. Ефективність впровадження запланованих змін значною мірою залежить від рівня розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, а також застосування правових засобів та форм реалізації перетворень.

Питання про необхідність реформування системи місцевих органів державної виконавчої влади неодноразово порушувалось у дослідженнях вітчизняних учених: С. Давтяна, В. Карпенка, І. Колосовської, О. Конотопцева, О. Коротич, В. Корженка, В. Мамонової, Л. Покрови, Т. Проценка, С. Саханенка, А. Стойка, О. Сушинського, Н. Фоміцької, С. Чистова та інших. Проте у науці практично відсутні фундаментальні дослідження організаційно-правового регулювання процесу реформування місцевих органів державної виконавчої влади, що й спонукало до вивчення зазначених питань.

Метою дослідження є аналіз правового регулювання та визначення рівня відображення проблеми реформування місцевих органів державної виконавчої влади у концептуальних та нормативно-правових документах.

Т. Парсонс зазначав, що у будь-якій конкретній системі дій процес змін може відбуватися лише у напрямку наближення до реалізації раціональних норм, які розглядаються як обов'язкові для акторів, тобто процес може прогресувати тільки через збільшення раціональності [1]. Усі дії з реформування повинні мати законодавче та правове підкріплення, виражатися у відповідних положеннях і нормах та безпосередньо відображатися у поведінці через їх дотримання.

Необхідність реформування місцевих органів державної виконавчої влади була визначена у Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій Указом Президента України у 1998 р. Метою їх реформування передбачалось підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні; спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості; гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів із урахуванням особливостей територіального розвитку [2]. Проте, як зауважили Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, “суттєвим недоліком Концепції стало її “централістичне відхилення”, що призвело до того, що Концепція не охопила всі необхідні елементи, не стала вичерпною програмою, повним переліком необхідних структурних змін” [3]. У ній недостатньо було прописано положення про розподіл повноважень і функцій між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади, взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з КМУ і ЦОБВ; процедурні питання, зокрема такі, як прозорість процесів прийняття рішень. Тобто, не достатньою була концептуальна база для вирішення зазначених проблем.

Головним результатом реалізації положень Концепції у напрямку реформування місцевих органів державної виконавчої влади стало прийняття у 1999 р. Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, який створив законодавчу основу для діяльності цих органів, визначивши основні принципи їх діяльності: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [4].

Проте уже у 2000 р. Верховна Рада України зазначила, що стан реалізації адміністративної реформи не відповідає вимогам, що містяться в Концепції адміністративної реформи в Україні стосовно формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях [5]. Наводилось чимало аргументів про уповільнення та безсистемність реформи. Одними з причин, що зумовлювали гальмування адміністративного реформування, фахівці вважають недостатнє правове забезпечення його здійснення, законодавчу невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та посадових осіб при проведенні реформи; відсутність механізму взаємодії і колективної роботи щодо управління реформою [6].

На сучасному етапі ратифіковані Україною міжнародні документи та підписані угоди зумовлюють необхідність гармонізації національного законодавства з нормами міжнародного права та відповідне реформування інститутів влади. Враховуючи перспективу підписання Угоди про асоціацію з ЄС, європейські правові норми мають стати орієнтиром адміністративної реформи в Україні. Відповідно до них, правила і процедури діяльності органів влади повинні ґрунтуватися на демократичних принципах “належного врядування”.

Повноваження щодо здійснення реформ визначені у затверджених відповідно указом Президента України положеннях про Комітет з економічних реформ та Координаційний центр з впровадження економічних реформ, до завдань яких належать забезпечення підготовки законопроектів, здійснення моніторингу стану впровадження реформ, організація вивчення громадської думки тощо [7]. На регіональному рівні для здійснення моніторингу ходу реформ створені регіональні комітети з економічних реформ, однак їхні повноваження в кожному регіоні

визначені по-різному, не відображено і процедури взаємодії з громадськістю. Все це негативно відображається на реалізації реформи.

Принципи “належного врядування” мають також стати основою концепції та стратегії реформи. Упродовж 1999 – 2013 рр. було запропоновано кілька проектів концепцій реформування територіальної організації влади, які передбачали різні моделі трансформації місцевих державних адміністрацій. Зокрема, Спілкою лідерів регіональних та місцевих влад в Україні, після підписання з Президентом України Декларації щодо вдосконалення державної регіональної політики, було розроблено проект концепції, що пропонував посилення представницької влади і, водночас, ослаблення виконавчої вертикалі. Автори цього проекту вважали, що найбільш прийнятною для України є французька модель, яка передбачає запровадження посади префекта замість голів місцевих державних адміністрацій та переведення державних адміністрацій у статус адміністративно-контролюючих органів [8].

Проте у затвердженій у травні 2001 р. Указом Президента України Концепції державної регіональної політики влада не врахувала пропозиції Спілки. У ній пропонувалось підвищити роль та відповідальність місцевих державних адміністрацій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів шляхом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади, удосконалити розподіл повноважень та функцій між територіальними органами ЦОВВ, місцевими адміністраціями та органами самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів, але розподіл повноважень між центральним і місцевими рівнями влади не були чітко визначені [9].

У ще одному документі – проекті Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування, розробленому Асоціацією міст України та громад у 2005 р., передбачалось залишити місцеві державні адміністрації тільки на рівні областей, при цьому змінивши їх статус шляхом: передачі повноважень відповідним виконавчим комітетам обласних рад згідно з принципом субсидіарності; наділення їх виключно контрольно-наглядовими повноваженнями та повноваженнями щодо координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування; підпорядкування їх уряду та встановлення порядку призначення голів урядом України; заборони делегування їм повноважень органів місцевого самоврядування; запровадження адміністративних округів для формування систем територіальних органів центральних органів виконавчої влади [10].

Подібні положення щодо розмежування повноважень за принципом субсидіарності; залишення місцевих державних адміністрацій тільки на рівні регіонів; надання їм контрольно-наглядових повноважень та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади відображені і в проекті адміністративно-територіальної реформи, розробленому під керівництвом Р. Безсмертного [11].

Досить вагома робота щодо розроблення концептуальних засад реформи була проведена у 2008 р. Міністерством регіонального розвитку і будівництва та Міністерством економіки, які підготували чотири проекти концепцій щодо реформування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Порівняно з попередніми, у цих проектах ширше було описано зміни, що передбачалися в системі місцевих органів державної виконавчої влади.

Вони пропонували залишити органи державної виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях. При цьому основним рівнем їх функціонування визначено район. Передбачалось, що голова облдержадміністрації одночасно виконуватиме обов'язки голови держадміністрації району, центром якого є місто – обласний центр. Як і в попередніх концепціях, визнавалось за необхідне передання повноважень від держави до органів місцевого самоврядування з дотриманням принципу субсидіарності, а також передбачались підстави такої передачі [12].

Чіткіше основні повноваження місцевих державних адміністрацій визначено у проекті Концепції реформування публічної адміністрації: контроль за відповідністю Конституції України та законністю актів і дій органів місцевого самоврядування; реалізація повноважень центральних органів виконавчої влади та урядових органів, для яких недоцільно утворювати їх власні територіальні органи, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей і районів); координація у визначених законом межах діяльності місцевих органів державної виконавчої влади спеціальної компетенції та органів місцевого самоврядування у випадках реалізації ними делегованих повноважень; керівництво всіма органами публічної адміністрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці в умовах надзвичайного стану чи в зонах надзвичайної екологічної ситуації [13].

У цьому ж проекті було визначено необхідність підпорядкування місцевих державних адміністрацій уряду; віднесення посади голови місцевої державної адміністрації до посад державної служби, щоб забезпечити їх політичну нейтральність; призначення їх Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, яке, своєю чергою, мало б формуватися на основі відкритих конкурсів згідно із законодавством про державну службу (у перспективі пропонувалось надати право уряду призначати на посади голів адміністрацій переможців конкурсів); реалізація ЦОВВ свої повноважень через відповідні підрозділи місцевих державних адміністрацій (окрім міністерств внутрішніх справ та юстиції); можливість утворення територіальних підрозділів (органів) урядових органів, спільних для кількох адміністративно-територіальних одиниць одного рівня, з урахуванням критеріїв доступності та зручності для громадян.

На сучасному етапі адміністративної реформи у Плані дій Ради Європи для України на 2011 – 2014 рр. до очікуваних результатів у межах підтримки реформ на місцевому рівні відносяться уточнення і розподіл ролей та відповідальності між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, реформування міжбюджетних відносин, підвищення рівня поінформованості громадськості і зацікавлених сторін щодо процесу реформування і його наслідків [14].

У Щорічному Посланні до Верховної Ради України Президент України зазначив, що реформування публічного управління має здійснюватись “у напрямі наближення його до світових стандартів як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору”. Завданнями такого реформування визначено: створення раціональної та стабільної системи органів виконавчої влади на місцевому рівні; здійснення ефективного розподілу функцій і повноважень; децентралізацію надання адміністративних послуг громадянам і підвищення їх якості [15]. Ці завдання загалом узгоджуються із Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р., схваленою урядом у 2006 р., у якій основною метою реформування

визначено створення децентралізованої моделі, здатної до самовдосконалення і саморегуляції, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій в умовах ринкової економіки, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів. Для цього передбачалось змінити модель територіальної організації влади відповідно до європейських стандартів, зокрема привести у відповідність із Європейською хартією місцевого самоврядування; здійснити деконцентрацію владних повноважень, перерозподілити повноваження з дотриманням принципів децентралізації та субсидіарності; перетворити місцеві державні адміністрації на контрольно-наглядові органи; реформувати систему адміністративно-територіального устрою [16].

Однак у щорічних планах щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено лише оптимізацію системи і чисельності місцевих органів державної виконавчої влади через розподіл функцій між територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, удосконалення організації діяльності шляхом зміни процедури погодження призначення на посади.

В останні роки було прийнято низку нормативно-правових актів, відповідно до яких затверджувались нові рекомендаційні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, утворювались громадські ради як колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, затверджено новий порядок проведення консультацій з громадськістю, утворено Центри надання адміністративних послуг, забезпечено доступ до публічної інформації. З метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території визначено обов’язкове погодження головами місцевих державних адміністрацій призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств та ЦОВВ, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління. Однак їх прийняття не забезпечує системних змін.

Осмислюючи актуальність реформування місцевих органів влади, у травні – червні 2011 р. Українська асоціація районних та обласних рад презентувала проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні. Зі свого боку влада у 2013 р. винесла на обговорення проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цих проектах також зазначалось про зміну правового статусу місцевих державних адміністрацій на контрольно-наглядові органи з функцією координації територіальних органів; необхідність проведення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації. Однак уже передбачалось підпорядкування їх Президенту України [17]; функціонування місцевих органів державної виконавчої влади на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою (місцеві державні адміністрації – районний та регіональний рівні, відповідні територіальні органи центральних органів виконавчої влади – базовий, районний та регіональні рівні) [18]. Загалом реформі місцевих органів державної виконавчої влади у цих проектах приділено значно менше уваги.

Порівнявши Концепцію адміністративної реформи та розглянуті проекти, можемо констатувати, що у них ідеться про ідеологію “служіння суспільству”, проте, якщо у завданнях Концепції адміністративної реформи вона майже не відображена, то у подальших розробках вона знаходить все більший вияв, хоча

визначена лише у проекті Концепції публічної адміністрації (2008 р.). У проекті Асоціації міст України та громад зазначається, що досягнення мети концепції “сприятиме утвердженню в українському суспільстві парадигми персоноцентризму – пріоритету прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності”, та до переліку принципів функціонування органів публічної влади включено принцип гуманізму. Однак зазначена парадигма не була повністю відображена у меті, завданнях та напрямках концепції. Адже лише децентралізацією і перерозподілом функцій та повноважень зміна парадигми не досягається. Свідченням служіння місцевих органів державної виконавчої влади суспільству є широка їх співпраця з громадськістю. У проекті згадується про громадський контроль у системі місцевого самоврядування, проте розробники проекту не передбачали його застосування до дій місцевих органів державної виконавчої влади. Стосовно цього Н. Панова зазначає: “про яку “парадигмальну зміну” в державному управлінні можна говорити, якщо не створено гарантії ефективного контролю з боку громадськості над діями органів виконавчої влади” [19]. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації (2008 р.) вже пропонується запровадити відкриті консультації місцевих органів виконавчої влади та самоврядування з представниками інститутів громадянського суспільства, залучення громадян до участі в управлінні.

В останньому проекті, визначивши у меті становлення інститутів демократії участі, передбачається запровадження ефективних механізмів громадської участі лише у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, тоді як у згаданому проекті Української асоціації районних та обласних рад – запровадження відкритих консультацій і органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства.

Не однаковою мірою розроблені у концепціях і положення про забезпечення реформи. У Концепції адміністративної реформи визначено організаційне, правове, кадрове, фінансово-економічне, інформаційне, науково-просвітницьке забезпечення. При цьому найбільше акцентовано на організаційно-кадровому аспекті. За аналогією, але вже ширше, розписані ці положення у проекті Концепції реформування публічної адміністрації, де визначено політичне керівництво, організаційну структуру, більше уваги звернено на підготовку кадрів та інформаційне забезпечення. У проекті ж Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади недостатньо уваги приділено забезпеченню реформаційного процесу. Розробники визначили для першого етапу реформування завдання створити постійно діючі робочі групи з підготовки, популяризації та проведення реформи, забезпечити підготовку залучених до проведення реформи посадових осіб та провести інформаційно-роз’яснювальну роботу з реформування, проте не визначено відповідальних за ці дії, не зазначено на якому рівні мають діяти робочі групи, хто належатиме до їх складу тощо.

### **Висновки**

З проведеного аналізу положень концептуальних, стратегічних, програмних документів та їх проектів щодо реформування місцевих органів державної виконавчої влади за період незалежності України можна зробити висновок про наявність суспільного замовлення формування відкритих, гнучких і відповідальних місцевих органів державної виконавчої влади, створення децентралізованих організаційних моделей, які діяли б за принципами прозорості, гуманізму, гласності. У проектах концепцій простежується прагнення до утвердження демократичних цінностей і принципів у діяльність місцевих органів державної виконавчої влади.

Однак акцентуючи на реформі місцевого самоврядування, у змісті цих документів фрагментарно описується реформа місцевих органів державної виконавчої влади, завдання формулюються на рівні бажаного, до того ж у загальній формі. Це є свідченням неналежної розробки концептуальних засад, що зумовлює непослідовність дій щодо реалізації реформи. При цьому невизначеність повноважень регіональних комітетів щодо здійснення адміністративної реформи, неурегульованість відносин між ієрархічними рівнями координаційної структури, з місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю; відсутність стратегії реформи та плану її реалізації, адекватної потребам адміністративної реформи нормативно-правової бази свідчать лише про декларацію намірів, а не про бажання їх здійснювати. Недостатність розробки правових основ процесу реформування стали основними причинами того, що започаткована ще на початку 90-х рр. XX ст. реформа місцевих органів державної виконавчої влади до цього часу не забезпечила результативних та ефективних змін. Тому надання правовим нормам більш конкретно-прикладного спрямування разом із удосконаленням процесуальних норм є основою покращення нормативно-правової бази щодо реформування.

Подальші дослідження мають бути спрямовані на вивчення шляхів удосконалення реформування місцевих органів державної виконавчої влади.

### Література

1. Парсонс Т. О структуресоциального действия [Текст] / Т. Парсонс. — М. : Академический проект, 2000. — 880 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 21. — С. 943.
3. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? [Текст] : монографія / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. — К. : Міленіум, 2002. — С. 41.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 20/21. — С. 190.
5. Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 2067-III від 02.11.2000 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).
6. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи [Текст] : монографія / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук]. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. — С. 28.
7. Положення про Комітет з економічних реформ : затверджено Указом Президента України № 355 від 17.03.2010 р. (в редакції Указу № 1154/2010 від 21.12.2010 р.) // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2010. — № 52.
8. Концепція державної регіональної політики України (проект) : затверджено II Всеукраїнським з'їздом Спільки лідерів місц. та регіон. влад України 9 верес. 2000 р. // Голос України [Текст]. — 2000. — 4 листоп.
9. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України № 341/2001: за станом на 25.05.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22.

10. Проект Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.municipal.gov.ua/data/loads/konzept\\_dezentraliz\\_2005.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/konzept_dezentraliz_2005.doc).

11. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. Безсмертний // Проблеми трансформації територіальної організації влади [Текст] : зб. матер. та док. / наук. ред. : М. Пухтинський. — К. : Атіка, 2005. — С. 222—237.

12. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>.

13. Проект Концепції реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.center.gov.ua/docman/download-document.html](http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html).

14. План дій Ради Європи для України на 2011 – 2014 рр. від 23.06.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b25](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b25).

15. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2011. — С. 35, 36.

16. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-EF&p=132126130216734>.

17. Проект Концепції територіальної організації влади в Україні (версія станом на 10.06.2011) [Електронний ресурс] / Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Українська асоціація районних та обласних рад”. — Режим доступу: <http://alau.com.ua>.

18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : проект. — Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.

19. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні [Текст] : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. — Одеса : [б. в.], 2008. — 20 с.

**L. Khomych**

## **LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF ADMINISTRATIVE REFORMATION OF LOCAL BODIES OF PUBLIC EXECUTIVE AUTHORITIES**

**The regulations of conceptual documents concerning the reformation of local bodies of public executive authorities are analysed. The question of the legal regulation of the reformation process is investigated. The level of reflection of reformation problem of local bodies of public executive authorities in conceptual and normative and legal documents, coordination of aims, principles, and tasks of their reform is defined.**

**Key words:** reformation, conception, strategy, legal regulation, European standards, model.

УДК 351.811:338.312:574.4

А. Веремчук

## ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДОРОЖНЬОБУДІВНИХ ПРОЕКТІВ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Розкрито взаємозв'язок термінів “ефективність” та “результативність”. Наведено окремі показники ефективності та результативності дорожньобудівних проектів. Окреслено специфіку розрахунку показника рентабельності у сфері дорожнього будівництва. Встановлено недостатнє застосування нетрадиційних показників визначення ефективності та результативності дорожньобудівних проектів.**

**Ключові слова:** дорожнє господарство, транспортна інфраструктура, дорожньобудівні проекти, ефективність, результативність.

Становлення та розвиток національної економіки стикається з низкою викликів внутрішнього інституційного середовища. Одним із них є стан розвитку об'єктів дорожньої інфраструктури, оскільки на транспортні автомобільні перевезення припадає понад половини обсягу у структурі транспортних перевезень, що становить більше 1 млрд т вантажів на рік [1]. Відтак, національна мережа автомобільних доріг є важливим елементом економічної інфраструктури, однак, якщо поглянути ширше, то автомобільні шляхи є об'єктом соціальної інфраструктури, а також інфраструктури системи національної безпеки та оборони, вирішення проблеми забезпечення яких, на думку І. Розпутенка, має стати основою нової моделі державного управління [2]. Окрім того, проходження найкоротших автотранспортних коридорів територією України, що є невід'ємними елементами сухопутного сполучення між Європою та Азією, додатково актуалізує питання розвитку автодоріг. Це принесе не лише очевидну економічну вигоду, а й значні політичні бонуси.

Як вже зазначалось, на даному етапі актуальним завданням є розвиток дорожнього господарства, отож постає питання підвищення ефективності та результативності дорожнього будівництва, для чого необхідне визначення критеріїв економічної ефективності та результативності дорожньобудівних проектів, а також розкриття відмінностей між показниками ефективності та результативності, оскільки зазначені показники доволі часто помилково вважають синонімами.

Питання формування та реалізації державної економічної політики, зокрема й по галузях, розкриті у працях вітчизняних вчених Ю. Бажала [3], О. Кілієвича [4], М. Миколайчука [5], І. Розпутенка [6] та інших авторів.

Проблеми державного управління розглянуто в наукових працях таких вітчизняних та зарубіжних учених, як: В. Авер'янов [7], О. Амосов [8], Г. Атаманчук [9], В. Дідуліна [10], В. Дзюндзюк [11], В. Корженко [12], А. Мельник [13], Н. Мельтюхова [14], Н. Миронова [15], Г. Мостовий [16], В. Нікітін [17], Г. Одінцова [18], Г. Толстих [19], І. Артим [20], Л. Приходченко [21], В. Бондар [22], В. Цветков [23].

У кожній сфері є чимало проблемних питань, які заслуговують уваги дослідників. Важливою передумовою забезпечення сталого соціально-економічного

розвитку країни є необхідність формування національної політики у сфері дорожнього господарства, а також теоретико-методологічних засад аналізу ефективності та результативності в зазначеній галузі, чому на даний момент дослідниками приділено недостатньо уваги.

Предметом дослідження є показники та критерії ефективності та результативності у сфері дорожнього будівництва.

Мета статті – розкрити теоретичні підходи до аналізу ефективності та результативності дорожньобудівних проектів.

Актуальність проблеми економічної ефективності загалом та ефективності у сфері дорожнього будівництва зокрема не викликає сумніву. Це зумовлюється тим, що Україна, займаючи надзвичайно вигідне географічне становище, не використовує свої можливості як транзитної держави повною мірою. Окрім того, активізація процесів дорожнього будівництва на даному етапі, що зумовлено зокрема і підготовкою до чемпіонату Європи з футболу у 2012 р. (далі – Євро 2012), диктує необхідність підвищення критеріїв ефективності та результативності у зазначеній сфері.

Категорія “ефективність” з теоретичного боку загалом визначається співвідношенням чистих вигод до витрат [24]. Словник термінів стандарту ISO 9000:2000 наводить подібне тлумачення терміна “ефективність” – співвідношення між досягнутим результатом та витраченими ресурсами. Водночас, категорія “результативність”, за версією того ж джерела, виражає ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів.

І. Артим, окрім ефективності та результативності, розглядає ще економічність. Ефективність (efficiency) – це співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення. Результативність (effectiveness) автор розглядає як ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів з поставленою метою. Під економічністю дослідниця розуміє мінімізацію вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість, правильність використання державних фондів за визначеного рівня ефективності. Завдяки цьому можна визначити, чи ресурси відповідають потребам, якою мірою вони використовуються, співвідношення реальних видатків із бюджетом тощо. Іншими словами, економічність означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості у належний час, у необхідному місці, за розумну ціну – тобто правильне витрачання [25].

Відомий економіст П. Друкер суттєво спрощує сприйняття сутнісного наповнення аналізованих термінів та зазначає, що результативність – це робити правильні речі, а ефективність – це робити речі правильно [26].

Відтак, категорія “результативності” характеризує рівень реалізації поставлених цілей підприємства або організації, а “ефективності” – економічну оцінку використання його ресурсів у процесі господарської діяльності. Наведене свідчить, що зазначені категорії є тісно взаємопов’язаними, водночас несуть у собі принципово відмінний одне від одного зміст, що дозволяє у процесі їх аналізу визначити, чим викликані проблеми у господарській діяльності підприємства, зокрема й дорожньобудівного: прорахунками у стратегії розвитку (результативність), або ж у нерациональному застосуванні наявних ресурсів (ефективність).

Отож, розглянемо показники ефективності та результативності роботи підприємства, які можуть бути застосовані для аналізу реалізації дорожньобудівних проектів.

До комплексу узагальнюючих показників економічної ефективності відносять рентабельність виробництва продукції та використання основних виробничих фондів, виробництво продукції на одиницю витрат, відносну економію основних і оборотних фондів, а також витрат трудових та матеріальних ресурсів і фонду оплати праці [27]. До показників економічної ефективності використаних ресурсів належать: використання трудових ресурсів: зростання продуктивності праці, маржинальний приріст продукції за рахунок підвищення продуктивності праці; показники використання основних виробничих та оборотних фондів: фондоємність, фондovіддача, швидкість обороту коштів; показники використання матеріальних ресурсів: матеріаломісткість, матеріалovіддача, а також питома матеріалоемність.

Для визначення рентабельності виробництва – ключового критерію економічної ефективності, зокрема й у сфері дорожнього будівництва, необхідно завчасно оцінити вартість будівельних проектів. Це продиктовано передусім існуючими особливостями реалізації дорожньобудівних проектів, оскільки фінансування сфери дорожнього господарства на даному етапі здійснюється в абсолютній більшості за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціалізованих загальнодержавних та муніципальних фондів, а отже, необхідно забезпечити такі кошти до початку фінансового року, або за необхідності запланувати на кілька років уперед через прийняття окремої програми. Наступною особливістю будівництва доріг є тривалий термін реалізації проектів, відтак складно оцінити кінцеву кошторисну вартість.

Зазначене питання певною мірою вирішує зміна № 5 до виробничо-будівельних норм (далі – ВБН) Д.1.1–218–1–2001 “Порядок визначення вартості будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонтів автомобільних доріг загального користування (державного та місцевого значення)”, затверджена наказом Державної служби автомобільних доріг України (далі – Укравтодор) № 259 від 01.06.2009 р., де, окрім іншого, зазначено: поточні ціни на матеріально-технічні ресурси по об’єктах, робота на яких здійснюється із залученням бюджетних коштів або коштів підприємств державної власності, приймаються за вихідними даними замовника за найменшою вартістю, яка не повинна перевищувати цін, зареєстрованих у Мінекономіки, а по матеріалах, які не підлягають реєстрації, враховуючи мінімальні ціни, що склалися у регіоні на момент складання розрахунку, встановлених Укравтодором; якщо внаслідок об’єктивних причин будь-які матеріали або вироби, передбачені державними ресурсними елементними кошторисними нормами, змінюються на інші, на ці матеріали потрібно розробляти відповідні норми; кошти на покриття додаткових витрат, пов’язаних з інфляційними процесами, розраховують, виходячи з початку та строків будівництва, виду будови, структури робіт, вартості матеріально-технічних ресурсів та прогнозованого зростання цін на ці ресурси за період будівництва, яке визначають на підставі прогнозованого рівня інфляції на наступний період, що встановлюється Кабінетом Міністрів України [28].

К. Уолш пропонує в якості показників ефективності діяльності підприємства використовувати коефіцієнти рентабельності інвестицій, рентабельності сукупних активів та рентабельності власного капіталу [29]. Безперечно, у процесі розвитку ринкових відносин у сфері дорожнього будівництва потрібно опановувати

нетрадиційні для національної економіки показники визначення ефективності, що застосовуються у практиці інших країн, однак останні не можна вважати альтернативою традиційним показникам, а використовувати їх для поглибленого аналізу виробничих процесів та підвищення ефективності підприємства або окремого проекту.

Наступним елементом нашого дослідження є “результативність”, показниками визначення якої можна вважати: обсяги кінцевого продукту або послуг, порівняння запланованих результатів з одержаними, чисту поточну цінність, коефіцієнт вигід/витрат, строк окупності, точку беззбитковості проекту, тест ефективності витрат, тест рентабельності першого року та інші. Якщо показники кінцевого продукту та співставлення планових та фактичних даних є досить зрозумілими, то зміст інших із наведеного переліку потребує ширшого висвітлення.

Так коефіцієнт чистої поточної цінності може мати результат зі знаком “+” – проект привабливий для інвестора; “0” – інвестор байдужий до проекту; “-” – проект реалізовано не буде. Внутрішня норма прибутковості зрівнює наведену цінність вигід із наведеною вартістю витрат, дає змогу інвестору визначити, при якому коефіцієнті дисконтування інвестор зацікавлений у проекті. Строк окупності показує термін, коли буде відшкодовано витрати на проекті. Точка беззбитковості показує кількість реалізованої продукції, яку необхідно реалізувати для того, щоб повернути хоча би те, що вкладено у виробництво. Тест ефективності витрат використовується в тих випадках, якщо важко визначити вигоди. Ухвалення рішення інвестування базується на виборі проекту, що має найбільший ефект та результат. Тест рентабельності першого року – це відношення темпів росту вигод до витрат першого року.

Класично, у процесі фінансового аналізу використовують насамперед два показники оцінки ефективності інвестиційних проектів – чиста поточна цінність (NPV) та внутрішня норма прибутковості (IRR). Перший дає змогу порівняти теперішню вартість майбутніх доходів від реалізації інвестиційного проекту з інвестиційними витратами. Другий – визначає максимально допустиму ставку дисконту при якій можна інвестувати кошти без будь-яких втрат для власника.

Показник IRR – доцільно застосовувати. За допомогою нього є змога визначити максимальну ставку кредитування при якій проект залишатиметься вигідним для інвестора. IRR дозволяє оцінити ефективність залучення сторонніх коштів для інвестиції у проект.

Якщо перейти від теорії до практики, то традиційними показниками результативності, до прикладу в інвестиційному проекті “Будівництво та експлуатація великої кільцевої автомобільної дороги м. Києва” [30] можуть бути: порівняння фактичної категорії автомобільної дороги за експертними оцінками із задекларованою; порівняння фактичних затрат на будівництво із запланованими (25,3 млрд грн). Безумовно, зазначені показники можливо буде обрахувати або ж визначити лише у разі реалізації цього проекту.

Важливим показником результативності проекту є терміни його окупності, однак пропонований Укравтодором інформаційний проспект щодо зазначеного проекту з невідомої причини цієї інформації навіть орієнтовно не наводить, водночас декларуючи, що фінансування будівництва планується здійснити за кошти інвесторів на концесійних засадах, а також за державні і кредитні кошти [31]. Окрім того, не наводиться і термін, за який проект може бути реалізований. Також потрібно звернути увагу на обґрунтування необхідності будівництва великої

кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва, викладеної у інвестиційній пропозиції – Державна програма розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007 – 2011 рр., що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 217 від 14.02.2007 р. Подібні трактування знаходимо і в інших інвестиційних пропозиціях Укравтодору: “Будівництво та експлуатація автомобільної дороги Одеса – Рені”, “Будівництво та експлуатація автомобільної дороги Вінниця – Київ”, “Будівництво південної транс’європейської автомагістралі Західний кордон України (с. Косини) – м. Київ”, “Будівництво та експлуатація автомобільної дороги від кордону з Російською Федерацією (КПП “Щербаківка”) до автомобільної дороги Київ – Харків – Довжанський” [32].

Ми вважаємо, що інвестора, на якого зорієнтована інформація, яка міститься у запланованих джерелах фінансування проектів, назва державної програми мало цікавить. Водночас залишено поза увагою набагато важливіші показники та критерії оцінки дорожньобудівних проектів.

### **Висновки**

Отож, підсумовуючи викладене, можна зазначити, що між категоріями “ефективність” і “результативність” загалом, та в сфері дорожнього господарства зокрема є суттєві відмінності, котрі полягають у предметі аналізу та застосуванні отриманих результатів. Так, показник ефективність дає змогу визначити співвідношення вигод та витрат, а показник результативність – дати відповідь чи досягло запланованих цілей підприємство, чи вірною є обрана стратегія розвитку. Ці показники дають змогу обрахувати доцільність реалізації тих чи інших проектів ще до початку їх впровадження.

На сьогодні існує такий перелік показників обрахунку показників ефективності у сфері дорожньо-будівних проектів, серед них: рентабельність продукції та основних виробничих фондів, виробництво продукції на одиницю затрат, відносна економію основних і оборотних фондів, а також витрат трудових та матеріальних ресурсів і фонду оплати праці, фондоемність, фондовіддача, швидкість обороту коштів, матеріаломісткість, матеріаловіддача та питома матеріалоемність.

Серед показників результативності виділяють: обсяги кінцевого продукту або послуг, порівняння запланованих результатів з одержаними, чисту наведену цінність, коефіцієнт вигід/витрат, строк окупності, точка беззбитковості проекту, тест ефективності витрат та тест рентабельності першого року.

Однак наявність широкого спектра показників у сфері теоретичного аналізу дорожньобудівних проектів не забезпечує їх широкого застосування на практиці.

У подальших дослідженнях, на наше переконання, доцільно проаналізувати досвід розвинених країн світу у сфері забезпечення співпраці між державою та корпоративним сектором у сфері дорожнього будівництва, зосередити увагу на публічно-приватних партнерствах, які можуть вдало враховувати інтереси як держави, так і приватних підприємств при реалізації дорожнього будівництва в Україні.

### **Література**

1. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
2. Розпутенко І. В. До питання про нову модель українського державного управління / І. В. Розпутенко // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (28 травня

2010 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 1 / за заг. ред. В. Ю. Ковбасюка, В. П. Трошинського. — К. : НАДУ, 2010. — С. 387—390.

3. Бажал Ю. М. Наукове забезпечення економічних реформ в Україні / Ю. М. Бажал // Україна в ХХІ столітті: концепції та моделі економічного розвитку [Текст] : матер. доп. V Міжнар. конгр. укр. екон. (22 – 26 травня 2000 р., м. Львів) : у 2 ч. Ч. 1 / НАН України. Інститут регіональних досліджень ; редкол. : відп. ред. академік НАН України М. І. Долішній. — Львів : [б. в.], 2000. — Ч. 1. — С. 111—113.

4. Кілієвич О. Ефективність державного управління і конкурентоспроможність національної економіки / О. Кілієвич // Збірник наукових праць УАДУ [Текст]. — 1999. — Вип. 2. — С. 111—121.

5. Миколайчук М. Підвищення ефективності регіонального управління на основі соціального контролінгу / М. Миколайчук // Вісник НАДУ [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 166—172.

6. Розпутенко І. В. До питання про нову модель українського державного управління... — С. 387.

7. Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком-Інтер, 1998. — 246 с.

8. Державне управління і менеджмент [Текст] : навч. посіб. у табл. і сх. [Текст] / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. — Х. : ХарРІ НАДУ, 2002. — 492 с.

9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 674 с.

10. Філософські проблеми державного управління [Текст] : програма та методичні вказівки з дисципліни “Філософські проблеми державного управління” для 1 курсу заочної форми навчання / уклад. В. В. Корженко, В. В. Нікітін, В. В. Дідуліна. — Х. : ХарРІ НАДУ, 2005. — 16 с.

11. Теорія та історія державного управління [Текст] : [навч. посіб.] / [Н. М. Мельтюхова, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. — К. : Видничий дім “Професіонал”, 2008. — 288 с.

12. Філософські проблеми державного управління... — 16 с.

13. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. — 2-е вид., випр. і доп. — К. : Знання, 2004. — 252 с.

14. Теорія та історія державного управління... — 288 с.

15. Миронова Н. С. Сучасні підходи до оцінки ефективності державного управління / Н. С. Миронова // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : наук. зб. — Вип. 1. — Х. : ХарРІДУ, 2000. — С. 16—25.

16. Державне управління і менеджмент... — 492 с.

17. Філософські проблеми державного управління... — 16 с.

18. Державне управління і менеджмент... — 492 с.

19. Толстих Г. Шляхи забезпечення вискоефективного державного управління / Г. Толстих // Збірник наукових праць УАДУ. — 2000. — Вип. 2. — Ч. 3 — С. 287—297.

20. Артım І. І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І. І. Артım. — Львів : [б. в.], 2004. — 20 с.

21. Приходченко Л. Л. Ефективність державного управління / Л. Л. Приходченко // Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 200.
22. Бондар В. Д. Теоретичні засади мотивації в контексті підвищення ефективності державного управління [Текст] / В. Д. Бондар // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 11 / за заг. ред. І. Р. Залужького. — Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2006. — № 11. — 388 с. — С. 11—17.
23. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності [Текст] / В. В. Цветков. — Х. : [б. в.], 1996. — С. 457.
24. ДСТУ ISO 9000:2001 (ISO 9000:2000, IDT). Системи управління якістю. Основні положення та словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.guds.gov.ua/document/53757/DSTU%20ISO%209000\\_2001.doc](http://www.guds.gov.ua/document/53757/DSTU%20ISO%209000_2001.doc).
25. Чемерис А. О. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях [Текст] / А. О. Чемерис, І. І. Артим, Р. М. Рудніцька [та ін.] ; Львівський регіональний ін-т державного управління при Президентіві України. — Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2005. — 296 с.
26. Drucker Peter F. Management Challenges for the 21st Century [Text] / Peter F. Drucker. — Oxford : Elsevier Ltd., 1999. — 181 p.
27. Турило А. М. Методологічні підходи до оцінки фінансової діяльності підприємства / А. М. Турило // Фінанси України [Текст]. — № 3. — 2007. — С. 100—104.
28. Безуглий А. О. Моніторинг змін у законодавчих та нормативних документах з кошторисного ціноутворення в дорожньому господарстві / А. О. Безуглий, Ю. М. Бібик, В. М. Нагайчук // Автошляховик України [Текст]. — № 4 (210). — 2009. — С. 24—27.
29. Уолш К. Ключевые показатели менеджмента: Как анализировать, сравнивать и контролировать данные, определяющие стоимость компании [Текст] / К. Уолш ; пер. с англ. — [2-е изд.]. — М. : Дело, 2001. — 360 с.
30. Укравтодор – електронне представництво [Текст]. — Режим доступу : [www.ukravtodor.gov.ua](http://www.ukravtodor.gov.ua).
31. Там само.
32. Там само.

**A. Veremchuk**

## **ECONOMIC ANALYSIS OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF ROAD BUILDING PROJECTS IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Interconnection of terms “efficiency” and “effectiveness” are revealed. Particular efficiency and effectiveness indexes of road-building projects are presented. The specific of profitability index account in the road-building sphere is outlined. Insufficient implementation of untraditional indexes of road-building projects efficiency and effectiveness determination are defined.**

**Key words:** road industry, transport infrastructure, road-building projects, efficiency, effectiveness.

УДК 341(477+4ЄС)

Я. Малик

## УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПИТАННЯ РОЗРОБКИ ТА ПІДПИСАННЯ

Висвітлено процес переговорів та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Вказано на проблеми, які є перешкодою її остаточного схвалення та їх причини.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Україна, Угода про асоціацію, переговори, громадянське суспільство, проблеми підписання.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (далі – УА) за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію незалежної України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, будь-коли укладеним Європейським Союзом. Вона повинна забезпечувати створення зовнішнього (тобто європейського) кордону для розвитку української політики та економіки, зафіксувати зовнішні зобов'язання щодо життєво необхідних для України реформ.

Питання УА досліджували: К. Гайліон, Г. Мелоні, К. Воячук, Дж. Шерр, К. Капусняк, А. Новак, Р. Петров, Т. Сидорук, О. Сушко, Р. Хорольський та ряд інші. Проте окремі аспекти досліджуваної проблеми залишилися поза її увагою.

Мета статті – дослідити процес розробки УА, яка сприятиме інтеграції України до європейського та правового простору загалом, зокрема до внутрішнього ринку ЄС, розкрити проблеми її підвищення.

Виходячи із загальних правил тлумачення міжнародних договорів, зміст поняття “асоціація” потрібно розкривати через тлумачення всієї сукупності норм цієї угоди. Проте, як свідчить практика останніх десятиліть, застосування і тлумачення кожної з угод про асоціацію здійснюється з орієнтацією на *acquis* ЄС щодо відносин асоціації з третіми країнами (французьке слово “*acquis*” [вимовляється: акі]) буквально перекладається як надбання, здобуток, доробок, спадщина). УА буде встановлювати особливості відносин із Україною, що ґрунтується на вкорінених принципах і традиціях. Оскільки саме Україна наполягала, щоб “нова посилена угода” була саме угодою про асоціацію, то ЄС правомірно очікує, що українська сторона повністю усвідомлює зміст поняття “відносини асоціації”, зокрема, ч. 1 ст. 1 УА вимагає від представників політичної еліти України принаймні мати уявлення про історію становлення і розвитку асоційованих відносин ЄС з третіми країнами, а також про зміст *acquis* ЄС у сфері відносин асоціації [1].

Угоди про асоціації є найбільш поширеним видом міжнародних угод, які ЄС може укладати з третіми країнами, з якими ЄС готовий розвивати міцні тривалі союзницькі відносини, що ґрунтуються на взаємній довірі та повазі до спільних цінностей. У практиці угоди про асоціацію найчастіше укладалися з метою підготовки асоційованої країни до набуття членства в ЄС. Це такі країни, як Греція та Туреччина (60-ті рр. XX ст.), Мальта та Кіпр (70-ті рр. XX ст.), Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія (90-ті рр. XX ст.), Албанія, Боснія і Герцеговина, Македонія, Сербія, Хорватія (2000-ні). Також вони укладалися як альтернатива членству в ЄС – Угода про європейський

економічний простір (1992 р.) з Австрією, Ісландією, Ліхтенштейном, Норвегією, Фінляндією і Швецією. Окрім того, інколи угоди про асоціацію укладаються з несвоєрпейськими країнами з метою надання допомоги в їх розвитку.

Переговорний процес щодо УА був розпочатий 5 березня 2007 р. і тривав майже п'ять років. Назва угоди була попередньо узгоджена міністрами закордонних справ Європейського Союзу 22 липня 2008 р. у Брюсселі на засіданні Ради ЄС. Упродовж п'яти років переговорного процесу Україна та ЄС упритул підійшли до укладення наймасштабнішого та найамбітнішого двостороннього документа за всю історію двосторонніх відносин – УА. Про завершення переговорів договірні сторони оголосили під час саміту Україна – ЄС, що відбувся в Києві 19 грудня 2011 р. Це означало закінчення роботи у форматі пленарних сесій і робочих груп переговорних делегацій договірних сторін, однак технічна робота з редагуванням текстового оформлення досягнутих домовленостей активно продовжувалася і тривала до осені 2012 р. [2].

Парафування тексту угоди англійською мовою, щоб було розпочате керівниками переговорних делегацій договірних сторін у Брюсселі 30 березня 2012 р., завершило узгодження тексту УА в усіх частинах, окрім розділів із вільної торгівлі й економічної співпраці, технічне редагування яких продовжувалося.

У юридичному плані парафування, хоча й часткове, унеможливило внесення змістовних (а лише термінологічних, лінгвістичних) змін до вже погодженого тексту. Після завершення процесу парафування (до осені 2012 р.) УА підлягала перекладу всіма офіційними мовами ЄС та українською мовою. Це було здійснено протягом півроку.

Наступні кроки визначалися, насамперед, вимогами внутрішнього законодавства договірних сторін та політичними обставинами. Якщо, у контексті українського законодавства, УА вважається звичайним міжнародним договором, то установчі договори ЄС виразно виокремлюють угоди про асоціацію серед інших міжнародних угод, які укладаються Європейським Союзом, оскільки йдеться про вчинення надзвичайно важливої політичної дії. Передусім, встановлені більш суворі вимоги до процедури їх укладання завдяки залученню максимально широкого кола представників європейських народів на рівні як Євросоюзу, так і всіх його держав-членів. Україна переконалася, наскільки прискіпливим є ЄС, коли йдеться про асоціацію [3].

Підписання УА – предмет політичного рішення. УА – великий політичний проект, який було розпочато у 2007 р. і який на сьогодні може стати одним із інструментів модернізації Української Держави. Враховуючи особливість цієї угоди з точки зору політичної асоціації та інтеграції європейського та українського ринків, її підписання має важливе політичне значення, оскільки воно буде означати свідомий вибір української влади на користь розвитку України в рамках європейської цивілізаційної моделі [4]. Саме тому підписання УА як здійснення акту політичної дії є неприйнятним для тих політичних кіл та третіх держав, які прагнуть продовження стану економічної та політичної невизначеності України, а відповідно – її слабкості та перебування в статусі об'єкта геополітичних та економічних домовленостей інших держав.

Міжнародну угоду зумовлює саме підписання. Підписання є актом політичної дії, оскільки вчинюється на найвищому рівні та має дуже важливий наслідок – згідно з міжнародним правом, з моменту підписання сторони зобов'язані утримуватись від дій, які можуть зашкодити об'єкту і меті угоди.

Підписання угоди про асоціацію повинно було стати надзвичайно важливою подією, адже саме в результаті саме цього факту “народжувалася” конкретна угода. УА підлягала підписанню представниками України, ЄС і всіх його держав-членів найвищого політичного рівня. Відповідно до позиції ЄС, угода могла бути підписана лише після проведення вільних і чесних виборів до парламенту в Україні восени 2012 р., які відповідатимуть міжнародним стандартам, зокрема щодо вільної участі у виборах опозиції, а також звільнення лідера опозиції Ю. Тимошенко.

Щодо парламентських виборів, то вони міжнародною громадськістю були визнані вільними і здебільшого чесними, хоча із низкою порушень. Стосовно Ю. Тимошенко, то її звільнення було найпершою вимогою лідерів ЄС. Важливим також було пришвидшення реалізації програми реформ [5].

Було також обумовлено, що ЄС зможе підписати УА лише після ухвалення відповідного рішення Радою ЄС, тобто фактично одноголосного рішення урядів всіх держав-членів. Відповідно до вимог міжнародного права, після підписання УА кожна з її сторін буде зобов’язана “утримуватись від дій, які позбавили б договір його об’єкта й мети” [6].

Це, серед іншого, означало, що Україна повинна утриматися від участі в будь-яких інтеграційних утвореннях, формат яких буде суперечити УА. До таких форматів, що суперечать УА, належать будь-які утворення рівня митних союзів, економічних союзів та спільних ринків. Водночас участь України в утвореннях рівня зони вільної торгівлі з будь-якими третіми сторонами не суперечитиме УА.

Після підписання УА настає стадія її ратифікації. В Україні ця процедура буде здійснюватися шляхом прийняття Верховною Радою закону про ратифікацію Угоди. У ЄС ратифікація здійснюється на двох рівнях – союзному і національному. Від імені самого Євросоюзу рішення про ратифікацію повинно бути ухвалено одноголосно Радою ЄС (складається з представників урядів усіх держав-членів ЄС) за умови отримання попередньої згоди Європейського Парламенту. Окрім того, УА повинна бути ратифікована кожною з держав-членів ЄС відповідно до вимог її конституційного права.

Процедура ратифікації УА може тривати декілька років – за аналогією з Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, яка була підписана 1994 р., але набула чинності лише у 1998 р. У контексті чого ЄС практикує тимчасове застосування угоди про асоціацію або шляхом укладання тимчасової угоди про торгівлю та пов’язані з торгівлею питання, або через спеціальне положення про тимчасове застосування, що міститься в тексті Угоди в прикінцевих положеннях.

Якщо укладається тимчасова угода, то вона в юридичному плані є самостійним міжнародним договором. Якщо сторони йдуть цим шляхом, то Тимчасову угоду укладають лише Україна і ЄС (а не країни-члени), а її зміст становитимуть ті положення УА, які охоплюються виключно ЄС (торгівля та економічна співпраця). Тимчасова угода підписується одночасно із самою УА, ратифікується Верховною Радою України, а з боку ЄС – лише рішенням Ради ЄС, яке вона ухвалює після отримання згоди від Європейського парламенту. Здебільшого ратифікація тимчасової угоди здійснюється у термін до півроку від дати її підписання. Відразу після набуття чинності тимчасової угоди Україна і ЄС можуть розпочати формування зони вільної торгівлі.

Якщо сторони вирішать піти іншим шляхом, а саме через спеціальне положення про тимчасове застосування, що містить у тексті Угоди, то окремі

частини Угоди набуватимуть чинності після ратифікації усієї УА Верховною Радою України та Радою ЄС. У цьому випадку тимчасова угода як окремий акт не укладатиметься.

За попередньою інформацією, у випадку з Україною буде використано тимчасове застосування УА. Воно не передбачає укладання тимчасової угоди, це просто рішення про тимчасове застосування самої УА в тій частині, яка стосується компетенції ЄС. Важливо, що тимчасовому застосуванню підлягають ті положення, які охоплюються повноваженнями держав-членів, мають пройти процедуру національної ратифікації [7].

Технічно тимчасове застосування УА здійснюється таким чином: Рада ЄС під час прийняття рішення на другому етапі підписання (після підписання усіма державами-членами ЄС) додає слова: “підписання і тимчасове застосування Угоди про асоціацію”. Згода Європарламенту на тимчасове застосування УА формально не потрібна, однак з політичної точки зору Рада ЄС буде чекати схвалення Європарламенту. Радою ЄС рішення приймаються одноголосно. В цьому рішенні також має бути зазначено, які саме положення УА будуть підлягати тимчасовому застосуванню, яке триватиме, аж поки не набуде чинності сама УА.

Однак необхідно вказати, що тимчасова угода є більш надійним інструментом, ніж тимчасове застосування УА, оскільки в першому випадку йдеться про самостійний договір, а в другому випадку – це рішення, яке можна досить швидко змінити.

У процесі переговорів щодо УА вже долучалося громадянське суспільство України. Проте його роль на етапі здійснення переговорів була вкрай обмеженою з двох причин. По-перше, переговорний процес був закритим, тому через неможливість отримати інформацію про переговорні позиції та зміст переговорів можливість вплинути на них була вкрай обмеженою. По-друге, громадянському суспільству бракувало спроможності професійно долучатися до неї, оскільки УА є дуже технічним текстом із глибоким розкриттям різних секторів, й експертиза потрібна саме секторальна і така, що відображала б розуміння стандартів й вимог ЄС у певному секторі, а також така, що відображає розуміння проблем і потреб розвитку певного сектора в Україні. Проте в Україні майже немає громадських об'єднань, які б одночасно знали і розуміли стандарти та вимоги ЄС (не загалом, а детально, на рівні директив, регулювань тощо) у певних секторах, а також потреби і проблеми в Україні.

Громадянське суспільство в Україні активно долучилося до обговорення рішення про парафування УА в принципі, зважаючи на політичні процеси в Україні. Рішення про парафування значною мірою стало результатом системного аргументованого захисту, що здійснювався низкою громадських організацій та громадських лідерів, об'єднаних навколо Національної платформи Громадського форуму Східного Партнерства. Громадянське суспільство також проводить роз'яснювальну роботу, яка сприяє попиту на УА в українському суспільстві.

УА пропонує громадянському суспільству України стати більш впливовим гравцем як у розвитку відносин між Україною та ЄС, так і в здійсненні реформ, що наближаються в Україні та ЄС. Необхідно зауважити, що реалізація УА буде вимагати прискіпливого моніторингу та забезпечення виконання відповідних зобов'язань реформ у багатьох сферах. Увесь обсяг перетворень, який Україні необхідно буде здійснити на виконання УА, необхідно ще буде визначити.

Завдання громадянського суспільства повинно полягати у тому, щоб забезпечити незалежний зовнішній контроль за прийняттям відповідних рішень, а також у залученні власних експертів до вироблення цих рішень і пропозицій щодо їх оптимального виконання.

Громадянське суспільство України вже має напрацьований роками досвід незалежного моніторингу дій влади як в окремих випадках, так і на предмет виконання двосторонніх домовленостей з ЄС. Серед таких прикладів можна назвати проект Центру Разумкова, що із залученням низки громадських експертів здійснював моніторинг виконання Плану дій Україна – ЄС протягом 2005 – 2008 рр. Серед секторальних моніторингових ініціатив варто зазначити ініціативу ГО “Європа без бар’єрів”, що системно відслідковує виконання Україною своїх зобов’язань в рамках Плану дій візової лібералізації. Можна говорити і про низку інших ініціатив. Усі вони системно підтримуються Міжнародним фондом “Відродження”.

Громадянське суспільство активно долучалося до формування рішень, де це було можливим. Прикладом є діяльність Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, яка долучається до роботи окремих Підкомітетів із питань співробітництва між Україною та ЄС і загалом намагається впливати на процес прийняття рішень у питаннях, які стоять на порядку денному відносин Україна – ЄС.

Виклик, який становить УА, полягає у необхідності виходу на більш широкий і технічний рівень, де громадянське суспільство ще не досягає відповідного експертного рівня або не є достатньо обізнаними з європейськими стандартами.

По-третє, УА як міжнародно-правовий документ передбачає механізми врегулювання спорів. Передусім це є питаннями юристів, і більшою мірою цю нішу повинні б зайняти юридичні компанії, які ще мають вивчити можливості, що їх пропонує угода. Але в окремих випадках доцільно підключитися й громадським адвокатам, вирішення справ якими може мати прецедентне і реформотворче спрямування, тобто від вирішення яких зможе отримати вигоду широке коло громадян. Серед них можуть бути питання мобільності, доступу до системи соціального захисту громадян України у ЄС, а також питання податкової політики і регуляторного середовища у широкому сенсі. У таких ситуаціях юридичні та фізичні особи зможуть стати суб’єктами здійснення реформ через домагання виконання положень УА в державі Україна.

Можна зауважити, що формування попиту на реформи і на виконання УА – це завдання громадянського суспільства, яке значною мірою досягається шляхом використання ЗМІ. Першочерговим завданням на сучасному етапі для громадських експертів є вироблення чітких і простих повідомлень про те, що різні групи інтересів і різні сегменти українського суспільства отримують від виконання УА і що, відповідно, втрачати від її виконання. При цьому не варто приховувати втрат, які доведеться заплатити суспільству та економіці країни у короткотерміновій перспективі. Однак необхідно наголосити, що інвестування у модифікацію країни та її розвиток сприятиме її зростання, тоді як нездійснення реформ призведе до ще більших втрат та відсталості в перспективі.

УА може стати чинником розвитку громадянського суспільства. Низка громадських об’єднань в Україні можуть отримати “друге дихання” і потужніший інструмент впливу на перетворення у своїх сферах через введення стандартів та вимог ЄС, що будуть зафіксовані в УА. Таким чином, громадські організації, які до

цього керувалися виключно внутрішнім порядком денним, мають можливість розширити арсенал впливу на реформи у своїх сферах, а також розширити контакти з аналогічними за профілем роботи організаціями в ЄС для кращого розуміння стандартів Євросоюзу у своїй сфері і доступу до інституцій ЄС.

Зрештою, УА може стати чинником поглиблення партнерства і конструктивної взаємодії влади та громадянського суспільства. При умові наявності політичної волі до виконання положень УА і затребуваності громадської експертизи формат взаємодії “Громадянська платформа – Інституції Угоди” може стати моделлю залучення громадської експертизи до формування рішень, аж до участі неурядових експертів у роботі українських частин інституцій Україна – ЄС, передбачених УА. На сучасному етапі певний досвід у цьому напрямку є: принаймні експерти Громадської експертної ради інколи можуть долучатися до роботи українських частин Підкомітетів у рамках УА.

Підписання УА у Вільнюсі на саміті Східного партнерства 29 листопада 2013 р., на жаль, не відбулося. Причинами її не підписання були:

- низька професійна кваліфікація українського уряду, зокрема його економічного блоку;
- економічний та політичний тиск на Україну з боку Росії;
- надання переваги Прем’єр-міністром України Митному Союзу.

Однак, як підтвердив Президент України, УА найближчим часом буде підписана.

### **Література**

1. Сушко О. Угода про асоціацію Україна – ЄС: дороговказ реформ [Текст] / О. Сушко, О. Зелінська, Р. Хорольський [та ін.]. — К. : Фонд Конрада Аденауера ; Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2012. — С. 11.
2. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування. Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press-corner/all\\_news/neus/2012/2012\\_05\\_12\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press-corner/all_news/neus/2012/2012_05_12_en.htm).
3. Там само.
4. Там само.
5. Там само.
6. Сушко О. Угода про асоціацію Україна – ЄС: дороговказ реформ... — С. 11.
7. Інформаційна довідка стосовно Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, включаючи створення зони вільної торгівлі [Текст] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. — К. : [б. в.], 2013. — 18 с.

**Ya. Malyk**

### **THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: THE QUESTION OF DEVELOPMENT AND SIGNING**

**The process of negotiation and signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU are highlighted, the problems that are the challenge to its final approval and their reasons are identified.**

**Key words:** European Union, Ukraine Association Agreement negotiations, civil society, the problem of signing.

УДК 35.075:004.05

**Р. Селіверстов,  
І. Саврас**

## **ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ З ВІДКРИТИМ КОДОМ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ НАДІЙНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Розглянено нормативно-правові засади використання комп'ютерних програм органами державної влади. Проаналізовано можливості та перспективи переходу на вільне програмне забезпечення. З'ясовано типові проблеми та надано загальні рекомендації щодо їх вирішення.**

**Ключові слова:** органи державної влади, інформаційні технології, вільне програмне забезпечення.

На сьогодні надійне та ефективне функціонування будь-якої управлінської державної установи неможливе без використання сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій, тому однією з важливих проблем організації інформаційно-аналітичної діяльності є проблема вибору програмного забезпечення, як спеціалізованого, так і загальносистемного. Згідно з чинним вітчизняним законодавством, програмне забезпечення розмежовується на пропрієтарне (закрите, яке розповсюджується на підставі ліцензій, які обмежують використання програми і зазвичай забороняють модифікацію) та програмне забезпечення з відкритим кодом (розповсюджується на умовах ліцензій, які не обмежують право його використання, зокрема копіювання, поширення та покращення) [1].

Так склалися обставини, що вітчизняними державними структурами зазвичай використовуються пропрієтарні (Proprietary software) операційні системи та офісні пакети від Microsoft, основним недоліком яких в умовах сучасного скрутного фінансування є їх доволі висока як на вітчизняного споживача ціна. Водночас останнім часом доволі інтенсивно розвивається вільне програмне забезпечення (Freeware, Open Source software), яке допускає вільний запуск програм із будь-якою метою, вільне адаптування до потреб користувача (відкритий програмний код) та вільне поширення копій програм. Рівноцінною в контексті організації електронних офісів альтернативою операційним системам сімейства Windows та офісним пакетам Microsoft Office стали дистрибутиви Linux (Mint, Ubuntu, Debian, Fedora, Arch та інші) з Libre Office чи Open Office та наборами безкоштовного базового спеціалізованого програмного забезпечення (браузери, графічні редактори, комунікаційні програми тощо). Вільне програмне забезпечення, завдячуючи передусім своїй економічній доцільності, знайшло своє застосування у парламенті та поліції Франції, адміністрації Мюнхена (Німеччина), муніципалітеті м. Відень (Австрія), Європейському агенстві з навколишнього середовища, низці міністерств Фінляндії, державних установах Аргентини та Бразилії, медичних закладах Бельгії та Нідерландів, навчальних закладах Австрії, Грузії, Македонії, Іспанії, Норвегії тощо [2, 3]. Щоправда, потрібно відзначити й окремі зворотні (від відкритого до пропрієтарного) тенденції, наприклад у Німеччині та Швейцарії. Згідно з статистичною інформацією, опублікованою CSIS (Center for Strategic and International Studies), за період 2000 – 2009 рр. у світі із 354 державних ініціатив стосовно

вільного програмного забезпечення в рамках національних політик було прийнято 245 (69,2%), більшість яких належать до 2003 – 2004 рр. і є переважно рекомендаційного спрямування [4].

У 2013 р. у Львові відбулася третя міжнародна науково-практична конференція Free/Libre and Open-Source Software Lviv-2013, на якій доповідалося про позитивні приклади використання вільного загальносистемного та спеціалізованого програмного забезпечення: в системі освіти, науково-дослідними інститутами, в мобільній та IP-телефонії, під час розробки інформаційно-довідкових систем, тестування пропрієтарного спеціалізованого програмного забезпечення під Linux та інші [5]. Окрім цього, питання повного чи часткового переходу на вільне програмне забезпечення органів виконавчої влади регіону порушувалося у 2011 та 2013 рр. на засіданнях робочої групи Науково-технічної ради Програми інформатизації Львівської області.

У рамках цього дослідження з'ясовано доцільність та проаналізовано особливості переходу вітчизняного державного сектора на програмне забезпечення з відкритим кодом, визначено типові основні проблеми та напрямки їх вирішення, визначено перспективні напрямки реалізації державної інформаційної політики, які стосуються легітимності застосування програмних продуктів органами державного управління та місцевого самоврядування.

Необхідність вирішення проблеми вибору програмного забезпечення для державних інституцій зумовлена, зокрема, такими обставинами, як:

- відсутність систематизованої інформатизації на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- неузгодженість інформаційної політики стосовно витрачання коштів на закупівлю чи розробку приблизно однакових за функціями програмних продуктів різними регіонами, відомствами тощо, що своєю чергою спричиняє проблему інтеграції інформаційних систем чи взаємодії між інформаційними системами;
- постійне зростання витрат на ІТ-сектор.

Керуючись Договором Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право, стороною якого є Україна, комп'ютерні програми незалежно від способу або форми їх вираження охороняються як літературні твори. Згідно з ліцензійною угодою, власник виключного права на програмний продукт як результат інтелектуальної діяльності надає іншим сторонам право його використання в обумовлених угодою межах. Питання правомірності використання програмного забезпечення вітчизняними органами державної влади регламентуються, зокрема, Концепцією легалізації програмного забезпечення та боротьби з нелегальним його використанням, Порядком використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади, Концепцією Державної цільової науково-технічної програми використання в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом [6 – 8].

Керуючись зазначеними вище нормативно-правовими документами, органи виконавчої влади мають право на придбання необхідних програмних продуктів відповідно до своїх потреб, але підтвердженого відповідними ліцензіями, якщо вони не належать до програм вільного використання. За цього зазначається, що, попри значні витрати на впровадження (адміністрування, адаптацію, перенавчання персоналу тощо) програмного забезпечення з відкритим кодом, в подальшому можна досягти економії понад 80%.

Нелегальне (без ліцензій) використання пропрієтарного (закритого)

програмного забезпечення вітчизняними державними інституціями наражає на небезпеку раптового введення жорстких санкцій, що знижує надійність їх діяльності. Останнє не виглядає малоймовірним у світлі того, що навесні 2013 р. Торгівельне представництво США офіційно визнало Україну світовим “піратом № 1”, зокрема через високий рівень використання крадених комп’ютерних програм у державному секторі та відсутність ефективних механізмів захисту прав інтелектуальної власності [9].

Попри те, що на сьогодні в Україні відомі приклади успішного використання відкритого програмного забезпечення (відкрита бухгалтерська система ісеВ у Державному центрі стандартизації, метрології та сертифікації, донецька розробка Black Cat Linux тощо), подальших суттєвих кроків у напрямку реалізації задекларованої в згаданих вище нормативно-правових документах інформаційної політики не видно. Це, вочевидь, значною мірою пояснюється запропонованими Microsoft для органів державної влади пільговими умовами використання програмних продуктів. Скажімо, у Російській Федерації до цього питання ставляться більш конкретно: в державній програмі “Інформаційне суспільство (2011 – 2020 роки)” серед пріоритетних напрямків фігурують [10]:

- розвиток вітчизняного (російського) дистрибутиву операційної системи на вільному програмному забезпеченні;
- створення вітчизняної (російської) системи управління базами даних на основі відкритих розробок;
- створення російського середовища розробки програмного забезпечення;
- розробка набору архітектурних стандартів і типових компонент для сумісності програм;
- створення базового пакету прикладного програмного забезпечення, яке включає драйвери та засоби інформаційної безпеки;
- створення національного фонду алгоритмів і програм;
- формування територіально розподіленої інфраструктури технічної та методичної підтримки вільного програмного забезпечення.

Розпорядженням уряду Російської Федерації № 2299-р від 17.12.2010 р. затверджено План переходу федеральних органів виконавчої влади і федеральних бюджетних установ на використання вільного програмного забезпечення, згідно з яким до кінця 2014 р. заплановано впровадження в пакету базового вільного програмного забезпечення, перенесення даних з попередніх інформаційних систем та перехід до зберігання даних у відкритих форматах. Зазначимо, що з 2011 р. відкритий формат для офісних документів ODF фігурує у якості державного стандарту Російської Федерації (як міжнародний стандарт ISO/IEC 26300, прийнятий ще у 2006 р.).

У зв’язку із зазначеним вище доцільним вбачається актуалізувати існуючу вітчизняну нормативно-правову базу в напрямку забезпечення пріоритетного використання відкритих форматів інформаційними системами державних інституцій, яка передбачала би створення національного Реєстру (репозиторію) інформаційних систем, зокрема й на основі відкритого програмного забезпечення. Такі реєстри успішно функціонують із метою зберігання, збірки і розвитку автоматизованих систем державного управління Іспанії, Нідерландів, Норвегії, Франції, Бразилії, Китаю, США, Канади та інших країн.

Використання репозиторіїв (баз даних, які постійно підтримуються) вільного програмного забезпечення дає державним структурам низку переваг, серед яких [11]:

- скорочення дублювання витрат на закупівлі і розробку ідентичного чи аналогічного програмного забезпечення, що своєю чергою, дасть змогу скеровувати фінансове забезпечення на інші проекти;
- вирівнювання інформаційного потенціалу регіонів за рахунок забезпечення рівного доступу до технологічних розробок;
- організація платформи для співробітництва між державними інституціями та бізнесовими структурами;
- сприяння поширенню кращих практик у галузі інформаційних технологій шляхом підвищення рівня обізнаності державних службовців;
- сприяння розвитку вітчизняної галузі інформаційних технологій та скорочення рівня нелегального використання програмного забезпечення;
- підвищення надійності функціонування державних інституцій за рахунок зменшення залежності від закордонних виробників пропріетарних програмних продуктів.

За цього, як засвідчив світовий досвід, нормативно-правовий аспект реалізації проектів та ініціатив стосовно репозиторіїв вільного програмного забезпечення на державному рівні керується такими принципами [12]:

- жорсткі нормативні приписи під час вибору програмного забезпечення органами влади надавати перевагу саме вільним програмним продуктам з національного репозиторію;
- передача власноруч розробленого програмного забезпечення у цей репозиторій;
- отримання спеціального дозволу на використання пропріетарних програмних продуктів у випадку відсутності адекватних аналогів у репозиторії тощо.

Проблема встановлення операційної системи сімейства Linux з набором необхідних для автоматизованого робочого місця державного службовця програм на мережу комп'ютерів установи вирішується, принаймні, двома шляхами: створенням локального репозиторію та скрипта для його підключення як джерела для встановлення програмного забезпечення або зміною завантажувального образу операційної системи [13].

Питання вибору офісного програмного забезпечення не виглядає складним – існуючі Libre Office Writer, Libre Office Calc, Libre Office Impress, по-перше, здатні повноцінно замінити продукти від Microsoft (Word, Excel та Power Point відповідно), по-друге, мають високу сумісність із форматами Microsoft Office i, по-третє, можуть працювати під Windows. Останній фактор є доволі суттєвим, оскільки дає змогу на перших порах не відмовлятися від “звичної” для користувачів і адміністраторів операційної системи Windows, а поступово переходити на вільне програмне забезпечення (пофазова стратегія). Крім цього, пакет Libre Office має можливість експорту будь-якого документа у доступний лише для читання PDF-формат, який має стандарт ISO і підтримується більшістю платформ.

Немає значних проблем також із відкритими браузером (Mozilla Firefox, Chromium), комунікаційними програмами (Mozilla Thunderbird, Skype) та засобами розробки сайтів (Apache, MySQL, PHP/Perl/Python).

Складніше із комерційним спеціалізованим програмним забезпеченням для організації електронного документообігу, ведення фінансової звітності, кадрового обліку тощо. Попри існування низки відкритих проектів (NauDoc, Compiere, Open ERP, iceB, Millennium Business Suite Anywhere, Opentabs тощо), середовища Wine (середовище для запуску Windows-програм на Unix-подібних операційних системах)

та результати тестування роботи окремих типових програм [14], питання залишається мало дослідженим і потребує уваги з боку ІТ-фахівців державних структур. Стимулюючим чинником розробки такого класу вільного програмного забезпечення є залежність останнього від специфіки галузі та чинного законодавства, що вимагає постійної співпраці між користувачами (споживачами) та розробниками.

Детальний аналіз програмного забезпечення з відкритим кодом та рекомендації стосовно його застосування державними структурами Російської Федерації наведено у результатах досліджень “Аналіз і порівняльна оцінка різних варіантів створення та експлуатації національної програмної платформи” і “Фінансово-економічне обґрунтування створення національної програмної платформи” [15, 16].

Найсуттєвішими, на нашу думку, стримуючими факторами поштовху до впровадження вільного програмного забезпечення у вітчизняні державні структури є високооплачуваність системних адміністраторів Linux і небажання переходити на інше з того, що й так непогано функціонує, тим паче, що поки до використання нелегалізованого програмного забезпечення ставляться достатньо лояльно. Перша проблема може бути частково вирішена збільшенням кількості фахівців шляхом відкриття відповідних спеціальностей у вищих навчальних закладах, але без створення нових робочих місць, тобто без масштабного переходу на Unix-подібні операційні системи на національному рівні, але така ініціатива вбачається не зовсім доречною. Друга почне активно вирішуватися або за умов наявності реальних коштів, або за умов накладання суттєвих штрафних санкцій з боку виробників пропріетарних програмних продуктів. Окрім цього, як свідчить досвід, розробники пропріетарного програмного забезпечення, зокрема Microsoft, для утримання своїх позицій часто йдуть на фінансові поступки після оголошення намірів відмови від їхніх продуктів, що вносить певне сум’яття в реалізацію державної (регіональної, відомчої тощо) інформаційної політики. Тому повноцінне впровадження вільного програмного забезпечення вимагає ґрунтовних наукових досліджень, зокрема пов’язаних із економічними, технічними, юридичними та іншими ризиками, оскільки воно безпосередньо впливає на надійність функціонування органів виконавчої влади.

Отже, невиконання прав інтелектуальної власності в Україні, зокрема використання програмного забезпечення органами виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні, вбачається системною проблемою. Не зважаючи на наявність відповідної нормативно-правової бази стосовно легалізації програмних продуктів, потрібно реалізовувати їх на практиці згідно з прийнятими зобов’язаннями перед міжнародними та вітчизняними власниками авторських прав. Якщо на національному рівні буде прийнято рішення про впровадження відкритого програмного забезпечення в державні структури, то описані вище нормативні документи рекомендаційного спрямування доцільно доповнити конкретною цільовою програмою, яка б враховувала ризики переходу, базувалася на науково обґрунтованому прототипі еталонної операційної системи та збірки прикладних програм та сприяла підтримці вітчизняних виробників програмного забезпечення. Водночас потрібно вирішити питання нормативної бази стосовно порядку ліцензування розробленого за державні кошти програмного забезпечення, сертифікації безпеки автоматизованих систем тощо. Оскільки у багатьох розвинутих країнах та країнах, що розвиваються, вже певною мірою впроваджені подібні ініціативи, то в Україні є можливість скористатися цим досвідом з метою зниження

можливих ризиків. Але без цілеспрямованих дій з боку держави, підтримки виконавців (державних службовців) та ініціативи з боку ІТ-компаній складно сподіватися на економічну та функціональну ефективність такого рішення.

### Література

1. Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми використання в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1588-р від 23.12.2009 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Анализ и сравнительная оценка различных вариантов создания и эксплуатации национальной программной платформы [Текст] : отчет о НИР (закл.) / ООО “ПингВин Софтвер” ; руков. В. В. Рубанов ; исполн. : П. А. Фролов [и др.]. — М. : [б. и.], 2011. — 502 с.

3. Анализ мирового и отечественного опыта внедрения фондов алгоритмов и программ, разработанных документов [Текст] : аналитический отчет (закл.) / ООО “ПингВин Софтвер” ; руков. П. А. Фролов ; исполн. : Л. Е. Аронова [и др.]. — М. : [б. и.], 2011. — 260 с.

4. Финансово-экономическое обоснование создания национальной программной платформы / ООО “ПингВин Софтвер” ; руков. П. А. Фролов ; исполн. : В. И. Антипов [и др.]. — М. : [б. и.], 2011. — 119 с.

5. FOSS Lviv [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://conference.linux.lviv.ua>.

6. Про затвердження Концепції легалізації програмного забезпечення та боротьби з нелегальним його використанням [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 247-р від 15.05.2002 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження Порядку використання комп’ютерних програм в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1433 від 10.09.2003 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

8. Про схвалення Концепції Державної цільової...

9. США розпочали розслідування щодо “піратства” в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ssha\\_rozpochali\\_rozsliduvannya\\_shchodo\\_piratsstva\\_v\\_ukraini\\_1832220](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ssha_rozpochali_rozsliduvannya_shchodo_piratsstva_v_ukraini_1832220).

10. FOSS Lviv...

11. Мировой опыт создания Реестров информационных систем: аналитический отчет [Текст]. — СПб. : ЗАО “Мезон.Ру”, 2009. — 37 с.

12. Там же.

13. Алексеев Е. Р. Специализированный дистрибутив в университете / Е. Р. Алексеев, В. И. Родионов, О. В. Чеснокова [и др.] // Третя міжнародна науково-практична конференція FOSS Lviv 2013 [Текст] : зб. наук. пр. / за ред. Г. Г. Злобіна, С. Є. Апуновича та ін. — Львів : [б. и.], 2013. — С. 11—14.

14. Батюк А. Я. Міграція програмного забезпечення для документообігу на Linux / А. Я. Батюк // Третя міжнародна науково-практична конференція FOSS Lviv 2013 [Текст] : зб. наук. пр. / за ред. Г. Г. Злобіна, С. Є. Апуновича [та ін.]. — Львів : [б. в.], 2013. — С. 26.

15. Анализ и сравнительная оценка различных вариантов...

16. Финансово-экономическое обоснование создания...

**R. Seliverstov,  
I. Savras**

**FUTURE USE OF THE OPEN SOURCE SOFTWARE  
FOR RISING OF RELIABILITY OF STATE ADMINISTRATIONS  
BODIES FUNCTIONING**

**The legal grounds of the use of software by public authority bodies are considered. Possibilities and prospects of transition to open source software are investigated. The typical problems are shown and the general recommendations for their solution are given.**

**Key words: state administrations bodies, information technology, free software.**

УДК 351.862:351.82

А. Серант,  
Ю. Соха

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ І ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ

Зазначено, що визначення базових принципів сталого розвитку у контексті вирішення проблем природно-техногенної безпеки дасть змогу мінімізувати вплив еколого-економічних ризиків на соціально-економічний розвиток, сформувати науково обґрунтовану стратегію захисту суспільства і природи від природно-техногенних катастроф.

**Ключові слова:** сталий розвиток, економіка, безпека, ризик, збитки.

Проблема захисту населення та територій від катастроф різного спрямування є дуже актуальною і стосується фундаментальних основ національної безпеки. На початку ХХІ ст. глобальні загрози стали вже комплексними, який проявляється у:

- у взаємозалежності природних, техногенних, політичних, економічних, соціальних, екологічних і науково-технічних ризиків;
- у масштабах надзвичайних ситуацій;
- у загостренні старих і появу нових нетрадиційних видів небезпек.

Комплексність сучасних загроз обумовила пошук такого шляху цивілізаційного розвитку, який, не руйнуючи своєї природної основи, забезпечує людству можливість виживання і подальшого безперервного розвитку. Цю умову задовольняє концепція сталого розвитку, яка прийнята у червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку.

Важливою особливістю концепції сталого розвитку є те, що в ній проблема цивілізаційного розвитку тісно переплітається з проблемою формування систем безпеки як на глобальному, так і на національному рівнях. Як правило, важливі державні рішення певних сферах суспільного життя приймаються без урахування необхідності забезпечення безпеки і в інших сферах. Така ситуація обумовлена, насамперед, неадекватним уявленням про роль та місце останніх у процесах розвитку.

Для України проблема запобігання природно-техногенним надзвичайним ситуаціям, зменшення їх впливу на населення, природу й економіку має пріоритетне загальнодержавне значення. Актуальним є всебічне системне дослідження природної та техногенної безпеки життєдіяльності населення з метою розробки оптимальної національної стратегії запобігання техногенним і природним катастрофам, зменшення негативного впливу їх наслідків на населення й економіку. У цьому контексті першочерговим завданням є створення державної концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природно-техногенного спрямування.

Незважаючи на застосування широкого спектру правових, організаційних, управлінських, технічних і науково-методологічних заходів та засобів, масштаби втрат у виробничій і невиробничій сферах життєдіяльності людини та шкоди докільдію невпинно зростає, що змушує визнати недосконалість існуючої стратегії забезпечення сталого розвитку сучасного суспільства.

Вітчизняними та зарубіжними науковцями розроблено теоретико-методологічні основи якісної та кількісної оцінки природно-техногенних ризиків, методи їх мінімізації. Проблемам управління ризиками надзвичайних ситуацій природно-антропогенного походження присвячені наукові доробки В. Акімова [1, 2], Н. Асамбаєва [3], Б. Данилишина, В. Ковтуна, А. Степаненко [4, 5] А. Качинського [6], Ю. Холмогорова [7], Б. Порфирієва [8, 9].

Водночас проведений аналіз публікацій показав, що на сьогодні недостатньо досліджено питання визначення пріоритетних напрямів удосконалення управління природно-техногенною безпекою як на національному, так і на регіональному рівнях, потребують удосконалення підходи до районування території країни за рівнем природно-техногенних небезпек. Є нагальна потреба в удосконаленні організаційно-економічних основ управління природно-техногенних ризиків інновацій з метою екологізації інноваційної діяльності суб'єктів господарювання.

Метою статті є системний аналіз проблем природно-техногенної безпеки з позицій переходу господарювання на принципи сталого розвитку, обґрунтування необхідності формування теоретичних та науково-методичних підходів до удосконалення механізмів управління у сфері природно-техногенної безпеки.

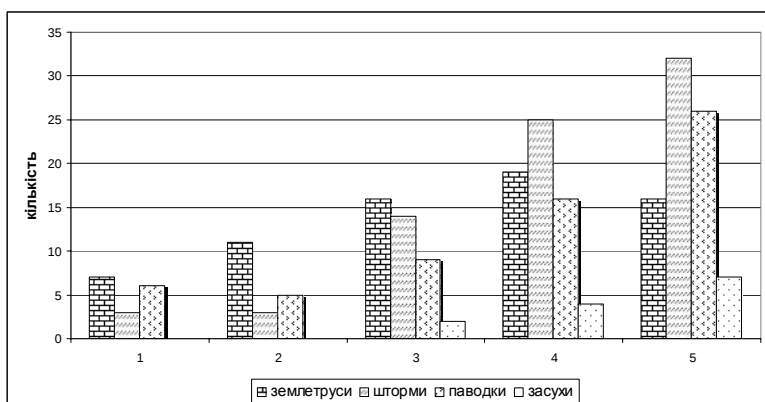
На сучасному етапі свого розвитку земна цивілізація – це складний соціальний природно-техногенний комплекс, у процесі функціонування якого постійно виникають соціальні, економічні та екологічні проблеми суспільного розвитку. Структури виробництва і споживання, технічні системи досить часто стають джерелом серйозних загроз для суспільства. Населення і навколишнє середовище все більшою мірою відчувають наслідки стихійних лих в силу цілого ряду причин – це зростання чисельності і щільності населення, міграції та неупорядкована урбанізація, деградація навколишнього середовища і, можливо, глобальна зміна клімату. Ресурси, що витрачаються на ліквідацію наслідків техногенних аварій, більш ніж на порядок перевищують видатки, що виділяються на забезпечення безпеки.

Необхідно зазначити, що зростання техногенних катастроф відбувається на тлі збільшення частоти природних катаклізмів. Природні катастрофи в загальноприйнятому їх розумінні завжди були одним із елементів глобальної динаміки біосфери загалом і в минулому вони відбувалися відповідно до розвитку природних трендів. Починаючи з кінця XIX ст. на їх динаміку почали впливати антропогенні фактори – розгортання у XX ст. інженерної діяльності та формування складної соціально-економічної структури світу різко підвищили не тільки частку антропогенно обумовлених природних катастроф, але й змінили характеристики навколишнього середовища з наданням їм динаміки в бік погіршення умов середовища існування живих організмів, зокрема і людини.

Відповідно до критеріїв ООН, до великих природних катастроф належать природні стихійні лиха, негативні наслідки яких неможливо усунути можливостями регіону. При цьому:

- необхідна міжрегіональна або інтернаціональна допомога;
- спричинено загибель тисячі людей, сотні тисяч постраждали;
- суттєві загальні втрати і значні застраховані збитки.

Відділ дослідження ризиків компанії вторинного страхування MunichRe опублікував звіт, який узагальнює дані найбільших природних катастроф за останні півстоліття (рис. 1).



**Рис. 1. Великі природні катастрофи 1950 – 2000 рр. Кількість подій**

Якщо проаналізувати кількість великих природних катастроф за 1950 – 2007 рр. включно [10], то найбільша частка припадає на природні катаклізми типу штормів (41%), приблизно однакова кількість припадає на землетруси (28%), паводки (25%) і засухи (що найбільш характерно для Африки) – 6%. Водночас, якщо співставляти кількість загиблих, то спостерігається дещо інша картина. Найбільша частка загиблих припадає на землетруси (55%), на шторми – 36%, паводки – 7% і засухи – 2%.

Прямі збитки, яких наносять стихійні лиха, оцінюють, насамперед, за кількістю людських жертв. Прямий матеріальний збиток часто буває досить значним, але помітно поступається непрямим втратам, що виникають унаслідок зриву транспортного зв'язку, збитків комерційних структур тощо.

У табл. 1, 2 представлено природні катастрофи кінця XX і початку XXI ст. із найбільшою кількістю людських жертв (загиблих і зниклих безвісти), а також катастрофи, внаслідок яких було завдано найбільших прямих матеріальних збитків [11].

**Таблиця 1**

**Природні катастрофи з найбільшою кількістю людських жертв - загиблих і зниклих без вісті**

| Рік  | Країна                                                     | Природна катастрофа     | Кількість загиблих і зниклих безвісти, тис. осіб |
|------|------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------|
| 1970 | Бангладеш                                                  | Шторми і повені         | 300                                              |
| 1976 | Китай                                                      | Землетрус               | 250                                              |
| 2004 | Індонезія, Шрі-ланка, Малайзія, Таїланд, Бангладеш, Сомалі | Цунамі                  | >150                                             |
| 1991 | Бангладеш                                                  | Тропічний циклон "Гори" | 138                                              |
| 1970 | Перу                                                       | Землетрус               | 60                                               |
| 1990 | Іран (провінція Гілян)                                     | Землетрус               | 50                                               |
| 2003 | Іран (район м. Бам)                                        | Землетрус               | 41                                               |
| 1978 | Іран (район м. Табас)                                      | Землетрус               | 25                                               |
| 1988 | Вірменія                                                   | Землетрус               | 25                                               |
| 1985 | Колумбія                                                   | Виверження вулкану      | 23                                               |

Збільшення частоти і масштабів наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження, починаючи з другої половини XX ст., свідчить про тенденцію підвищення ризиків небезпечних природних явищ, техногенних аварій і катастроф, які часто відзначаються транскордонним спрямуванням. Більшість фахівців вважає, що збільшення числа стихійних лих на пряму пов'язане з антропогенною діяльністю. Наприклад, знищення традиційних екосистем (вирубка лісів, тощо) призводить до збільшення числа засух, повеней і ураганів.

**Таблиця 2**

**Природні катастрофи, в результаті яких було  
завдано найбільших прямих матеріальних збитків**

| Рік  | Країна                                                     | Природна катастрофа                        | Матеріальні збитки, дол. |
|------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------|
| 2003 | Іран (район м. Бам)                                        | Землетрус                                  | > 1 млрд                 |
| 2004 | Індонезія, Шрі-ланка, Малайзія, Таїланд, Бангладеш, Сомалі | Цунамі                                     | 1 млрд                   |
| 1995 | Японія                                                     | Землетрус                                  | > 155 млн                |
| 1980 | Італія                                                     | Землетрус                                  | 43 млн                   |
| 1992 | США                                                        | Ураган "Ендрю"                             | 37 млн                   |
| 1994 | США                                                        | Землетрус                                  | 32 млн                   |
| 1988 | Вірменія                                                   | Землетрус                                  | > 30 млн                 |
| 2004 | США                                                        | Урагани "Чарлі", "Френсис", "Іван", "Джин" | ~28 млн                  |
| 1988 | Вірменія                                                   | Землетрус                                  | 25 млн                   |
| 1992 | Китай                                                      | Повінь                                     | ~22 млн                  |
| 1992 | Китай                                                      | Землетрус                                  | ~21 млн                  |
| 1999 | Туреччина                                                  | Землетрус                                  | ~20 млн                  |

Примітка: Розміри втрат приведені по курсу долара США 2002 р.

За даними компанії ("Munich Re") виплати страхових компаній унаслідок природних катастроф у першому півріччі 2010 р. становили рекордні 22 млрд дол. і більш ніж у два рази перевищили середнє значення для цього періоду за останні 10 років. Для порівняння, у першому півріччі 2009 р. збитки становили рівно вдвічі менше – 11 млрд дол.

Тенденцію зростання важких наслідків природно-техногенних лих підтверджується аналізом ситуації впродовж першої половини 2010 р. Загальна сума збитку, нанесеного стихійними лихами світовій економіці в першому півріччі 2010 р., оцінюється в 70 млрд дол. З січня до кінця червня 2010 р. було зареєстровано 440 подій природного характеру: 55 геофізичних подій (включаючи виверження вулкана в Ісландії, результатом якого стало скасування тисяч авіарейсів) і 385 катастроф, пов'язаних із погодою [12].

Тенденція зростання кількості природних катастроф чітко прослідковується і у 2010 р. Загальна сума збитку, нанесеного стихійними лихами світовій економіці в першому півріччі 2010 р., оцінюється в 70 млрд дол.

Система управління техногенною безпекою розглядається як одна з найважливіших функціональних підсистем стабілізації суспільства, оскільки численні аспекти функціонування техногенних об'єктів на сьогодні розглядаються як елементи стратегічних ризиків. В останні роки значним є ріст кількості

надзвичайних ситуацій техногенного характеру, пов'язаних із аваріями на промислових виробництвах. Крім того, за даними Національної дослідницької ради (National Research Council), негативну роль має процес урбанізації: такі стихійні лиха, як землетруси, особливо небезпечні в місцях масового скупчення населення. За оцінками Чикагського Університету (University of Chicago), стихійні лиха останніх десятиліть XX ст. торкнулися приблизно 2 млрд чоловік – третини всього людства. Особливо ризикують країни, що розвиваються: багаторічна статистика показує, що саме на їх частку припадає 90% всіх смертельних випадків. За даними ООН, з 49 найменш розвинених країн світу 24 знаходяться в “групі ризику”. За останні 15 років шість із них пережили від двох до восьми крупних природних катастроф.

При цьому збиток, який стихійні лиха наносять “бідним” країнам набагато вищий за збиток, що наноситься “багатим” державам. Наприклад, за оцінками страхової компанії “Munich Re”, збиток, нанесений США в 1997 – 1998 роки “феноменом Ель-Ніньо” (тепла течія Ель-Ніньо періодично спричиняє потепління води в східній частині Тихого океану, що впливає на океанські течії, приводить до різкого посилення вітрів і проливних дощів – Washington ProFile), становив 1,96 млрд дол. або 0,03% від валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) країни. Цей же природний катаклізм завдав збитку Еквадору у розмірі 2,9 млрд дол., що дорівнювало 14,6% ВВП. За оцінками Всесвітнього Банку (World Bank), ураган “Мітч”, який обрушився на держави Центральної Америки в 1998 р. знищив плоди десятилітньої роботи банку в цьому регіоні. Жорстокі морози, відмічені в Монголії взимку 2002 р. обійшлися економіці країни в 15% ВВП.

Втім, стихійні лиха страшні й індустріально розвиненим країнам. Могутній землетрус, що відбувся в 1995 р., в Японії, став причиною загибелі декількох тисяч чоловік. Хоча землетрус був дуже потужним, людські втрати були мінімальними, оскільки країна була добре підготовлена до такого роду катаклізмів і допомоги жертвам були надані негайно. Економічний збиток склав більше 155 млн дол. Не зважаючи на те, що видимі наслідки землетрусу були достатньо швидко усунені, економіка виявилася підірваною – в 2003 р., через 8 років після землетрусу, об'єми економічної активності були нижчими за рівень 1994 року на 15%.

Аналіз причин та наслідків надзвичайних природно-техногенних ситуацій доводить необхідність зміни парадигми суспільного розвитку в глобальному масштабі. Тому, починаючи з другої половини XX ст. у межах концепції сталого розвитку активно розробляється парадигма цивілізаційного розвитку, головною метою якої є досягнення глобальної безпеки планети через обмеження масштабів руйнування довкілля, забезпечення соціально-економічної та екологічної стійкості розвитку країн, поліпшення якості життя усього людства. Основні засади сталого розвитку були сформульовані у 1992 р. у Програмі дій “Порядок денний на XXI століття” на конференції ООН із проблем навколишнього середовища й розвитку [13].

Якщо на конференції у Ріо-де-Жанейро концепція сталого розвитку пов'язувала розвиток здебільшого з охороною навколишнього природного середовища, то на сьогодні сталий розвиток базується на системі безпеки в усіх сферах суспільного життя. Це означає, що сталий розвиток пов'язаний не лише з проблемою екологічної безпеки, якій в стратегії сталого розвитку відведено основне місце, але і зі всіма видами соціально-економічної та іншої діяльності, на яких базується система безпеки особистості, суспільства і самої держави. Таким чином, йдеться про одночасне забезпечення економічної ефективності та економічної

безпеки, соціальної справедливості і соціальної безпеки, екологічної безпеки і коеволюційного розвитку

Загалом безпека розуміється як особлива сфера діяльності, яка певною мірою доповнює основний вид діяльності, захищає його від зовнішніх або внутрішніх загроз і небезпек. Здебільшого саме таке розуміння безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави (об'єкта безпеки) від внутрішніх і зовнішніх загроз відображається у законодавчих державних актах. Водночас якщо забезпечення безпеки розглядати як захист основної діяльності, то відбувається роздвоєння діяльності на творчу і додаткову, пов'язану із забезпеченням безпеки. До того ж, в межах моделі нестійкого розвитку безпеку як окрему сферу діяльності можна забезпечити лише тимчасово і на мінімальному рівні. У цьому контексті постає проблема дослідження взаємозв'язків процесів забезпечення безпеки і розвитку.

Ідея реалізувати забезпечення безпеки певного об'єкта через його розвиток виявляється найбільш плідною для вирішення проблеми безпеки. У цьому випадку роздвоєння діяльності зникає, основна творча діяльність і забезпечення безпеки збігаються, оскільки модель сталого розвитку виявляється одночасно і моделлю безпечного розвитку. Якщо ми приймаємо принцип забезпечення безпеки через розвиток, то це однозначно призводить до забезпечення безпеки саме через сталий розвиток, і іншої моделі розвитку, де могла б бути гарантована безпека, причому на тривалий час, просто не існує [14].

Особливістю розвитку кожної суверенної держави є реалізація нею своїх національних інтересів (зокрема в плані забезпечення безпеки), а на сучасному історичному етапі – забезпечення переходу на принципи сталого розвитку. Цілком очевидно, що вирішення цих проблем все більшою мірою має здійснюватися через розвиток і все меншою – через захист від зовнішніх загроз, на якому до цих пір ґрунтувалося забезпечення безпеки будь-якої держави.

Саме тому реальний перехід до сталого розвитку почнеться тільки тоді, коли на рівні державного управління рішення щодо забезпечення безпеки стануть прийматися одночасно з рішеннями за основними видами діяльності, які визначають тип національного розвитку. Сталий розвиток – це не тільки системне вирішення економічних, соціальних та екологічних аспектів суспільного розвитку, але й іманентний взаємозв'язок розвитку та безпеки: забезпечення безпеки через розвиток та розвиток через забезпечення безпеки.

Перехід до сталого розвитку передбачає забезпечення безпеки у всіх відносинах, а загальна система безпеки ефективно може функціонувати лише в рамках принципів сталого розвитку. Саме цей тісний взаємозв'язок загальної (і глобальної) безпеки країни та світового співтовариства та сталого розвитку і визначає особливості подальшого людського існування.

Як методологічна основа дослідження взаємозалежних процесів формування систем безпеки і забезпечення сталого розвитку, повинні використовуватися комплексні міждисциплінарні методи, включаючи прогностичні, футурологічні, системні та інші, що дають змогу повною мірою визначити специфіку проблеми безпеки.

Безпеку можна розглядати як деякий інваріант існування та розвитку, який характерний для будь-якої моделі цивілізації. Навіть у рамках моделі нестійкого розвитку необхідно досягти певного рівня стабільності і безпеки, для того, щоб можна було здійснювати перехід до стратегії сталого розвитку. У доповіді ООН

“Запобігання війн і лих: глобальний виклик зростаючих масштабів” зазначається, що “справедливий і сталий розвиток є одним з необхідних умов забезпечення безпеки, однак забезпечення мінімальних стандартів безпеки, у свою чергу, є однією з передумов розвитку. Прагнення вирішити одне завдання у відриві від іншого не має великого сенсу” [15].

Очевидно, що для моделей нестійкого і сталого розвитку свої специфічні принципи забезпечення безпеки. Водночас можна стверджувати про існування загальних принципів безпеки. Серед них – законність, дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, взаємна відповідальність особистості, суспільства і держави щодо забезпечення безпеки, інтеграція з міжнародними системами безпеки тощо.

Таким чином, можна стверджувати, що безпека і розвиток є настільки взаємопов’язаними, що забезпечення безпеки цивілізації в принципі неможливо без переходу на шлях сталого розвитку. І навпаки, сталий розвиток як збереження людської культури і біосфери неможливий без забезпечення їх спільної безпеки.

На початку XXI ст. забезпечення безпеки держави, суспільства, особистості, всієї людської культури залежить не тільки від окремо взятого об’єкта і суб’єкта безпеки, але і від того, чи здійснюється перехід до сталого розвитку всього людства. Забезпечення безпеки в рамках моделей нестійкого розвитку і сталого розвитку має принципово різне спрямування. У рамках старої моделі забезпечення безпеки, як правило, не є випереджувальним і реалізується, здебільшого, при появі серйозних відхилень від природного розвитку – реальних загроз, катастроф, катаклізмів, лих тощо. Окрім того, серед принципів забезпечення безпеки не виділяється принцип запобігання цих відхилень. Звичайно, це не означає, що в межах моделі нестійкого розвитку не використовуються превентивні заходи – вони просто не є загальними і обов’язковими.

У випадку глобальної загрози, що може спричинити планетарну катастрофу, її усунення можливо тільки через прийняття випереджальних рішень та реалізацію превентивних заходів. Але для цього необхідна кардинальна зміна форми (стратегії) розвитку, перетворення його зі стихійного у глобально кероване на базі принципу випередження. У рамках нової моделі розвиток перестає бути стихійним процесом, що вимагає формування захисту від зовнішніх і внутрішніх загроз, а стає самоорганізуючим стійким безпечним розвитком. Розвиток, відповідно до такої нової форми цивілізаційної самоорганізації, має бути одночасно і випереджаючим саморозвитком, в руслі якого можливо заздалегідь передбачити й запобігати загрози і небезпеки внутрішнього та зовнішнього спрямування.

Отже, можна стверджувати, що концепція сталого розвитку передбачає, поряд із основними соціальними об’єктами (особистість, суспільство, держава), включення в число об’єктів безпеки як соціальні інституції (державний конституційний лад, суверенітет і територіальну цілісність), так і природні системи (екосистеми, біосферу загалом, космічні об’єкти (природні та штучні). Збереження локальних (регіональних, басейнових тощо) екосистем необхідне для забезпечення регіонального (територіального) сталого розвитку, в межах якого господарська діяльність повинна знаходитися у відповідному екологічному коридорі, тобто в межах господарської ємності екосистем. У моделі сталого розвитку основних суб’єктів більше, оскільки забезпечення безпеки в межах цієї моделі має не соціальне (нехай навіть у широкому сенсі), а соціоприродне спрямування.

Сучасний стан природно-техногенної безпеки України, існуючі тенденції її розвитку вимагають подальшої розробки та обґрунтування заходів з удосконалення та покращення функціонування систем захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій як важливої ланки природно-техногенної безпеки. Особливої уваги потребує вирішення таких проблем: пом'якшення негативних наслідків надзвичайних ситуацій і визначення критеріїв оцінки рівня природно-техногенної безпеки; удосконалення механізму державного регулювання та форм управління у цій сфері. Більш фундаментальних досліджень потребують причини виникнення природно-техногенних ризиків, потребують подальшого розвитку їх класифікація у господарській діяльності, методичні рекомендації щодо підвищення ефективності державного механізму управління екологічними ризиками в регіоні.

### Література

1. Акимов В. А. Методический аппарат исследования природного и техногенного риска / В. А. Акимов // Безопасность жизнедеятельности [Текст]. — 2001. — № 2. — С. 34—38.
2. Акимов В. А. Оценка и прогноз стратегических рисков России: теория и практика [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_7\\_4.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_7_4.htm).
3. Асамбаев Н. Оценка, анализ, измерение и управление рисками / Н. Асамбаев // Управление риском [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 9—18.
4. Данилишин Б. М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки України [Текст] / Б. М. Данилишин, В. В. Ковтун, А. В. Степаненко. — К. : Лекс Дім, 2004. — 552 с.
5. Данилишин Б. М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу та управління [Текст] / Б. М. Данилишин. — К. : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2001. — 260 с.
6. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення [Текст]. — К. : [б. в.], 2001. — 311 с.
7. Холмогоров Ю. П. Риск и управление [Электронный ресурс] / Ю. П. Холмогоров. — Режим доступа : [http://zhurnal.lib.ru/h/holmogorow\\_j\\_p/n3.shtml](http://zhurnal.lib.ru/h/holmogorow_j_p/n3.shtml).
8. Порфирьев Б. Н. Управление безопасностью в природно-техногенной сфере на основе концепции риска / Б. Н. Порфирьев // Управление риском [Текст]. — 2002. — № 2. — С. 36—42.
9. Порфирьев Б. Н. Управление безопасностью в природно-техногенной сфере на основе концепции риска: региональный уровень / Б. Н. Порфирьев // Управление риском [Текст]. — 2002. — № 4. — С. 3—8.
10. Статистика природных катастроф 1950 – 2007 гг. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://pulse.webservis.ru/Science/MunichRe/1950—2007>.
11. Катастрофы, що об'єднують [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.patent.net.ua/intellectus/interesting/facts/93/ua.html>.
12. Экономические известия [Текст]. — 2010. — № 112. — 9 июля.
13. Наше общее будущее [Текст]. — [Б. г. : б. и.], 1992. — С. 68.
14. Кузнецов В. Н. Безопасность через развитие [Текст] / В. Н. Кузнецов. — М. : [б. и.], 2000. — С. 22.
15. Аннан К. А. Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов [Текст] : Годовой доклад о работе ООН за 1999 год. / К. А. Аннан. — Н.-Й. : [б. и.], 2000. — С. 17.

**A. Serant,  
Yu. Sokha**

**CONCEPTUAL APPROACHES TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT  
AND MANAGEMENT PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL  
AND TECHNICAL SAFETY**

**In the article it is noted that the definition of the basic principles of sustainable development in the context of problem solving of environmental and technical safety will help to minimize the impact of environmental and economic risks on social and economic development, create a science-based strategy for the protection of society and the nature of natural disasters.**

**Key words: sustainable development, economics, safety, risk, losses.**

УДК 373.033:352/354

З. Бурик

## ОСНОВИ ПРОГНОЗУВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Проаналізовано твердження авторів щодо суті таких понять, як : “регіон”, “сталий розвиток”, “прогнозування”. На основі отриманої інформації запропоновано комплексне визначення поняття “прогнозування сталого розвитку регіону”. Проведено аналіз основних чинників економічного розвитку регіону на прикладі статистичних даних у Львівській області. Наведено шляхи покращення розвитку цього регіону.

Ключові слова: регіон, сталий розвиток, прогнозування, валовий регіональний продукт, індекс промислової продукції, рівень бідності за регіональною межею, нетто-коефіцієнт відтворення населення.

Проблематику основ прогнозування сталого розвитку регіону досліджувало безліч вчених-економістів та науковців інших галузей, проте значний вклад у вирішення цієї проблеми своїми працями зробили такі автори: А. Мельник [1], Е. Лібанова [2], В. Тарасевич та О. Завгородня [3], Б. Панасюк [4], А. Разумов [5], Л. Черенько [6], А. Садовенко [7] та інші, проте на сьогодні, у час економічної кризи, ця тема набирає ще більшої актуальності та потребує дієвих моделей прогнозування розвитку регіонів, що сприятиме розвитку економіки загалом.

Мета дослідження полягає в аналізі попередніх досліджень основ прогнозування сталого розвитку регіону та виявленні проблем такого прогнозування, а також розробці дієвих шляхів розвитку регіону на прикладі Львівської області.

Дослідження методологій регіонального розвитку передусім потребує з'ясування сутності низки термінів, таких як: “регіон”, “сталий розвиток”, “прогнозування”.

Поняття “регіон” (франц. region, від лат. region – область, район) – територія, яка відрізняється від інших територій за низкою ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Є ключовим поняттям у регіоналістиці, регіонології, регіональній економіці, регіональній науці, регіонознавстві. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішою з яких є управління розвитком регіону.

Загалом термін “регіон” походить від латинського *region* і у перекладі означає область, район, місцевість. А. Мельник стверджує, що його переважно використовують для різноманітних територіальних ланок однієї країни: адміністративно-територіальних одиниць, економічних районів, спеціальних (вільних) економічних зон, частини території кількох країн (наприклад, латиноамериканський регіон) чи навіть кількох континентів (наприклад, євразійський регіон) [8].

На думку В. Тарасевича, регіон – частина території держави, виділена за сукупністю різних ознак в адміністративну одиницю субнаціонального рівня, діяльність якої свідомо спрямовується державними органами управління, а управлінські функції координуються ними для досягнення цілей суспільного розвитку і запобігання дії руйнівних внутрішніх і зовнішніх сил. Регіон є не тільки

підсистемою соціально-економічного комплексу країни, але й відносно самостійною його частиною із закінченим циклом і особливими формами прояву стадій відтворення та специфічними особливостями перебігу соціальних і економічних процесів [9].

На нашу думку, на сьогодні поняття регіону не може бути звужене до поняття адміністративно-територіальної одиниці.

Регіон – це певна територія в межах однієї держави чи групи держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними чи іншими) і за цими критеріями ця територія відрізняється від інших територій [10]

Поняття сталий розвиток (англ. Sustainable development) – загальна концепція стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному та здоровому довкіллі.

На зумку О. Завгородньої, сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід та сучасні інформаційні технології, які дають змогу дуже швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний [11].

А. Садовенко пропонує таке твердження, що сталий розвиток суспільства у будь-якому вимірі – чи то глобальному, національному чи місцевому – виглядає на сьогодні як одна з найважливіших, невідкладних і всеосяжних проблем. Здається, людство вже наближається до того, щоб дати системні, детально прораховані, з точним передбаченням можливих наслідків відповіді на глобальні виклики епохи [12].

Дослідивши та проаналізувавши існуючі в економічній літературі визначення поняття “сталий розвиток”, було встановлено, що це якісна та (або) кількісна зміна суті, якостей, властивостей явища, предмета або об’єкта, внаслідок чого виникає більш ідеальне, сучасне, нове, удосконалене, прогресивніше явище, предмет або об’єкт.

Далі наведемо трактування сутності прогнозування та поняття прогнозу.

Б. Панасюк дає таке визначення: прогноз – це науково обґрунтоване, ймовірне судження про можливі стани об’єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи і терміни його здійснення. Процес розробки прогнозів називається прогнозуванням [13].

Прогнозування – процес формування прогнозу про розвиток об’єкта на основі вивчення тенденцій його розвитку [14].

Одним із важливих напрямків прогнозування суспільного розвитку є економічне прогнозування. Економічне прогнозування – це процес розробки економічних прогнозів, заснований на наукових методах пізнання економічних явищ і використанні всієї сукупності методів, засобів і способів економічної прогностики [15].

В. Тарасевич переконаний, що прогнозування – це передбачення майбутнього стану внутрішнього і зовнішнього середовища фірми, яке базується на наукових методах та інтуїції, тобто це процес обґрунтування кількісних та якісних змін розвитку в майбутньому [16].

Отже, розглянувши думки окремих авторів щодо твердження понять “регіон”, “сталий розвиток”, “прогнозування”, можна запропонувати таке визначення прогнозування сталого розвитку регіону – це процес керованої розробки економіч-

них суджень про можливі стани певної території в межах однієї держави чи групи держав, у майбутньому, та про альтернативні шляхи і терміни його здійснення.

Складовими компонентами комплексного прогнозування сталого розвитку регіону є: економічна складова – валовий регіональний продукт (валова додана вартість регіону), інвестиції (капітальні інвестиції та іноземні інвестиції), розвиток підприємництва (кількість підприємств, активи, фінансовий стан тощо) та чистий експорт (різниця між експортом та імпортом товарів та послуг регіону); галузєво-виробнича складова – показники розвитку промисловості (обсяги промислової продукції, частка промисловості у валовій вартості регіону), розвиток сільського господарства, розвиток будівництва, розвиток інших галузей (торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку, діяльність готелів та ресторанів, діяльність транспорту та зв'язку, фінансова діяльність, операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям, державне управління, освіта тощо); соціально-демографічна складова – кількість, структура та статеві-віковий склад населення регіону, рівень та якість життя населення (показники бідності), соціальне забезпечення, трудові ресурси, безробіття та екологічна складова – природні ресурси (водні, земельні, лісові, мисливські, природно-заповідний фонд), рекреаційні ресурси, екологічна ситуація (обсяг викидів забруднюючих речовин, виробництво та утилізація відходів), охорона навколишнього середовища (капітальні інвестиції) (рис. 1).

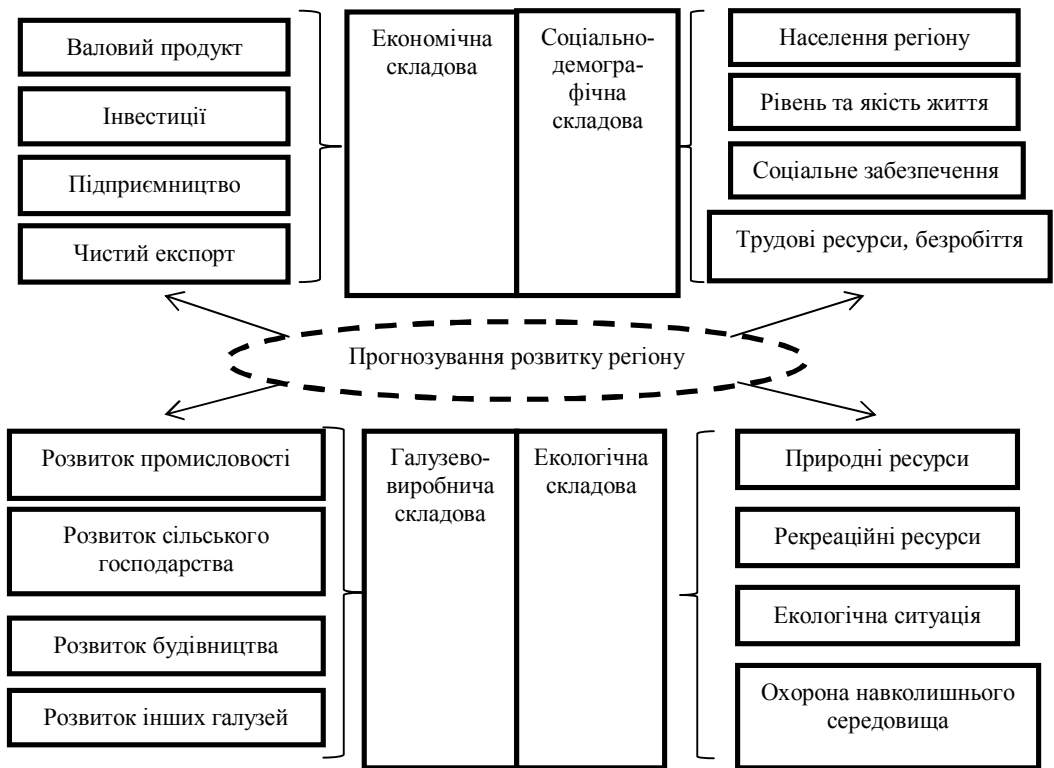


Рис. 1. Складові компоненти комплексного прогнозування сталого розвитку регіону

Узагальнюючим показником сталого розвитку регіону є валовий регіональний продукт (далі – ВРП). ВРП – це показник виробленого продукту, який є вартістю вироблених кінцевих товарів та послуг. Вартість проміжних товарів та послуг, використаних у процесі виробництва (сировина, матеріали, паливо, енергія, насіння, корми, послуги вантажного транспорту, оптової торгівлі, комерційні та фінансові послуги тощо), не належить до ВРП, оскільки ВРП містив би повторний рахунок. ВРП розраховується територіальними органами державної статистики відповідно до єдиної методології, яка розробляється у Державній службі управління статистики [17].

Тобто валовий регіональний продукт (валова додана вартість в основних цінах) – це вартість товарів і послуг, вироблених для кінцевого використання. Користуючись даними Головного управління статистики у Львівській області, спрогнозуємо показники валового регіонального продукту та інших, не менш важливих, показників, що характеризують рівень регіонального розвитку Львівської області (рис. 2 – 5).



**Рис. 2. Прогнозування валового внутрішнього продукту Львівської області, млн грн [18]**

Оскільки валовий регіональний продукт є ознакою стабільного розвитку регіону, то його поступове зростання свідчить про якісне застосування програм регіонального розвитку. Як видно із розрахованої на основі статистичних даних по Львівській області графічної моделі, валовий регіональний продукт упродовж 2004 – 2012 рр. мав тенденцію до поступового збільшення. Цей графік свідчить про відносну стабільність зростання, яке дещо уповільнилось упродовж 2008 – 2010 рр., та знову пришвидшилось у 2011 р., що спостерігатиметься і у майбутньому.

Тепер наведемо дані індексу промислового виробництва, чи індексу виробництва промислової продукції, що є відносним показником, що характеризує зміну маси вироблених матеріальних благ у поточному періоді порівняно з базисним.

Розрізняють такі види індексу виробництва промислової продукції: індивідуальні – відображають зміну випуску одного продукту; загальні (зведені) – характеризують сукупні зміни маси матеріальних благ та включають в себе кілька видів продукції. Індивідуальні індекси показують, у скільки разів збільшилась вартість всієї продукції внаслідок зміни тільки її фізичного обсягу при виключенні впливу динаміки цін.

Наведемо графічну модель із використанням зведених індексів промислової продукції по Львівській області за 2004 – 2012 рр. (рис. 3).



**Рис. 3. Прогнозування індексів промислової продукції Львівської області, % [19]**

Дані графіку свідчать про доволі незначне коливання показників індексу промислової продукції, зокрема в межах 41,0 %. Відтак упродовж 2008 – 2009 рр. спостерігається максимальне зменшення цього показника на 20,9%. Своєї максимальної точки, а це 112,8 – 112,9%, за зазначений період індекси промислової продукції досягали двічі у 2007 та 2011 рр. Проте вже у 2012 р., як бачимо, спостерігалась тенденція до незначного зниження, а саме на 11,2%, тобто фактично приріст становив 101,6%, і надалі індекси промислової продукції регіону за прогнозними функціями суттєво не зростатимуть.

Ще одним важливим показником регіонального розвитку є рівень бідності. На сьогодні, незважаючи на незначне підвищення показників рівня життя і загальне поліпшення ситуації з бідністю, зберігається залежність між рівнем матеріального добробуту родини та її соціально-демографічними (чисельність осіб у домогосподарстві, приналежність до вікової групи згідно з трудовим законодавством, навантаження осіб працездатного віку утриманнями, місцевість проживання) та соціально-економічними (статус, освіта, рівень доходу, економічна активність) характеристиками.

Далі спрогнозуємо показники соціально-демографічної складової.

У формуванні соціальної політики особливого значення набуває виявлення груп населення, наражених на найвищі ризики бідності, та груп, що становлять більшість малозабезпеченого населення регіону. Окрім того, проблема визначення ризиків бідності набуває першочергового значення в ситуації, коли надання соціальної допомоги вимагає витрачання необґрунтовано великих коштів або ефективність такої допомоги є надто низькою. У разі низької дієвості соціальної допомоги профілі бідності (вік, стать, сімейний стан, регіон проживання, статус, освіта, рівень доходу, економічна активність) можна використовувати для визначення категорій населення, що потребують додаткової підтримки або виняткового статусу [20].

Загальне підвищення показників рівня життя та зменшення масштабів бідності не супроводжувалося позитивними тенденціями в розвитку всіх регіонів країни. Неоднакові стартові можливості областей щодо підвищення матеріального добробуту населення обтяжуються посиленням регіональних диспропорцій у соціальному розвитку окремих територій, що неминуче позначається на масштабах регіональної бідності та призводить до загострення ситуації [21]. Розглянемо прогнозні показники бідності населення за регіональною межею бідності на основі даних по Львівській області (рис. 4).



**Рис. 4. Прогнозування рівня бідності за регіональною межею Львівської області, % [22]**

Упродовж досліджуваного періоду межа бідності по Львівській області то зростала, то спадала. Позитивною тенденцією для цього показника є його зменшення, адже це свідчить про задоволення потреб населення. Із даних рис. 4 бачимо, що рівень бідності по Львівській області є доволі високим, адже коливається у межах 40%, що є свідченням незадоволення матеріального добробуту населення. Найнижчі показники бідності зафіксовані у 2006 р., а саме 31,5%. Проте дані цього показника неупинно зростають, і у 2012 р. маємо значення у 44,1, що негативно характеризує економічний розвиток цього регіону.

Вирішення проблеми регіональної бідності може бути досягнуто лише шляхом виваженої регіональної політики. І це є важливим завданням як для науки, так і для практики [23].

На сучасному етапі в умовах фінансово-економічної кризи, яка суттєво впливає на соціально-економічний стан регіону, проблема бідності населення регіону набуває ще більшого значення. Світовий досвід засвідчує, що у часи економічних і політичних криз проблема бідності надзвичайно загострюється та здатна досягти масштабів соціальної катастрофи [24]. Ці негаразди неминуче призводять до зниження розміру заробітної плати, зростання заборгованостей з її виплати, зростання утриманців за рахунок звільнених і безробітних тощо, що призводить до зниження рівня доходів населення та зростання частки бідних.

Усе вищезазначене свідчить, що спрямовані на соціальний захист населення заходи не дали позитивного результату щодо зменшення рівня бідності регіону.

Також розглянемо дані прогнозування нетто-коефіцієнта відтворення населення. Насамперед цей коефіцієнт показує, скільки дівчаток може народити одна жінка (1000 жінок) при певному рівні плідності за роки, які вона проживе в інтервалі віку від 15 до 50 років. Як результат спільної дії двох чинників, з одного боку, змін вікової плідності, а з іншого – вікової смертності жінок, величина нетто-коефіцієнту постійно змінюється. Значення його коливається в широких межах [25]. Нетто-коефіцієнт показує, в якому співвідношенні зміниться чисельність населення через певний період часу. Якщо  $R_0 > 1$ , то є розширене відтворення населення, при  $R_0 < 1$  – звужене відтворення, а при  $R_0 = 1$  – просте відтворення населення.

Показники прогнозування нетто-коефіцієнта відтворення населення (на 1 жінку) по Львівській області наведені на рис. 5.

Отримані дані по Львівській області за 2004 – 2012 рр. свідчать про невпинне зростання показників нетто-коефіцієнту відтворення населення. З графіку видно, що у 2008 р. спостерігалось дещо швидке збільшення цього коефіцієнту, порівняно з попередніми роками, та вже до 2010 р. відбувався його спад.



Рис. 5. Прогнозування нетто-коефіцієнта відтворення населення (на 1 жінку) Львівської області [26]

Проте найстрімкіше збільшення відбулося за остання 2 роки, а саме з 0,709 у 2011 р. до 0,753 у 2012 р. тобто на 0,044, або на 4,4%, і це зростання із роками буде продовжуватись.

### **Висновки**

Отже, у часи кризи економіка регіону потребує комплексних виважених рішень щодо стабілізації економічного розвитку, невід'ємною ланкою якого є сталий розвиток регіону. На основі розглянутих тверджень різних вітчизняних та зарубіжних авторів вивчено поняття “регіон”, “сталий розвиток”, “прогнозування”, запропоновано комплексне поняття “прогнозування сталого розвитку регіону”, що містить всі об'єктивні твердження про цей процес. Складовими компонентами комплексного прогнозування сталого розвитку регіону є: економічна складова; галузево-виробнича складова; соціально-демографічна складова та екологічна складова. На основі проведеного аналізу та здійсненого прогнозу окремих системоутворюючих показників розвитку регіону (Львівської області) бачимо, що результати прогнозу свідчать про доволі хороші темпи розвитку валового регіонального продукту регіону, проте перемінними темпами зростатимуть індекси промислової продукції регіону. Та бентежить рівень бідності й відтворення населення регіону, який по прогнозу демонструватиме спадні тенденції.

### **Література**

1. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю. [та ін.] ; за ред. Мельник А. Ф. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с
2. Демографічні чинники бідності [Текст] : [монографія] / за ред. Е. М. Лібанової. — К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2009. — 184 с.
3. Національна економіка [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. ; за ред. В. М. Тарасевича і О. О. Завгородної. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 280 с.
4. Панасюк Б. Прогнозування економічного розвитку України / Б. Панасюк // Економіка України [Текст]. — 2000. — № 9. — С. 36—44.
5. Разумов А. А. Бедность в современной России [Текст] / А. А. Разумов, М. А. Ягодкина. — М. : Формула права, 2007. — 336 с.
6. Рівень життя населення України [Текст] / за ред. Л. М. Черенько ; НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України. — К. : ТОВ Видавництво “Консультант”, 2006. — 428 с.
7. Сталий розвиток суспільства [Текст] : навч. посіб. / авт. : А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серeda [та ін.]. — 2 вид. — К. : [б. в.], 2011. — 392 с.
8. Державне управління... — С. 18.
9. Національна економіка... — С. 22.
10. Сталий розвиток суспільства... — С. 10.
11. Національна економіка... — С. 28.
12. Сталий розвиток суспільства... — С. 13.
13. Панасюк Б. Прогнозування економічного розвитку України... — С. 36.
14. Там само. — С. 36.
15. Там само. — С. 37.
16. Національна економіка... — С. 25.
17. Демографічні чинники бідності... — С. 55.

18. Статистичні дані Головного управління статистики у Львівській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lv.ukrstat.gov.ua>.
19. Там само.
20. Демографічні чинники бідності... — С. 57.
21. Там само. — С. 60.
22. Статистичні дані Головного управління статистики у Львівській області...
23. Рівень життя населення України... — С. 254.
24. Демографічні чинники бідності... — С. 64.
25. Разумов А. А. Бедность в современной России... — С. 158.
26. Статистичні дані Головного управління статистики у Львівській області...

**Z. Buryk**

#### **BASES OF PREDICTION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE REGION**

The assertion of authors' concerning the merits of such concepts as "region", "sustainable development", "prediction" are analyzed, on the basis of the received information a comprehensive definition of "prediction of sustainable development" is suggested. The analysis of the main factors of economic development of the region on the example of statistical data in Lviv region is carried out. The ways of improvement of this region development are given.

**Key words:** region, sustainable development, prediction, gross regional product, industrial production index, the poverty rate by region boundary, net reproduction rate of the population.

УДК 351.77:574:614.1/7(477)

**А. Якимчук**

## **ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ІНСПЕКЦІЯ У СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯМ БІОРІЗНОМАНІТТЯ В УКРАЇНІ**

**Розглянуто основні функції, структуру, повноваження Державної екологічної інспекції України у сфері збереження біорізноманіття. Проаналізовано витрати на утримання Державної екологічної інспекції впродовж останніх років. Досліджено можливості удосконалення її роботи з метою підвищення ефективності державного управління збереженням біорізноманіття в Україні.**

**Ключові слова:** інспекція, державне управління, біорізноманіття, екологія, структура.

Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція України) належить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Від ефективності її роботи залежить і ефективність збереження біорізноманіття України, збереження генофонду рослинного і тваринного світу, підтримання екологічної рівноваги і стабільність клімату.

Питанню збереження біорізноманіття присвячено цілу низку праць вітчизняних науковців, зокрема Т. Андрієнко-Малюк, А. Александрової, О. Веклич, О. Врублевської, Л. Гринів, Ю. Грищенка, П. Гамана, Л. Мельника, І. Синякевича, А. Сохничя, С. Бобильова, Г. Моткина, А. Тулупова, А. James, М. Green, J. Paine, J. Dixon, S. Pagiola, B. Brink, R. Butler та інших. Дослідженню і розвитку теорії та практики державного управління, формування й реалізації державної екологічної політики, відводилося чільне місце у багатьох працях відомих українських учених, зокрема таких, як: В. Бакуменка, М. Гамана, М. Корецького, О. Лазора, Н. Левченко, О. Дація та інших.

Водночас потрібно зазначити, що на сьогодні результати завершених системних досліджень, орієнтованих на вирішення проблем радикального удосконалення державної політики збереження біорізноманіття в Україні, практично відсутні. Теорія свідчить про відсутність однозначної відповіді на питання про вибір напрямів державної політики у сфері збереження біорізноманіття, а також оптимальних механізмів державного регулювання. Все це зумовило необхідність подальшого вивчення і удосконалення механізму державного управління збереженням біорізноманіття, актуальність даної теми наукової роботи, її мету, а також визначило предмет та об'єкт дослідження.

Мета статті – вивчення функцій, структури та повноважень Державної екологічної інспекції України з метою удосконалення її роботи та створення системи ефективного збереження біорізноманіття в Україні на основі кращого досвіду розвинених країн світу.

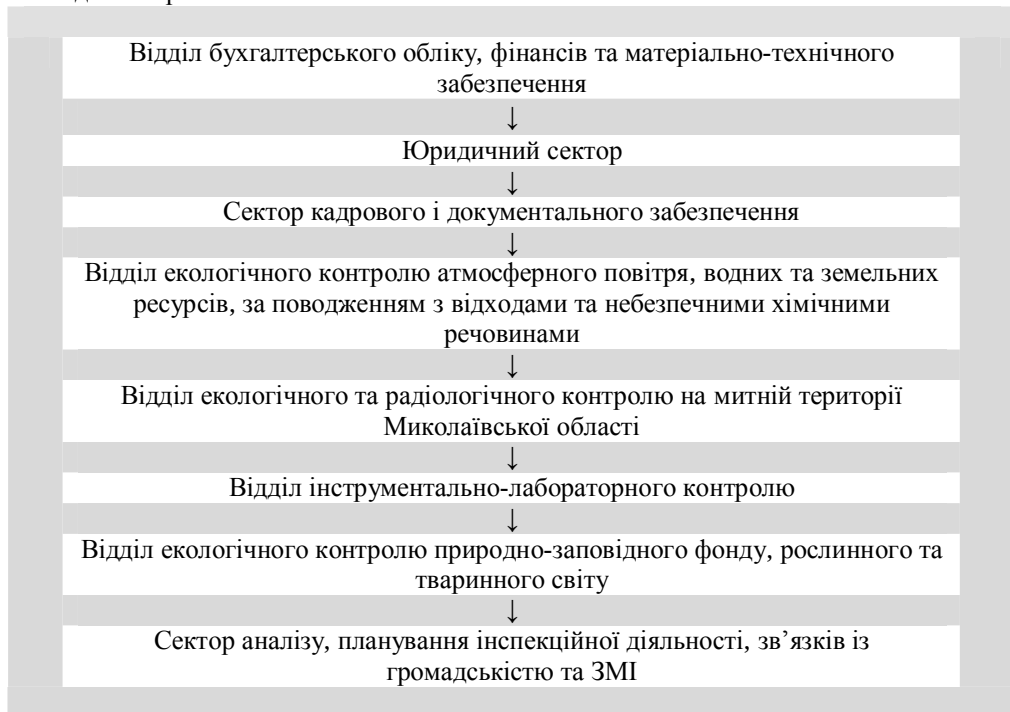
Об'єктом дослідження є вітчизняна система державного управління збереженням біорізноманіття. Предметом дослідження – процес удосконалення

роботи контролюючих органів щодо збереження біорізноманіття.

Основною метою національної екологічної політики є забезпечення конституційного права громадян України на безпечне навколишнє природне середовище. Тому інтеграція екологічної політики в усі напрями діяльності має стати обов'язковою умовою переходу до екологічно збалансованого розвитку держави, коли розвиток країни та регіонів, структура економічного зростання, матеріального виробництва та споживання, а також інших видів діяльності суспільства функціонує в межах здатності природних екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішнього і майбутніх поколінь [1 – 3].

Відповідно до наказу “Про реорганізацію територіальних органів Мінприроди” № 540 від 12.12.2006 р. з метою удосконалення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, створення системи контролюючих органів, відповідно до Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1524 від 02.11.2006 р.), проведено реорганізацію Державних управлінь охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі шляхом виділення із їх складу екологічних інспекцій. Також одночасно були утворені Державні екологічні інспекції в областях, містах Києві та Севастополі як спеціальні підрозділи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, що належать до сфери його управління [4].

Сучасна організаційна структура державної екологічної інспекції України наведена на рис. 1.



**Рис. 1. Структура Державної екологічної інспекції України**

На сьогодні Держекоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Держекоінспекція України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства екології та природних ресурсів України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України і Міністра, а також положенням про нього.

Стосовно збереження біорізноманіття України основними завданнями Держекоінспекції України є [5]:

1) внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

2) реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою (зокрема у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (далі – ГМО) у відкритій системі; поводженням із відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами;

3) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та подає їх Міністрові для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

4) здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами щодо:

– екологічної та радіаційної безпеки: у процесі проведення наукових, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, впровадження у виробництво відкриттів, винаходів, використання нової техніки, устаткування, технологій і систем;

– використання та охорону земель: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель

хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні;

- охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів: реалізації державних, цільових, міждержавних та регіональних програм з оздоровлення, використання і охорони вод, відтворення водних ресурсів; наявності та дотримання умов виданих дозволів, установлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин, лімітів забору і використання води та скидання забруднюючих речовин; права державної власності на води;

- охорони атмосферного повітря: виконання запланованих і затверджених загальнодержавних, галузевих або регіональних природоохоронних програм; наявності та додержання дозволів на викиди забруднюючих речовин; додержання екологічних показників нафтопродуктів (бензину автомобільного та дизельного палива), які реалізуються шляхом оптової та роздрібної торгівлі суб'єктами господарювання;

- надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан атмосферного повітря, визначення видів і обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря;

- охорони, захисту, використання та відтворення лісів: законності вирубки, ушкодження дерев і чагарників, знищення або ушкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розплідниках і на плантаціях, а також молодяку природного походження й самосівів на площах, призначених під лісовідновлення; раціонального та невиснажливого використання лісових ресурсів; добування, здійснення побічного та супутнього спеціального лісочислення; виконання комплексу необхідних заходів захисту для забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, застосування пестицидів і агрохімікатів у лісовому господарстві й лісах; використання полезахисних лісосмуг, водоохоронних і захисних лісових насаджень; заготовки деревини відповідно до затвердженого лісосічного фонду, зокрема розрахункової лісосіки; збереження корисної для лісу фауни; охорони, утримання і використання зелених насаджень; законодавства про використання, охорону і відтворення рослинного світу;

- охорони, раціонального використання та відтворення тваринного світу: використання об'єктів тваринного світу; регулювання чисельності диких тварин; використання і відтворення рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин, занесених до Червоної книги України; охорони тваринного світу на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України; охорони середовища перебування, шляхів міграції, переселення, акліматизації і схрещування диких тварин; ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів тваринного світу; захисту диких тварин від жорстокого поводження; дотримання права державної власності на тваринний світ;

- дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;

- ведення мисливського господарства та полювання;

- збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження й використання екологічної мережі;

- додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

- охорони, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів;
- хімічних джерел струму в частині забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію;

- дотримання вимог реєстрації в суднових документах операцій зі шкідливими речовинами та сумішами;

- поводження з відходами;

- наявності дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;

- Конвенції з міжнародної торгівлі вимираючими видами дикої фауни і флори CITES у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні діяльності митниць призначення та відправлення;

5) складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом;

6) подає Міністрові пропозиції щодо: видачі, зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу, зокрема водних живих ресурсів, а також установлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища;

7) надає центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписи щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу, зокрема водних живих ресурсів, ліцензій на проведення землевпорядних та землеоціночних робіт, а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища;

8) вносить у встановленому порядку центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування вимоги щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

9) призначає громадських інспекторів з охорони довкілля та видає їм посвідчення, організовує їх роботу, надає їм методичну та практичну допомогу, вживає заходів до усунення виявлених недоліків і порушень в їх діяльності;

10) забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики у відповідній сфері;

11) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління Держекоінспекції України, затверджує їх положення (статуту), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з

посад їх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників таких підприємств, установ та організацій.

Держекоінспекцію України очолює глава, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра, та звільняє з посади Президент України. Голова Держекоінспекції України за посадою є Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища. Структура апарату Держекоінспекції України затверджується Головою Держекоінспекції України за погодженням із Міністром.

У роботі проведено аналіз фінансування заходів на утримання Державної екологічної інспекції, що наведено у табл. 1. Отже, як підтверджують дані табл. 1, витрати на утримання апарату управління залишаються стабільними із незначним зростанням у 2013 р., порівняно із попереднім 2012 р. (з 145,7% до 147,2%), на 1,8 млн грн. Протилежна тенденція спостерігається із витратами на матеріально-технічне і методологічне забезпечення – впродовж досліджуваного періоду вони зменшилися на 25% (з 40 млн грн у 2012 р. до 30 млн грн у 2013 р.). Це негативно позначається на оновленні матеріально-технічної бази та ускладнює запровадження інноваційних інструментів у роботі Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів.

**Таблиця 1**

**Фінансування діяльності Державної екологічної інспекції України**

| № з/п | Назва бюджетної програми                                                                                                               | Річні обсяги видатків, млн грн |         | Відхилення, 2013 р. до 2012 р. |             |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------|--------------------------------|-------------|
|       |                                                                                                                                        | 2012 р.                        | 2013 р. | Абсолютне, млн грн (+,-)       | Відносне, % |
| 1     | Керівництво та управління у сфері екологічного контролю                                                                                | 145,7                          | 147,2   | 1,8                            | 101         |
| 2     | Зміцнення матеріально-технічної бази і методологічне забезпечення Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів | 40                             | 30      | -10                            | 75          |

**Висновки**

Держекоінспекція України належить до системи органів виконавчої влади та здійснює реалізацію державної політики державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Держекоінспекція України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства екології та природних ресурсів України, іншими актами законодавства України. Позитивним є те, що Держекоінспекція стала відокремленим від Мінприроди органом та набула статус самостійності, оскільки контрольні функції повинні належати окремому органу державної влади. Аналіз витрат на утримання апарату управління Держекоінспекції, засвідчив той факт, що вони залишаються стабільними із незначним зростанням у 2013 р., порівняно із попереднім 2012 р., на 1,8 млн грн; витрати на матеріально-технічне і методологічне забезпечення мають протилежну тенденцію до скорочення (на 25%). Це негативно позначається на оновленні матеріально-технічної бази та

ускладнює запровадження інноваційних інструментів у роботі Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів.

### **Література**

1. Якимчук А. Ю. Економіка та організація природно-заповідного фонду України [Текст] : монографія / А. Ю. Якимчук. — Рівне : НУВГП, 2007. — 208 с.
2. Якимчук А. Ю. Економіка природокористування [Текст] : навч. посіб. / А. Ю. Якимчук, А. Л. Черній. — Рівне : НУВГП, 2010. — 275 с.
3. Про екологічну мережу [Електронний ресурс] : Закон України № 1864-IV від 24.06.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.
4. Положення про Державну екологічну інспекцію України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 454/2011 від 13.04.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
5. Про реорганізацію територіальних органів Мінприроди [Електронний ресурс] : Наказ Міністра екології та природних ресурсів України № 540 від 12.12.2006 р. — Режим доступу : <http://ukraine.uapravo.net/data2008/base31/ukr31125.htm>.

**A. Yakymchuk**

### **STATE ENVIRONMENTAL INSPECTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION STRUCTURE OF BIODIVERSITY CONSERVATION IN UKRAINE**

**The basic functions, structure and powers of the State Environmental Inspection of Ukraine in the field of biodiversity conservation are considered. The costs of maintaining the State Ecological Inspectorate in recent years are analysed. The possibilities of its work improvement with the purpose to increase the efficiency of public administration in conservation of biodiversity in Ukraine are studied.**

**Key words: inspection, public administration, biodiversity, ecology, structure.**

УДК 32.019:342.8

Н. Піроженко,  
Ю. Хромова

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ: СУТНІСТЬ І ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено основні проблеми, що виникають під час проведення інститутами громадянського суспільства громадського контролю фінансування виборчого процесу. Проаналізовано основні етапи становлення громадського контролю за виборами в Україні. Запропоновано практичні рекомендації щодо запровадження громадського контролю фінансування виборів як ефективного інструмента проведення прозорого виборчого процесу. Визначено перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.

**Ключові слова:** вибори, громадський контроль, виборчий процес, фінансування виборів, політичні партії, громадянське суспільство.

Міжнародним та вітчизняним законодавством передбачено певні механізми щодо участі громадськості в управлінні державою. Так, відповідно до ст. 5 і 38 Конституції України [1], народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Механізм участі громадськості у контролі за перебігом подій виборчого процесу не є для України абсолютно новим. Законами України “Про вибори Президента України” [2], “Про вибори народних депутатів України” [3], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [4] передбачено участь офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій, офіційних спостерігачів від партій, кандидатів на виборні посади, громадських організацій, які наділені відповідними правами та обов’язками у спостереженні за виборами. Однак надзвичайно вузькі повноваження суб’єктів не дозволили громадському спостереженню стати гідним прикладом контролю суспільства за зловживаннями у фінансуванні виборчого процесу.

Водночас Україна декларує забезпечення транспарентності, чесності та прозорості на виборах, але на практиці – виборче законодавство передбачає лише державний контроль фінансування виборчого процесу.

Міжнародний досвід використання громадського контролю на виборах дає підстави для аналізу реального вітчизняного стану його застосування. Належно організована та наділена необхідними повноваженнями громадська структура контролю здатна позитивно вплинути на якість державно-управлінських рішень та їх виконання, за умови володіння деталізованими повноваженнями, особливо при доступі до інформації щодо джерел фінансування, витрат виборчих фондів партій/кандидатів тощо.

Якщо проаналізувати участь громадськості в останніх виборчих кампаніях в Україні (президентських, парламентських, місцевих), то можна зробити висновок, що їх участь зводиться до спостереження за виборчим процесом на всіх етапах його проведення, фіксації виявлених порушень та звернення до відповідних органів щодо

їх усунення. Водночас як нагальною потребою є законодавче забезпечення громадського контролю виборчого процесу, а саме надання громадським об'єднанням реальних повноважень щодо отримання інформації про фінансування виборчих кампаній партіями/кандидатами та її оприлюднення.

Проблеми становлення, розвитку та організації громадського контролю досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Авер'янов, О. Андреев, М. Ануфрієв, В. Бакіров, О. Бандурка, І. Бородін, І. Голосніченко, В. Грохольський, В. Журавський, В. Коваленко, В. Конопльов, А. Крупник, М. Лациба, О. Літвінов, С. Новіков, В. Олефір, Н. Оніщенко, О. Остапенко, О. Орловський, В. Петков, Т. Проценко, С. Стеценко, В. Тацій, О. Тинкован, О. Шкарупа, І. Шумік, О. Хмара, Л. Усаченко та інші. Проте питання здійснення громадського контролю фінансування виборчого процесу предметом окремих наукових досліджень не ставали.

Встановлення чітких та прозорих правил фінансування політичних партій через створення належних умов для здійснення відповідного громадського контролю віднесено до середньотермінових цілей держави відповідно до Указу Президента України “Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік” № 273/2012 від 19.04.2012 р. [5].

Мета статті – дослідження форми участі громадськості у спостереженні за виборами і вироблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальшого розвитку громадського контролю фінансування виборчого процесу з метою підвищення прозорості фінансування виборів.

Громадським контролем є перевірка забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні, яка тісно пов'язана із ступенем довіри громадян до органів державної влади. На шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства.

В аспекті нашого дослідження розглянемо сутність дефініції “громадський контроль” та з'ясуємо особливості його застосування на виборах.

С. Новіков визначає громадський контроль як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [6].

У Юридичній енциклопедії термін “громадський контроль” визначається як важлива форма реалізації демократії, спосіб залучення населення до управління суспільством і державою [7]. У проекті Закону України “Про громадський контроль”, що вносився на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України IV скликання, під громадським контролем розуміється здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів із метою сприяння їхній ефективній діяльності й виконання покладених на них функцій захисту прав, свобод та інтересів громадян [8].

Зміст цього поняття розуміється вченими і політичними діячами по-різному. Це доводить актуальність, перспективність та необхідність подальшого розвитку поняття.

З кожним роком рівень довіри громадян до влади падає, поширюються корупційні схеми, зростає частина “байдужого” населення – це і є гальмом запровадження, практичного застосування та вдосконалення такого інструменту як громадський контроль фінансування виборів.

Так, основна мета громадського контролю фінансування виборчого процесу полягає у забезпеченні дотримання прав та обов’язків суб’єктів виборчого процесу в частині фінансування виборчої кампанії, як з боку держави, так і політичних партій/кандидатів, а також дотримання ними нормативно встановленої процедури фінансової звітності.

До основних завдань громадського контролю фінансування виборчого процесу можна зарахувати:

- контроль за дотриманням нормативно встановленого порядку здійснення фінансування виборчої кампанії, відкриття рахунку політичної партії/кандидата, витрати, закриття рахунку;
- контроль грошових надходжень на рахунки політичних партій/кандидатів;
- контроль за дотриманням встановлених для суб’єктів виборчого процесу заборон і обмежень, фінансової дисципліни, за своєчасним і доброякісним виконанням власних обов’язків;
- контроль за поданням звітності до відповідного органу, визначеного законодавством, та у передбаченому порядку.

До функцій громадського контролю фінансування виборчого процесу потрібно зарахувати:

- забезпечення своєчасного, повного і достовірного інформування суспільства про джерела формування виборчих фондів партій/кандидатів;
- витрати цих виборчих фондів, їх оприлюднення;
- участь у навчанні розпорядників виборчих фондів;
- внесення до органів державної влади пропозиції щодо прозорості фінансування виборчого процесу.

Інституційну базу громадського контролю фінансування виборчого процесу становлять такі компоненти: суб’єкти – громадяни та громадські об’єднання; об’єкти – органи державної влади, які приймають участь у здійсненні фінансування виборчого процесу з Державного бюджету країни, політичні партії та кандидати на виборні представницькі посади, які беруть участь у виборчих перегонах; предмет – діяльність вказаних об’єктів щодо фінансування виборчого процесу; процедура – комплекс форм та методів здійснення громадського контролю.

Законом України “Про звернення громадян” [9] передбачені інструменти контролю, а саме, інформаційні запити, звернення, скарги та пропозиції. Кодексом адміністративного судочинства забезпечено оскарження в суді неправомірних дій (бездіяльності) та/або актів об’єктів громадського контролю, які стосуються прав, свобод та інтересів громадян [10].

Отже, оскільки політичні партії є головним суб’єктом формування влади, а вибори різних рівнів – механізмом її формування (безпосередньо чи опосередковано), то політична корупція в партіях та у виборчому процесі набуває особливого значення: корупційний напрям суб’єктів і процесу формування влади зумовлює корумпованість влади загалом. В Україні політичні партії в питаннях фінансування є корупційно вразливими через низку причин, зокрема:

- неможливість забезпечення повноцінного фінансування діяльності лише за рахунок членських внесків;

– відсутність державного фінансування статутної діяльності політичних партій;

– відсутність дієвих механізмів контролю (державного і громадського) над партійними фінансами.

Про поєднання цих питань у міжнародній антикорупційній практиці свідчить “резолуція Комітету Міністрів Ради Європи “Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією”, одним із принципів якої є заохочення прийняття депутатами кодексів поведінки та запровадження правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, які б стримували корупцію” [11]. На думку Б. Райковського, “політико-владні відносини в Україні визначаються як влада кланів або олігархічних груп, де демократичні інститути виступають виключно в якості формальних інструментів зовнішньої легалізації егоїстичних прагнень певних адміністративно-економічних груп” [12].

Положення про сплату членських внесків членами партій містяться у статутах усіх провідних парламентських партій України. Водночас, за експертними оцінками, членські внески не є головним джерелом фінансування політичних партій, зважаючи на реальні потреби в їх фінансуванні, особливо в період виборчих кампаній. “За підрахунками, місячні витрати на утримання “середньої” політичної партії становлять 250 тис. у. о. Відповідно, річна вартість утримання партії (не в режимі виборчої кампанії) становитиме 3 млн у. о. Для партії чисельністю 50 тис. осіб річне “навантаження” на одного члена (якби партія фінансувалася б винятково на членські внески) становитиме понад 600 у. о.” [13]. Зрозуміло, що основним джерелом життєдіяльності політичної партії є фінансові надходження з інших джерел.

Окрім того, на практиці спостерігаємо, що передвиборчі кампанії значною мірою фінансуються зі сторонніх джерел, які взагалі не проходять через виборчі фонди, наприклад у формі реклами третіми особами, внесків у натуральній формі чи послуг, наданих політичним партіям або кандидатам на сприятливих умовах, чи фінансування агітаційної діяльності безпосередньо з власних рахунків самих партій і кандидатів. Кандидати також можуть використовувати деякі юридичні прогалини: наприклад, починаючи агітацію до початку офіційної передвиборчої кампанії (тобто до реєстрації суб’єкта виборчого процесу), використовуючи будівлі та ЗМІ, які належать суб’єктам виборчого процесу, або здійснюючи агітацію безкоштовно й без прямого застосування засобів масової інформації. Такі дії ніяк не регламентовані, не відображаються у фінансовій звітності, внаслідок чого не підпадають під нагляд з боку контролюючих органів.

Зазначені чинники в “поєднанні з відсутністю належної політичної і правової культури лідерів партій та елементами приватної матеріальної зацікавленості представників партійних еліт, сприяють застосуванню тіньових схем фінансування партійних структур. Залежність політичних партій від “донорів”, якими виступають провідні фінансово-політичні групи України, не піддається запереченню ні в експертному середовищі, ні у громадській думці” [14].

Проведений аналіз показав, що лише частина реальних витрат партій/кандидатів здійснюється з їхнього виборчого фонду, інша частина – незаконні джерела, внески в натуральній формі, фінансування з власних рахунків партій/кандидатів тощо, відсутні юридичні санкції за недотримання суб’єктами виборчого процесу вимог щодо порядку фінансування власних кампаній. З цього зробимо висновок, що найбільш суттєвими проявами політичної корупції у фінансуванні виборчих кампаній в Україні є:

- здійснення заходів передвиборної агітації до початку виборчого процесу;
- порушення законодавства стосовно джерел фінансування виборчих кампаній, зокрема їх фінансування суб'єктами, яким це не передбачено виборчим законодавством (наприклад, фізичним особам – не громадянам України);
- використання на фінансування кампаній коштів поза межами виборчих фондів, порушення встановленого порядку здійснення витрат (оплата в готівковій формі тощо);
- подання та оприлюднення завідомо недостовірних відомостей про витрати коштів виборчого фонду;
- інформаційні агітаційні звернення, використання “білого” та “чорного” паблік рилейшенз (PR);
- надання безоплатних товарів або послуг населенню;
- створення “технічних” кандидатів, громадських рухів-сателітів, хабарі посадовим особам.

Підсумковий звіт громадської організації “ОПОРА” за результатами загальнонаціонального спостереження за парламентськими виборами – 2012 засвідчив [15], що “громадськість позбавлена відкритої інформації щодо джерел фінансування кандидатів і партій, якщо суб'єкти виборчого процесу з власної волі не готові її оприлюднювати. До прикладу, не передбачено офіційне працевлаштування чи укладання трудових угод з агітаторами, працівниками штабів або спостерігачами. Не менш закритим залишається фінансування членів виборчих комісій суб'єктами виборчого процесу. Внаслідок того, що оплата праці здійснюється за кошти державного бюджету, але сума компенсації є надзвичайно низькою, це негативно впливає на мотивацію громадян брати участь у роботі комісій. Тому суб'єкти виборчого процесу неофіційно “доплачують” власним членам комісій. Утім, через масовість явища суб'єкти виборчого процесу не зацікавлені у розголошенні цієї проблеми”.

Наприклад, у ряді європейських країн (зокрема в Латвії, Словенії, Франції) на рівні законодавства приділяється значна увага регулюванню внутрішнього контролю фінансування партій – визначається статус органу внутрішнього фінансового контролю, основні вимоги до членів такого органу. На нашу думку, такий контроль не є дієвим за умови, якщо в країні законодавством не закріплено здійснення громадського контролю.

У Франції сформована досить налагоджена система контролю фінансування виборчих кампаній. Цю систему очолює Національна комісія зі звітів про виборчу кампанію і політичне фінансування, яка отримує фінансові звіти політичних партій. Фінансовий контроль на регіональному рівні здійснюється представниками Національної комісії, призначеними в різні департаменти, завдання яких полягають у здійсненні моніторингу за фінансовими звітами та направлені звітів, що не відповідають вимогам, у відповідні суди.

Досвід інших країн переконливо доводить, що методи громадського контролю фінансування політичних партій (а цей контроль впливає із самих засад прозорості) повинні бути тісно пов'язані з контролем за проведенням виборчих кампаній, у яких політичні партії беруть участь безпосередньо чи опосередковано. Деякі функції політичних партій у виборчому процесі виконують також комітети виборців, не зважаючи на відсутність усталеної інституціоналізованої організаційної структури [16].

Вважаємо, що запровадження інструментів забезпечення законності управління фінансовими ресурсами партії (суб'єктів виборчого процесу) є важливим чинником підвищення ефективності контролю фінансування партій і виборчих кампаній.

Зважаючи на вищесказане, доцільним є запровадження громадського контролю фінансування виборів в Україні, який становить систему дій та заходів, спрямованих на забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній партіями/кандидатами (додержання суб'єктами виборчого процесу вимог виборчого законодавства, запобігання тіньовому фінансуванню виборів, стимулювання підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу). Така форма контролю є запорукою вільного формування та враховування волевиявлення кожного виборця щодо політичних партій або кандидатів, які беруть участь у виборах.

Тобто має бути передбачено на законодавчому рівні створення громадського об'єднання з повноваженнями громадського контролю фінансування виборчого процесу. Отже, громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, відповідно до ст. 1 Закону України “Про громадські об'єднання” [17]. Серед громадських об'єднань, які можуть здійснювати функцію громадського контролю фінансування виборчого процесу, можна виділити громадські об'єднання, які проголосили своїми статутними цілями та завданнями здійснення діяльності, спрямованої на вдосконалення виборчого законодавства та практики його застосування, підвищення політичної та правової культури суб'єктів виборчого процесу (наприклад, Всеукраїнська громадська організація “Комітет виборців України”) або які займаються правовими дослідженнями виборчого процесу (наприклад, громадська організація “Лабораторія законодавчих ініціатив”).

Причетність громадянського суспільства до державного управління дає змогу виконати такі завдання: по-перше, сформувати активного громадянина, який усвідомлює свої та загальнодержавні інтереси; по-друге, створити ресурсні передумови (кошти та інші матеріальні ресурси, вільний час, професійні знання, практичний досвід).

### **Висновки**

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

- в українських реаліях політична доцільність невідома, зважає до мінімуму участь громадськості у контролі за виборчим процесом;
- вибори мають стати ефективним інструментом безпосередньої демократії, що забезпечує легітимність формування представницької влади, за умови активної участі кожного громадянина-виборця у виборчому процесі, небайдужості до майбутнього своєї держави;
- у загальному значенні, потрібно розробити та прийняти Закон України “Про громадський контроль”, в якому узгодити його види, об'єкти, суб'єкти, принципи та організацію здійснення;
- у вузькому значенні, внести до виборчого законодавства доповнення, які стосуються розширення повноважень громадських об'єднань у частині контролю фінансування виборів, що має стати запорукою імплементації міжнародного досвіду щодо прозорості фінансування виборчого процесу;
- формою громадського контролю фінансування виборів має стати участь громадян країни у діяльності відповідного органу – громадського об'єднання

(наприклад, Комітет виборців України) з використанням відповідних інструментів громадського контролю: звернення, скарги, позови тощо.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є удосконалення інституційного, організаційно-правового, фінансового забезпечення громадського контролю фінансування виборів та формування позитивних прикладів партнерської взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами влади.

### Література

1. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України № 254/96 ВР від 28.06.1996 р. (із змінами та доповненнями). — К. : Право, 1996. — 38 с.

2. Про вибори Президента України [Електронний ресурс] : Закон України № 474-XIV від 05.03.1999 р., із змінами від 02.12.2010 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р., із змінами від 02.12.2010 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 273/2012 від 19.04.2012 р.. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

6. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми / С. Новіков // Людина і політика [Текст]. — 2004. — № 5. — С. 17—24.

7. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. Т. 1 : А – Г / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. — К. : Вид-во Укр. енцикл., 1998. — 672 с.

8. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : проект закону України № 6246 від 11.10.2004 р. — Режим доступу : [http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4\\_1?id=&pf3511=19085](http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=19085).

9. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

10. Кодекс адміністративного судочинства [Електронний ресурс] : Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

11. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії : [аналітична доповідь Центру Разумкова] / Національна безпека та оборона [Електронний ресурс]. — 2009. — № 7. — 84 с. — Режим доступу : [http://www.uceps.org/files/news\\_project/ PRZH\\_Corruption\\_2009.pdf](http://www.uceps.org/files/news_project/ PRZH_Corruption_2009.pdf).

12. Райковський Б. Трансформація вітчизняної партійно-виборчої системи / Б. Райковський // Вісник Центральної виборчої комісії [Текст]. — 2009. — № 2/3 (16/17). — С. 16—28.

13. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії...

14. Там само.

15. Підсумковий звіт за результатами загальнонаціонального спостереження за парламентськими виборами – 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://opora.ua/news/3573-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-zagalnonacionalnogo-sposterezhenja-za-parlamentskymy-vyboramy-2012>.

16. Мулько О. Законодавче регулювання діяльності політичних партій в Республіці Польща [Електронний ресурс] / О. Мулько. — Режим доступу : <http://www.ukrpolgerm.com/infopage.php5?lang=ukr&id=9>.

17. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

**N. Pirozhenko,  
Yu. Khromova**

## **PUBLIC CONTROL OF ELECTORAL PROCESSES FINANCING: ESSENCE AND PROSPECTS**

The main issues arising in the course of civil society institutions of public control over the financing of electoral process are studied. The main stages of public control over elections in Ukraine are analysed. Practical recommendations for the implementation of public control over financing of elections as an effective instrument of the transparent electoral process are suggested. The prospects for further research in this area are defined.

**Key words:** elections, public control, electoral process, electoral financing, political party, civil society.

УДК 351.851:377

В. Садковий

## ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ТА ЇХ ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ

Проаналізовано інноваційні механізми розвитку вищої професійної освіти через впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують подальше вдосконалення навчально-виховного процесу в вищих навчальних закладах Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова:** інноваційні механізми, інформаційно-комунікаційні технології, цивільний захист.

Аналіз глобальних, регіональних та вітчизняних процесів розвитку професійної освіти робить можливим сконцентрувати увагу на провідних механізмах її сучасного розвитку. Дослідження та практичне втілення цих новітніх механізмів вимагає як реальна практика функціонування освіти на нинішньому етапі, так і найближчі та більш віддалені перспективи її розвитку. Це стосується, насамперед, процесу удосконалення системи підготовки керівних кадрів як переходу на принципово нові засади її функціонування, самоорганізації, неперервного інноваційного розвитку, коли набуває сталості орієнтація на постійні зміни.

Низкою об'єктивних причин обумовлена й інтернаціоналізація освіти, що вимагає обґрунтування цілей і пріоритетів міжнародної співпраці, її ролі в забезпеченні національної безпеки, зміцненні міжнародного авторитету України. Значну роль при всьому цьому відіграв науково-технічний прогрес, який наприкінці ХХ ст. зумовив технологізацію не тільки галузей виробництва – він невблаганно втрутився у сферу культури, гуманітарні галузі знань.

На важливості ґрунтовного дослідження проблеми забезпечення якості освіти, завдяки впровадженню інноваційних механізмів в державному управлінні, наголошується у працях сучасних науковців [1 – 6], в яких аналізуються нормативно-правові акти, що направлені на поліпшення підготовки фахівців та покращення інформаційно-комунікаційних системи вищих навчальних закладів.

Метою статті є аналіз основних механізмів інформатизації та розвитку професійної освіти та їх практична реалізація в сфері цивільного захисту.

Сучасна освіта виявляє тенденцію до технологізації, яка є важливим чинником її ефективного функціонування. Провідне місце тут належить інноваційним моделям педагогічних технологій, зокрема модульно-рейтинговій технології навчання, які суттєво сприяють підвищенню якості підготовки фахівців рятувальних служб. Важливим пріоритетним напрямом розвитку професійної освіти України стало впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують подальше вдосконалення навчально-виховного процесу, доступність та ефективність освіти. Це вимагає обґрунтування основних компонентів інформаційної інфраструктури вищої освіти, визначення етапів створення інформаційної комп'ютерної мережі вищих навчальних закладів, наукових установ та органів управління системою освіти, а також розкриття можливостей

дистанційного навчання на базі високоефективних комп'ютерних і телекомунікаційних технологій.

Аналіз міжнародного досвіду показав, що успіх реформування освітніх систем та розвиток їх в умовах соціально-економічних перетворень сьогодення визначався двома провідними тенденціями: гуманізацією і технологізацією освітньої діяльності. Основними шляхами підвищення ефективності ВПО стало: інноваційне проектування; впровадження передового педагогічного досвіду; оптимізація, інтенсифікація, комп'ютеризація та інформатизація навчального процесу; використання активних форм та методів навчання, запровадження особистісно-орієнтованих педагогічних технологій; застосування діагностичних психолого-педагогічних процедур. Провідне місце серед них належить педагогічним технологіям, які є педагогічною інноватикою [7].

Досвід діяльності навчальних закладів ДСНС України свідчить, що головними напрямками роботи в них поступово стають:

- технологічне забезпечення навчального процесу;
- підготовка фахівців для підрозділів ДСНС на базі технічних засобів лабораторій, сучасних методик реєстрації і прогнозування надзвичайних ситуацій з використанням технічних даних, GPS-технологій, математичних моделей розвитку надзвичайної ситуації;
- використання в навчальному процесі сучасних методик обробки зображень, отриманих із космічних апаратів із сенсорами високої та середньої роздільної здатності, геоінформаційних технологій, сучасної комп'ютерної техніки і програмного забезпечення [8].

Проте, незважаючи на те, що технологізація ВПО сприяє підвищенню його ефективності та інтенсифікації, якості підготовки фахівців рятувальної служби, новітні педагогічні технології впроваджувалися у навчальний процес з певними труднощами.

Зародження ідеї технологізації педагогічного процесу дослідники пов'язують із реформуванням європейської школи на шляху впровадження педагогічних технологій. Теорія і практика здійснення технологічних підходів до освіти відображені в багатьох наукових працях, а також у колективних дослідженнях [9].

У сучасних наукових дослідженнях із проблеми розробки і впровадження технологій навчання в системі ДСНС пропонується така класифікація технологій:

- методологічні освітні технології (на рівні педагогічних теорій, концепцій, підходів);
  - стратегічні освітні технології (на рівні організаційної форми взаємодії);
  - тактичні освітні технології (на рівні методики).
- До основних методологічних технологій дослідники, як правило, відносять:
- теорію поетапного формування розумових дій;
  - проблемне навчання, програмоване навчання та розвивальне навчання;
  - проблемно-діяльнісне навчання;
  - особистісно-діяльнісне навчання;
  - проєктивне навчання;
  - модульне (модульно-рейтингове) навчання;
  - індивідуально-диференційоване навчання;
  - контекстне навчання;
  - ігрове навчання;
  - концентроване навчання;

- активне навчання;
- дистанційне навчання [10].

Проникнення в систему підготовки кадрів рятівників нових інформаційних технологій змусило розглядати дидактичний процес як процес інформаційний. Інформатизація освіти – це частина інформатизації суспільства, процесу, який від кінця ХХ ст. набув ознак інформаційного вибуху, що дав підстави характеризувати сучасне суспільство як інформаційне. В усіх сферах людської діяльності зростає роль інформаційних процесів, підвищується потреба в інформації і засобах для її створення, обробки, зберігання та використання. Інформація стає науковою і філософською категорією поряд із такими категоріями, як час, енергія, матерія. Зростання потреби в інформації і збільшення потоків інформації в людській діяльності зумовлюють появу нових інформаційних освітніх технологій, теоретичною основою розробки яких є інформатика, кібернетика, теорія систем і дидактика.

Таким чином, інформатизація освіти – це планомірний, послідовний і систематизований процес підготовки фахівців до праці в умовах сучасного інформатизованого суспільства, підвищення якості їхньої загальноосвітньої та фахової підготовки на основі широкого використання комп'ютерної та іншої інформаційної техніки, мережі Інтернет.

Інформатизація освіти внесла істотні зміни в педагогічний процес і охопила всі ланки системи освіти, її установи та органи управління. Серед основних завдань, що їх мала вирішувати інформатизація освіти, можна назвати:

- забезпечення розвитку особистості людини, розкриття її творчого потенціалу;
- формування інформаційної культури людини;
- удосконалення управління освітою;
- створення інформаційних мереж і баз даних;
- інтенсифікацію методичної роботи та наукових досліджень;
- запровадження нових форм навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців [11].

Вирішити ці завдання стало можливим лише за умови розробки і впровадження нових інформаційних технологій, відповідної підготовки педагогічних кадрів, удосконалення управлінських механізмів та ресурсного забезпечення інформатизації освіти. Напрямок досліджень щодо безпосереднього використання сучасної комп'ютерної техніки, програмних та методичних розробок у навчально-виховному процесі, що дістав назву “Інформаційні технології навчання”, став складовою загального процесу інформатизації освіти. Аналіз відповідних державних рішень, законодавчих документів дає нам змогу сформулювати основні напрями державної політики у сфері інформатизації, а саме:

- розвиток законодавства у сфері інформатизації, інформаційних процесів та захисту інформації;
- формування та здійснення єдиної науково-технічної та промислової політики у сфері інформатизації з урахуванням сучасного світового рівня розвитку інформаційних технологій;
- створення та розвиток регіональних інформаційних систем і мереж, забезпечення їхньої сумісності та взаємодії в єдиному інформаційному просторі;
- формування та підтримка ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних систем, технологій, засобів їх забезпечення;

- забезпечення національної безпеки у сфері інформатизації;
- підтримка проектів та програм інформатизації;
- створення і вдосконалення системи залучення інвестицій та механізмів стимулювання розробки і реалізації проектів інформатизації;
- інтеграція України у світовий інформаційний простір [12].

З огляду на це, можемо зазначити, що специфіка організації навчально-виховного процесу в закладах освіти різних рівнів та необхідність забезпечення неперервної багатоступеневої підготовки фахівців вимагають створення окремих концепцій і програм реалізації їх для цивільних та військових закладів освіти різних рівнів акредитації.

Діяльність таких навчальних закладів, як Львівський державний університет безпеки життєдіяльності, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, протягом останніх п'яти років, показала, що головними завданнями для вищих навчальних закладів ДСНС України стали: підготовка фахівця до повноцінного життя та діяльності в умовах існування інформаційного суспільства; комплексна перебудова ВПО, підвищення його ефективності на базі новітніх інформаційних технологій навчання; оптимізація системи управління діяльністю військових навчальних закладів.

При цьому, основними напрямками удосконалення системи освіти стали: інформатизація навчального процесу та наукової діяльності; інформатизація повсякденної діяльності навчального закладу та управління ним; створення інформаційної комп'ютерної мережі освіти України. Якщо два перші напрями є процесуальним, то третій є технологічною основою або засобом інформатизації освіти. Тільки на базі єдиної інформаційної комп'ютерної мережі можливо створення, активізація та ефективне використання інформаційного ресурсу СВО, що дасть змогу досягнути цілей інформатизації освіти.

Перехід всього навчального процесу на нові умови використання сучасних інформаційних технологій навчання вимагає тривалого і досить складного етапу, що пов'язаний зі створенням випереджувального науково-методичного забезпечення процесу підготовки фахівців, підготовкою, перепідготовкою науково-педагогічних кадрів, а також відповідним розвитком сучасної навчально-матеріальної бази.

Можливості для реалізації сучасного забезпечення навчально-виховного процесу в системі освіти закладені у:

- створенні широких комп'ютерних інфраструктур із виходом на зовнішні комп'ютерні мережі;
- використанні персональних електронних обчислювальних машин для створення автоматизованих навчальних систем та інтелектуальних навчальних систем;
- впровадженні дистанційного навчання як сучасної форми навчання із застосуванням високоефективних інформаційних і телекомунікаційних технологій.

Це дає можливість:

- оперативно отримувати різноманітну інформацію, накопичувати знання, акумулювати інтелектуальний потенціал професійної освіти та науки;
- забезпечити якісну підготовку військових фахівців усіх ОКР на базі індивідуалізації, особистісної орієнтованості навчання як одного з основних засобів розвитку творчих здібностей курсантів (слухачів) та самостійного здобуття ними у процесі своєї підготовки знань, умінь і навиків;

– комплексно перебудувати навчально-виховний процес у навчальних закладах з метою його інтенсифікації та зниження вартості;

– підвищити ефективність наукової діяльності, передусім унаслідок оперативного отримання сучасних наукових матеріалів і використання наукового інформаційного потенціалу вищої військової та цивільної школи, науково-дослідних установ та організацій. Органи управління системою освіти ДСНС України зустрічаються також з інформаційною проблемою. На реалізацію рутинних функцій зі збирання, контролю та переробки інформації витрачається від 50 до 80 % бюджету часу. Як наслідок, відчувається значний дефіцит часу для реалізації аналітичних, творчих функцій, що призводить до зниження якості ухвалюваних рішень.

Подальше підвищення якості управління кожним навчальним закладом вимагає автоматизації процесу збирання та обробки даних, створення інформаційних систем та баз даних з розвинутими можливостями аналітичної обробки інформації. Ефективне вирішення вищеперелічених завдань забезпечення навчально-виховного процесу та інформаційно-аналітичного забезпечення органів управління не можливе без створення комп'ютерної мережі навчальних закладів.

На сьогодні для забезпечення обміну інформацією між навчальними закладами, науковими та дослідними установами, а також для зв'язку із світовими комп'ютерними мережами існують приклади створення подібних комп'ютерних мереж.

### **Висновки**

Отже, технологічність системи підготовки кадрів є на сьогодні показником її якості. Тому у майбутньому професійна освіта має цілеспрямовано продовжувати рух на шляху технологізації. Визначено, що серед основних шляхів підвищення ефективності ВПО провідне місце належить педагогічним технологіям.

Інформатизація освіти передбачає масове застосування методів збирання, обробки, передачі та зберігання інформації за допомогою комп'ютерної техніки і засобів передачі інформації у навчальному процесі та управлінні навчальними закладами України. Базою процесу інформатизації є нові комп'ютерні й телекомунікаційні технології. Основними напрямками розвитку освіти повинні бути: інформатизація навчального процесу та наукової діяльності; інформатизація повсякденної діяльності та управління ВНЗ; створення інформаційної комп'ютерної мережі освіти України.

Інформатизація освіти повинна бути комплексною, охоплювати всі напрями останньої із чітким виділенням пріоритетів та формуванням опорних зон і ділянок інформатизації в освітніх, наукових та управлінських структурах. Перспективним напрямом розвитку освіти повинно стати і дистанційне навчання на базі високоефективних комп'ютерних та телекомунікаційних технологій, для якого є характерними відкритість, гнучкість, доступність, інтерактивність, індивідуалізація здобуття знань.

### **Література**

1. Андрейчук С. Державне управління вищою школою в контексті Болонської декларації / С. Андрейчук // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. (20 січня 2006 р.) : у 2 ч. Ч. 2 / за наук. ред. Я. Й. Малика. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 4, 5.

2. Мазаракі А. А. Модернізація вищої освіти на основі інноваційних технологій / А. А. Мазаракі // Розвиток педагогічної і психологічної наук в Україні, 1992 – 2002 [Текст] : зб. наук. пр. до 10-річчя АПН України. — Х. : [б. в.], 2002. — Ч. 2. — С. 17—28.
3. Матвієнко П. В. До питання про сучасні педагогічні парадигми в системі вищої освіти / П. В. Матвієнко, С. О. Огієнко // Педагогіка і психологія [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 63—72.
4. Навчальні заклади МНС України [Текст]. — К. : Райдуга, 2003. — 161 с.
5. Ніколаєнко С. М. Освіта в інноваційному поступі суспільства [Текст] / С. М. Ніколаєнко. — К. : Знання, 2006. — 207 с.
6. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) [Текст] : навч. посіб. / Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. — Ірпінь : [б. в.], 2000. — 304 с.
7. Мазаракі А. А. Модернізація вищої освіти на основі інноваційних технологій... — С. 17—28.
8. Навчальні заклади МНС України... — 161 с.
9. Ніколаєнко С. М. Освіта в інноваційному поступі суспільства... — 207 с.
10. Андрейчук С. Державне управління вищою школою в контексті Болонської декларації... — С. 4, 5.
11. Матвієнко П. В. До питання про сучасні педагогічні парадигми в системі вищої освіти... — С. 65.
12. Ніколаєнко С. М. Освіта в інноваційному поступі суспільства... — С. 94.

**V. Sadkovi**

## **INNOVATIVE MECHANISMS OF PROFESSIONAL EDUCATION DEVELOPMENT AND THEIR PRACTICAL REALIZATION**

**This article analyzes the innovative mechanisms of higher professional education development through the introduction of modern information and communication technologies, that provide further improvement of the educational process in higher educational establishments in the State Emergency Service of Ukraine.**

**Key words: innovative mechanisms, information and communication technology, civil protection.**

УДК 351.851:378

А. Ромін

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ НА ПРИКЛАДІ УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

Проаналізовано вплив державного управління освітою на розробку новітніх механізмів управління вищими навчальними закладами. Розглянуто теорії управління як вітчизняних, так і закордонних вчених, систематизовано принципи внутрішнього управління.

**Ключові слова:** вища освіта, вищі навчальні заклади, механізми управління.

Вища школа є визначальним фактором довгострокового впливу на соціально-економічний і культурний розвиток суспільства. Сутнісні глобалізаційні зміни потребують нових підходів до управління всією освітньою сферою, яка є інтегральною сукупністю освітніх структур, відносин, діяльності та свідомості, що забезпечує відтворення і розвиток інтелектуального потенціалу суспільства. Сучасний етап розвитку системи освіти України характеризується її реформуванням, пошуком шляхів приведення змісту у відповідність до особистісних запитів студентів, світових стандартів. Враховуючи реалії та перспективи соціально-економічного розвитку України, головною формою державного регулювання системи освіти і науки мають стати розробка концепції, визначення пріоритетів і напрямів діяльності окремих підсистем та контроль забезпечення конституційних прав громадян України на отримання освітніх і наукових послуг. За цього не потрібно забувати, що виховна функція вищої школи була й залишається надзвичайно актуальною. Вища школа є суспільним органом, в якому зосереджується робота нації у сфері наукової думки, наукового шукання. За таких умов робота вченого є національним служінням у такому ступені, в якому вона ніколи не була в інші періоди історичного життя людства. Відхід від бюрократичної системи керування вищим навчальним закладом, зміна орієнтира на роботу з документами на змістовну сторону навчально-виховного процесу, впровадження комп'ютерних технологій, скорочення апарату керування “по вертикалі”, перехід до розвитку “горизонтального” менеджменту є ознаками “органічної організації”. Вищі навчальні заклади, що становлять систему освіти країни, у даний час зміцнюють свою соціальну і педагогічну роль. Розвиток наукової бази, теоретичного і методологічного обґрунтування підходів до керування ВНЗ, побудова системи керування якістю підготовки фахівців у них забезпечать якість навчання і якість освіти. Нова соціально-економічна ситуація і розвиток ринкових взаємин, що панують у всіх сферах життєдіяльності людини, також порушують питання про необхідність перетворень в управлінській діяльності на рівні самих освітніх організацій, що входять у цілісну систему вищих навчальних закладів України.

Особливе значення для написання статті мали праці Г. Козлакова [1], В. Сафоновой [2], В. Сиченко [3], у яких досліджуються питання модернізації та управління в вищих навчальних закладах України та модернізації державного управління освітою.

Мета статті – аналіз ролі державного управління освітою на прикладі розробки нових механізмів управління вищими навчальними закладами.

Реформування системи освіти завжди починається з певних змін у державному управлінні освітою та управлінні навчальними закладами. Тому ефективність освітніх процесів значною мірою залежить від ефективності управлінської діяльності. Оскільки період другої половини ХХ ст. багато у чому визначив напрямки і тенденції подальшого розвитку теорії внутрівузівського управління в нашій країні, то саме в цей період визрівають передумови для радикальної зміни управлінської парадигми, які врешті-решт і призвели до початку заміни її в останнє десятиліття ХХ ст. З отриманням Україною незалежності з'явилася можливість ознайомлення науковців і практиків із різними концепціями управління, що об'єктивно сприяло виникненню різноманітного досвіду вузівського управління. Стратегічна мета та завдання, поставлені перед керівниками різних ієрархічних рівнів управління освітою в умовах реалізації гуманістичної парадигми освіти в Україні зумовлює необхідність підвищити управлінську кваліфікацію керівних кадрів на основі реалізації творчого потенціалу, особистісних якостей, засвоєння культурних норм, професійної майстерності в процесі управлінської діяльності керівників вищих навчальних закладів, що й зумовлює специфіку постановки проблеми управлінської задачі у новому освітньому контексті.

Особливістю розвитку цієї галузі науки в зарубіжних країнах стала її опора на різноманітні соціальні, педагогічні, психологічні теорії. Це привело до концептуалізації розвитку теорії управління освітніми установами, що, безсумнівно, можна вважати головною її особливістю. Управління навчальним закладом – це складна структура, що включає духовні та матеріальні процеси. Основним компонентом навчального закладу як соціальної системи є людина. Але, крім людей, для нормального його функціонування необхідні різноманітні речі, технічні об'єкти, яких згодом стає все більше. Ці матеріальні об'єкти можуть бути розглянуті як самостійні елементи навчального закладу як системного утворення. Тому, управління навчальним закладом – це управління насамперед людьми і відносинами між ними, але й управління речами.

Управління навчальним закладом у своїй структурі має дві основні підсистеми – керуючу і керовану. Як керована підсистема виступають навчально-виховний процес, і, як уже зазначалося, люди і речові об'єкти. Керуюча підсистема включає низку посадових осіб і колегіальних органів, діяльність яких спрямована на організацію та регулювання навчально-виховного процесу з метою одержання його оптимальних результатів. Але концептуалізація теорії управління навчальним закладом не стала особливістю вітчизняної науки. Це пов'язано з тим, що вітчизняні вчені цілком орієнтувалися на положення загальної теорії управління і теорії соціального управління. Фактично сутність багатьох наукових робіт полягала у перенесенні загальних положень теорії управління на освітнє підґрунтя. За цього особливості навчальних закладів враховувалися переважно на технологічному, а не на концептуальному рівні. На відміну від вітчизняної, у західній теорії управління освітніми установами визначається чотири основні концепції управління.

Перша з них виникла на початку ХХ ст. Вона ґрунтується на критерії економічної ефективності освітньої установи. В рамках цієї концепції освітня організація розглядається як замкнута, механістична, раціональна система, управління якою націлено на забезпечення її ефективності.

Друга концепція ґрунтується на критерії педагогічної ефективності. Вона базується на положенні психологічної науки, а в аналітичному плані – на аналізі досвіду адміністраторів навчальних закладів, які орієнтовані на принципи біхевіоризму. Освітню організацію представники цієї концепції розглядають як напіввідкриту, органічну, природну систему, управління якою спрямоване на інтеграцію складових елементів із метою оптимізації її функціонування. Акцент у цій моделі робиться на людських відносинах і управлінській поведінці.

Третя модель управління базується на критерії гнучкості. У концептуальному плані вона базується на теорії управління розвитком, розвитку організаційних структур, теорії випадковості, інституціонального розвитку. Прихильники цієї концепції розглядають освітню організацію як відкриту й адаптивну систему. В процесі управління такою системою основне значення надається ситуаційним змінним зовнішнього середовища з метою забезпечення її політичної гнучкості.

Четверта модель управління базується на критерії релевантності. В її основі – положення екзистенціалізму, діалектичного методу, критичного реалізму і теорії людських відносин. У рамках цієї моделі освітня організація розглядається як цілісна система елементів, що взаємодіють, у процесі управління якою фахівці спираються на свідомість і критичність суб'єктів, суперечливість і спільність цілей у контексті культурної релевантності.

Найбільш сучасними, і не тільки за часом їх створення, вважають нині моделі управління, що базуються на критеріях гнучкості та культурної релевантності.

Розглянемо найбільш характерні підходи до управління, які є у вітчизняній науці. Одним із представників традиційного підходу до розуміння сутності управління є В. Пікельна. Вона розглядає управління як вплив на керовану систему з метою максимального її функціонування, спрямованого на досягнення якісно нових завдань за рахунок циклічно здійснюваних переходів у якісно новий стан. У цьому визначенні сутність управління розглядається крізь призму впливу.

Дещо з іншої позиції сутність управління розглядають харківські науковці. Вони вважають, що внутрішнє управління – це цілеспрямована активна взаємодія керівників, громадськості та інших учасників навчально-педагогічного процесу, спрямована на його упорядкування й переведення на більш високий рівень, що відповідає закономірностям, які визначають його розвиток і забезпечують одержання заданого результату в оптимальному варіанті.

Російські науковці розглядають управління навчальним закладом як специфічну діяльність, в якій її суб'єкти за допомогою планування, організації, керівництва та контролю забезпечують організованість (інтегрованість) спільної діяльності студентів, науково-педагогічних працівників, батьків, навчально-домоміжного персоналу та її спрямованість на досягнення освітніх цілей та цілей розвитку навчального закладу. Щодо такого тлумачення сутності управління треба зазначити, що російські вчені розглядають інтеграцію зусиль усіх залучених до педагогічного процесу як мету управління. Але інтеграція – це лише одне з управлінських завдань, яке не охоплює всього змісту управлінської діяльності. Запропонований згаданими науковцями зміст управлінської діяльності (планування, організація, керування, контроль) не відображає особливостей управління навчальними закладами, тому нічого нового у тлумачення його сутності не вносить.

Немає єдності у поглядах на сутність управління, представлених у публікаціях українських науковців останніх років. Так, одні зазначають, що управління – це діяльність, яка забезпечує планомірний і цілеспрямований вплив на

управлінську систему з метою її максимального функціонування, інші розглядають управління як сукупність організаційних, методичних, кадрових та інших заходів, спрямованих на нормальне функціонування педагогічного процесу. Семантичний аналіз цих та інших визначень, використання процедури спеціалізації й узагальнення свідчить, що їх головними компонентами є: суб'єкт – керуюча система; об'єкт – керована підсистема; засіб взаємозв'язку – вплив або взаємодія; основа функціонування; мета.

Підхід до управління як впливу має суттєві недоліки, оскільки управління реалізується через діяльність суб'єктів управління. З огляду на це, зазначимо, що управління реалізується через діяльність суб'єктів управління. Велику частину змісту цієї діяльності становлять набуття, аналіз інформації, розробка управлінських рішень, що не передбачає прямих впливів на керовану підсистему. Таким чином, розгляд сутності управління через такий засіб взаємозв'язку, як вплив, є певною мірою доцільним, але не охоплює всіх особливостей цього явища.

Орієнтація керівників навчальних закладів на це тлумачення сутності управління призвела до формування їхньої діяльності як переважно адміністративно-господарської. Це пояснюється тим, що головним засобом адміністративно-господарської діяльності є вплив. До недоліків такого трактування управління навчальним закладом можна віднести і те, що воно припускає активну позицію тільки керуючої підсистеми. Для того, щоб уникнути цього не доліку, було зроблено спробу розглянути сутність управління через взаємопов'язані дії керуючої і керованої систем, спрямовані на узгодження спільної діяльності людей для досягнення визначеної мети. Такий підхід справді усуває зазначений недолік, але утворює новий.

Як мету управління такий підхід розглядає узгодження спільних дій, але це тільки один із результатів управління, досягнення якого без досягнення інших результатів не зможе забезпечити досягнення мети навчального закладу.

Головною особливістю управління навчальним закладом, на відміну від інших видів соціального управління, є його спрямованість на створення науково-педагогічних умов для розвитку курсантів чи студентів. У концентрованій формі ці умови виявляються у створенні, підтриманні функціонування і розвитку навчально-виховного процесу як цілісної системи, що забезпечує реалізацію цілей навчального закладу.

Сутністю управлінської діяльності зі створення науково-педагогічних умов для роботи навчального закладу є модифікація, перенесення положень педагогіки, психології, передового досвіду в практику роботи навчального закладу. Якщо в керуванні підприємством пряма інформація від керуючої до керованої підсистеми частіше є командною, то в керуванні навчальним закладом головним компонентом прямої інформації є психолого-педагогічна інформація. Цю інформацію не можна перетворювати на командну, тому що це суперечить творчому спрямуванню науково-педагогічної діяльності. Саме характер психолого-педагогічної інформації визначає специфіку управління навчальним закладом.

Ефективність роботи навчального закладу значною мірою залежить від того, наскільки управлінню вдасться забезпечити відповідність внутрішньої прямої інформації (від керуючої до керованої підсистеми) зовнішній інформації, що відображає сучасний рівень розвитку педагогічної теорії та практики. Визначення найбільш ефективних шляхів і умов втілення ідей педагогічної теорії в практику навчально-виховного процесу становить одну з фундаментальних проблем

управління вищим навчальним закладом. Ігнорування цієї особливості, а також нерозробленість питання про цілі управління призвели до того, що в науці головна увага тривалий час приділялася питанням мікротехнології – формам планування, формам і видам контролю, складанню циклограм тощо.

На практиці це призводило до того, що управлінська підсистема у вищому навчальному закладі функціонувала, але за сутністю ця діяльність була тільки частково управлінською, тому що не мала чітко поставлених цілей і глибоко не ґрунтувалася на психолого-педагогічній теорії. Таке управління було переважно формальним.

Розгляд сутності управління вищим навчальним закладом через створення умов припускає визначення механізму здійснення цього процесу. Дуже своєрідна роль управління навчальним закладом у здійсненні науково-педагогічної діяльності. Воно може зруйнувати творчий напрям науково-педагогічної діяльності, а може й сприяти його прояву. Це пов'язано із тим, що науково-педагогічна діяльність у своїй основі має педагогічні закономірності та здійснюється не тільки під впливом управління. А управління може виконати свою роль, лише якщо воно ґрунтується на закономірностях функціонування навчального закладу. Унаслідок цього однією з ключових проблем управління є взаємозв'язок цілеспрямованого управління і процесів, що спонтанно виникають, взаємозв'язок управління і самоврядування. Саме взаємодія їх утворює основну суперечність управління.

У процесі науково-педагогічної діяльності використовують численні види, форми, засоби, методи навчання і виховання, встановлюють численні зв'язки між учасниками навчально-виховного процесу. Управління відіграє роль засобу, що зменшує розмаїтість цього процесу до тих меж, що дають можливість забезпечити реалізацію його цілей. Це здійснюється за допомогою планування, встановлення норм, стандартів діяльності науково-педагогічних кадрів, формалізації інформаційних потоків.

Але бажання охопити стандартами якомога більший діапазон службової поведінки людини призводить до протилежних результатів. Формалізація не в змозі цілком охопити службову поведінку людини.

Погано піддаються нормуванню і стандартизації творчі види діяльності, та й така стандартизація для них надзвичайно небезпечна, тому що вона може зруйнувати саме творчий характер цієї праці. А оскільки педагогічна діяльність – це творча діяльність, то для збереження її сутності надзвичайно важливо визначити межу стандартизації і нормування праці науково-педагогічних кадрів.

### **Висновки**

Таким чином, після визначення головної мети управління необхідно виділити і його локальні цілі, зміст управлінської діяльності. Це можна зробити на основі врахування особливостей вищого навчального закладу як науково-педагогічної системи, а також специфіки його взаємодії із соціальним середовищем. Найбільш істотною особливістю навчального закладу є спрямування його цілей, пов'язаних із розвитком особистості курсанта чи студента за допомогою навчання і виховання. Такі цілі можуть бути реалізовані лише тоді, коли для цього є матеріальна база, педагоги, організований навчально-виховний процес, створені відповідні санітарно-гігієнічні умови, здійснюється медичне обслуговування курсантів або студентів, які живуть і навчаються в сприятливому морально-психологічному кліматі.

З'ясувати ще одну особливість навчального закладу дає можливість його порівняння з промисловим підприємством. Результатом діяльності промислового

підприємства є той або інший технічний об'єкт – верстат, автомашина, пілосос тощо. Цей результат є підсумком результатів праці окремих працівників. Результат роботи вищого навчального закладу не можна отримати шляхом простого підсумовування результатів діяльності окремих науково-педагогічних працівників. На особистість студента визначальний вплив справляють ті характеристики навчального закладу, які виникають у нього як у специфічного системного об'єкта. Це – психологічний клімат, суспільна думка, традиції, системність роботи.

До важливих особливостей вищого навчального закладу можна зарахувати і вид діяльності, спрямованої на реалізацію цілей навчального закладу. Така діяльність є творчою за своєю сутністю. Але вона здійснюється в умовах низки обмежень та специфічних механізмів її реалізації. До них необхідно зарахувати управління за допомогою загальнодержавних механізмів: визначення цілей, навчальних планів, програм, різноманітних нормативів, підготовки і підвищення кваліфікації педагогів, створення матеріально-фінансових можливостей здійснення педагогічної діяльності.

### **Література**

1. Козлакова Г. Інноваційні процеси у вищій технічній школі: інтеграція до європейського освітнього простору / Г. Козлакова // Вища освіта України [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 36—39.

2. Сафонова В. Інноваційні підходи до методології прогнозування розвитку вищої освіти / В. Сафонова // Вища освіта України [Текст]. — 2007. — № 1. — С. 106—109.

3. Сиченко В. В. Зміни підходів до управління освітньою політикою на основі сучасних управлінських технологій / В. В. Сиченко // Фінансово-бюджетна політика в контексті соціального розвитку регіонів [Текст] : міжнар. наук.-практ. конф. (10 – 20 березня 2009 р.) : у 2 т. Т. 1. — Дніпропетровськ : ДДФА, 2009. — С. 162, 163.

**A. Romin**

### **PUBLIC ADMINISTRATION OF EDUCATION ON THE EXAMPLE OF MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS**

**The impact of public administration of education on the development of advanced management mechanisms of higher educational establishments is analyzed. Management theories of both domestic and foreign scientists are considered, the principles of internal control are systematized.**

**Key words: higher education, higher educational establishments, management mechanisms.**

УДК 342.5(ЄС)

В. Роман

## МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглянуто тлумачення поняття “децентралізація”, запропоновані вітчизняними вченими. Наведено моделі місцевого самоврядування, що забезпечують децентралізацію влади у провідних країнах ЄС. Визначено проблеми впровадження децентралізаційних реформ, зокрема щодо інститутів громадянського суспільства. Запропоновано низку заходів із залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю.

**Ключові слова:** суть децентралізації, моделі місцевого самоврядування, інститути громадського суспільства, засади та вимоги проведення децентралізації, механізм та методи впливу.

У всіх розвинених країнах ЄС головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблема якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація, оскільки децентралізація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни. З огляду на це питання впровадження децентралізаційних реформ не втрачають своєї актуальності на сучасному етапі та потребує якісного і швидкого втручання та розробки дієвих заходів щодо його реалізації.

Аналіз попередніх досліджень проблематики децентралізації та деконцентрації влади різних країн світу досліджувало багато вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: В. Борденюк [1], О. Бориславська [2], М. Іжа [3], Л. Лозовська [4], В. Матвієнко [5], В. Пилипишин [6], Д. Хріпливець [7], Я. Брюкнер [8], Ч. Тієбут [9], Х. Зоу [10], С. Юльмаз [11] та інші.

Мета статті – дослідити та проаналізувати процес децентралізації та деконцентрації влади країн ЄС.

О. Бориславська стверджує, що децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [12].

В. Борденюк зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. На думку автора, на ефективність функціонування місцевої

системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій та компетенції органів влади, їх розподіл за функціональними та галузевими принципами [13].

Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства є децентралізоване управління.

Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку. Так, ще у 1956 р. американський дослідник Ч. Тієбут [14] наголошував на тому, що децентралізоване виробництво товарів, робіт і послуг краще відповідає потребам громадян, ніж централізоване планування. Більшість сучасних науковців, які намагалися обґрунтувати ефективність з економічної точки зору децентралізації для розвитку країни, дійшли висновку, що вона позитивно впливає на макроекономічну стабільність держави. Зокрема, С. Іфмаз [15] у 1999 р. вивів гіпотезу про те, що саме децентралізація має позитивний вплив на підвищення темпів економічного росту у будь-якій державі: федеративній чи унітарній. Однак його гіпотеза не завжди справджується для перехідних країн, у яких вплив децентралізації є майже несуттєвим. Пояснити цю ситуацію спробували Я. Брюкнер [16] та Х. Зоу [17], які, працюючи незалежно один від одного, висунули припущення, що усі позитивні наслідки процесів децентралізації нівелюються такими характерними для країн цього типу явищами, як корупція та ухилення від податків [18].

Виділяють англосаксонську, континентальну, іберійську, радянську та змішану моделі місцевого самоврядування (рис. 1).

Муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину систему або модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. Модель місцевого самоуправління означає форму організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [19].

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [20].

У країнах Європейського Союзу врядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики) [21].

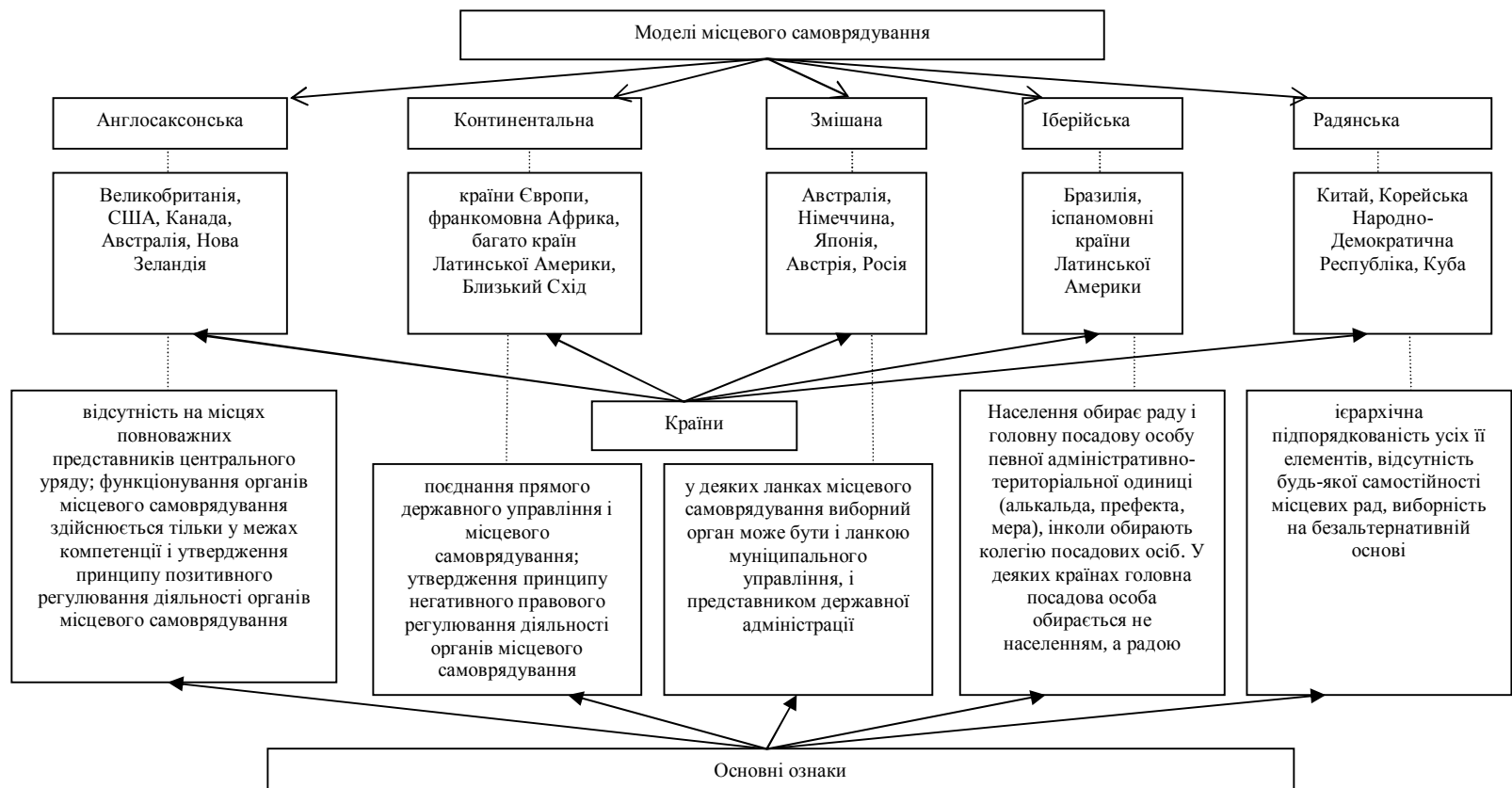


Рис. 1. Моделі та ознаки організації місцевого самоврядування

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог і принципів:

- відкритість передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

- участь передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

- підзвітність, що базується на засадах права європейців на “належне управління”, окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

- ефективність: державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

- злагодженість потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [22].

Найбаважливішими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, є такі (рис. 2):

1. Органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) базуються на:

- переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства;

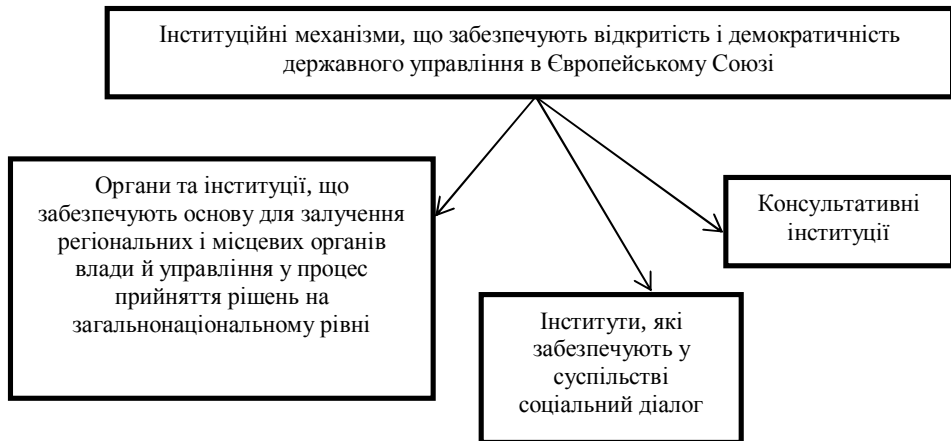
- на принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

2. Консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема: виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які належать до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються з державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють

пропозицій й громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту.

3. Інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.



**Рис. 2. Інституційні механізми, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі**

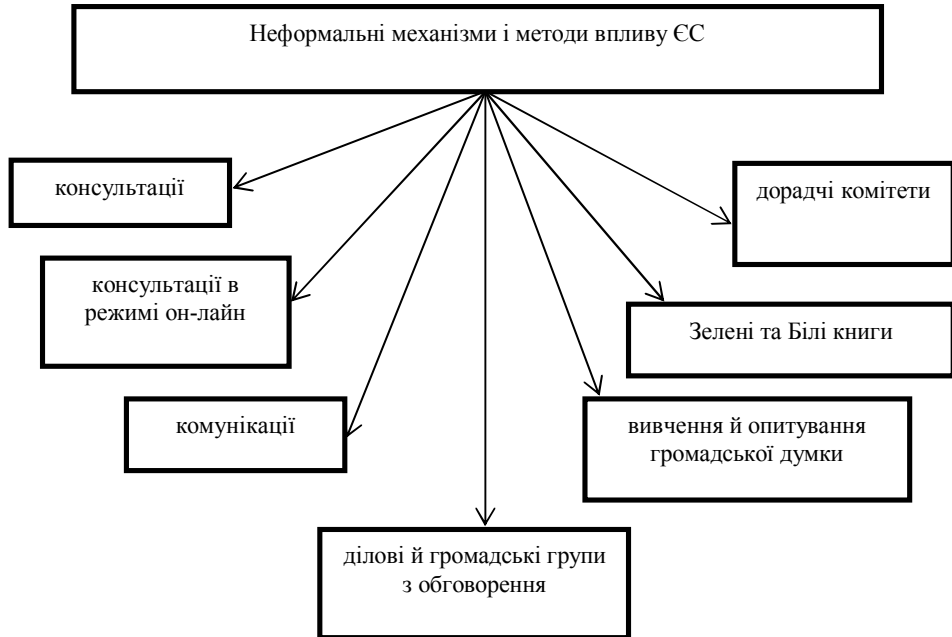
Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, зокрема законодавчого й регуляторного спрямування. Окрім того, в деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

Якщо порушуються визначені положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, в таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо

скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив.

Європейський Союз та країни-члени ЄС використовують спектр більш неформальних механізмів і методів впливу (рис. 3).



**Рис. 3. Неформальні механізми і методи впливу ЄС**

Вибір певного механізму (або їх комбінації), так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає: сферу дії і тип рішення щодо політики; роль органів державного управління у відповідній сфері; роль різних зацікавлених груп.

У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального спрямування, що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів та інших регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Нещодавні пропозиції щодо вдосконалення інституційних домовленостей, механізмів та методик проведення публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в рамках виконання "Білої книги щодо врядування в Європі" ("White Paper on European Governance"). Ці пропозиції, своєю чергою, стали предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами поза межами Європейської Комісії (зокрема й з інститутами громадянського суспільства), стосувалися наступних проблем.

Існує необхідність у запровадженні більш системного діалогу з представниками регіональних та місцевих органів самоврядування (через їхні

об'єднання) на початкових стадіях розробки політики у будь-якій сфері й стосовно кожного адміністративного рішення. Що стосується питання реалізації політики, то в цій сфері запропоновано укласти угоди про співробітництво з органами місцевого самоврядування у рамках реалізації політики в певній сфері. Згідно з такими угодами, органи місцевого самоврядування беруть на себе питання реалізації певних заходів з метою досягнення окремих законодавчо визначених цілей політики. Ці угоди повинні також передбачати необхідні заходи щодо моніторингу й отримання зворотного зв'язку.

Потребує посилення роль постійно діючих консультативних інституцій (таких як, наприклад, Комісія у справах регіонів та Комісія з соціально-економічної політики) як під час розгляду пропозицій у сфері державної політики, так і під час оцінки її реалізації щодо співставлення цілей, результатів та наслідків дій.

Існує потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю. Проте для підтримки гнучкості цієї важливої сфери важливо не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а, насамперед, реалізувати низку таких заходів:

- створити базу даних інститутів громадянського суспільства, в якій має міститися інформація щодо їхніх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їхніми членами;

- створити реєстр консультативних органів (завдання, членство, методи роботи);

- затвердити Кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо здійснення консультаційних процедур (визначать питання проведення консультацій; застосування консультацій на початкових стадіях; встановлять критерії визначення відповідних зацікавлених сторін; проведення процедури консультування й представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення; питання надання зворотного зв'язку зацікавленим сторонам, з якими проводилося консультування);

- створити можливості партнерства із певними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах соціальної політики, діяльності об'єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів);

- удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на виконанні місцевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідницькими центрами тощо);

- розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять можливість для того, що буде чітко видно, яку раду отримано, від кого саме, яким чином раду було включено в адміністративне рішення або як саме її було використано (такі засади повинні забезпечити підзвітність, плюралізм та добросовісність отриманих експертних матеріалів).

Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення тощо), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад).

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД, упродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки. Окрім цього, чимало уваги приділялося (особливо в так званих країнах-кандидатах у ЄС) питанням адаптації їх законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективної й узгодженої імплементації правових засад ЄС.

Тому лише нещодавно у східноєвропейських країнах і, зокрема, в Україні розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали:

- розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ;
- визначення більш ефективних форм організації державного управління;
- вирішення проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного управління (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Проте, незважаючи на досягнуті успіхи, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади та управління залишаються ще недостатньо розвиненими в силу дії таких факторів:

- недостатньої культури системи управління, її відкритості й прозорості;
- організаційної слабкості інститутів громадянського суспільства (як щодо технічних можливостей громадських організацій, так і їхньої здатності концентрувати й чітко та повно виражати інтереси громадських верств), а також високого ступеня фрагментарності громадянського суспільства.

Незважаючи на протиріччя різних моделей здійснення місцевого самоврядування у всій Європі, очевидна зацікавленість міжнародних організацій з питань місцевого самоврядування в об'єднанні зусиль щодо вироблення загальних підходів у здійсненні регіональної та місцевої влади, що свідчить про перспективи встановлення загальноєвропейських стандартів в області здійснення місцевого самоврядування [23].

### **Висновки**

Отже, пройшовши довгий шлях розвитку та запровадження децентралізації, доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку економіки провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи та засоби для забезпеченості відкритості та доступності механізму державного управління, децентралізація є ефективнішим засобом планування, ніж централізоване та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави. Хоча на сучасному етапі ще потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів, проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії, проте країни ЄС проявляють зацікавленість щодо можливостей об'єднання зусиль та співпраці у сфері покращення організації місцевого самоврядування, що призводить до взаємодії органів влади з громадськістю та дієвості децентралізаційних реформ.

## Література

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 21—25.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. — К. : Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
3. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи [Електронний ресурс] / М. М. Іжа. — Режим доступу : <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3288/1/112-30.pdf>.
4. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами [Електронний ресурс] / Л. І. Лозовська. — Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/26\\_NII\\_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm](http://www.rusnauka.com/26_NII_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm)].
5. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, методика, практика [Текст] / В. Я. Матвиенко. — К. : Укр. пропілеї, 2000. — 500 с.
6. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Пилипишин. — Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpcdu.pdf>.
7. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>.
8. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures / C. M. Tiebout // Journal of political Economy [Text]. — 1956. — Vol. 64. — P. 416—424.
9. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance / S.Yifmaz // National Tax Association Proceedings of the Ninety-second annual conference [Text] (Atlanta, Georgia, 1999). — Atlanta : [s. n.], 1999. — P. 251—260.
10. Jan K. Brueckner. Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effect of Local Corruption and Tax Evasion / Jan K. Brueckner // Annals of Economics, and Finance [Text]. — 2000. — № 1. — P. 1—18.
11. Zhang T. Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China / T. Zhang, H. Zou // Journal of Public Economics [Text]. — 1998. — Vol. 67. — P. 221—240.
12. Децентралізація публічної влади... — С. 105.
13. Борденюк В. Децентралізація публічної влади... — С. 22.
14. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures... — P. 64.
15. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance... — P. 255.
16. Jan K. Brueckner Fiscal Decentralization in Developing Countries... — P. 15.
17. Zhang T. Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China... — P. 67.
18. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи...
19. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування...
20. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов... — С. 105.

21. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління...

22. Там само.

23. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами...

**V. Roman**

## **MODELS OF GOVERNMENT DECENTRALIZATION IN THE EUROPEAN UNION**

The interpretation of the notion “decentralization” suggested by national scientists is considered. The models of local self-government that ensure the decentralization of power in the leading EU countries are presented. The problems of implementing decentralization reforms, in particular concerning the institutions of civil society are defined. A number of measures are suggested to involve civil society institutions to policy development and management implementation to ensure consistency and transparency in government consultations with the public.

**Key words:** essence of decentralization, models of local self-government, civil society institutions, principles and requirements of decentralization, mechanisms and methods of influence.

УДК 343.352:32(474.5)

Н. Філіпова

## **БЮРО ІЗ ЗАПОБІГАННЯ І БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: ЙОГО РОЛЬ У ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ ПРОТИДІЇ ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В ЛАТВІЇ**

Досліджено становлення державної політики протидії та боротьби з корупцією у Латвії та створення Бюро із запобігання і боротьби з корупцією як незалежного багатоцільового антикорупційного органу у системі публічного управління Латвії.

**Ключові слова:** корупція, протидія, боротьба з корупцією, державна політика, Латвія.

На сьогодні корупція вважається чи не однією з основних загроз для політичного та соціально-економічного життя людства. Проблема корупції озвучується у кожній країні і визнається світовою спільнотою як глобальною проблемою. На сучасному етапі важко назвати сферу суспільного життя, яка не уражена проявами корупції у різноманітних формах: від дрібних операцій до тяжких кримінальних злочинів. Незмінною лишається суть корупції, коли посадова особа, використовуює своє службове становище для отримання вигоди та задоволення власних потреб, відмовляючи у наданні базових послуг. У результаті маємо менш доступне медичне обслуговування та освіту. Слабка судова та політична системи, які покликані працювати в інтересах людини, все більше ігнорують законність та підривають авторитет держави загалом. Саме тому рівень довіри людей до уряду, службовців державних установ та політичних діячів на сьогодні значно знизився. Окрім того, з'являється невдоволення громадян, яке погрожує ще більше дестабілізувати суспільство. Така ситуація актуалізує необхідність пошуку нових ефективних шляхів подолання корупції у державному секторі.

Дослідженню проблематики корумпованості державних службовців та питанням удосконалення системи протидії цьому явищу, зокрема і на законодавчому рівні, присвятили свої роботи вітчизняні та зарубіжні науковці, серед яких: Р. Андерсон, С. Беркман, А. Комарова, А. Куракіна, Н. Нижник, О. Прохоренко, С. Сібіряков, С. Серьогін та інші.

Актуальність проблеми стимулює розробку найрізноманітніших дослідницьких проєктів. Найпомітніші дослідження, що виявляли суб'єктивні показники корупції, за цільовою вибіркою умовно можна поділити на такі групи:

- опитування порівняно невеликої кількості експертів (їх, наприклад, здійснює “Freedom House”);

- опитування населення (Міжрегіональний інститут ООН з вивчення злочинності та правосуддя (Interregional Crime and Justice Research Institute), проєкти “Євробарометр” Європейського Союзу і “Барометр нової Європи” Центру вивчення громадської політики (Centre for the Study of Public Policy));

- оцінка ділового клімату серед значної вибірки підприємців (приблизно 70 – 150 респондентів у кожній країні), наприклад обстеження Світовим банком бізнес-середовища у світі;

– узагальнення, показників корупції, отриманих із різних джерел (Transparency international, Світовий банк) [1].

У доповіді берлінської Школи управління Херті та Фонду Бертельсманна оголошується сума щорічних збитків від корупції у країнах ЄС, яка становить 323 млрд євро. За висновками експертів Латвія знаходиться у списку країн із найвищим рівнем корумпованості [2].

Результати дослідження індексу сприйняття корупції, який щорічно проводиться Transparency international, показав, що за результатами 2012 р. Латвія посідає 54 місце серед 176 країн світу, поділивши його з Чеською республікою, Малайзією та Турцією [3].

Згідно з іншим дослідженням “Барометр світової корупції”, проведеного тією ж організацією у 2013 р. за результатами опитування населення країни було визначено рівень корумпованості різних сфер Латвії. Таким чином, на думку населення країни найбільш корумпованими були політичні партії та державні посадові особи і державні службовці (68% і 63% відповідно). Дещо нижчий показник корумпованості (56%) респонденти віддали законодавчому органу. Майже однакові показники рівня корумпованості належать медичним установам, судовій владі, поліції та бізнесу за них віддали свої голоси понад 46% респондентів. 31% населення корумпованими вважає засоби масової інформації. Менше 20% населення вважають корумпованою систему освіти (19%), армію (17%) та релігійні організації (13%). Водночас 14% опитуваних повідомили, що за останній рік ними особисто чи членами їх родини давався хабар за послугу у одній із восьми найбільш корумпованих установ [4].

Ще за часів Радянського Союзу для вирішення будь-яких соціально-побутових питань поширеним було явище “блату”. Згодом роль дружніх зв’язків підвищилася, стали вагомішими масштаби підкupu посадових осіб з боку бізнесу, почалося захоплення економіки й державної влади корпоративно-клієнтарними групами. Відтак корупція стала соціокультурним чинником, що уповільнив економічний розвиток і є індикатором неефективного адміністрування [5]. На початку 90-х рр. XX ст. після розпаду Радянського Союзу перед урядом Латвії постало питання викорінення наслідків епохи соціалізму та побудови нового демократичного суспільства з ринковою економікою, у якому утверджуються принципи верховенства права. Для цього постало питання вироблення власної антикорупційної державної політики та створення органів з боротьби проти корупції, яка почалась із прийняттям Закону “Про запобігання корупції” у 2005 р.

З 1997 р. у Латвії розпочала роботу Рада по запобіганню корупції, основним завданням якої були розробка та забезпечення реалізації антикорупційної політики країни.

У 1998 р. урядом вперше було затверджено програму боротьби з корупцією, яка містила у собі цілі та завдання для співробітників правоохоронних органів, державних та місцевих органів влади.

У 1999 р. був створений Секретаріат ради запобігання Корупції. У цьому ж році Рада по запобіганню корупції розглянула питання створення незалежних органів з боротьби з корупцією. Для цього урядом було сформовано робочу групу, завданням якої було проведення аналізу та підготовки доповіді щодо доцільності їх створення. Окрім того, було реорганізовано деякі існуючі органи з боротьби проти корупції, наприклад, Поліція безпеки та Державна служба податків і зборів. Однак боротьба з корупцією не була пріоритетним напрямком діяльності будь-якого

спеціалізованого органу, а діяльність існуючих органів була недостатньо скоординованою і не приносила відчутних результатів, тому виникла ідея створення нового, незалежного антикорупційного органу.

2000 р. для антикорупційної політики Латвії деякою мірою став поворотним, оскільки 8 серпня 2000 р. Кабінетом міністрів було затверджено Концепцію по запобіганню корупції, якою передбачалось створення нового єдиного центру для боротьби з корупцією та шахрайством. А 2 жовтня того ж року розпорядженням Прем'єр-міністра була створена робоча група для впровадження інституційної системи запобігання корупції та підготовки проекту закону "Про створення Бюро запобігання і боротьби з корупцією Латвії" (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – KNAB) (далі – Бюро або KNAB).

Протягом 2001 р. велась інтенсивна робота з розробки нового законопроекту "Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі", який у 2002 р. був поданий на розгляд до Сейму та після прийняття вступив у силу, замінивши Закон "Про запобігання корупції".

Із створенням у травні 2002 р. Бюро запобігання і боротьби з корупцією бере початок систематична і цілеспрямована боротьба з корупцією в країні. У попередні роки контролюючі функції були покладені на низку державних установ. Діяльність новоствореного бюро як багаточілового органу з правоохоронними повноваженнями, регулюється Законами "Про Бюро із запобігання і боротьби з корупцією", "Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі" та "Про фінансування політичних організацій (партій)", нормами Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення і заснована на принципах справедливості, підзвітності та незалежності. Скерована на виконання складних попереджувальних заходів та боротьби з корупцією на державному та місцевому рівнях а також у приватному секторі.

Оскільки на сьогодні між приватним сектором і сектором державного управління виникли нові форми співробітництва, наприклад партнерські організації, виникає можливість появи нових форм конфлікту інтересів. У Латвії механізм запобігання та контролю над цим явищем врегульований Законом "Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі". У ньому конфлікт інтересів визначається як ситуація, в якій, у процесі виконання службових обов'язків, службовець повинен прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення чи вчинити інші дії, пов'язані з виконанням його повноважень по службі, які впливають або можуть вплинути на приватні та фінансові інтереси цього службовця, його родичів або сторін, пов'язаних із службовцем діловими стосунками [6]. За вчинення протиправних дій цей закон передбачає адміністративну відповідальність державних посадових осіб, а у випадку, якщо внаслідок порушення суспільним інтересам завдано суттєвої шкоди, передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком до 5 років.

З метою попередження виникнення конфлікту інтересів у Латвії застосовуються різноманітні механізми, серед яких є:

- обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності для осіб, що обіймають політичні посади (глава держави, члени парламенту, уряду), публічних службовців, суддів;

- обов'язок декларування особистих доходів та подарунків для всіх службовців;

- обов’язок декларування приватних інтересів, пов’язаних із контрактними зобов’язаннями, якщо вони можуть вплинути на виконання службових обов’язків;

- обов’язок декларування приватних інтересів у зв’язку з голосуванням та прийняттям рішень у разі виникнення конфлікту інтересів;

- оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно.

У напрямку попередження корупції Бюро виконує такі функції:

- розробляє стратегію та національну програму боротьби з корупцією та шахрайством;

- координує діяльність установ, що беруть участь у національній програмі попередження та боротьби з корупцією;

- здійснює контроль за виконанням Закону “Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі”, а також інших законів, положеннями яких встановлені обмеження для державних службовців;

- у межах своїх повноважень, здійснює розгляд заяв та скарг;

- проводить збір та аналіз інформації про перевірки декларацій посадових осіб;

- проводить аналіз законів та законопроектів, нормативних актів, вносить пропозиції щодо внесення змін та поправок;

- у сфері забезпечення зв’язків із громадськістю проводить збір суспільної думки, інформує громадськість про розкриття корупційних дій та заходи, які застосовуються щодо попередження та боротьби з корупцією тощо.

У напрямку боротьби з корупцією чинне законодавство Латвії покладає на Бюро виконання таких функцій:

- проводити кримінальне розслідування злочинів, якщо вони пов’язані з корупційними діями чиновників;

- притягнення до адміністративної відповідальності та застосування санкцій до державних посадових осіб за адміністративні правопорушення.

У напрямку контролю за фінансуванням політичних організацій (партій) та їх об’єднань Бюро, окрім вищезазначених функцій, здійснює:

- контроль за виконанням Закону “Про фінансування політичних організацій (партій)”;

- узагальнення і аналіз інформації за деклараціями про фінансову діяльність, що подаються політичними організаціями (партіями) та їх об’єднаннями, а також інформації про виявлені порушення під час подання декларацій або обмежень, встановлених законом [7].

Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка співпраця на міжнародному рівні, участь у антикорупційних заходах, запроваджених у межах Організації Об’єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями. Так, 19 вересня 2013 р. Латвія отримала пропозицію щодо приєднання до робочої групи по боротьбі з корупцією як повноправний член Конвенції ОЕСР від 27.11.1997 р. “Про підкуп іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях”. Доцільно зазначити, що ця конвенція вважається найефективнішим антикорупційним міжнародним інструментом. Приєднання Латвії до цієї конвенції суттєво покращило б національні правові основи запобігання та боротьби з міжнародною корупцією. На виконання низки рекомендацій, винесених Робочою групою ОЕСР, Латвія покращила Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси, які передбачають

кримінальну відповідальність за хабарництво, а також відповідальність посадових осіб за кримінальний злочин.

Вже за перші роки діяльність Бюро вплинула на роботу багатьох державних установ, які змушені були дотримуватись норм законодавства та уникати конфлікту інтересів. Так само і недобросовісні чиновники втратили впевненість у своїй безкарності.

Доцільно зазначити, що до створення Бюро не вдавалось виявити та довести злочини, пов'язані із незаконним проведенням закупівель у державному секторі. Лише за перших п'ять років своєї діяльності спеціалістами Бюро було розкрито сім крупних незаконних угод за участю посадових осіб [8]. Таким чином, посилення нагляду змусило державних службовців утримуватись від участі у незаконних оборудках з метою використання власного впливу та державних коштів для особистої вигоди.

Водночас слідчими Бюро вперше було доведено до відома суспільства про існування корупції у судовій системі та правоохоронних органах.

Однак вченими та практиками досі не визначено способу об'єктивної оцінки діяльності антикорупційних органів. Вимірюючи рівень корупції, традиційно користуються індексами сприйняття корупції, які застосовує Transparency international. Світовий банк розробив і використовує Систему оцінки ефективності державного управління, що включає Індекс верховенства права. Ці системи дають змогу дати точну оцінку ситуації в країні, але не дозволяють сформулювати думку про діяльність конкретного органу. Тому надзвичайно важливим вбачається вивчення моніторингу, проведеного міжнародними організаціями (ГРЕКО, РЄ, ОЕСР), у поєднанні з кількісними та якісними показниками роботи антикорупційних органів.

У щорічній доповіді неурядової організації "Freedom House" у 2007 р. відмічались позитивні наслідки діяльності KNAB, унаслідок чого став одним із інститутів із найбільшим рівнем довір'я, і латвійські люди готові повідомляти про корупційну діяльність.

Однак на сьогодні у Латвії не напрацьовані адекватні засоби захисту громадян від несприятливих наслідків інформування спеціальних служб про корупційні дії. Страх перед різноманітними погрозами, судовими позовами за наклеп або втратою роботи стримує пересічних громадян повідомляти про злочин, вчинений, або спланований посадовою особою. На сьогодні єдиним засобом захисту працівників, які повідомляють про порушення на робочому місці, є положення трудового права, якими забороняється покарання співробітника, наприклад у формі незаконного звільнення, якщо ним було повідомлено компетентні органи про ймовірні порушення на робочому місці.

Враховуючи те, що існуючі положення правової бази належним чином не застосовуються на практиці, Латвійською громадською антикорупційною організацією Delna "Прозоре суспільство-ТІ", яка діє в рамках міжнародного суспільного об'єднання "Transparency international" і активно співпрацює з Сеймом, розпочала відкриті консультації та роботу над низкою законопроектів для захисту інформаторів від несприятливих наслідків. А тим часом підготувала довідник "Керівництво для жертви корупції", який за фінансової підтримки Європейського соціального фонду вийшов друком у 2013 р. [9]. Автори цієї публікації дають відповіді на питання про те, що таке корупція та як розпізнати корумповані дії чиновників, як діяти в умовах корупції і як боротись з цим негативним явищем.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що проблема корупції на сьогодні існує практично у кожній державі і становить однакову загрозу як для розвинутих країн зі сталою економікою, так і для країн, що переживають економічну кризу. Протидія корупції в системі державного управління має базуватись на принципах законності, гласності, невідворотності покарання за злочин, відновлення порушених прав; та потребує розробки і проведення заходів з метою попередження, виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, усунення їх наслідків та покарання винних.

Попередження корупції може бути ефективним лише у тому випадку, коли держава має чітко сформовану концепцію боротьби з корупцією, при чому її політична воля відображається не тільки на словах, а й на ділі. Зміцнення незалежності Бюро запобігання і боротьби з корупцією у Латвії забезпечить неупереджене та об'єктивне виконання функцій. Уряд країни повинен інтегрувати антикорупційні дії у всі аспекти прийняття рішень. При цьому пріоритетними питаннями є удосконалення правил лобювання та фінансування політичних партій, прозорість державних видатків та відповідальність державних органів.

### Література

1. Бова А. Transparency International: індекс сприйняття корупції [Електронний ресурс] / А. Бова ; Український центр політичного менеджменту. — Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=229>.

2. У країнах ЄС щорічні збитки від корупції сягнули €323 млрд // Тиждень. Новини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/76978PrintView>.

3. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс] : Transparency international. Результаты. Исследования. — Режим доступа : <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results>.

4. Барометр мировой коррупции [Электронный ресурс] : Transparency international. Исследования. Латвия. — Режим доступа : <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=latvia>.

5. Бова А. Transparency International: індекс сприйняття корупції...

6. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід) [Текст] : інформ.-довід. матер. — Хмельницький : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2011. — 33 с.

7. Про попередження та боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Закон від 18.04.2002 р. — Режим доступу : <http://likumi.lv/doc.php?id=61679>.

8. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja piecu gadu darba rezultāti un nākotnes prioritātes. Alekseja Loskutova uzruna konferencē “Korupcijas novēršana un apkarošana – tendences un nākotnes izaicinājumi”, 2007.gada 9.oktobrī [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.knab.gov.lv/lv/knab/management/articles/article.php?id=107911>.

9. Korupcijas upura rokasgrāmata [Electronic resource]. — Access mode : [http://delna.lv/wp-content/uploads/2013/10/Delna\\_Rokasgr%C4%81mata\\_Korupcijas-upuris.pdf](http://delna.lv/wp-content/uploads/2013/10/Delna_Rokasgr%C4%81mata_Korupcijas-upuris.pdf).

**N. Filipova**

**BUREAU OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION:  
ITS ROLE IN THE STATE POLICY OF COUNTERING  
AND COMBATING CORRUPTION IN LATVIA**

**The paper investigates the state policy of countering and combating corruption in Latvia as well as creation of Bureau of prevention and combating corruption as an independent multipurpose anticorruption body in the system of public administration of Latvia.**

**Key words: corruption, counteraction, combating corruption, state policy, Latvia.**

УДК 342:32.316.334.3

Х. Федорчак

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено формування нормативно-правової основи державної політики України у сфері запобігання і протидії корупції відповідно до ратифікованих в Україні міжнародних правових актів, які закріпили міжнародні стандарти політики запобігання та протидії корупції. Проаналізовано суттєві зміни чинного антикорупційного законодавства у контексті наближення його до сучасних європейських правових норм.

**Ключові слова:** державна політика, корупція, запобігання корупції, протидія корупції, механізми державного управління, антикорупційне законодавство.

Корупція у діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування знижує ефективність механізмів управління в органах державної влади та місцевому самоврядуванні, “роз’їдає” основи довіри громадян до державної та регіональної влади, ставить під сумнів їх спроможність забезпечити належне управління загалом. В Україні корупція стала універсальною проблемою, яка надзвичайно негативно впливає, передусім, на взаємовідносини громадян з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у регіоні, до яких безпосередньо звертаються громадяни при практичній реалізації своїх конституційних прав і свобод.

Найбільшу загрозу для державної політики запобігання і протидії корупції на регіональному рівні становить сприйняття громадянами корупції як свого роду “спрощеної форми” отримання адміністративних послуг, що є для них комфортнішим, швидшим та найбільш дієвим, хоча і протиправним, засобом вирішення питань, досягнення певних цілей, аніж подолання численних бюрократичних перепон, які, до того ж, нерідко ставляться умисно.

Основні поняття державної політики запобігання і протидії корупції з загальнотеоретичних позицій вивчали М. Бесараб, Ю. Дмитренко, А. Кушніренко, М. Павловський, М. Пірен, а вплив корупції на соціально-політичні процеси – В. Борисов, Г. Леліков, М. Камлик, О. Маркеева. Вчені науки державного управління В. Авер’янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, М. Стрельбицький, В. Щербань проводили дослідження корупції переважно з позицій аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності державних службовців, а дослідники О. Оболенський та С. Серьогін проаналізували вплив корупції на ефективність професійної діяльності державних службовців.

Однак нормативно-правове закріплення державної політики запобігання і протидії корупції все ще не отримало належного узагальнення у наукових доробках вчених. До того ж, останні суттєві зміни чинного антикорупційного законодавства також потребують нового наукового осмислення і вироблення нових наукових підходів, зокрема й до механізмів державного управління у цій сфері.

Отже, дослідження нормативно-правового закріплення державної політики запобігання і протидії корупції в Україні є актуальним, що й зумовлює вибір теми цієї статті.

Нормативно-правову основу державної політики запобігання і протидії корупції становлять ратифіковані в Україні міжнародні нормативно-правові акти. Серед таких документів особливо важливими є ухвалені на восьмому конгресі ООН, який відбувся в Гавані у 1990 р., “Практичні заходи боротьби з корупцією”. Ними окреслились найбільш важливі завдання для подолання корупції [1]. Донині ці завдання не змінювалися. Вони уточнювалися, деталізувалися в різних документах, прийнятих в рамках ООН, зокрема в Декларації ООН “Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях” (1996 р.) [2], Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (1996 р.) [3] тощо. Зазначені документи мають рекомендаційне спрямування. Водночас саме вони відіграли ключову роль у підготовці міжнародно-правових актів, які закріпили міжнародні стандарти політики запобігання та протидії корупції.

Одним із найважливіших міжнародних нормативно-правових актів, що визначають правову основу політики запобігання і протидії корупції, є Конвенція Організації Об’єднаних націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р., яка була ратифікована в Україні 18 жовтня 2006 р., а набрала чинності 1 січня 2010 р. Конвенція має загальне спрямування, а її цілями є: 1) сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; 2) заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; 3) заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном [4]. Конвенція визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією. Конвенцію ООН з протидії корупції можна вважати антикорупційним документом глобального значення, який може стати ефективним управлінським інструментом міжнародного співробітництва у цій сфері.

Окремі європейські нормативно-правові акти також регулюють важливі складові політики запобігання і протидії корупції. Це, зокрема, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р., яка набула чинності в Україні 1 січня 2006 р. [5] Держави-члени Ради Європи, наголошуючи, що корупція є однією із найнебезпечніших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості і що вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному і справедливому функціонуванню країн із ринковою економікою, визнаючи, що корупція має негативні фінансові наслідки для громадян, компаній і держав, а також для міжнародних установ, висловили переконання, що цивільне право обов’язково має сприяти боротьбі із корупцією шляхом надання особам, яким заподіяно шкоду, можливості отримати справедливую компенсацію.

Міжнародні нормативно-правові акти вказують й на кримінальний напрям корупції і, відповідно, вимагають адекватного реагування при здійсненні державної політики запобігання і протидії корупції. До таких нормативно-правових актів належить Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 р., яка була ратифікована в Україні 18 жовтня 2006 р., а набрала чинності 1 березня 2010 р. [6] та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191) від 15 травня 2003 р., який був ратифікований в

Україні 18 жовтня 2006 р., а набрав чинності 1 березня 2010 р. [7]. Прийняття Конвенції було зумовлено необхідністю здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів, адже, як наголошувалось, корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне управління, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку і загрожує стабільності демократичних інститутів та моральним засадам суспільства.

Важливе значення у міжнародному нормативно-правовому закріпленні державної політики запобігання і протидії корупції має Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій від 21 листопада 1997 р., прийняття якої зумовлено тим, що хабарництво отримало широке розповсюдження при здійсненні міжнародних ділових операцій, зокрема й у сфері інвестицій і торгівлі, через що виникають серйозні моральні і політичні проблеми, підриваються основи ефективного управління, наносяться збитки економічному розвитку і спотворюються умови міжнародної конкуренції. Через те, одним із завдань Конвенції є досягнення функціональної еквівалентності заходів, що приймаються сторонами у сфері покарання підкупу посадових осіб іноземних держав без висунення вимог щодо однорідності або щодо зміни фундаментальних принципів правової системи конкретної сторони [8].

Завдання конкретизації, а відтак – наближення політики запобігання і протидії корупції до вирішення безпосередніх проблем відображені у таких нормативно-правових актах Ради Європи, як Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.) [9].

Процес формування національного антикорупційного законодавства розпочався у перші роки незалежності. 30 червня 1993 р. було прийнято Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” [10], а 5 жовтня 1995 р. – спеціальний Закон “Про боротьбу з корупцією”. Цей закон кваліфікував корупцію як “діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлену на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг” [11]. Однак розпочата 1995 р. в Україні боротьба з корупцією не дала результатів, хоча зміни до базового антикорупційного законодавчого акта – Закону України “Про боротьбу з корупцією” вносили одинадцять разів, прийняли понад 70 нормативних актів, серед них 12 законів і 12 постанов Кабінету Міністрів України [12].

Професор М. Мельник зазначає, що з самого початку логіку формування антикорупційної бази законодавства було порушено, оскільки формування цієї бази мало здійснюватись за схемою концепція – програма – закон – підзаконні нормативно-правові акти. Якщо перші закони були прийняті у 1993 – 1995 рр., то перша програма боротьби з корупцією була затверджена Указом Президента України лише 10 квітня 1997 р., а концепція – 24 квітня 1998 р [13].

Новий Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” був прийнятий Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. [14]. Одночасно був прийнятий й Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” [15], яким встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та злочинів.

Із прийняттям 7 квітня 2011 р. Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” відбувся перегляд законодавчих засад антикорупційної політики в Україні. Зміна базового законодавства, перегляд стратегії боротьби із корупцією та затвердження Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 рр., об’єктивно, пригальмували процес впровадження в Україні Конвенції ООН проти корупції, яка набула чинності з 1 січня 2010 р.

Із початку 2013 р. здійснено удосконалення нормативно-правової основи державної політики запобігання і протидії корупції. Упродовж квітня – травня 2013 р. Верховною Радою України прийнято пакет антикорупційних законів, якими переглянуто превентивні антикорупційні механізми та процедуру конфіскації відповідно до міжнародних стандартів, а також врегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення та запроваджено відповідальність юридичних осіб за вчинені в їх інтересах або від їх імені корупційні злочини.

Зокрема, Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією” № 221-VII від 18.04.2013 р. (набрав чинності 18 травня 2013 р.) внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення [16] (виключені статті 172-2 і 172-3 та технічно виправлені інші статі). Найбільш суттєві зміни внесені до Кримінального кодексу України [17], зокрема змінились редакції статей 354 (підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації), 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою) 369 (пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі), 370 (провокація підкупу). До Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” [18] внесені дві зміни – редакційного і уточнюючого типу [19]

Верховною Радою України 14 травня 2013 р. прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики”, що набрав чинності 9 червня 2013 р. [20]. Цим законом внесені зміни до 25 законодавчих актів, однак найбільш масштабні та системні зміни вперше з часу прийняття внесені до Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”. Зокрема, удосконалено понятійно-категоріальний апарат. Більш чітко та повно визначено коло “близьких осіб”, до яких належать дві підгрупи осіб: 1) чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням; 2) особи, які спільно проживають, пов’язані спільним побутом і мають взаємні права та обов’язки із суб’єктом, зазначеним у частині першій ст. 4 цього закону, зокрема особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. У відповідність до стандартів Ради Європи приведено визначення “конфлікту інтересів”, наявність якого є поширеною передумовою вчинення корупційних правопорушень. Згідно з новою редакцією, конфлікт інтересів – це суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. Отже, з наведеного визначення випливає, що особистий інтерес може мати як майнове, так і немайнове спрямування. Крім того, конфлікт інтересів має місце й тоді, коли йдеться про суперечність особистого інтересу близької особи посадовця з

його службовими повноваженнями. Такий підхід узгоджується із правилами щодо конфлікту інтересів, передбаченими ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R (2000) 10 від 11.05.2000 р. [21].

Важливі зміни відбулися щодо кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Так, із переліку вказаних суб'єктів виключено військовослужбовців строкової служби та осіб рядового складу органів та підрозділів цивільного захисту, з огляду на відсутність у них повноважень з корупційним ризиком та недоцільність через це покладення на них низки встановлених законодавством обмежень і обов'язків, пов'язаних із запобіганням корупційним проявам. Водночас, до вказаних суб'єктів віднесено посадових осіб всіх без винятку юридичних осіб публічного права, незалежно від джерел оплати їх праці, що спричинено високими корупційними ризиками в державних чи комунальних підприємствах, на яких заробітна плата виплачується за рахунок власних коштів [22].

Відбулось скорочення переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. З числа зазначених суб'єктів виключено податкову міліцію, Військову службу правопорядку у Збройних силах України та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. Такий підхід повністю узгоджується із положеннями ст. 36 Конвенції ООН проти корупції [23] та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [24] щодо забезпечення спеціалізації правоохоронців, які здійснюють заходи з боротьби з корупцією. Крім того, цей крок забезпечить виконання Україною рекомендації, наданої в рамках оцінки реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією [25] щодо скорочення кількості правоохоронних органів, представники яких уповноважені складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення [26].

Для удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції важливе значення має конкретизація антикорупційних обмежень. Це, зокрема, обмеження щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності. Так, згідно із внесеними змінами, особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не дозволяється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України [27]. Своєю чергою, обмеження щодо участі вказаних осіб в роботі підприємств або організацій, що мають на меті одержання прибутку, приведено у відповідність до Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2012 від 13.03.2012 р., згідно з яким посадовим особам дозволяється брати участь у загальних зборах товариства. Відтак, обмеження поширюється лише на входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради відповідних підприємств або організацій [28].

У процесі удосконалення нормативно-правової основи державної політики запобігання і протидії корупції 18 квітня 2013 р. прийнято Закон України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України" (початок чинності – 15 грудня 2013 р.) [29]. До Кримінального кодексу України, окрім уточнень і доповнень багатьох статей, введено дві окремі статті: ст. 96-1 (спеціальна конфіскація) та ст. 96-2 (випадки застосування спеціальної конфіскації) [30]. У Кримінальному процесуальному кодексі України

доповнено ст. 91, 100 частинами про спеціальну конфіскації та у цьому ж контексті проведено відповідне редагування окремих частин ст. 167, 170, 172, 174, 374 [31].

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)” від 23.05.2013 р. (початок чинності – 1 вересня 2014 р.) вніс суттєві зміни щодо відповідальності юридичних осіб, зокрема й за корупційні діяння [32]. Так, зокрема, загальну частину Кримінального кодексу України доповнено цілим розділом XIV-1 “Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб”, які зачіпають й корупційні діяння юридичних осіб [33]. Також до Кримінального процесуального кодексу України включено окрему ст. 64-1 (представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження), а також зроблено відповідні уточнення і доповнення, що стосуються кримінально-процесуального провадження щодо юридичних осіб, зокрема й по справах про корупцію [34]. Підписання Президентом України 18 червня 2013 р. останнього із згаданих вище Законів України по суті означало завершення чергового етапу реформування системи запобігання і протидії корупції. Адже ці закони спрямовані на виконання значної частини рекомендацій GRECO та експертів, які здійснювали аналіз стану імплементації в Україні Конвенції ООН проти корупції.

Отже, процес формування нормативно-правової основи державної політики запобігання і протидії корупції, який розпочався у перші роки незалежності, відбувався згідно з положеннями ратифікованих в Україні міжнародних нормативно-правових актів. Однак розробка законодавства без попереднього і належного його концептуального обґрунтування не сприяла високій ефективності при практичній реалізації антикорупційної політики. Це, закономірно, вимагало перегляду важливих засад нормативно-правової основи державної політики запобігання і протидії корупції. Тому на сьогодні Верховною Радою України прийнято пакет антикорупційних законів, якими переглянуто превентивні антикорупційні механізми та процедуру конфіскації відповідно до міжнародних стандартів, а також врегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення та запроваджено відповідальність юридичних осіб за вчинені в їх інтересах або від їх імені корупційні злочини. Ці законодавчі зміни та доповнення є важливою правовою основою удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в Україні.

Перспективою подальшого дослідження може бути аналіз на новій правовій основі організаційного та інституційного удосконалення системи та механізмів державного управління у сфері запобігання і протидії корупції.

### Література

1. Хронология работы и инициативы Организации Объединённых Наций по укреплению международного сотрудничества в борьбе с коррупцией и разработке эффективных антикоррупционных стратегий и мер [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=5075E88EA658E521EE1099C079220F9A?art\\_id=48270&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=5075E88EA658E521EE1099C079220F9A?art_id=48270&cat_id=46352).
2. Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16.12.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_369](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_369).

3. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 27.03.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788).

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).

5. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102).

6. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101).

7. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 191) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_172](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_172).

8. Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_154](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_154).

9. О двадцати принципах борьбы с коррупцией [Электронный ресурс] : Резолюция (97) 24 Комитета министров Совета Европы. Принята Комитетом министров 06.11.1997 г. на 101-й сессии. — Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_845](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_845).

10. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України № 3341-XII від 30.06.1993 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 35. — Ст. 358.

11. Про боротьбу з корупцією : Закон України № 356 від 05.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1995. — № 34. — Ст. 266.

12. Ковбасюк Ю. Антикорупційна політика державних органів влади / Юрій Ковбасюк // Віче [Текст]. — 2010. — № 17. — С. 19—22.

13. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) [Текст] : монографія / М. І. Мельник. — К. : Юрид. думка, 2004. — 400 с.

14. Про засади запобігання і протидії корупції. Закон України № 3206-VI від 07.04.2011 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2011. — № 40. — Ст. 404.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України № 1508-VI від 11.06.2009 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2009. — № 46. — Ст. 699.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

17. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 25/26. — Ст. 131.

18. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України № 3206-VI від 07.04.2011 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2011. — № 40. — Ст. 404.

19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Закон України № 221-VII від 18.04.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/221-18>.

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики [Електронний ресурс] : Закон України № 224-VII від 14.05.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/224-18>.

21. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352).

22. Про засади запобігання і протидії корупції... — Ст. 404.

23. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).

24. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101).

25. План дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=67DBB5688E73449D3C58796269A96301?art\\_id=47581&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=67DBB5688E73449D3C58796269A96301?art_id=47581&cat_id=46352).

26. Про засади запобігання і протидії корупції... — Ст. 404.

27. Там само.

28. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” № 6-рп/2012 від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-12>.

29. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [Електронний ресурс] : Закон України № 222-VII від 18.04.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/222-18>.

30. Кримінальний кодекс України... — Ст. 131.

31. Кримінальний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2013. — № 9/13. — Ст. 88.

32. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб) [Електронний ресурс] : Закон України № 314-VII від 23.05.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/314-18>.

33. Кримінальний кодекс України... — Ст. 131.

34. Кримінальний процесуальний кодекс України... — Ст. 88.

**Kh. Fedorchak**

## **LEGAL CONSOLIDATION OF STATE POLICY ON PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE**

**The formation of regulatory and legal framework of the state policy of Ukraine in the field of preventing and combating corruption is studied in accordance with the ratified in Ukraine international legal acts which consolidated the international**

**standards of policies to prevent and combat corruption. Significant changes in the current anti-corruption legislation in the context of bringing it to the modern European legal norms are analysed.**

**Key words: public policy, corruption, prevention of corruption, combating corruption, mechanisms of public administration, anti-corruption legislation.**

УДК 351.5:352/354:351.83

Л. Тупичак

## **РИНОК ПРАЦІ РЕГІОНУ ЯК ГОЛОВНИЙ ЧИННИК ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБ В ОСВІТНІХ ПОСЛУГАХ**

**Проведено аналіз стану державного регулювання ринку праці. Розглянуто напрями удосконалення системи надання якісних освітніх послуг. Запропоновано схему реалізації взаємозв'язку системи освіти з ринком праці.**

**Ключові слова:** державне регулювання ринку праці, державна політика у сфері зайнятості, якість освіти, регулювання ринку трудових ресурсів, індикатори оцінювання якості освітніх послуг, вибір професії, заробітна плата.

Забезпечення сталого економічного розвитку через освітній процес є пріоритетним завданням, яке під силу державі як головному її суб'єкту. На сьогодні є очевидним той факт, що життя кожної людини багато в чому визначається якістю освіти, а в сучасних умовах розвитку економіки особливої актуальності набувають проблеми державного регулювання ринку праці, до яких належать: ефективна зайнятість населення України і створення нових робочих місць. Держава бере участь в процесі формування освітнього простору безпосередньо через регулювання законодавчої бази, органи виконавчої влади та через систему своїх інститутів.

Державне регулювання у сфері вищої освіти – це цілеспрямований вплив на систему вищої освіти, що здійснюється переважно шляхом ухвалення законодавчих актів, норм, установлення упорядкування, загальних правил і норм поведінки об'єктів управління, що запобігають негативним явищам в освітянському середовищі [1].

В умовах сьогодення наукові знання повинні застосовуватись для вироблення стратегії державної політики, яка має бути спрямована на перехід до моделі, що базується на прогнозуванні й удосконаленні механізмів розвитку освітньої системи. Це забезпечить вплив на ринок праці, мінімізацію кризових явищ: звільнення та безробіття, а також загалом позитивно відобразиться на стані економічної активності населення.

Вагомий внесок у розробку теоретичних і методологічних рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання ринку праці висвітлюють у своїх працях Н. Коленда, С. Стефурич, Н. Федорчук. Однак потребують поглибленого вивчення критерії оцінювання якості освітніх послуг та співробітництво роботодавців із навчальними закладами, їхнє залучення до формування навчальних планів, проходження практики, стажувань та аналіз принципів, що впливають на вибір професії.

Мета статті – дослідження стану державного регулювання ринку праці, надання пропозицій щодо удосконалення системи надання якісних освітніх послуг, орієнтованих на потреби економіки.

У сучасному суспільстві вища освіта є одним із визначальних чинників розвитку країни, а формування та функціонування повноцінного ринку праці неможливе лише внаслідок дії ринкових механізмів, він повинен гармонійно поєднуватись із критеріями оцінювання навчальних закладів щодо їх ефективної діяльності та з якістю надання освітніх послуг.

Провідними державами світу напрацьований багатий досвід регулювання ринку праці та ринку освітніх послуг. Однак невирішеним залишається питання щодо прийнятності певної моделі, яка була б притаманна для України, зокрема адаптованість до національних особливостей та менталітету. Тобто, держава має визначити головні пріоритети і важелі регулювання відповідних сфер. На сьогодні нормативно-правова база регулювання ринку праці України потребує удосконалення, хоча в країні запроваджена система страхування на випадок безробіття та відбувається моніторинг системи зайнятості населення.

Державна політика у сфері зайнятості – це система принципів, підходів та практичних заходів держави, спрямованих на задоволення його потреб у добровільному виборі виду діяльності, забезпеченням гідної праці через професійно-кваліфікаційну підготовку відповідно до потреб економіки, підвищення економічної активності населення, конкурентоспроможності та вартості робочої сили, стимулювання створення нових безпечних робочих місць і розвитку підприємництва, регулювання трудової міграції, забезпечення соціального захисту безробітних та повернення їх до продуктивної праці.

Державна політика України у сфері зайнятості населення базується на таких принципах:

- забезпечення рівних можливостей усім громадянам, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії, в реалізації права на вільний вибір виду діяльності відповідно до здібностей та професійної підготовки з урахуванням особистих інтересів і суспільних потреб;

- сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіттю, створення нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва;

- координації діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямками економічної і соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості;

- співробітництва професійних спілок, асоціацій (спілок) підприємців, власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів у взаємодії з органами державного управління в розробці, реалізації та контролі за виконанням заходів щодо забезпечення зайнятості населення;

- міжнародного співробітництва у вирішенні проблем зайнятості населення, включаючи працю громадян України за кордоном та іноземних громадян в Україні [2].

Та основним завданням державної політики у сфері зайнятості є вирішення суперечностей щодо важкості податкових платежів і соціальних виплат. Для удосконалення самого податкового законодавства необхідно, аби воно набуло більш персоніфікованим, тобто ґрадувалося щодо сфери діяльності підприємства, місця його розташування, наявності природних ресурсів, виробничих площ. Існуючий механізм заохочення роботодавців за працевлаштування молоді у вигляді часткової компенсації сплати єдиного соціального внеску не покриває витрат на створення нових робочих місць і не стимулює до цього.

Тому, існує необхідність у розробленні ефективних заходів стимулювання роботодавців через:

- зменшення податкового тиску;

- відшкодування коштів роботодавцям, які здійснюють соціальні виплати;

– встановлення гідного рівня заробітної плати, яке автоматично збільшить обсяги відрахувань та створить резерв коштів для соціальних виплат і припинить практику виплат у конвертах.

Зазначимо, що із загальним зниженням податкових ставок надходження до бюджету країни не обов'язково будуть скорочуватися. Як показує світова практика, здійснення таких заходів, навпаки, внаслідок активізації господарської та інвестиційної діяльності підприємств приводить до збільшення надходжень до бюджету (навіть у короткотерміновій перспективі, не кажучи вже про довготермінову), цьому сприяє також вихід економіки з “тіні”. Згідно з ідеями школи “економіки, орієнтованої на пропозицію” (економіки пропозиції), скорочення податків тимчасово обмежує надходження у державний бюджет, але збільшує доходи підприємців і населення, що спрямовуються ними у заощадження та інвестиції. Це, своєю чергою, стимулює розширення виробничих потужностей; сприяє поживавленню виробництва, зростанню прибутків та збільшенню зайнятості; підвищує доходи населення, створює умови для поповнення доходів держави [3].

Таким чином, серед заходів регулювання ринку праці першочергового значення набувають:

- удосконалення нормативно-правового поля регулювання ринку праці;
- вирівнювання системи соціальних стандартів і гарантій;
- здійснення непрямого економічного впливу (стимулювання діяльності великих та особливо малих підприємств, що здійснюють оплату праці відповідно до кваліфікації фахівця);
- створення ефективної системи формування державного замовлення на підготовку кадрів (знівелює ситуацію, за якою держзамовлення розглядається як гарантована форма фінансування ВНЗ та забезпечить підтримку спеціальностей, які користуються попитом на ринку праці);
- удосконалення системи прогнозування ринку праці (визначення потреб у трудових ресурсах).

Ці заходи знизять напруженість на ринку праці, створять нові робочі місця та змінять акценти у державній політиці зайнятості з пріоритетом на розвиток людини в умовах демократичного суспільства. На сучасному етапі ринок праці не збалансований, про що свідчить серйозна диспропорція між пропозицією і попитом робочої сили на ринку праці. Наприклад, станом на 1 жовтня 2013 р. кількість вакансій становила 3953 одиниці, що на 256 одиниць (6,9%) більше показника відповідної дати минулого року (3697) [4].

Найбільший попит на робочу силу на кінець вересня спостерігався на кваліфікованих робітників (21,3% від загальної кількості актуальних вакансій) та робітників сфери торгівлі та побутових послуг (15,3%), найменший – на кваліфікованих робітників сільського та лісового господарств, риборозведення та рибальства (0,4%) та технічних службовців (2,6%).

У сучасних умовах змін в економіці повинен бути взаємозв'язок потреби у якісній освіті відповідно до вимог ринку праці з системою державного регулювання освітніх відносин. При цьому освітній процес має бути: доступний, ефективний та конкурентноспроможний.

В Європі молодь головним вибором в житті вважає саме визначення своєї майбутньої професії, адже спеціальність – це на все життя, і від того, наскільки точним буде її вибір, залежить досягнення високих кар'єрних цілей і матеріальна

незалежність. Тому на Заході в старших класах школи приділяється підвищена увага різноманітному тестуванню та визначенню профпридатності “майбутнього нації”.

В Україні абітурієнти обрану спеціальність уявляють собі досить складно, а подальшу кар’єру – й поготів. Щоб скласти список цікавих професій, потрібно ґрунтуватись на цілком простих і зрозумілих принципах:

1. Престижність професії. Цим, як правило, керуються діти із заможних сімей. У списку престижних спеціальностей є ті, які мають відношення до творчості та міжнародних відносин: це журналістика, реклама та PR, міжнародна економіка, політологія, естрада, дизайн... Отримані знання абітурієнти в перспективі збираються застосовувати на практиці в представництвах іноземних фірм або безпосередньо за кордоном, при підтримці батьків.

2. Стабільність. Цей принцип передбачає гарантоване працевлаштування та постійну затребуваність на ринку праці. До числа стабільних можна віднести професії держструктури – соціологи, податкові інспектори, фахівці муніципального управління.

3. Перспективність. Головне питання тут – це чи потрібна суспільству вподобана професія або вона безповоротно пішла в небуття? У такому випадку батьки разом із абітурієнтами вивчають попит на фахівців різних напрямів.

4. Грошовий принцип. Більшість абітурієнтів вибирає спеціальність, виходячи з майбутнього рівня доходів. Лідерами за “грошовою” шкалою є, звичайно, працівники банків, юристи і менеджери.

На сьогодні перші рядки рейтингу займають професії, пов’язані з комп’ютерними технологіями, сферою готельного господарства та туризму. Далі – логістика, телекомунікації, страхова справа, а за даними Міністерства праці та соціальної політики України, фахівців у галузі економіки, фінансів, юриспруденції вистачатиме державі на цілих 10 років. Тому у студентів відповідних факультетів можуть виникнути проблеми з працевлаштуванням.

У сучасному світі, якщо є бажання зробити кар’єру, спочатку потрібно визначити сферу діяльності, виходячи зі своїх здібностей, отримати освіту, може, навіть не одну. Ось, наприклад, за кордоном спеціальність “менеджмент” зазвичай вибирають ті, хто вже має базову профільну освіту і потребує підвищення кваліфікації саме як керівника.

За яким принципом робити вибір професії – справа кожної людини, адже у будь-якій роботі необхідне прагнення робити її краще. Тому, вибір має бути обдуманий. Ситуацію на ринку праці за групами, професіями зображено на рис. 1.

На сьогодні в Україні вже відбувається формування конкретних механізмів державного регулювання ринку трудових ресурсів. Визначені кроки тут уже зроблені: створена державна служба зайнятості, розгортається система перепідготовки кадрів, офіційно встановлюються і підвищується прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата. Утім, поки два останніх кроки є в Україні (на відміну від високорозвинених країн із ринковою економікою) лише умовними показниками. Безперечно, що вдосконалення системи освіти в інтересах економічного розвитку має однаковою мірою включати економічні, соціальні аспекти і заохочувати до навчання протягом усього життя [5].

**Кількість зареєстрованих безробітних та кількість вакансій,  
станом на 1 жовтня 2013 року (за групами професій)**



**Рис. 1. Дані про кількість безробітних і вакансій в Україні**

Одним із шляхів, що забезпечують досягнення поставлених цілей, є визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності Міністерства освіти і науки, органів місцевого самоврядування, навчальних закладів. В Україні система оцінювання якості виконання, моніторингу та контролю якості освітніх послуг на основі чітко визначених показників ще не сформована, а та, що застосовується на сьогодні, є частково неефективною. Таким чином, якщо узагальнити основні критерії оцінювання якості освітніх послуг, що використовуються в країні, то їх можна визначити через:

- ресурси, спрямовані на надання освітніх послуг;
- час, який необхідний для удосконалення і реалізації надання якісних послуг;
- відповідне фінансування в освітній галузі;
- співвідношення витрат на підготовку молодих фахівців із кінцевим результатом у вигляді їх працевлаштування;
- здійснення моніторингу для оцінювання того, наскільки результат надання освітніх послуг відповідає встановленим стандартам та очікуванням роботодавців.

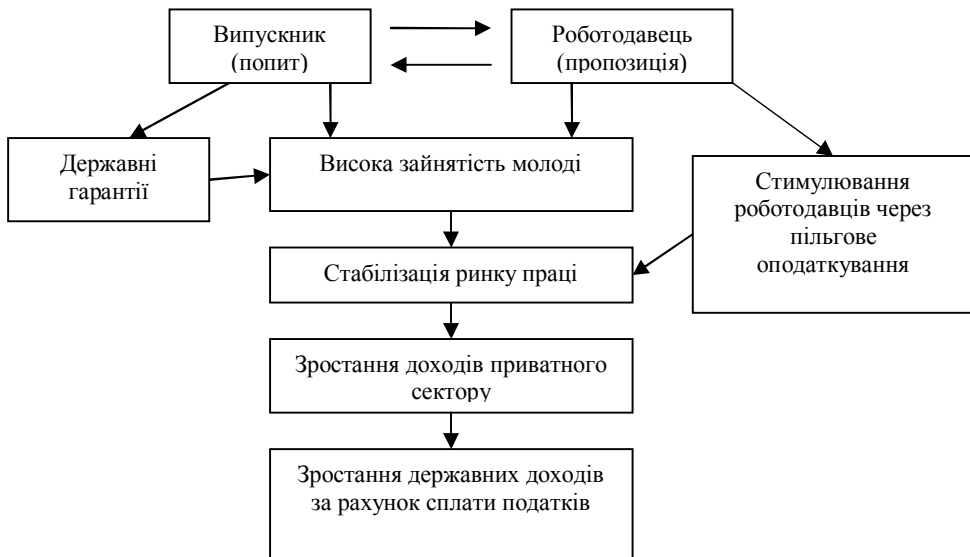
Важливим для України є вивчення досвіду країн, що успішно застосовують подібні підходи. Наприклад, у Великобританії оцінюється система таких індикаторів (показників), зокрема:

1. Індикатори освітнього партнерства, спрямовані на оцінювання того, чи відповідають освітні послуги і їх якість прагненням роботодавців.
2. Індикатори освітньої послуги, спрямовані на оцінювання таких показників, як ефективність і результативність.
3. Індикатори менеджменту, спрямовані на оцінювання стану фінансового забезпечення та механізмів управління процесом надання освітніх послуг [6].

Принципового значення набуває активна політика щодо зайнятості випускників ВНЗ, важливим напрямом якої є удосконалення системи інформування щодо вакансій, передусім створення інтегрованої бази даних про ринок робочої сили, яка б містила інформацію про потребу підприємств у кадрах за професіями та кваліфікаційними розрядами (структура професій, рівень кваліфікації), а також дані про кількість наявних та необхідних робочих місць за категоріями персоналу [7]. Адже, основними вимогами, які диктує ринок праці, на сьогодні є:

- посилення відповідальності за надання навчальними закладами якісних послуг;
- підвищення прозорості діяльності ВНЗ (доступ до широкого кола громадськості оцінки їх результативності).

Дотримання цих вимог збільшить попит на кваліфікованих працівників, а це змінить позицію роботодавців у вигляді кращої пропозиції для випускників ВНЗ (рис. 2).



**Рис. 2. Реалізація взаємозв'язку системи освіти з ринком праці та впливу держави**

Регулювання умов освітньої діяльності у вищій школі здійснюється через державне замовлення, бюджетне фінансування, встановлення нормативного обсягу і цільового призначення витрат бюджетних коштів, надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій на розвиток перспективних напрямів діяльності, проведення виваженої політики кредитування та податкової політики, ліцензування, акредитації тощо. Серед пріоритетних завдань на сьогодні є створення й удосконалення уже існуючих чітких інноваційно спрямованих підходів у галузі освіти:

- теоретичного (стратегія розвитку та законодавче забезпечення);
- методологічного (фундаментальні дослідження і розробка нових підходів до реформування освіти);
- методичного (формування адміністративних, економічно-фінансових механізмів та впровадження інноваційних методів);

– практичного (підготовка кваліфікованого фахівця, співпраця з бізнес-середовищем, контроль за виконання поставлених завдань).

Вирішення ж сукупних проблем на вітчизняному ринку праці, насамперед, пов'язане з забезпеченням працівників відповідного фаху гідною заробітною платою.

Державна політика у сфері заробітної плати – це система принципів, підходів та практичних заходів держави, спрямованих на забезпечення своєчасної, справедливої та гідної оплати праці, передбачає одержання працівником заробітної плати у встановлені законом терміни; виплати заробітної плати в повному обсязі; одержання працівником заробітної плати не нижче встановленого державою мінімального розміру оплати праці; одержання працівником заробітної плати, що забезпечує гідне існування самого працівника і членів його родини [8]. В Україні офіційна оплата праці у багатьох сферах вкрай низька. Серед причин такого стану – неефективна та несправедлива система оподаткування й розподілу доходів. Доцільно зазначити, що рівень заробітних плат дуже тісно пов'язаний не тільки з економічним розвитком країни, але й політичною ситуацією та розвитком суспільства. Окрім того, низький рівень заробітної плати не є стимулом для працівників у досягненні високих кінцевих результатів праці. Водночас, використовуючи дешеву робочу силу, підприємства не зацікавлені підвищувати продуктивність праці та вкладати кошти в оновлення виробничих фондів та освітній розвиток персоналу, а це зумовлює не лише низький рівень продуктивності праці, але і низьку якість продукції та її неконкурентоспроможність. Таким чином, причиною зростання прихованого безробіття і значного зниження платоспроможного попиту населення є низький рівень заробітної плати.

Це призводить до тривалого перебування економіки України у кризовому стані. Отже, надзвичайно актуальним завданням є проведення відповідних реформ і створення ефективного мотиваційного механізму, який ґрунтуватиметься на поєднанні економічних стимулів і соціальних гарантій. Тому ринок праці та система освіти повинні стати найважливішими ланками системи формування трудових ресурсів, що здійснюють повсякденну еволюцію суспільства. Пріоритетними у державній політиці щодо сфери заробітної плати в Україні повинні стати такі напрями:

– забезпечення справедливого співвідношення між оплатою праці результатами діяльності суб'єктів економіки;

– стимулювання зростання реальної заробітної плати з метою поступового скорочення відставання в розмірах заробітної плат із країнами ЄС;

– вирівнювання розмірів заробітної плати між галузями і регіонами, формування їх оптимальних співвідношень відповідно до ефективності праці.

### **Висновки**

Державна політика в напрямі удосконалення системи надання якісних освітніх послуг має передбачати не лише виділення бюджетних коштів. Обов'язковими мають бути програми профорієнтаційного спрямування, удосконалення системи надання освітніх послуг. Основними умовами забезпечення якості освіти повинні стати:

– гнучкість до змін у сфері фахової підготовки фахівців відповідно до тих умов, які диктує ринок праці;

– розробка та реалізація відповідної стратегії з врахуванням інтересів зацікавлених сторін та її моніторинг;

- партнерство з бізнесом та запозичення досвіду інших країн;
- забезпечення фінансовими та матеріально-технічними ресурсами для реалізації стратегії;
- управління процесом забезпечення, покращення та контролю якості, розроблення системи моніторингу щодо надання освітніх послуг.

Аналіз існуючих підходів довів, що подальше дослідження має стосуватися механізмів розробки та впровадження критеріїв оцінювання якості у вітчизняну освітню практику та застосування наукових розробок із зазначеної проблематики.

### **Література**

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.], 2011. — 648 с.
2. Там само. — 648 с.
3. Інвестування української економіки [Текст] : монографія / Аркадій Сухоруков, Сергій Пирожков, Георгій Шестопапов [та ін.] ; Рада нац. безп. і оборони України ; Нац. ін-т пробл. міжнарод. безпеки. — К. : Віпол, 2005. — 440 с.
4. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http:// www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
5. Стефурин С. В. Державне регулювання ринку праці: стан, проблеми, шляхи вирішення [Електронний ресурс] / С. В. Стефурин. — Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/17\\_AND\\_2010/Economics/67878.doc.htm](http://www.rusnauka.com/17_AND_2010/Economics/67878.doc.htm).
6. International Journal of Educational Administration and Policy Studies [Text]. — 2013. — November. — Vol. 4. — № 7. — P. 25.
7. Коленда Н. В. Шляхи підвищення конкурентоспроможності робочої сили / Н. В. Коленда // Економічний форум [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 12.
8. Енциклопедія державного управління... — 648 с.

### **L. Turychak**

#### **LABOUR MARKET OF THE REGION AS A MAIN FACTOR OF DETERMINATION OF NEEDS IN EDUCATIONAL SERVICES**

**The analysis of state regulation of the labour market is carried out. Ways of improvement of the quality educational services providing are considered. The scheme of implementation of the interconnection of education with the labour market is suggested.**

**Key words: government regulation of the labour market, government policy in the field of employment, quality of education, labour market regulation, indicators of evaluating the quality of educational services, career choices, salary.**

УДК 355.02(477)

О. Галько

## МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

**Розкрито сутність доходів бюджетних установ. Досліджено механізм їх формування у Державній прикордонній службі України та внесено пропозиції щодо підвищення ефективності його функціонування.**

**Ключові слова:** доходи бюджетних установ, загальний фонд, спеціальний фонд, механізм формування доходів, фінансове планування, фінансовий контроль.

Специфіка діяльності Державної прикордонної служби України зумовлює велику різноманітність фінансово-економічних відносин і веде до розширення й ускладнення завдань щодо їх фінансового забезпечення. Важливого значення на сучасному етапі набуває проблема удосконалення та адаптації механізму формування доходів Державної прикордонної служби. Вона виникла внаслідок здійснення ринкових перетворень, пошуку подолання кризових явищ в економіці України, розбудови Державної прикордонної служби в умовах подальшого розвитку нашої держави.

Питаннями формування доходів бюджетних установ займаються такі вчені, як: П. Атамас, Р. Джога, Ф. Бугинець, Т. Канєва, В. Лемішовський, Ю. Малярєвський, Л. Панкевич, В. Раєвський та інші. Однак специфіка діяльності Державної прикордонної служби України вимагає додаткового дослідження у цій сфері.

Охорона кордону України, моральний дух особового складу та його соціальний захист значною мірою залежить від механізму формування доходів прикордонного відомства. Тому доцільно визначити його основні критерії та особливості функціонування, а також уточнити визначення окремих понять та термінів.

Доходи Державної прикордонної служби України, як і доходи інших бюджетних установ, поділяють залежно від джерел утворення на доходи загального та спеціального фондів.

Кошти загального фонду бюджету містять обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією видатків на виконання органом Держприкордонслужби основних функцій або розподіл надання кредитів із бюджету за класифікацією кредитування бюджету.

Зауважимо, що, загальний фонд бюджету включає усі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду. Водночас, до спеціального фонду зараховують бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень, враховуючи власні надходження бюджетних установ.

Кошти спеціального фонду бюджету Державної прикордонної служби України містять обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією видатків на здійснення відповідних видатків, згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних

заходів, пов'язаних із виконанням органом Державної прикордонної служби основних функцій, або розподіл надання кредитів з бюджету згідно із законодавством за класифікацією кредитування бюджету.

Звернемо увагу, що передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється лише в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін в установленому порядку.

Зазначимо, що чітке трактування понять “доходи загального фонду” та “доходи спеціального фонду” у бюджетному законодавстві відсутнє, а в економічній літературі існують різні підходи до розуміння цих термінів. Зокрема Л. Панкевич стверджує, що “доходи загального фонду – це державні кошти, що фактично надійшли на рахунок установи із загального фонду відповідного бюджету”, а “доходи спеціального фонду – це спеціальні кошти, інші власні надходження, кошти на виконання окремих доручень, а також інші доходи, отримані установою внаслідок іншої (господарської), крім основної, діяльності, що фактично надійшли на відповідні рахунки установи і зараховуються до спеціального фонду кошторису установи” [1].

Загальне визначення доходів бюджетної установи подає В. Лемішовський, який під цим поняттям розуміє “суми надходжень до бюджетної установи, отримані із загального та спеціального фондів для виконання кошторису доходів і видатків бюджетних установ” [2].

Дещо інший підхід щодо характеристики доходів бюджетної установи використовує Т. Канєва, яка називає їх бюджетними асигнуваннями [3]. На нашу думку, такий підхід до визначення доходів бюджетної установи є дискусійним, оскільки відповідно, до НП(С)БОДС 124 [4], до доходів суб'єктів державного сектора, окрім бюджетних асигнувань, зараховують і доходи від надання послуг (власні надходження: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна) та інше.

Однак у Бюджетному кодексі України затверджено визначення бюджетного асигнування як повноваження розпорядника бюджетних коштів, наданого відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження, тобто бюджетними асигнуваннями називають усі доходи бюджетної установи.

У наказі Голови Адміністрації державної прикордонної служби України № 155 від 28.02.2006 р. [5] зазначено, що бюджетні асигнування визнаються доходом при визнанні понесених витрат, пов'язаних із виконанням суб'єктом державного сектора своїх повноважень, визначених законодавством, або отриманні активу, послуг (робіт) на виконання заходів, не пов'язаних із основною діяльністю.

Вважаємо, що така відмінність у законодавчих, нормативних актах та відомчих наказах і вказівках вносить певні проблеми у практичну діяльність зазначених установ та трактування науковцями і практиками зазначених понять.

На нашу думку, до бюджетних асигнувань потрібно зараховувати всі надходження бюджетних установ. Однак їх необхідно поділити на дві групи, а саме: бюджетні асигнування отримані безпосередньо із державного чи місцевих бюджетів та бюджетні асигнування з інших джерел, враховуючи і власні надходження бюджетних установ та організацій.

Доцільно зауважити, що механізм формування доходів Державної прикордонної служби України є дещо специфічним, оскільки покликаний виконувати, на нашу думку, дві основні функції: фінансового забезпечення охорони державного кордону та регулювання військово-економічних й соціальних процесів. За наявного досвіду фінансове забезпечення прикордонного відомства одночасно виконує функцію регулювання так само, як регулювання може здійснювати функцію фінансового забезпечення. Проте механізм формування доходів охорони кордону має й інші аспекти свого здійснення. Для того, щоб профінансувати відповідні програми, необхідно відпрацювати й законодавчо встановити форми мобілізації ресурсів, створити відповідні централізовані й децентралізовані фонди в адміністрації Державної прикордонної служби України.

Таким чином, механізм формування доходів у прикордонному відомстві загалом – це принципова схема практичного використання військових фінансів в економіці Державної прикордонної служби України, їх впливу на військово-економічні відносини. За допомогою реалізації механізму доходів та видатків здійснюється широкомасштабний розподіл і перерозподіл акумульованих в Адміністрації державної прикордонної служби України фінансових ресурсів.

Зауважимо, що основним джерелом наповнення доходної частини бюджету Державної прикордонної служби України є кошти Державного бюджету України. Фінансування зазначеного відомства здійснюється зверху вниз, як правило, за принципом підлеглості, який полягає у розподіленні конкретних витрат за відповідними розпорядниками бюджетних коштів, що створює можливості їх економнішого та раціональнішого їх використання.

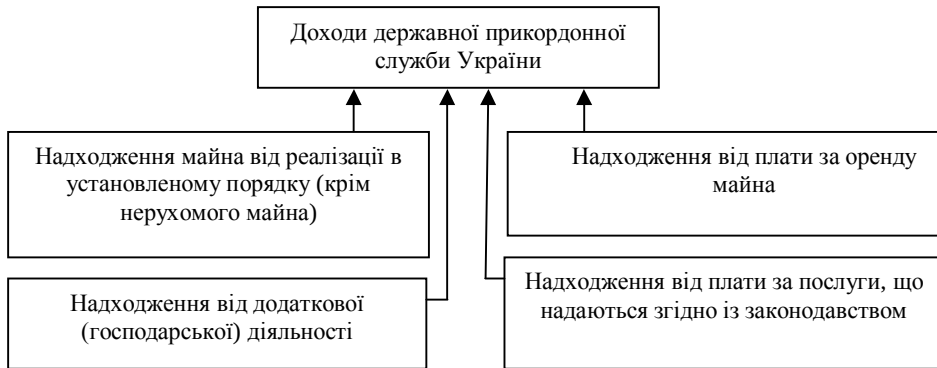
Схематично фінансування Державної прикордонної служби України з державного бюджету представлено на рис. 1.



**Рис. 1. Модель фінансування Державної прикордонної служби України з державного бюджету (побудовано автором)**

Крім коштів із Державного бюджету України, які є доходами загального фонду бюджету, Державна прикордонна служба отримує надходження від виробничої діяльності військових підприємств (військових ремонтних підприємств, будівельно-монтажних організацій, військових сільськогосподарських підприємств) та від господарської та іншої діяльності. Ці кошти зараховують до спеціального

фонду бюджету прикордонного відомства. Механізм формування доходів спеціального фонду бюджету Державної прикордонної служби України представлено на рис. 2.



**Рис. 2. Механізм формування доходів з інших джерел Державної прикордонної служби України (побудовано автором)**

Порядок формування таких надходжень регламентований Бюджетним кодексом України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [6].

Що стосується загального процесу планування в Державній прикордонній службі України, то воно відповідає загальнодержавним вимогам щодо формування бюджетів головних розпорядників бюджетних коштів і здійснюється відповідно до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28.02.2002 р. [7].

Водночас потрібно зауважити, що при прийнятті фінансових рішень у сфері охорони державного кордону передусім враховується обсяг річного бюджету адміністрації Державної прикордонної служби України та напрями використання коштів, затверджених у цьому документі. В ньому знаходять висвітлення як довготермінові пріоритети розвитку охорони кордону так і поточні потреби з фінансування специфічної державної функції – охорони державного кордону. Однак на практиці фінансування окремих видатків відбувається із деяким запізненням, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Потрібно також зазначити, що на ефективність фінансового забезпечення прикордонного відомства в окремих випадках негативно впливає принцип централізації управління військами. За будь-яких умов начальник фінансово-економічного органу повинен виконати наказ свого командира, навіть у випадку його невідповідності встановленому законодавством порядку витрачання коштів. Все це призводить до незаконних витрат коштів або невиправданих втрат, а згодом потребує судово-слідчих дізнань. Про зазначену ситуацію начальник фінансово-економічного органу обов'язково доповідає вищому начальнику з фінансово-економічних питань. На нашу думку, ця єдиноначальність суперечить ст. 60 Конституції України, яка передбачає, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази.

Нині, на жаль, має місце збереження фінансування існуючих бюджетних програм, потреба в яких знижується та збільшення обсягу контрольованих фінансових ресурсів за допомогою торгів і лобіювання інтересів відповідних бізнес-груп через створення нових програм. Фінансові органи, відповідальні за попереднє визначення загального обсягу витрат і розподіл бюджетних коштів по напрямках, через відсутність специфічних галузевих знань, інформаційної асиметрії й при обмеженій політичній владі не здатні достатньою мірою компенсувати негативний вплив відомчої мотивації. Довгострокові рішення по зміні розміру і структури витрат на охорону державного кордону, боргового навантаження й інших фінансових параметрів військового відомства, що впливають на фінансову стабільність і розподіл фінансових ресурсів між основними напрямками витрат, пов'язані з визначенням обсягу фінансування окремих бюджетних програм і детальної структури їхніх витрат. Це призводить до того, що довгострокові цілі і пріоритети виявляються незатребуваними або недостатньо врахованими при розподілі фінансових ресурсів, а виконавці, зокрема і Адміністрація державної прикордонної служби України, позбавленими фінансової гнучкості і мотивації, необхідних для ефективного використання фінансових ресурсів, що дозволяють динамічно перерозподіляти фінансові ресурси відповідно до змін пріоритетів і умов.

З іншого боку, контроль за ефективністю використання фінансових ресурсів традиційно здійснюється за допомогою контролю за окремими операціями й елементами витрат, особливо гостро це відчувається з переходом Адміністрації Державної прикордонної служби України із 1999 р. на казначейське виконання бюджету. Про ефективність витрат робляться висновки по обсягу виділених коштів і точній їхній відповідності детальному бюджетному розпису видатків на рік. За цього кількісний і якісний аспекти результатів витрат залишаються за межами уваги навіть після переходу з 2002 р. на формування бюджету за програмно-цільовим методом. Абсолютне домінування детального річного фінансового плану (бюджету Державної прикордонної служби України) перешкоджає виконанню покладених на Державну прикордонну службу України функцій, специфіка яких вимагає формування довгострокових програм фінансування або, навпаки, оперативного реагування на мінливу ситуацію.

Закінчення 2013 бюджетного року ще раз підкреслило проблеми розподілу річного обсягу бюджетних асигнувань, які здебільшого профінансовані у четвертому кварталі та мають кількісні, часові і цільові обмеження. У результаті отримані кошти витрачаються на незаплановані цілі, установа не може дотриматися плану закупівель, а у деяких випадках витратити бюджетні асигнування взагалі через часові обмеження, які не дозволяють провести процедуру закупівлі.

Вважаємо, що недоліком багатьох систем управління доходами є відсутність механізмів і стимулів, що дозволяють динамічно перерозподіляти фінансові ресурси відповідно до змін пріоритетів і умов.

На нашу думку, використовуючи сучасні моделі систем управління державними фінансами, можна сформулювати основні пропозиції щодо удосконалення механізму формування доходів в Державній прикордонній службі України, а саме:

1. Розширення хронологічних меж фінансового планування шляхом розроблення цілісної фінансової політики в галузі охорони державного кордону, укрупненого середньотермінового планування витрат і оперативного фінансового планування в бюджетних організаціях.

2. Розширення сфери фінансового планування і звітності шляхом обліку всіх аспектів фінансової діяльності підвідомчих військових частин та установ, ресурсів, що залучаються для досягнення визначеної мети.

3. Впровадження оцінювання результативності діяльності підвідомчих військових частин за результатами бюджетного року та за результатами середньо- та довготермінового планування.

4. Запровадження обов'язкової вимоги щодо виділення річного обсягу бюджетних асигнувань, окрім тих, що спрямовані на фінансування видатків, пов'язаних із оплатою праці та іншими соціальними виплатами виключно до 1 грудня поточного року.

Вважаємо, що виконання зазначених пропозицій дозволить підвищити ефективність використання бюджетних коштів та функціонування механізму формування доходів у Державній прикордонній службі України.

### **Література**

1. Панкевич Л. Бухгалтерський облік в бюджетних установах [Текст] / Л. Панкевич, М. Зварич, Р. Бойко [та ін.]. — Львів : Аверс, 2002. — 316 с.

2. Лемішовський, В. І. Бюджетні установи: бухгалтерський облік, оподаткування та звітність [Текст] / В. І. Лемішовський. — Львів : Бухгалтерський центр "Ажур", 2009. — 1459 с.

3. Канєва Т. В. Бухгалтерський облік у бюджетних установах [Текст] / Т. В. Канєва. — К. : Книга, 2004. — 180 с.

4. Про затвердження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України № 1629 від 24.12.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

5. Про затвердження Інструкції про організацію фінансового господарства в органах Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс] : наказ Адміністрації державної прикордонної служби України № 155 від 28.02.2006 р. — Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua/ua>.

6. Бюджетний кодекс України : затверджений Законом України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

7. Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28.02.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

**О. Halko**

### **MECHANISM OF REVENUE FORMATION IN THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE**

**The essence of budgetary institutions revenue is revealed. The mechanism of their formation in the State Border Guard Service of Ukraine is studied and suggestions as to improve its efficiency functioning are made.**

**Key words: revenue of budget institution, general fund, special fund, mechanism of revenue formation, financial planning, financial control.**

УДК 35.071.55(477)+(1–2/–4)

О. Немцінов

## **ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ**

Досліджено проблеми, пов'язані із ймовірним адміністративно-територіальним реформуванням в Україні. Проаналізовано європейські підходи до організації системи територіального управління з точки зору доцільності їх адаптації в умовах очікуваної адміністративно-територіальної реформи в Україні. Акцентовано увагу на розвитку місцевої демократії, соціально-економічній активізації місцевих спільнот та утвердженні місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, територіальне управління, місцеве самоврядування, Центрально-Східна Європа.

Від початку 90-х рр. XX ст. більшість держав Центрально-Східної Європи пройшли процес трансформації системи територіальної організації влади у вигляді децентралізації. Цей процес супроводжувався розвитком місцевої демократії, соціально-економічної активізації місцевих спільнот та утвердження місцевого самоврядування.

На сьогодні європейська модель організації територіального управління відзначається прозорістю, відкритістю, дієвістю, гнучкістю, націленістю на забезпечення інтересів громадян. Завдяки цьому більшість європейських держав відзначається високим рівнем життя населення, забезпечення їх прав та свобод і можливістю вільно реалізовувати власні інтереси та потреби. Україна у цьому відношенні суттєво відстає від своїх європейських сусідів, проте намагається активно впроваджувати в управлінській практиці європейські стандарти врядування, зокрема у питанні утвердження інституту місцевого самоврядування.

Досвід європейських демократичних країн підтверджує, що за умови розвинутого місцевого самоврядування державна влада дійсно стає підконтрольною громадянам, залучення яких до місцевих справ забезпечує перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад. Вважається, що місцеве самоврядування є незамінним елементом громадянського суспільства і сприяє розвитку реальної демократії.

Останнім часом в Україні опубліковано низку наукових досліджень, присвячених питанням організації системи територіального управління та проблематиці реформування адміністративно-територіального устрою. Науково-теоретичною основою праці стали дослідження фахівців у галузі державного управління та місцевого самоврядування: М. Гірняка, М. Долішнього, А. Доценка, О. Кучабського, В. Олуйка, С. Пирожкова, В. Яцуби та інших. Однак комплексного дослідження зарубіжного досвіду реформування системи територіального управління у світлі завдань, які на сьогодні стоять перед Україною, поки що немає, а цілісне уявлення про організацію ефективного територіального управління в умовах демократизації суспільних відносин із опублікованих праць почерпнути складно.

У статті ставимо за мету проаналізувати європейські підходи до організації системи територіального управління з точки зору доцільності їх адаптації в умовах очікуваної адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Одразу ж після здобуття державної незалежності України у 1991 році сформувався європейський вектор геополітичних інтересів Української держави. Важливе значення для євроінтеграції України став її вступ до Ради Європи, що засвідчило прагнення наблизитися до європейських стандартів у різноманітних сферах людського життя. Для України період вступу до Ради Європи тривав 3 роки: тільки у 1995 р. Верховна Рада України ухвалила Закон “Про приєднання до Статуту Ради Європи”. У цьому контексті Україна взяла на себе зобов’язання ратифікувати Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р., що було зроблено Верховною Радою у липні 1997 р. [1].

О. Кучабський пов’язує становлення України як незалежної держави із складними трансформаційними процесами, характерними для більшості посткомуністичних держав Центрально-Східної Європи [2]. Однак відзначає, що ситуація, в якій опинилася Україна, є значно складнішою, оскільки вона паралельно переживає три фази суспільної трансформації. По-перше, відбувається деколонізація управління, система якого потребує реорганізації, відповідно до національних, а не імперських інтересів. По-друге, триває еволюція тоталітарного режиму у демократичний, що забезпечується децентралізацією управління. По-третє, відбувається роздержавлення економіки, що призводить до відмови від директивного управління на користь регулювання та стимулювання.

Вважається, що кожні зміни в управлінській системі повинні бути націлені на реалізацію стратегічних управлінських цілей. За демократичних умов основною причиною адміністративно-територіальних перетворень є прагнення підвищити ефективність територіального управління. Як слушно зазначає А. Доценко, “Метою реформування адміністративно-територіального устрою України є формування принципово нової системи устрою, яка б цілком відповідала новим умовам і завданням соціально-економічного та суспільного розвитку, сприяла б підвищенню ефективності територіального управління країною” [3].

Т. Качмарек у цьому контексті стверджував, що “у витоків адміністративних реформ лежить зростання завдань і водночас зниження ефективності публічного управління, необхідність раціоналізації його структур і формування нових просторових рамок, які відповідатимуть змінам економічним, суспільним, демографічним, технологічним, комунікаційним, а також новопосталим просторово-функціональним утворенням” [4]. Водночас автор застерігає, що реформа адміністративно-територіальної структури є крайнім засобом покращення функціонування органів управління, оскільки пов’язується із значними як матеріальними, так і нематеріальними видатками [5].

Йдеться про необхідність врахування усіх можливих факторів, які впливають на ефективність територіального управління. М. Долішній, зокрема, зазначав, що при формуванні нової мережі адміністративно-територіальних утворень потрібно враховувати економічні, демографічні, етнографічні та соціально-релігійні фактори, а також вимоги національної безпеки та оборони [6]. Провідними вітчизняними науковцями неодноразово наголошувалося на тому, що складність проведення реформи адміністративно-територіального устрою України полягає у тому, що її територія “складається з різних територій з неоднаковою історією адміністративно-територіальних перетворень” [7].

Таким чином, окрім вирішення проблем суто територіального розмежування, ретельного наукового обґрунтування потребують питання доцільності, масштабності та соціально-економічних наслідків передбачуваних перетворень чи їх ігнорування. У цьому контексті слушним можна вважати застереження В. Яцуби такого змісту: “Не факт, що проведення реформи АТУ буде виключно успішним, але факт, що негативні наслідки від її непроведення будуть численні й важкі” [8].

У контексті врахування вітчизняної специфіки та загроз волонтаристського вирішення проблеми територіального управління М. Долішній наполягає, що “Адміністративно-територіальна реформа не може бути впроваджена миттєво, бо в такому випадку буде приречена на провал, що зумовить величезні збитки для держави” [9]. У цьому плані слушним є твердження С. Пирожкова про те, що “Реформу треба проводити поетапно, проте в досить стислий проміжок часу” [10].

Належна наукова обґрунтованість адміністративно-територіальної реформи дає змогу суттєво знизити видатки на її реалізацію, масштаби зниження управлінської ефективності в ході її реалізації та максимізувати зиски від реалізації реформи в стратегічній перспективі. Складність проблеми полягає ще й у відсутності універсальної методології адміністративно-територіального реформування. Як зазначає Я. Гонцяж, “Немає єдиного рецепту як поділити країну на регіони, скільки рівнів державного управління потрібно запровадити та яким має бути їх перелік повноважень” [11].

Однак відсутність належних соціально-економічних передумов для здійснення широкомасштабної реформи загрожує непередбачуваними наслідками. Зокрема, на переконання В. Олуйка, адміністративно-територіальна реформа “не повинна проводитись наспіх, не продумано, оскільки може призвести не тільки до розбалансування і дезорганізації системи державного управління, але й катастрофічного загострення політичної та соціально-економічної кризи” [12]. А за твердженням О. Свергунова, “укрупнення й перекроювання в Україні в умовах безробіття, жаклих доріг та відсутності транспорту неминуче суттєво вплинуть на економічну та соціально-політичну ситуацію” [13].

В усіх державах Центрально-Східної Європи спостерігаються суттєві відмінності в організації системи територіального управління. Водночас існує консенсус у розумінні пріоритетного значення місцевого самоврядування для забезпечення ефективного управління територіями. Самоврядування є основою гарантування демократичності державного управління та інструментом підвищення його ефективності.

Ключовим елементом європейської цивілізації вважають високий рівень самоорганізації населення, що відображається, насамперед, у дієвості самоврядних інститутів. Т. Нагалецький з цього приводу зазначає: “цивілізованим народом правлять не президент, не парламент і не уряд. Цивілізований народ править собою сам через систему самоврядування, а органи центральної влади (законодавчої, виконавчої та судової) повинні захищати це самоврядування від втручання зовнішніх чинників, маючи для цього силові структури та збираючи податки на своє та їхнє утримання. Решта коштів залишається у територіальних громадах для здійснення того ж таки самоврядування” [14].

Згідно з сучасними європейськими підходами, важлива роль у системі територіального управління відводиться жителям конкретних територіальних громад. Як зазначив з цього приводу М. Гірняк, “саме населення повинно стати основним фактором вирішення своїх проблем” [15]. Це не передбачає самоусунення

центральної влади від управління територіальними громадами та регіонами, а забезпечує лише делегування права на здійснення такого управління з одночасним здійсненням контролю за його законністю та надання всебічної допомоги в умовах нездатності органів місцевого самоврядування реалізовувати його власними силами.

Законодавче закріплення інституту територіального самоврядування в Україні зумовлене доцільністю підвищення ефективності територіального управління. Вважається, що розвиток місцевого самоврядування має стати початком адміністративно-територіальної реформи. До того ж, процес утвердження ефективного самоврядування в Україні є далеким від логічного завершення. Основним стримуючим чинником залишається неформованість ефективних місцевих громад як основного суб'єкта самоврядування. Проблемним залишається питання унезалежнення інституту самоврядування від вертикалі виконавчої влади.

Загалом територіальне управління в ЄС, зокрема у низці держав Центрально-Східної Європи, можна розглядати, з одного боку, як механізм втілення народовладдя на місцевому (або останнім часом нерідко також регіональному) рівні, а з іншого – як засіб підвищення ефективності управлінської діяльності (насамперед в обслуговуванні адміністративних потреб громадян) [16].

Європейська хартія місцевого самоврядування чітко визначає інституційний механізм забезпечення права на місцеве самоврядування через формування на місцях відповідних дієздатних автономних органів влади. Необхідність функціонування системи органів місцевого самоврядування обґрунтовується категорією управлінської ефективності: “існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління”. Визначається, що муніципальні функції повинні здійснюватися “переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином” [17].

Сучасний європейський досвід, на думку А. Автомова, свідчить про ключову роль самостійності муніципальних органів влади. У цьому контексті науковець наводить приклад німецької державної доктрини місцевого самоврядування, основою якої є принцип “п’яти суверенітетів громад”, серед яких: фінансовий, організаційний, кадровий суверенітети, суверенітет просторового планування та статутний суверенітет, який полягає у праві приймати акти громад, які мають загальнообов’язкову юридичну силу [18].

На нашу думку, принцип самоврядування треба розуміти ширше, ніж виключно підтримка інституту місцевого самоврядування. Йдеться про весь комплекс територіальних форм соціальної активності громадян: від самоорганізації груп людей за місцем проживання до об’єднань громадян за етнічною та релігійною ознакою. Підтвердженням вагомості принципу самоврядування може слугувати твердження М. Долішнього, що реформу адміністративно-територіального устрою “необхідно починати зі створення повноцінної територіальної основи місцевого самоврядування” [19].

З іншого боку, децентралізуючи територіальне управління, центральна влада повинна, насамперед, на думку О. Кучабського, подбати про умови соціальної активізації, самоорганізації та самоврядування (не лише територіального) населення на місцях [20].

На основі аналізу соціально-економічних перетворень у державах Центрально-Східної Європи можна виділити дві основні тенденції. Перша тенденція полягає у зростанні ролі економічних механізмів управління порівняно з

політичними. Ринкові механізми дають змогу обмежити політичний вплив на економічне життя. Друга тенденція відображає розвиток місцевої демократії у вигляді зростання обсягу владних повноважень самоврядних органів у питаннях місцевого розвитку. Ця тенденція пов'язана з наслідками децентралізації публічної влади, що є характерним для посттоталітарних суспільств. На думку М. Баранського, більшість держав Центрально-Східної Європи створила соціально-політичні системи, які відповідають стандартам західноєвропейської демократичної правової держави та ототожнюють свободу та індивідуальний інтерес з суспільним благом [21].

### **Висновки**

Від початку 90-х рр. XX ст. більшість держав Центрально-Східної Європи пройшли процес трансформації системи територіальної організації влади у вигляді децентралізації. Цей процес супроводжувався розвитком місцевої демократії, соціально-економічної активізації місцевих спільнот та утвердження місцевого самоврядування.

Одним із пріоритетів розвитку Української Держави на сьогодні визначено фундаментальну реформу системи управління. Ключове значення відводиться територіальній складовій реформ. Доцільність реформування системи адміністративно-територіального устрою впливає з системних змін, які пов'язані з трансформацією від тоталітаризму до демократії. Здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні вимагає системної підготовки в науково-методологічному та організаційному аспектах. Для розвитку ефективного територіального управління необхідно, насамперед, сформувати дієздатні самоврядні структури на базовому (низовому) рівні адміністративно-територіальної організації.

Попри спільність у баченні сутності місцевого самоврядування та єдиному політико-правовому підході щодо його організації, кожна держава має право розвивати власну конкретну самоврядну модель. Ця обставина впливає з традицій, історичного минулого, або ж зумовлена функціональною доцільністю. З огляду на це, на сьогодні не існує єдиної універсальної моделі організації місцевого самоврядування, яку можна було б безпосередньо впровадити у вітчизняну практику.

Принципи функціонування місцевого самоврядування на локальному та регіональному рівнях у державах Центрально-Східної Європи здебільшого є придатними для впровадження у вітчизняній практиці. Більшість із них визначені законодавчими актами різного спрямування. Наприклад, конституційні положення, що додатково підтверджує визначальне значення місцевого самоврядування в житті сучасного демократичного суспільства. Характерною рисою нових правових актів щодо територіальної організації влади було намагання юридично визначити та закріпити сутність територіальних громад та регіональних спільнот з метою подальшої передачі їм частини владних повноважень для їх виконання від свого імені і на власну відповідальність. Передана законодавчо органам самоврядування самостійність підлягає судовому захисту, ці органи наділені власними фінансовими засобами та володіють майном. Загалом утвердження в державах Центрально-Східної Європи моделі правової демократичної держави спричинило, з одного боку, формування децентралізованого місцевого самоврядування, а з іншого – громадянського суспільства.

Пріоритетами вітчизняної муніципальної реформи визначено заходи, націлені на забезпечення високої громадянської активності в межах локальних спільнот. Зокрема: реформа житлово-комунального господарства, як шлях до створення широкої мережі об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, державне сприяння впровадженню в життя положень Закону України “Про самоорганізацію населення”, насамперед у сільській місцевості. Доведено доцільність реорганізації системи місцевого самоврядування в містах із районним поділом шляхом формування органів самоорганізації населення в межах мікрорайонів (дільниць). Запропоновано впровадити нову систему управління агломераціями на основі формування допоміжних самоврядних адміністративно-територіальних утворень асоціативного спрямування.

У подальших наукових дослідженнях доцільно зосередитися на конкретних механізмах впровадження основних принципів територіального управління держав Центрально-Східної Європи у практику вітчизняного управління та виділити саме ті принципи, які дають змогу підвищити управлінську ефективність в умовах адміністративно-територіального реформування.

### Література

1. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації / М. Гірняк // Людина і політика. — 2001. — № 3. — С. 139.
2. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : монографія / Олександр Кучабський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 4.
3. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні [Текст] / А. І. Доценко. — К. : РВПС України, 2003. — С. 30.
4. Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich [Tekst] / Tomasz Kaczmarek. — Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. — S. 18.
5. Ibid. — S. 130.
6. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — С. 482.
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування [Текст] / [В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвішин та ін.]. — К. : [б. в.], 2008. — С. 249.
8. Там само. — С. 239.
9. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети... — С. 494.
10. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України [Текст]. — 2005. — № 7. — С. 14.
11. Гонціаж Я. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (30 травня 2000 р., м. Київ). — Вип. 2. Ч. І: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К. : [б. в.], 2000. — С. 71.

12. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність [Текст] / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк ; за заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянюка. — Хмельницький : [б. в.], 2005. — С. 322.
13. Свергунов О. Специфіка формування прозорої політики влади в контексті розвитку регіонів / О. Свергунов // Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку [Текст] / за заг. ред. Ю. Тищенко ; Український незалежний центр політичних досліджень. — К. : [б. в.], 2006. — С. 265.
14. Нагалецький Т. Україна: вибір моделі розвитку самоврядування / Т. Нагалецький // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні [Текст]. — К. : Україна, 2001. — С. 72.
15. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації / М. Гірняк // Людина і політика [Текст]. — 2001. — №3. — С. 141.
16. Кубай Т. Є. Муніципальне управління в країнах Європейського Союзу: досвід для України / Т. Є. Кубай // Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (4 квітня 2013 р.). — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 128.
17. Європейська Хартія “Про місцеве самоврядування” : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 90—94.
18. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учеб.] / А. С. Автономов. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — С. 320.
19. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети... — С. 104.
20. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення... — С. 67.
21. Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej [Tekst] / red. : Marek Barański. — Toruń-Katowice : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009. — S. 9.

**O. Nemchinov**

#### **THE TASK OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE IN CONTEXT OF EUROPEAN APPROACHES TO MANAGEMENT EFFECTIVENESS**

**The article deals with problems related to the likely administrative-territorial reform in Ukraine . Analysis of European approaches to the organization of territorial administration in terms of feasibility of adaptation in terms of the expected administrative territorial reform in Ukraine . Attention is focused on the development of local democracy, social and economic revitalization of local communities and the establishment of local self-government.**

**Keywords:** administrative divisions, territorial administration, local government, Central and Eastern Europe.

УДК 351.85:791.43

С. Слєпак

## МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КІНЕМАТОГРАФІЇ

Розглянуто командно-адміністративну (радянську) та ринкову (американську та європейську) моделі державного управління в сфері кінематографії. На прикладі країн Франції, Люксембургу, Бельгії з'ясовано особливості державної підтримки національного кіно шляхом пільгового кредитування, залучення інвестицій венчурного капіталу, залучення приватного капіталу аудіовізуального сектора.

**Ключові слова:** державне управління, кінематографія, венчурний капітал, інвестиційні фонди, “новий публічний менеджмент”.

Дослідження моделей державного управління у сфері кіно, які проводилися в різних країнах, надають можливість порівняти основні параметри вітчизняних та закордонних органів влади, дозволяє з'ясувати причини відставання української кінематографії та визначити шляхи наближення державного управління цією галуззю в Україні до кращих світових зразків. Однак ця актуальна проблема досі залишалась поза інтересами науки державного управління.

Мета статті – охарактеризувати моделі державного управління у кінематографічному секторі, з'ясувати переваги та недоліки кожної із них.

За визначенням Ю. Баришнікова, під моделлю управління розуміється теоретично вибудована цілісна сукупність уявлень про те, як виглядає (чи як має виглядати) система управління, які її структура і принципи функціонування, як вона взаємодіє з різноманітними суб'єктами, як адаптується до змін у зовнішньому середовищі тощо. Вона включає в себе базові принципи управління, стратегічне бачення, цільові установки і завдання, цінності, структуру і порядок взаємодії її елементів, організаційну культуру тощо [1].

Не вдаючись до класифікацій основних світових моделей державного управління, які наведено у статті В. Бережного [2], зупинимось на тих, які будуть властиві державному управлінню у сфері кінематографії. Згідно з основними критеріями класифікації, у контексті нашого дослідження можна виділити такі моделі управління:

а) за видом переважної власності на засоби виробництва (капіталістична, соціалістична, корпоративна);

б) за ступенем ринкового впливу на економіку (ринкова ліберальна, ринкова з елементами державного регулювання, соціальна ринкова, модель державного управління з розвиненими ринковими відносинами, модель централізованого планового управління з елементами ринку);

в) за типом реалізації владних повноважень (авторитарна, демократична);

г) за місцем і значенням людини в системі управління;

д) за відношенням до змін у зовнішньому і внутрішньому середовищі (статична, або традиційна, консервативна; ситуаційна; адаптивна, або випереджаюча, інноваційна; динамічна, або прогнозна, ймовірна, модель розвитку).

У світі сформувалось три системи кіновиробництва: 1) радянська кінематографія, яка розвивалась в умовах командно-адміністративної моделі

управління; 2) модель приватного кіновиробництва, характерна для США; 3) європейська модель, де кіно цінується не лише як бізнес, але також як культурне надбання, і тому має державну підтримку.

Радянська модель державного управління кінематографією була соціалістичною за видом власності на засоби виробництва, тобто кіностудії, фільмосховища, технічне обладнання тощо вважались власністю держави, а кінематографія вважалась надбанням усього радянського народу. Вона була авторитарною за типом реалізації органами державної влади владних повноважень і з 1986 р. на етапі “перебудови” набула рис демократичної. За відношенням до змін у зовнішньому і внутрішньому середовищі радянська модель державного управління кінематографією була планова, випереджаюча, інноваційна. Місце людини у системі управління визначалось її розташуванням у драбині бюрократичної ієрархії, “коліщатком” і “гвинтиком” єдиної системи, механізми якої всеціло спрямовані на виконання планових завдань. Ринкові механізми державного управління не задіяні.

Досліджуючи особливості державного управління командною плановою економікою, А. Суліван і С. Шефрін відзначають, що при такому управлінні головні економічні питання, зокрема виробництва та споживання товарів та послуг вирішує певний центральний орган, який спершу визначає, що і скільки виробляти, й неодмінно контролює виконання своїх розпоряджень [3]. Центральнo-керована система характеризується монополією державної власності, розпорядником якої є державний апарат; відсутністю вільних товарно-грошових відносин; концентрацією в руках єдиного політичного й економічного центру усіх важелів впливу на господарську діяльність підприємств. За визначенням Д. Мейєра, при такій системі державного управління всі рішення стосовно розподілу ресурсів та виробництва також ухвалюються державою [4]. У такому контексті під контролем держави перебуває й галузь кінематографії. Органи планування вирішують питання щодо фінансування, змісту, обсягу фільму та скеровують кіностудії на виробництво цієї продукції. За умов командної економіки існують досить жорсткі обмеження рівнів заробітної платні, пенсій, тривалості відпусток працюючим тощо. Центр визначає обсяги розподілу за районами вироблених товарів, а також встановлює ціни на них.

Ключовим внеском в інтерпретацію зрілої форми державного управління радянського соціалізму є збірник статей П. Боейтка, у яких автор піддає критиці інтерпретацію міфу щодо позитивних якостей планових механізмів. Він трактує соціалістичну загальнодержавну власність як монополію диктатора, який свідомо передає монополію в оренду чиновникам нижчого рівня (наприклад, у нашому контексті міністрам культури чи керівникам Держкіно). Своєю чергою ці чиновники починають ренту у формі політичних послуг, хабарів, або можливості отримати ресурси з інших монополістів-чиновників. Однак, на нашу думку, оскільки з допомогою кіно задіявались інформаційні механізми державного управління, то тут корупція була якнайменшою і проблема полягала у застосуванні ідеологічних механізмів (відповідність суб'єктів кінематографії принципам марксистсько-ленінської ідеології).

Можна погодитись із думкою О. Бертеля, що командно-адміністративна система завдяки централізації політичної й економічної влади дуже ефективна в екстремальних умовах громадського життя (війни, епідемії, природні катаклізми величезної руйнівної сили). Вона здатна була сформувати потужну радянську кінематографію. Але вона придушує творчу ініціативу, робить незахищеною режисера чи актора перед свавіллям чиновника. Тому за нормальних умов вона

втрачає життєздатність, рано чи пізно потрапляючи до смуги системної кризи. Криза переборюється протягом тривалого часу на основі повернення до відкритої економіки [5].

Проте Ю. Дубровін вважає, що у багатьох країнах бюрократична модель повністю або частково, номінально чи реально, збереглася [6]. Планові моделі управління кінематографією існують в таких країнах, як Куба, Лівія, Саудівська Аравія, Іран, Північна Корея та М'янма [7]. До м'якіших різновидів планування в командних економіках належить індикативне планування, коли держава застосовує "вплив, субсидії, дотації та оподаткування, але не вказує що робити" [8]. За визначенням Д. Барклея, такі різновиди державного управління інколи називають "планованими ринковими економіками" [9].

На відміну від СРСР, де кінематографія розглядалася засобом масового ідеологічного впливу марксистсько-ленінської ідеології, у США і Західній Європі кінематографія розглядається як галузь економіки і успіх її кінопродукції залежить від ринкових відносин. Зауважимо, що саме такі механізми здатні охоплювати практично всі сфери життєдіяльності суспільства, хоча і не з однаковою інтенсивністю. Зовні хаотичний рух кінотоварів і послуг, робочої сили і капіталів підпорядкований "залізним" законам ринкового господарства. Економічні процеси на мікро- і на макрорівнях піддаються внутрішньому впливу (через співвідношення попиту та пропозиції) та зовнішньому (регулююча роль держави через договірні механізми).

В основі відкритої економіки йдеться про формування договірної, ринкової системи, у якій виділяються три головних блоки, на яких ґрунтується система: 1) свобода вибору і свобода підприємництва; 2) конкуренція і вільне ціноутворення; 3) право власності.

Державне управління кінематографією у контексті ринкової економіки може розглядатись як проектний менеджмент, пов'язаний із розвитком державних і приватних капіталовкладень і адекватністю прийнятих державних рішень. Основна сутність механізмів державного регулювання спрямована на забезпечення двох основних принципів:

1. Забезпечення єдиної точки відповідальності за успіх кінопроекту, оскільки підзвітну державі керівну особу потрібно забезпечити достатніми повноваженнями прийняття рішень, необхідних для забезпечення цього успіху. Тому у проектному менеджменті кіноіндустрії в умовах ринкових відносин відповідальна організаційна роль державного чиновника і творча роль режисера кінокартини замінюється координуючою роллю кінопродюсера.

2. Стандартизація правил обслуговування власності тих чи інших зацікавлених груп. Оскільки в ринковій економіці держава не є єдиним джерелом фінансування виробництва фільму, витрати покриваються за рахунок бенефіціарів, що прагнуть отримати частку прибутку від продажу фільму на ринку.

Ринкові механізми державного управління задіяні як у американській, так і європейській моделі кінематографії, але вони суттєво відрізняються одна від одної за своїм змістом.

У американській моделі структура організації менеджменту кінематографічним сектором розглядається по аналогії із структурою організації бізнесу. Відповідно до громадян ставляться як до споживачів кінематографічних послуг, а до виробництва фільмів – як до бізнес-індустрії. Мотивація і оцінка діяльності державних службовців також здійснюється по аналогії з відповідними

операціями на ринку. Російські вчені Л. Сморгунів, А. Альгін, І. Баригін зауважують, що при такому підході і державне управління стає підприємницьким. Відбувається поступове зниження ролі управлінського контролю одночасно з удосконаленням звітності, моніторингу і механізмів відповідальності. Новий публічний менеджмент перетворює великі бюрократичні структури в напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем рухливості, конкурентною здібністю і схильністю ухвалювати ризиковані рішення. У цьому контексті система органів влади розглядається не як виконавець вироблених рішень, а як учасник ухвалення рішень і пошуку ефективних моделей їх [10].

Управління кіноіндустрією у США здійснюється через крупні корпорації: Walt Disney Productions (Walt Disney Company, The Walt Disney Company), 20<sup>th</sup> Century Fox, Warner Brothers, Miramax Films (Miramax), Paramount Pictures, Troma Entertainment, Touchstone Pictures, Universal Pictures (Universal Studios), Carolco Pictures, New Line Cinema, Columbia Pictures, Sony Pictures, Cloud Ten Pictures, Metro-Goldwyn-Mayer (Metro Goldwyn Mayer, MGM), Dreamworks Studios. Структура управління визначає розподіл прав і обов'язків між різними учасниками корпорації (наприклад, ради директорів, менеджерів, акціонерів, кредиторів, аудиторів, регулюючих органів та інших зацікавлених сторін) і встановлює правила і процедури прийняття рішень у корпоративних справах. Управління визначає рамки, в яких корпорації організують і реалізують свої цілі, відображаючи контексти соціального, регуляторного та ринкового середовища. У такому контексті завданням державного управління є вирівнювання інтересів між зацікавленими сторонами. Реалізація цього завдання забезпечується через управлінські механізми контролю за діями, політикою та рішеннями корпорацій. Тому при корпоративному управлінні держава застосовує правові механізми і "обґрунтовані підходи", за якими діяльність корпорацій та їхніх менеджерів і директорів спрямовується і контролюється з метою пом'якшення конфліктів інтересів між зацікавленими сторонами (у кіноіндустрії ними є продюсери, кредитори, акціонери, постачальники необхідних для виробництва фільму товарів тощо), а також з метою пом'якшення ризиків, які можуть впливати із проступків співробітників компанії [11]. Державні органи влади також використовують інструменти незалежної перевірки і фінансової підзвітності ради директорів і менеджерів, щоб гарантувати, що всі інвестори мають доступ до ясної, фактичної інформації [12].

Така модель напрощуд продуктивна і домінуюча на сьогодні у світі. Кількість фільмів, які виробляються у США, становить на сьогодні майже 600 назв у рік. Загалом воно залежить не від наявності сценарію і готовності творчих кадрів, а від економічної кон'юнктури в країні, змін процентних ставок і наявного кредиту. Ситуація у кіно контролюється в США телеканалами, найбільшими виробниками домашнього відео, комп'ютерних ігор, музичних записів, супутніх товарів. Синергетика цих взаємопов'язаних галузей і живить Голлівуд, про що багато міркують і пишуть американські аналітики.

Голлівудська кінопродукція в середньому в рік виробляє понад 25 картин вартістю від 100 до 200 млн дол. Як зауважує виконавчий директор Фонду кіно С. Толстиков, об'єм прямих інвестицій в американське кіно становить приблизно 6 – 7 млрд дол. у рік, тоді як у французького кіно – 1,5 млрд дол., а загальний бюджет російського кіно становить 250 млн дол. [13].

Домінування транснаціональної Голлівудської кінопродукції на європейських ринках і труднощі конкуренції з нею переважно через об'єм виробничих

потужностей (зокрема креативних), швидкий спосіб постачання на світові ринки і специфіку кінопродукції, яка є передусім видовищним атракціоном, спонукає європейські країни поєднувати із ринковими механізмами також і адміністративні механізми державної підтримки кінематографу. У 1995 р. дефіцит торгового балансу в аудіовізуальному секторі ЄС був оцінений у 6,3 млрд дол. 56% прибутків від загальної виручки платного ТБ у Європі забирали канали американського телебачення Disney, CanalSatellite, Digital, які транслюються через кабель або супутник. Труднощі європейської кінематографії полягали у тому, що на ринку ЄС домінували дрібні, не інтегровані у кіноринок компанії, які нерідко не випускали жодного художнього фільму у рік.

Доцільно зауважити, що європейська модель державного управління кінематографією сформувалася у світлі теорій М. Вебера і В. Вільсона, що, окрім використання ринкових механізмів, передбачала бюрократичну систему управління, в межах якої відбувалося розмежування адміністративної і політичної сфер. Вона використовує традиційні бюрократичні важелі. Як зауважує Ю. Дубровін, ця модель передбачає чіткий розподіл праці чиновників, високий рівень їх професіоналізму і компетентності, сувору ієрархію рівнів управління, при якій кожен нижчий рівень контролюється вищестоящим і підкоряється йому, наявність системи формально зафіксованих правил і процедур, документів (“справ”), які разом із службовцями та матеріальними засобами утворюють “бюро” [14].

Г. Одінцов, В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова вважають, що, починаючи з 80-х рр. XX ст. у європейських країнах впроваджується “новий публічний менеджмент” (New public management), в рамках якого створюються та застосовуються нові управлінські підходи та концепції “пост-бюрократичної парадигми”, “публічного менеджеризму”, “ринкового державного управління” тощо [15]. Вважається, що, з погляду на управління, немає істотних відмінностей між публічним і приватним секторами, а отже, публічними і приватними організаціями можна керувати приблизно однаково. Загалом, серед основних компонентів нового публічного менеджменту виокремлюють: практичність і професійність; чіткі стандарти і показники діяльності; прозоре бюджетування; акцент на більшій дисципліні та ощадливості у використанні ресурсів; застосування нових форм корпоративного управління; дезагрегацію одиниць у державному секторі (розподілення “монолітних” організацій традиційної бюрократії на окремі агенції та підрозділи); децентралізацію; організаційний розвиток і навчання; чіткий організаційний та фінансовий розподіл між визначенням необхідності у публічних послугах і фактичним наданням таких послуг; посилення конкуренції в публічному секторі; застосування в публічному управлінні стилів та методів приватного сектора; більш широке використання PR-технік; орієнтацію на клієнта; акцент на якість тощо [16].

Однак, використовуючи нові концепції в державному управлінні кінематографії, європейські країни вимушені надавати державну підтримку кіно через його неконкурентність із голлівудською продукцією.

Існуюча у західноєвропейських країнах система державного управління кінематографією, за якої підтримка виробництва кіно відбувається через тарифні регуляторні механізми, може подолати відсутність достатніх для виробництва художніх фільмів ресурсів шляхом:

- залучення і мобілізації приватного капіталу аудіовізуального сектора через забирання частини їхніх податків;
- звільнення деяких корпорацій від сплати податків;

- відрахування на виробництво фільму частини податку від доходів для фізичних осіб;
- продаж акцій на фільм фізичним та юридичним особам із метою отримання ними процентів після виходу фільму на екрани (за цього підписки на партнерство не обкладається податком на прибуток і не береться до відрахування);
- пільговий кредит (відтермінування) щодо деяких видів кіновиробництва;
- залучення у виробництво аудіовізуальних творів інвестицій венчурного капіталу.

До венчурного капіталу належать гроші інвестиційних фондів чи фірм, що спеціалізуються на фінансуванні росту молодих компаній, звичайно за винагороду у формі доходу на акціонерний капітал. Цей вид капіталу може надаватися заможними інвесторами, контрольованими банками й іншими корпораціями, організованими як інвестиційні компанії малого бізнесу, що поєднують інвестиції у венчурні фонди чи товариства венчурного капіталу з обмеженою відповідальністю. Фінансування венчурних капіталовкладень здійснюється також за допомогою одержання позик в інших приватних фондах, якими традиційні фінансові установи не можуть і не хочуть ризикувати. Деякі джерела інвестування венчурного капіталу залучаються на визначених етапах підприємництва, таких як фінансування початкової стадії, фази першого і другого циклу чи стадія розвитку компанії безпосередньо попередньому публічному продажу акцій (мезонінне фінансування). Венчурні інвестиції містять високий ступінь ризику, але одночасно обіцяють гарні перспективи високих прибутків у формі роялті, привілейованих акцій, росту вартості акціонерного капіталу тощо [17].

За діючою в Люксембурзі системою фінансування аудіовізуальної продукції відбувається надання компаніям і особам, які задіяні у роботах над створенням фільму, статусу “бенефіціарів”\*, які мають право резидентів і володіють повністю оподатковуваним капіталом [18]. Такі компанії повинні мати стабільні та стійкі адміністративні структури, досконалі системи бухгалтерського обліку і процедури внутрішнього контролю. Акціонери або партнери, а також члени органів управління, мають довести свою моральність і чесність, а виконавчі керівники повинні довести свою кваліфікацію. Адміністрування бенефіціарної схеми Люксембургу забезпечується Національним фондом підтримки аудіовізуальної продукції (Filmfund). Це громадська установа, що відповідає за підтримку фінансових механізмів у національному законодавстві, виробництво і розповсюдження творів [19].

У Франції складна, але дуже збалансована модель підтримки кіно, при якій кінематографію підтримують супутні йому галузі. Зокрема 10,8% від кожного проданого квитка, кожного показаного фільму йде до фонду підтримки кіно. До того ж законодавством закріплено, що у фінансуванні кіно бере участь телебачення, яке приносить до бюджету 30% інвестицій. Окрім того, існують податкові пільги і

---

\* Зазвичай, під поняттям бенефіціарів (від фр. *benefice* – прибуток, користь) розуміють осіб, що отримують прибуток від своєї власності, яку передано в довірче користування другій особі, юридичній чи фізичній (оренда, винайм), або від використання власності третіми особами (наприклад, коли акціонер передає акції в користування брокеру, з метою отримання максимального прибутку (дивіденда). Бенефіціаром є також особа, на користь якої банк-емітент відкриває документарний акредитив. Переважно бенефіціаром є експортер, продавець товарів чи послуг, які є предметом міжнародної угоди купівлі-продажу.

преференції. Що ж стосується розмірів державної підтримки вітчизняного кіно, враховуючи стан галузі, то тенденції її зростання учасниками ринку оцінюються як значні [20]. Державне управління Франції у сфері кіно здійснюється через Національний центр кінематографії (CNC) [21]. Окрім того, для згаданих механізмів державного регулювання у Франції створено спеціальну компанію для фінансування кіно та аудіовізуальні Soficas, що відіграє роль посередника, збирає і акумулює кошти для інвестування кінематографічної або аудіовізуальної продукції. Оплата здійснюється готівкою у формі угоди про партнерство із Soficas. Окрім того встановлюються податкові пільги для великих платників податків, якщо вони інвестують проекти фільмів (у межах 25% цих доходів) [22]. Soficas має право майбутніх доходів від використання творів кіно, але віддача від інвестиції є дуже ризикованою, оскільки це повністю залежить від успіху фільму. На нашу думку, саме такий фінансовий механізм усуває можливості надання переваг “слабкішому” проекту фільму, що має місце у країнах, де такий механізм регулювання відсутній [23].

У Бельгії держава стимулює кіноіндустрію через систему податкових пільг у формі податкового відрахування, що надається інвестору. Можливі два типи підтримки: шляхом кредитування; шляхом придбання прав на виробництво та експлуатацію аудіовізуального твору. Звільнення від податку не може перевищувати для кожної компанії, що бере участь у фінансуванні, 50% прибутку податкового року, або 750 000 євро. Тут податковий притулок дозволяє звільнення, аж до 150% від коштів, що виділяються компанією-резидентом на виконанні рамкову угоду про виробництво аудіовізуальних робіт. Але взамін існує низка державних вимог до виробника. Зокрема роботи повинні бути схвалені компетентними державними органами та органами Європейського Союзу [24].

Низка державноуправлінських заходів здійснюється органами влади з метою протидії у кінематографічному секторі корупційним діям, нерентабельному використанню коштів тощо. Так, у Франції з метою усунення корупції здійснено тарифікацію вартості фільму, відповідно до конкретних умов зйомки, тривалості і вартості виробництва, залежно від жанру, до якого вони належать, зокрема:

- аудіовізуальна фантастика повинна тривати не менше 45 хв. і вартість виробництва має становити не менше 5000 євро за хв.;

- фільми, спрямовані на молодіжну аудиторію – тривалістю не менше 45 хв. і вартістю вироблення від 3000 євро за хв.;

- документальні аудіовізуальні твори – тривалістю не менше 24 хв. і вартість їх виробництва – не менше 2333 євро за хв.;

- анімовані аудіовізуальні твори – від 24 хв. і становлять 3000 євро на хв. [25].

Аналізуючи відмінності європейської системи кінематографії від американської, М. Форман вдається до художнього прийому: “... У Європі, [кіновиробництво] все одно, що в зоопарку – Вас тримають у клітці, але ви маєте дах над головою і хтось годує вас кожен день, а в США, це джунглі – ви вправі летіти, куди хочете, але кожен намагається вбити вас” [26].

Отже, як свідчить світовий досвід, передові позиції в розвитку кіноіндустрії займають ті держави, в яких створені належні правові, організаційні, фінансові та технологічні умови, що активно використовуються для розвитку національного кіновиробництва, розбудови кіномережі, забезпечення доступу глядачів до споживання національних мистецьких вартостей. У європейських країнах та Росії розвинута кіноіндустрія сприяє зростанню кількості вироблюваних фільмів,

збільшенню їх присутності в інформаційному просторі, зростанню валових надходжень від кінопоказів. Зокрема, законодавством Росії, Польщі, Франції, Німеччини, Італії, Іспанії та багатьох інших країн передбачені такі форми протекціонізму: бюджетна дотація виробництва фільмів та збереження спадщини, субсидування кіновиробничих компаній із метою стимулювання розвитку національного кіно (Іспанія), дотація, державна фінансова підтримка та податкові пільги при створенні національного фільму (Росія, Франція, Німеччина), спеціальний додатковий податок з прибутків, отриманих від продажу квитків, обов'язкові збори та оподаткування діяльності телевізійних каналів, які складають прибутки телевізійних підприємств (Франція) на підтримку кіновиробництва.

### Література

1. Барышников Ю. Н. Модели управления [Электронный ресурс] / Ю. Н. Барышников. — Режим доступа : <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/12.php>.
2. Бережний В. О. Основні світові моделі державного управління [Електронний ресурс] / В. О. Бережний. — Режим доступа : [www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/.../02.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/.../02.pdf).
3. Sullivan A. Economics: Principle sinaction [Text] / A. Sullivan, St. Sheffrin. — New Jersey : Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, 2003. — P. 1—48.
4. Myers D. Construction Economics [Text] / D. Myers. — N.-Y. : Spon Press, 2004. — 283 p.
5. Bertell O. Market Socialism: The Debate Among Socialists [Text] / O. Bertell. — Routledge, 1997. — 324 p.
6. Дубровин Ю. И. Основные направления современных административно-государственных реформ в Германии / Ю. И. Дубровин // Философия образования [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 105—112.
7. Brabant J. M. The Planned Economies and International Economic Organizations [Text] / J. M. Brabant. — Cambridge : Cambridge University Press, 1991. — 87 p.
8. Nove A. Planned Economy / A. Nove // The New Palgrave: A Dictionary of Economics [Text] / A. Nove. — 1987. — V. 3. — P. 879.
9. Barkley J. Comparative Economics in Transforming World Economy / J. Barkley // MIT-Press [Text]. — 2003. — 23 Dec. — P. 1—68.
10. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / [Л. В. Сморгун, А. П. Алыгин, И. Н. Барыгин и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : Российская политическая энциклопедия, 2006. — 384 с.
11. Clarke T. International Corporate Governance [Text] / T. Clarke. — London ; N.-Y. : Routledge, 2007. — 324 p.
12. Cadbury A. Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance [Text] / Cadbury A. — London : [s. n.], 1992, Sections 3.2, 3.3, 4.33, 4.51 and 7.4.
13. Толстиков С. Государственная поддержка кинематографа [Электронный ресурс] / С. Толстиков. — Режим доступа : <http://www.proficinema.ru/questions-problems/articles/detail.php?ID=133789>.

14. Дубровин Ю. И. Основные направления современных административно-государственных реформ в Германии... — С. 105—112.

15. Теорія та історія державного управління [Текст] : навч. посіб. / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова [та ін.]. — К. : Професіонал, 2008. — 288 с.

16. Vienažindien M. New Public Management: Theoretical and Practical Aspects / M. Vienažindiene // Engineering Economics [Text]. — 2007. — № 5 (55). — P. 44—50.

17. Шевченко О. М. Венчурний капітал – основа механізму фінансування національних інноваційних процесів / О. М. Шевченко // Інноваційна економіка [Електронний ресурс]. — 2012. — № 4. — Режим доступу : [http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/inek/2012\\_4/52.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/inek/2012_4/52.pdf).

18. Толковый словарь [Текст]. — 2-е изд. — М. : ИНФРА-М ; Весь Мир, 2000. — С. 15.

19. Film fund Luxembourg [Electronic resource]. — Access mode : <http://en.lu>.

20. Толстиков С. Государственная поддержка кинематографа...

21. Georgieva T. Mesures fiscales desoutien à l'industrie du cinéma et del'audio visuel en France, au Luxembourg et en Belgique / T. Georgieva // European Audiovisual Observatory [Electronic resource]. — 2006. — Access mode : [http://www.obs.coe.int/online\\_publication/expert/taxsupport2006.pdf](http://www.obs.coe.int/online_publication/expert/taxsupport2006.pdf).

22. Ibid.

23. Ibid.

24. Ibid.

25. Ibid.

26. Forman M. Die deutsche Filmförderung, Konstanz [Text] / M. Forman. — [S. p. : s. n.], 2008. — 183 p.

**S. Slyepak**

## **MODELS OF GOVERNANCE IN THE SECTOR FILM**

**We consider the command-administrative (Soviet) and market (American and European) model of public administration in the field of cinematography. On the example of France, Luxembourg, Belgium out specifics of state support national cinema through concessional ending, investment attraction of venture capital, private capital audiovisual sector.**

**Key words: public administration, Film, venture capital funds, “new public management”.**

УДК 35:321(477)+(1-4)

В. Толкованов

## РОЗВИТОК І ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглянуто актуальні питання розвитку інструментів політики державного управління. На засадах аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду підготовлено рекомендації щодо використання згаданих інструментів у контексті реалізації адміністративної реформи в Україні.

**Ключові слова:** інструменти, державне управління, адміністративна реформа, політика державного управління, європейська інтеграція.

На сьогодні Україна постає перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної адміністративної реформи. Безперечно, успіх цієї реформи багато в чому залежить від впровадження нових, більш ефективних інструментів розвитку в державному управлінні. Все це обумовлює необхідність більш детального вивчення кращих вітчизняних та міжнародних практик, досвіду міжнародних організацій з цього питання з метою вироблення відповідних рекомендацій для України.

За останні роки науковому вивченню проблем розробки та впровадження інструментів політики державного управління почала приділятися значна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, що досліджували різні аспекти цієї проблематики, потрібно виділити О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Г. Бребана, Р. Герцога, А. Гука, К. Деві, А. Делькампа, В. Кампо, М. Канадець, В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбіду, М. Марку, Н. Мікулу, О. Молодцова, Т. Пахомову, Д. Попеску, М. Пухтинського, О. Руденко, А. Ткачука. Одночасно на сьогодні є доцільним вивчити більш ґрунтовно та узагальнити кращі міжнародні та вітчизняні практики, досвід міжнародних організацій із цього питання, а також підготувати відповідні рекомендації для України в умовах реалізації адміністративної реформи.

Метою статті є аналіз актуальних питань вироблення та впровадження інструментів політики державного управління, зокрема в умовах реалізації політики європейської інтеграції та імплементації адміністративної реформи в Україні.

Одним із пріоритетних завдань адміністративної реформи в Україні має стати розвиток інструментів державного управління.

Під інструментами державного управління розуміються засоби практичної реалізації управлінського рішення. Серед інструментів державного управління виокремлюють дві підгрупи: загальні (універсальні) і локальні. Загальні інструменти управління – це чинні, закріплені в правових актах норми і правила управлінської діяльності, які мають форму законів, статутів, інструкцій, обмежень тощо.

Локальні інструменти управління мають частковий вияв, підсилюючи виконання більш вагомого управлінського рішення, і можуть набувати форми постанов, наказів, розпоряджень, угод, контрактів, нарад тощо. Стосовно до управлінського рішення інструменти вторинні; залежно від контексту можуть

розглядатися як самостійні керуючі дії, що використовуються для виконання інших управлінських рішень. Наприклад, встановлені державою правила реєстрації актів громадянського стану правомірно розглядати як керуючий вплив держави на учасників суспільних відносин. Запис акта громадянського стану конкретного громадянина є інструментом реалізації управлінського рішення.

Поняття “інструменти державного управління” не набуло належного висвітлення в науці державного управління, тому поки ще не існує їх визнаної класифікації. Водночас як критерії певної класифікації деякі вчені визначають такі критерії:

- рівень інструмента державного управління в ієрархії системи управління, тобто інструменти управління, що застосовуються на міжнародному (європейському), державному (національному), регіональному та місцевому рівнях тощо;

- документальні форми інструментів державного управління, тобто законодавчі акти, постанови, регламенти, рішення державних органів та органів місцевого самоврядування, документи міжнародних організацій, а також концепції, програми, проекти тощо;

- вид і обсяг впливу інструментів державного управління, тобто йдеться про економічні інструменти (податки, державні тарифи оплати праці, внутрішні та зовнішні позики тощо), організаційні інструменти (створення, реорганізація або реструктуризація органів публічної влади; призначення, переміщення, звільнення з посади на державній службі тощо), політичні інструменти (виборчі технології, опитування громадської думки тощо) [1].

Інструменти державного управління поділяються на макроекономічні та мікроекономічні. Під макроекономічним управлінням розуміється управління народним господарством країни, окремими сферами суспільного життя на державному та регіональному рівнях. Тут використовуються такі інструменти державного управління: державні бюджети, національні та регіональні цільові програми, стратегії розвитку та соціально-економічні прогнози, державне інвестування, проведення державних операцій на внутрішньому грошовому ринку, обслуговування державного боргу, державне страхування та соціальне забезпечення, санкції за невиконання зобов'язань (пені, штрафи) тощо.

Мікроекономічний рівень управління передбачає управління великими підприємствами, організаціями та установами соціальної сфери, структури малого та середнього бізнесу. У процесі такого управління використовуються такі інструменти, як: статuti, ліцензії, положення, а також грошові інструменти (готівкові і безготівкові розрахунки, цінні папери), рівень оплати праці працівників тощо.

З огляду на те, що протягом останніх років активізувались процеси співробітництва України з ЄС, виникає необхідність приведення української термінології у відповідність до європейської [2]. Так, все більш широкого вжитку набувають терміни “інструменти європейської політики”, “механізми європейської політики”. Водночас, часто англійський термін “instrument” в українській науковій, суспільно-політичній, економічній термінології перекладають як “механізм”, що, на нашу думку, не відповідає розумінню, яке вкладають у нього дослідники в інших європейських країнах.

Так, англо-український словник політичних термінів пропонує таке визначення терміна “інструмент”:

а) інструмент;

б) офіційний документ, де “statutory instrument” – це розпорядження, зроблене в межах повноважень, наданих Актом парламенту, яке має силу закону. Також вживається у розумінні: “affirmative instrument” – форма статутного акта, яка має бути ратифікована обома палатами парламенту; “general instrument” – форма статутного документа, що не потребує ратифікації палатами парламенту; “negative instrument” – форма статутного акта, яка може бути анульована будь-якою з палат парламенту [3].

Великий англо-російський економічний словник визначає поняття “інструмент” як:

1) інструмент, прилад, апарат;

2) документ;

3) знаряддя та засіб, де “instrument of policy” – це інструмент реалізації політики [4].

Часто в обігу іноземної наукової літератури трапляється вживання терміна “tool” як аналог терміна “instrument” або ж “toolkit” як сукупність інструментів. У словнику іншомовних слів за редакцією О. Мельничука можна знайти такі визначення терміна “tool”:

1) інструмент, механізм (попиту та пропозиції);

2) документ;

3) знаряддя праці, де policy “tool” виступає як засіб проведення політики. Той же словник іншомовних слів визначає “toolkit” як інструментарій, тобто сукупність інструментів, що застосовуються в окремій галузі або з певною метою [5].

Корисною може стати термінологія ООН, яка використовує термін “інструментарій” (“toolkit”) як:

1) практичне керівництво для уряду, громадської спільноти та інших зацікавлених сторін і партнерів, яке можна легко адаптувати до специфічних потреб (політичні, адміністративні, технологічні та фінансові реалії у кожній країні або регіоні), а також до пріоритетних сфер, визначених урядом;

2) документ, який підкреслює важливість узгодженого підходу та логічних рамок для здійснення спільних підходів до вирішення актуальних питань відповідних верств населення за допомогою інформаційної політики, консультацій, “мозкових штурмів” і заходів із перехресного розвитку та підвищення партнерства між усіма зацікавленими сторонами (країни-члени, НГО, громадськість, громадяни, приватний сектор, міжнародна спільнота тощо);

3) чіткий поступовий підхід і процес розбудови та посилення діалогу “громадська спільнота/влада та партнерство” у питаннях найбільш незахищених верств населення на основі інноваційних технік і методів дослідження, аналізу кращих практик тощо [6].

Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу перекладає термін “instrument” як “інструмент, який має дві форми – правову та фінансову” [7].

“Нова економічна енциклопедія” визначає фінансовий інструмент як “фінансовий продукт, який служить інструментом перерозподілу фінансових ресурсів, – депозити, позики, цінні папери, страхові поліси тощо. Використання фінансових інструментів є основною діяльністю фінансових інститутів” [8].

У “Фінансово-економічному словнику” пропонується така класифікація фінансових інструментів:

- за видами фінансових ринків (інструменти кредитного ринку, інструменти фондового ринку, інструменти валютного ринку, інструменти страхового ринку);
- за терміном обігу (короткотермінові та довготермінові);
- за фінансовими зобов'язаннями (без подальших фінансових зобов'язань, боргові та пайові);
- за пріоритетністю (первинні, вторинні або деривативи);
- за гарантованістю рівня доходу (з фіксованим доходом та зі змінним доходом);
- за рівнем ризику (безризикові, з низьким рівнем ризику, з помірним рівнем ризику, з високим рівнем ризику, із занадто високим рівнем ризику, тобто спекулятивні) [9].

Визначаючи “інструмент” як засіб політики у фінансовій сфері, автори “Великої економічної енциклопедії” визначають термін “інструмент фінансової політики” як різновид ринкового фінансового продукту: грошові зобов'язання, цінні папери (акції, векселі, чеки), валюта, опціони, ф'ючерси тощо [10].

Доцільно зазначити, що питання використання терміна “інструмент” міжнародними організаціями є достатньо цікавим, але, на жаль, досі є недостатньо дослідженим. Так, інструменти ОЕСР розробляє та приймає керівний орган Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), який називається Рада. Ці акти є результатом роботи, проведеної в комітетах ОЕСР. Вони засновані на глибокому аналізі та звітності, що здійснюється у рамках секретаріату і охоплюють широкий спектр питань: від боротьби з корупцією до навколишнього середовища. Кінцевий продукт (тобто ухвалений в установленому порядку інструмент ОЕСР) включає у себе міжнародні норми та стандарти, кращі міжнародні та національні практики, відповідні рекомендації щодо реалізації політики тощо.

В термінології міжнародних організацій (ООН, Рада Європи тощо) правовими інструментами у галузі прав людини визначаються такі акти:

- акти приєднання (акт, за допомогою якого держава, яка не підписала договір, виражає свою згоду стати учасником цього договору шляхом депонування “документа про приєднання”);
- акти прийняття (акт, яким договірні сторони встановили форму та зміст договору);
- конвенція (на сучасному етапі зазвичай використовується для формальних багатосторонніх договорів із великою кількістю сторін);
- декларація (заява про тлумачення з боку держави щодо розуміння деяких питань, яких стосується договір або інтерпретації того чи іншого положення);
- протокол (угода менш формального типу, а ніж договір або конвенція);
- договір (загальний термін, що охоплює всі угоди дво- та багатосторонні, обов'язкові до виконання відповідно до міжнародного права, незалежно від їх офіційного призначення, укладені між двома або де кількома міжнародними юридичними особами) [11].

До правових інструментів Ради Європи зараховують конвенції, резолюції, декларації, рекомендації, інші документи Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, а також Європейського Суду з прав людини [12].

Розглядаючи питання тлумачення термінів “інструмент” та “інструментарій”, можна зіштовхнутись із тим, що різні установи, підприємства, організації мають власне

визначення та опис інструментів, які використовують для реалізації певних політик. Так, наприклад, у процесі здійснення грошово-кредитної політики Національний Банк України використовує певний інструментарій, який охоплює такі напрями: визначення норм обов'язкових резервів, відсоткова політика, рефінансування комерційних банків, операції з цінними паперами на відкритому ринку, підтримання курсу національної валюти, регулювання імпорту та експорту капіталу [13].

Процес реалізації валютної політики у будь-якій країні забезпечується практичним використанням центральним банком певної сукупності інструментів. Враховуючи це, інструментами валютної політики можна визначити прийоми, важелі, методи, які використовуються для впливу на валютні відносини суб'єктів ринку з метою реалізації завдань валютного регулювання і валютного контролю в країні. Усі інструменти валютної політики, залежно від способів їх використання та особливостей впливу на валютні операції, можна умовно поділити на економічні та адміністративні.

Економічні інструменти мають ознаки інструментів, спрямованих на реалізацію економічної політики (податки, дозволи тощо).

Адміністративні інструменти валютної політики передбачають сукупність заходів із нормативно-правового регулювання різноманітних аспектів функціонування валютного ринку країни та діяльності його учасників. Основним напрямом адміністративного регулювання валютних операцій є політика валютних обмежень, яка становить найважливіший інструмент реалізації валютної політики держави та сукупність регулятивних заходів, що передбачають установа законотворчих або нормативних правил щодо заборони, лімітування і регламентації операцій резидентів та нерезидентів із валютою і валютними цінностями [14].

Європейська комісія надає консультації зацікавленим сторонам за допомогою таких інструментів, як "Зелений" та "Білий" документи, повідомлення, проведення консультативних комітетів, панелей, спеціальних консультацій тощо. Крім того, Комісія розробляє он-лайн-консультації через інтерактивну ініціативу формування та впровадження політики.

Водночас, ефективне прийняття рішень потребує поєднання різних інструментів політики (форм законодавства, програм, принципів, використання структурних фондів тощо) для реалізації цілей діяльності ЄС. Так, для досягнення цілей стабільності "за допомогою кооперативної безпеки" у рамках спільної зовнішньої та безпекової політики у ЄС використовується п'ять інструментів: активний політичний діалог; заходи із налагодження партнерських зв'язків; заходи щодо поліпшення добросусідських відносин і регіонального співробітництва; превентивна дипломатія, регулювання криз і постконфліктне відновлення; механізми для спільних дій [15].

Правовим інструментом реалізації політики ЄС є право Співтовариства (*acquis communautaire*), тобто увесь масив чинних нормативних документів, зокрема неписані норми, загальні принципи права і сформовані традиції взаємодії інститутів Співтовариства між собою та з органами держав-членів ЄС. Іншими словами, йдеться про юридичні засоби, якими, згідно з Угодою про заснування Європейського Співтовариства, можуть користуватись інституції ЄС для виконання своїх обов'язків, дотримуючись принципу субсидіарності.

Для реалізації спільної зовнішньої політики ЄС використовується певний набір інструментів, що фінансується із загального бюджету у рамках багаторічного фінансування. Наприклад, у меморандумі Європейської Комісії "Рамки багаторічного фінансування: пропозиції щодо інструментів зовнішньої дії" від

29.06.2011 р. (“The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments – MMF”) визначено пропозиції на 2014 – 2020 рр. щодо реалізації дев’яти географічних і тематичних інструментів. Відповідно до цього документа, ЄС має зосередити свою роботу із зовнішніми партнерами на основі чотирьох пріоритетів: розширення, сусідство, співробітництво зі стратегічними партнерами та розвиток співпраці у рамках таких інструментів як інструмент підготовки до вступу (IPA); європейський інструмент сусідства (ENI); інструмент співробітництва в галузі розвитку (DCI); інструмент партнерства (PI); інструмент стабільності (IfS); європейський інструмент сприяння демократії та прав людини (ЕІДПЛ); інструмент співробітництва в галузі ядерної безпеки; інструмент для Гренландії; Європейський фонд розвитку (EDF) [16].

Потрібно зазначити, що для кожної спільної політики ЄС є свій перелік інструментів, що використовуються для впровадження такої політики. Так, наприклад, діапазон інструментів і механізмів екологічної політики, що застосовуються Європейським Союзом, значно розширився з початку розвитку цього напрямку європейської політики. Фінансові інструменти екологічної політики є доступними завдяки програмі LIFE (фінансування проектів із навколишнього середовища), фонди якої можуть використовувати як країни-члени ЄС, так і на певних умовах – треті країни. Додаткове сприяння реалізації проектів у сфері екологічної політики надає також Європейський інвестиційний банк.

Проведений аналіз дає підстави зробити висновок, що з урахуванням особливостей визначення терміна “інструмент управління” в науці державного управління та з урахуванням досвіду і практики формування європейських інструментів доцільним є застосувати саме термін “інструменти політики державного управління”.

На нашу думку, це дозволяє запропонувати таке визначення терміна “інструмент політики державного управління”, як сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, які втілені у формі ініціатив, програм, документів, установ та організацій, а також певних дій, що використовуються у певній галузі чи політиці з метою досягнення конкретної мети та цілей.

Одночасно будь-які інструменти управління, що передбачають отримання або перетворення знань, є інструментами управління розвитком, оскільки означають не пристосування до нього або прогнозованого майбутнього, а перехід управління у творчу фазу, яка є конструюванням майбутнього.

### **Висновки**

Враховуючи проведене дослідження, можна визначити “інструмент політики державного управління” як сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, які передбачають отримання або перетворення знань, втілених у формі ініціатив, програм, документів, а також певних дій органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо досягнення конкретної мети та цілей розвитку території не лише у кількісному, але й у якісному вимірі.

Водночас доречною, на нашу думку, є така класифікація інструментів політики державного управління:

- за видами політики (фінансові, політичні, правові, екологічні, економічні тощо);
- за терміном реалізації;

- за документальною формою;
- за пріоритетністю;
- за рівнем ризику (безризикові, з низьким рівнем ризику, з помірним рівнем ризику, з високим рівнем ризику, із занадто високим рівнем ризику);
- за географічним виміром та обсягом впливу.

Застосування тих чи інших інструментів або їх сукупності у певному наборі потребує визначення можливих сценаріїв національного, регіонального чи місцевого розвитку залежно від поточного стану, впливу оточуючого середовища та інституційних обмежень, що потребує проведення аналізу тенденцій розвитку інститутів місцевого самоврядування та оцінки динаміки показників розвитку.

Ці питання заслуговують особливої уваги внаслідок того, що в останні роки Україна набуває статусу одного з лідерів щодо впровадження європейських інструментів інституційної розбудови, якими є Twinning, TAIEХ та програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (CIB). Ці інструменти передбачають такі механізми співпраці:

- надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління;
- допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства (перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін згідно з європейськими стандартами та практиками; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);
- допомога органу-бенефіціару в розробці документів (внутрішніх програм, регламентів, процедур тощо);
- допомога органу-бенефіціару у зміцненні його інституційної спроможності (здійснення функціонального обстеження та порівняльного аналізу, надання рекомендацій щодо покращення існуючої структури);
- здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проекту, відповідно до укладеного контракту (проведення семінарів та тренінгів іноземними експертами, навчальні візити);
- проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо;
- підготовка до впровадження програми секторальної бюджетної підтримки (як одного із інноваційних інструментів ЄС), що передбачає передачу фінансових ресурсів зовнішньої фінансової агенції (Європейського Союзу) до національного державного казначейства країни-партнера за умови виконання погоджених умов для здійснення цих платежів. Отримані таким чином фінансові ресурси стають частиною національного бюджету країни-партнера та використовуються згідно з її правилами управління державними фінансами.

Все вищевикладене засвідчує потенційно високі можливості європейських інструментів інституційної розбудови та їх практичну користь для забезпечення реалізації структурних реформ в Україні.

### **Література**

1. Braibant G. Le droit administratif français [Text] / G. Braibant. — 6<sup>ème</sup> éd. — Paris : Dalloz, 2002. — 640 p.
2. Толкованов В. В. Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні / Толкованов В. В., Гук А. К. // Збірник науково-

аналітичних матеріалів [присвячених десятиї річниці Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України] [Текст]. — [Б. м. : б. в.], 2002. — С. 356—358.

3. Коллін П. Г. Англо-український словник політичних термінів [Текст] / П. Г. Коллін ; пер. з англ. М. Ю. Довгопола. — Х. : Каравела, 2002. — С. 201.

4. Большой англо-русский экономический словарь [Текст] / С. С. Иванов, Д. Ю. Кочетков. — М. : ЗАО Центр-полиграф, 2005. — 620 с.

5. Словник іншомовних слів [Електронний ресурс] / за ред. О. С. Мельничука. — К. : [б. в.], 1974. — Режим доступу : <http://www.rozum.org.ua>.

6. Civic Engagement in Public Policies. A Toolkit. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations [Text]. — N.-Y. : [s. n.], 2007. — P. 15.

7. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу [Текст]. — К. : К.І.С., 2007. — 226 с.

8. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия [Текст] / Е. Е. Румянцева. — [3-е изд.]. — М. : ИНФРА-М, 2008. — 826 с.

9. Фінансово-економічний словник [Текст] / А. Г. Загородній, Г. А. Вознюк. — К. : Знання, 2007. — 1072 с.

10. Большая экономическая энциклопедия [Текст]. — М. : Эксмо, 2007. — С. 248.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні [Текст] : наук.-практ. посіб. / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2003. — 400 с.

12. Большая экономическая энциклопедия... — С. 248.

13. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / [Текст] / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. — К. : Ін-т екон. прогнозів ; Фенікс, 2003. — 1008 с.

14. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку... — 1008 с.

15. Большая экономическая энциклопедия... — С. 248.

16. Там же. — С. 248.

**V. Tolkovanov**

## **DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION POLICY INSTRUMENTS: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE**

**Topical issues of development of public administration policy instruments are considered. On the basis of analysis of domestic and foreign experience recommendations for the application of mentioned instruments in the context of administrative reform realization in Ukraine are prepared.**

**Key words: instruments, public administration, administrative reform, public administration policy, European integration.**

УДК 35.085:14.378

## **І. Чорнобиль**

### **СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПИТАННЯ САМОРОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Проаналізовано сучасні підходи до питання саморозвитку державних службовців у контексті модернізації державної служби. Охарактеризовано сутність концепції саморозвитку з позиції її зв'язків із концепціями розвитку персоналу, професіоналізації, професійного розвитку, професійного самовдосконалення тощо. З'ясовано спосіб застосування окреслених концепцій в нормативно-правових актах із питань державної служби. Виявлено необхідність побудови структурно-логічної моделі розвитку персоналу державної служби в контексті визначення місця і ролі саморозвитку державних службовців.

**Ключові слова:** саморозвиток, державна служба, розвиток, професіоналізація, професійна компетентність, самовдосконалення.

Саморозвиток особистості є запорукою успіху будь-якої організаційної структури, яка обрала шлях інноваційного розвитку. Динамічність суспільних відносин призводить до потреб в безперервному процесі адаптації, що супроводжується змінами в нормативно-правовому законодавстві, в організації праці, мотиваційному полі тощо. Сьогодення диктує нові умови реалізації стратегії розвитку кадрового потенціалу, як на рівні держави, так і на прикладі окремої організації. Відповідність працівника професійно-кваліфікаційним вимогам є базовою потребою організації, а процес саморозвитку є основою стратегічного розвитку потенціалу як окремого працівника, так і організації загалом.

Зазначена проблематика відображена у працях багатьох науковців, але єдиного розуміння проблеми не існує. Так, наприклад, в науці державного управління розглядається цілий спектр взаємопов'язаних термінів: “розвиток персоналу”, “професійний розвиток”, “професійна компетентність”, “самовдосконалення”, “самооцінка”, “самореалізація”, але за цього застосування цієї термінології часто є або тотожним, або має протиріччя за самою суттю. Це свідчить про розрізненість наукових підходів і відсутність єдиного тлумачення згаданих термінів як у нормативно-правовому забезпеченні, так і в наукових розробках у сфері державного управління що, як наслідок, унеможливорює формування чіткого термінологічного бачення на побудову стратегії розвитку персоналу органів державної влади.

Шляхи вдосконалення професіоналізму державних службовців досліджується такими науковцями, як Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Мельниченко, Н. Нижник В. Олуйко, Л. Пашко, Р. Рачинський.

Концептуальні основи державно-управлінського підходу щодо потреб формування професіоналізму державних службовців загалом та в підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації управлінських кадрів розробляються в роботах В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Князева, В. Лугового, Н. Нижник, С. Майбороди, О. Оболенського, В. Олуйка, Р. Рачинського, І. Розпутенка, В. Цветкова, В. Яцуби, В. Яцюка, Б. Кваснюка, В. Семиноженка.

Проблеми сутності та закономірностей формування професіоналізму, професійної культури, розвитку професійної свідомості висвітлені в роботах: Т. Аболіної, В. Абрамова, В. Атаманчука, В. Белоліпецького, В. Ігнатова, В. Лугового, М. Логунової, В. Ребкала, В. Скуратівського, О. Турчинова.

Окремі важливі сторони підвищення професіоналізму та компетентності державних службовців стали предметом розгляду багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників, а саме: Л. Гогіної, М. Головатого, Ф. Демидова, Д. Дзвінчука, С. Крисяка, О. Крупчана, А. Ліпенцева, В. Лугового, О. Ноздрачова, М. Слепцова, М. Снітчука, Г. Щокіна, О. Якубовського.

Дослідженню проблем кадрового забезпечення державної служби та навчання державних службовців значну увагу в своїх наукових дослідженнях приділяють В. Александров, І. Бабін, Я. Болубаш, В. Вікторов, О. Воронько, В. Грубінко, В. Кремень, М. Степко, В. Сороко, В. Шайдеров, І. Шпектаренко, С. Хаджирадева. Цими науковцями основна увага приділяється вивченню та аналізу потреб у навчанні державних службовців, звертаючи увагу на основні положення державної кадрової політики України та взаємозв'язок навчання з поліпшенням надання управлінських послуг [1].

Мета статті – аналіз сучасних підходів до питання саморозвитку державних службовців у контексті модернізації державної служби.

Узагальнення існуючих підходів до визначення поняття “саморозвиток” здійснив Е. Остапенко, який проаналізував визначення терміну з позиції психології та педагогіки і пропонує розглядати “саморозвиток” за декількома класифікаціями: за ключовим сегментом; за формами саморозвитку; за ракурсом дослідження; за підходами до розгляду феномена. Науковець зробив висновок, що поняття “саморозвиток” можна розуміти як потребу, інфернальну якість особистості, здатність до змін або вид внутрішньої діяльності, спрямований на досягнення певної мети [2].

Н. Лосева розглядає саморозвиток як безперервний процес, у якому під впливом визначення мотивів ставляться і досягаються конкретні цілі за допомогою зміни власної діяльності чи зміни себе [3].

Тлумачення науковцями визначення “саморозвиток” абсорбувало в себе визначення терміна “розвиватися” – це досягати розумової, духовної зрілості, ставати розумово, духовно вище, ставати кращим, досконалішим, підніматися на вищий щабель.

К. Роджерс визначив, що метою саморозвитку особистості є пошук шляхів та умов поєднання “реального Я” з “ідеальним Я”. З огляду на це, виникла потреба визначення “умов і шляхів” оптимізації цього процесу. Загалом їх можна описати як:

- наявність конкретної мети, до якої особистість постійно прагне, мета має бути реальною, з огляду на об'єктивні обставини, а процес досягнення – передбачати наполегливість, навіть прояв певного розвитку з боку особистості;

- сприяння створенню “ситуації успіху”, пережитий особистістю спіх додає їй самоповаги та впевненості;

- стимулювання інтелектуальної ініціативи, поступове збільшення навантаження сприяє вдосконалювати розумний розрахунок власних сил [4].

В продовження розгляду цієї проблематики варто зазначити, що однією з головних компетенцій майбутнього фахівця виділяють “компетентність саморозвитку”. В. Міляєва визначає такі складові цього поняття:

– когнітивна складова виступає системо утворювальною, оскільки йдеться про саморозвиток як особливий вид діяльності, що формує свідоме пріоритетно-ціннісне ставлення до майбутньої професії;

– особистісна складова виконує формувальні функції. Основу її становлять такі інтегральні характеристики, як самоактуалізація – вищий рівень мотивації, пов'язаний із процесом самореалізації, самоздійснення та самосприйняття; усвідомлення на рівні переконань, важливості самостійного здобуття, розширення і поглиблення знань про саморозвиток;

– операційно-процесуальна складова пов'язана із удосконаленням умінь і навичок у сфері самопізнання, рефлексії, спрямованої на саморозвиток і власного впливу на цей процес.

Надзвичайно важливим в баченні цієї проблематики є усвідомлення того, що для формування в працівника цілісної картини процесу саморозвитку повинно бути задіяно дві складові процесу – особисте прагнення та здатність до змін, і що є не менш важливим, – сприяння з боку організації у створенні сприятливих умов для становлення мети і побудови цілей, які б закріплювали загальне концептуальне бачення розвитку персоналу в контексті Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр.

Наступним зрізом понятійно-структурного аналізу є бачення саморозвитку особистості в контексті розвитку персоналу організації. У вітчизняній науці державного управління сформувався підхід, за яким під терміном “розвиток персоналу” розглядають “сукупність заходів органів управління та дій посадових осіб, спрямованих на досягнення якісних і кількісних змін у кадровому складі організації”. Розвиток персоналу є складовою загального процесу управління персоналом, пов'язаною з розвитком організації і формуванням професійної кар'єри працівників.

Розвиток персоналу державних службовців реалізується на двох рівнях: через систему безперервної професійної освіти, що включає підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації; у процесі здійснення практичної діяльності на займаній посаді лише в єдності навчання та практичної діяльності полягає необхідна умова розвитку персоналу державних службовців.

Успішність розвитку персоналу на державній службі залежить від того, наскільки цілеспрямованою та налаштованою на постійне професійне вдосконалення є людина, а також від можливостей органів державної влади та місцевого самоврядування щодо створення умов для реалізації цього процесу [5].

Потрібно зазначити, що більшість фахівців у галузі кадрового менеджменту схильні вважати розвиток персоналу функцією, сферою управління людськими ресурсами, деякі дослідники наголошують, що термін “розвиток персоналу” є тотожним поняттю “навчання персоналу” і тому представляють їх, як один із ключових моментів управління кадрами [6].

З огляду на вище зазначене, підсумовуємо, що метою розвитку персоналу є досягнення якісних і кількісних змін у кадровому складі організації, а інструментами досягнення поставленої мети є система безперервної професійної освіти, що включає підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у процесі здійснення практичної діяльності. Своєю чергою, наслідком саморозвитку є професіоналізація державного службовця.

Для розкриття наступного кола питань доцільно використовувати фундаментальні теоретичні положення, розроблені дослідниками державного

управління. Так, професіоналізація визначається як процес опанування необхідних професійних знань, умінь і навичок; адаптація до професійного середовища. Під професіоналізацією державного службовця також розуміють професійну соціалізацію службовця, тобто засвоєння ним професійних норм, цінностей, знань; набуття умінь і навичок, необхідних для успішної професійної діяльності; становлення професійної моралі та формування загального світогляду державного службовця, що включає в себе як необхідний компонент уявлення про “світ професії”.

Процес професіоналізації розглядається як безперервний процес розвитку особистості протягом професійної кар’єри, у якому виділяють три категоріальні підсистеми: поняття, які відображають професійний пошук (професійна спрямованість особистості, професійне самовизначення, професійна самоідентифікація тощо); поняття, які відображають рівень професійного розвитку особистості, поняття, які відображають міру засвоєння особистістю сутнісних характеристик професії.

Нині в Україні професіоналізація державних службовців відбувається шляхом поєднання системи безперервної професійної освіти (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, самоосвіта, стажування) й практичної діяльності службовця на займаній посаді [7]. Таким чином, професіоналізація – це ніщо інше, як абстрактний процес пізнання професії, який розглядається з позиції державного службовця і знаходиться під безпосереднім впливом організації, в якій відбувається становлення працівника – професіонала. Водночас потрібно відзначити, що як і з позиції діяльності органу влади в процесі розвитку персоналу, так і з позиції саморозвитку державного службовця в контексті професіоналізації останнього, науковці передбачають застосування аналогічних інструментів досягнення мети, а саме – безперервної професійної освіти, що включає підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у процесі здійснення практичної діяльності.

Для того, щоб структурувати наше бачення проблеми, потрібно звернутися до розгляду науковцями підходів щодо тлумачення визначення “професійна компетентність”.

Отже, професійна компетентність державного службовця відображає суб’єктивні можливості окремого фахівця управління, що має конкретну кваліфікацію, досвід та здібності, виконувати роботи, визначені вимогами цієї кваліфікації, що встановлені для певної категорії посад державної служби.

У психології професійна компетентність розглядається як система знань, як рівень освіченості фахівця, як відповідної освіти, широкої загальної та професійної ерудиції, постійне підвищення своєї науково-професійної підготовки, як професійна підготовленість і здатність суб’єкта праці до виконання завдань і обов’язків повсякденної діяльності [8].

Професійна компетентність є наслідком саморозвитку в контексті грамотно побудованого процесу професіоналізації державного службовця. Результатом набуття працівником професійної компетентності є відповідність кваліфікаційних вимог посади та суб’єктивних можливостей працівника реалізувати свої знання та вміння на практиці.

Наступним зрізом понятійно-структурного аналізу є бачення науковців щодо функціонального призначення самоосвіти державних службовців.

Щодо самоосвіти в науці державного управління, склалось бачення як “процесу і результату набуття знань, здобутих під час самостійної роботи поза

систематичним навчанням у стаціонарному навчальному закладі”. Виділяють сутнісні характеристики самоосвіти: це вид вільної, творчої діяльності; поза інституційна діяльність; вона має тісний зв’язок із освітою як системою і соціальним інститутом, будучи компонентом освіти, видом спеціально організованої, систематичної, інституційної діяльності; вид безперервної освіти; спосіб самоконструювання особи.

Особливо значний потенціал має самоосвіта на державній службі, коли відбувається перехід державного службовця від періодичного навчання до безперервного протягом усієї кар’єри [9].

У контексті здійснення державної служби на принципах компетентності і професіоналізму самоосвіту можна розглядати у вузькому змісті як практичний метод, що забезпечує формування професійно значущих якостей і професійний розвиток працівників, а в широкому змісті – як процес, що забезпечує безперервність набуття освіти та підвищення її якості державними службовцями поза навчальним закладом, шляхом самостійної роботи.

Н. Калашник констатує, що, на відміну від інших видів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, зміст самоосвіти лише названий серед основних видів підвищення кваліфікації. На жаль, у нормативних документах не розкрито її зміст, форми здійснення, необхідні обсяги тощо [10].

На думку Т. Кагановської, навчання державних службовців повинно стати більш якісним і орієнтованим на потреби державної служби і передусім на кваліфікаційні вимоги до посад державної служби. Такого рівня самоосвіти, на думку науковця, ми можемо досягнути лише за рахунок формування стрункої системи навчання державних службовців із розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і ресурсним забезпеченням [11].

У цьому тлумаченні суті самоосвіти науковцями закладено протиріччя яке відображається в концептуальних підходах до процесу реалізації самоосвіти, а саме, опираючись на визначення даного терміна в енциклопедичному словнику з державного управління – це процес і результат набуття знань, здобутих під час самостійної роботи поза систематичним навчанням у стаціонарному навчальному закладі. Водночас, за Т. Кагановського, високого рівня самоосвіти ми можемо досягнути “лише за рахунок формування стрункої системи навчання державних службовців”. Такої ж позиції дотримується і Л. Пашко, яка вважає, що основною кадровою технологією всієї системи безперервної освіти людських ресурсів у сфері державного управління має стати підвищення кваліфікації. [12]. Тобто, дослідники розглядають самоосвіту винятково з позиції розвитку персоналу, як один із напрямів діяльності органу влади, без огляду на прагнення самого працівника до підвищення рівня професійної компетентності, що частково суперечить концепції самоосвіти.

Самоосвіта є найбільш вживаним терміном і має широке відображення в нормативно-правовому забезпеченні як інструмент розвитку персоналу в сфері державного управління.

З огляду на зазначене вище, можна вибудувати логічно правильний і несуперечливий дискурс щодо того, що поняття “саморозвиток” є концептуально глибшим, з огляду на мотиваційну сферу особистості, аніж “самоосвіта”.

Від самоосвіти залежить професійне самовдосконалення, яке розглядається як свідомий, цілеспрямований процес підвищення рівня власної професійної компетентності і розвитку професійно значущих якостей відповідно до соціальних вимог, умов професійної діяльності і власної програми розвитку, а також професійне

самовиховання фахівця, яке відбувається у двох взаємопов'язаних формах – самоосвіта і самовиховання [13].

У рамках підходу до розгляду даного твердження, потрібно зробити акцент на глибшому розгляді терміну “самовдосконалення”. Так у “Словнику української мови” зазначається, що “удосконалюватися” означає “збагачувати свої знання, поліпшувати своє уміння, підвищувати свою майстерність у чомусь” [14].

Отже, професійне самовдосконалення це складова процесу саморозвитку, яка передбачає багаторазове повторення з метою підвищення рівня професійної компетентності. З позиції професіоналізації самовдосконалення може розглядатися як одна з підсистем набуття умінь і навичок, необхідних для успішної професійної діяльності.

Для досягнення перетворення державного службовця із “закритого бюрократа” у вмотивованого фахівця у сфері надання суспільних послуг, на рівні держави потрібно кардинально змінити підходи до управління персоналом органів публічної влади. На сучасному етапі модернізації державного управління відслідковуються деякі теоретичні зрушення з цієї проблематики. Нормативне та організаційне забезпечення створення професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби закріплене у новій редакції Закону “Про державну службу” та нормативно-правових актах на його впровадження.

У новій редакції Закону “Про державну службу” зазначається, що рівень професійної компетентності особи це – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, умениями та навичками. Це тлумачення стало основою при розробці нормативно-правових положень щодо профілів професійної компетенції. Ст. 30 нової редакції цього закону містить роз'яснення які стосуються підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, а саме: “Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством” [15].

Профілі професійної компетентності посад державної служби у державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, використовуються керівником державної служби, службою персоналу, керівниками відповідних структурних підрозділів для визначення особистих потреб державних службовців у підвищенні рівня професійної компетентності. А також, у третьому розділі, який присвячений визначенню особистих якостей державного службовця, подано тлумачення терміна “самовдосконалення” як невід'ємної складової розвитку державного службовця. Самовдосконалення – безперервний процес індивідуального удосконалення, максимальне використання власних можливостей, здатність організовувати власну діяльність із метою оптимального й раціонального використання робочого та вільного часу [16].

Головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань “державне управління” є Національна академія державного управління при Президенті України.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки, а також передбачено забезпечення підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які вперше призначені на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення.

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби у тому самому або іншому державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [17].

Пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні закріплені у Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., якою визначені шляхи і засоби професіоналізації державної служби, впровадження технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами. Зокрема, Стратегія передбачає розроблення та прийняття державної цільової програми кадрової політики, а також відповідних галузевих програм [18].

З метою реалізації цього завдання Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 411-р від 27.06.2012 р. схвалено Концепцію державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. Відповідно до Концепції Нацдержслужбою України розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року”, який затверджено на засіданні Уряду 13 травня 2013 р.

Державна цільова програма розвитку державної служби спрямована на удосконалення системи управління людськими ресурсами на державній службі шляхом:

- впровадження нового механізму, стандартів та процедур щодо управління людськими ресурсами на державній службі;
- посилення інституціональної спроможності у системі державної служби.

Перший пріоритет містить комплекс заходів щодо організаційно-правового забезпечення певних завдань. Зокрема, у рамках реалізації цього пріоритету будуть розроблені методики щодо забезпечення професійного розвитку державних службовців без відриву від служби з орієнтацією на надання спеціальних знань, формування умінь та професійних навичок, необхідних для виконання роботи за певною посадою.

Передбачено також розроблення організаційно-правової моделі здійснення самоосвіти, яка є одним із видів підвищення кваліфікації державних службовців, водночас не має достатнього організаційно-правового забезпечення. Також будуть розроблені 16 модулів із найбільш актуальних питань проходження державної служби, серед яких запобігання корупції, управління людськими ресурсами, налагодження взаємодії з громадськістю тощо. Передбачається, що шляхом самоосвіти за цими модулями рівень професійної компетентності підвищить не менше ніж 89 тис. державних службовців.

Передбачені в рамках Державної цільової програми завдання щодо створення ефективної системи управління персоналом на державній службі стануть передумовою для подальшого здійснення заходів, спрямованих на модернізацію державного управління на основі демократичних цінностей і принципів ефективного урядування.

Завдяки реалізації Державної цільової програми у діяльність центральних органів виконавчої влади буде впроваджено систему управління людськими ресурсами, яка передбачатиме заходи щодо забезпечення органу висококваліфікованими кадрами з урахуванням вимог до рівня знань, умінь та навичок на кожній посаді, оптимізації чисельності державних службовців, підвищення рівня їх професійної компетентності.

У результаті виконання Програми буде забезпечено: удосконалення процесу професійного саморозвитку державних службовців та створення умов професійно-посадового розвитку на державній службі [19].

Таким чином, внаслідок понятійно-структурного аналізу саморозвитку на державній службі здійснено контекстуальний аналіз та уточнено зміст основних понять та категорій, визначено основні зовнішні та внутрішні параметри окресленої проблематики, а саме взаємозв'язок усвідомленого бажання на постійне професійне вдосконалення людини та можливостей органів державної влади щодо забезпечення умов реалізації цього процесу. Виявлено необхідність побудови структурно-логічної моделі розвитку персоналу державної служби у контексті визначення місця і ролі саморозвитку державних службовців, що стане напрямом для подальших досліджень.

### Література

1. Коновалова М. Інноваційна культура державних службовців, як умова їх безперервного професійного розвитку і освіти / М. Коновалова // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 30 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 385—393.
2. Остапенко Е. О. Дослідження підходів до визначення поняття “саморозвиток” / Е. О. Остапенко // Наукові праці [Електронний ресурс] : наук. журн. — Вип. 123. — Т. 136. — (Серія “Педагогіка”). — Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_Gum/npchdu/Pedagogics/2010\\_123/123-8.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_Gum/npchdu/Pedagogics/2010_123/123-8.pdf).
3. Лосева Н. М. Саморозвиток викладача вищої школи [Текст] : навч. посіб. / Н. М. Коротич. — Дніпропетровськ : Дон НУ, 2003. — 336 с.
4. Міляєва В. Р. Формування компетентності саморозвитку особистості як основа підготовки майбутнього фахівця / В. Р. Міляєва, Ю. В. Бреус // Проблеми загальної та педагогічної психології [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. Інституту психології ім. Г. С. Костюка АПН України. — Т. XIII. — Ч. 7. — Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pzpp/2011\\_13\\_7/120-128.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pzpp/2011_13_7/120-128.pdf).
5. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; НАДУ. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.], 2011 — 524 с.
6. Грузіна І. А. Розвиток працівників як невід’ємний елемент стратегії управління персоналом / І. А. Грузіна, В. І. Дериховська // Економіка розвитку [Електронний ресурс] : наук. журн. — 2010. — № 4(56). — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ecoroz/2010\\_4/e104gruz.pdf](http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ecoroz/2010_4/e104gruz.pdf).
7. Енциклопедія державного управління... — 524 с.
8. Там само. — 524 с.
9. Там само. — 524 с.

10. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців як об'єкт державного управління / Н. С. Калашник // Теорія та практика державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — 2011. — № 1(32). — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/1/06.pdf>.

11. Кагановська Т. Є. Організаційно-правові засади професійного розвитку державних службовців / Т. Є. Кагановська // Правовий вісник Української академії банківської справи [Електронний ресурс] : наук. журн. — 2012. — № 2 (7). — Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pvuabs/2012\\_2/07\\_02\\_01.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pvuabs/2012_2/07_02_01.pdf).

12. Пашко Л. А. Професіоналізм державних службовців як основа антикорупційної професійної діяльності на державній службі / Л. А. Пашко // Суспільство. Держава. Управління. Право [Електронний ресурс] : наук. журн. — 2012. — № 1. — Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/sdup/2012\\_1/11%20Pashko.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/sdup/2012_1/11%20Pashko.pdf).

13. Енциклопедія державного управління... — 524 с.

14. Словник української мови [Текст] : у 8 т. Т. 8. — К. : Наукова думка, 1979. — 927 с.

15. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

16. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [Електронний ресурс] : Наказ Нацагентства з питань державної служби № 148 від 20.07.2012 р. — Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=598367&cat\\_id=581194](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367&cat_id=581194).

17. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

18. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

19. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 350 від 13.05.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

## **I. Chornobyli**

### **CONTEMPORARY APPROACHES TO THE QUESTION OF SELF-DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVANTS**

**The contemporary approaches to the question of self-development of public servants in the context of modernization of public service are analyzed. The essence of self-development concept is outlined from the perspective of its correlation with concepts of HR development, professionalism, professional development, professional self-perfection etc. The character of utilization of outlined concepts in legislative acts about public service is defined. The necessity to built the structure-logic model of HR development at public service in the context of defining the place and role of self-development of public servants is revealed.**

**Key words:** self-development, public service, development, professionalism, professional competence, self-perfection.

УДК 35.076:375.147:004.02

С. Найдюк

## ВИКОРИСТАННЯ НОВІТНІХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Проаналізовано існуючий стан механізму прийняття управлінських рішень в органах державної влади. Запропоновано використання новітніх інформаційних технологій як сучасного механізму покращення процесу прийняття управлінських рішень, що надасть можливість накопичувати, обробляти, аналізувати, та як результат, отримувати очікуваний ефект у вигляді виважених державних управлінських рішень.

**Ключові слова:** державне управління, інформаційні технології, прийняття рішень, управлінські рішення, органи державної влади.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується інтенсивною інформатизацією всіх сфер його діяльності. Інформатизація сприяє забезпеченню національних інтересів, поліпшенню керованості економікою, розвитку наукоємних виробництв і високих технологій, зростанню продуктивності праці, вдосконаленню соціально-економічних відносин, збагаченню духовного життя та подальшій демократизації суспільства. Національна інформаційна інфраструктура, створена з урахуванням світових тенденцій і досягнень, сприятиме рівноправній інтеграції України у Світове співтовариство. В умовах інтенсивного інформаційного обміну на внутрішньодержавному й міжнародному рівнях саме інформаційне середовище держави, в якому відбуваються і розвиваються суспільні відносини, стає одним із найважливіших чинників конкурентоспроможності для будь-якої країни світу. Цей факт зумовлює необхідність широкого використання інформаційних технологій у всіх напрямках розвитку суспільства, насамперед у сфері державного управління. Використання інформаційних технологій надає принципово нових можливостей для підвищення ефективності роботи органів державного управління та місцевого самоврядування. Формування інформаційної та аналітичної бази для прийняття управлінських рішень на державному рівні є нагальною потребою і полягає у створенні єдиної державної інформаційної системи, яка б охоплювала всі рівні публічної влади і давала змогу вирішувати весь спектр завдань, що потребують інформаційного та аналітичного забезпечення.

Сукупність створених на підставі Конституції та законів України органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод та законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва, утворює систему органів публічної влади. Для більш ефективної роботи цих органів влади треба активізувати роботу з вирішення назрілого питання застосування новітніх інформаційних технологій, що нададуть можливість виробляти інформацію для її аналізу та прийняття на його основі виваженого управлінського рішення.

Отже, актуальність теми визначається важливістю використання інформаційних технологій у процесах розроблення, прийняття та впровадження державних управлінських рішень, що сприятиме процесу реформування державного управління та розвитку відповідної сфери державної політики.

Особливе місце в наукових дослідженнях, які активізуються з кожним роком, займає прийняття державних управлінських рішень. Увагу проблемі прийняття державних управлінських рішень із використанням новітніх інструментів інформаційних технологій приділено багатьма сучасними іноземними та українськими дослідниками.

А. Бондаренко вважає, що прозорість у діяльності органів влади України і підзвітність перед громадськістю, її участь у процесі прийняття рішень за допомогою використання інформаційних технологій дадуть змогу державі ефективніше будувати інформаційні канали для громадськості, забезпечувати контроль за їх виконанням у режимі on-line і тим самим підвищить відповідальність уряду [1].

Для успішного та результативного впровадження інформаційно-комунікаційних інновацій у діяльність органів влади необхідна відповідна державна політика, спрямована на створення умов для виробництва, збереження, поширення та комплексного використання всіх видів державних інформаційних ресурсів, вільного доступу до них громадян та організацій всіх форм власності, на підвищення ефективності діяльності органів державної влади, управління та місцевого самоврядування.

О. Гора вважає, що будь-яка система організаційного управління, зокрема й державного, не може працювати без інформації про стан керованого об'єкта і зовнішнього середовища, без передачі інформації про прийняті управлінські рішення. Визначення оптимальних об'ємів інформації, що надходить від різних органів управління, оптимального розподілу потоків інформації в часі і просторі є необхідною умовою ефективного функціонування інформаційних систем організаційного управління [2].

Н. Шпак, О. Венгер вважають, що впровадження новітніх інфокомунікаційних технологій дасть змогу пришвидшити реалізацію поставлених цілей через скорочення часу на передавання та отримання інформації, а також зменшення паперової роботи завдяки електронним носіям інформації. Впровадження інфокомунікаційних технологій у публічну адміністрацію дасть змогу швидко оптимізувати публічне адміністрування: знизити витрати на утримання держави, прискорити взаємодію органів влади між собою, з юридичними та фізичними особами [3].

Практичне впровадження та застосування інформаційних технологій як інструментів прийняття управлінських державних рішень та як константи реформування системи державного управління в Україні потребує на сьогодні додаткових досліджень.

Основна мета статті полягає в аналізі існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в органах державної влади та розробці рекомендацій щодо впровадження новітніх інформаційних технологій як сучасних інструментів прийняття управлінських рішень на прикладі Міністерства доходів і зборів України.

Інформаційні технології (далі – ІТ) з кожним роком все більше впливають як на економічне, так і на повсякденне життя людей. Досягнення стабільності економічного зростання та розвитку галузей економіки, а також державного управління на всіх рівнях пов'язані з розвитком ІТ.

ІТ – це потужний інструмент впливу на розвиток держави й суспільства і реальний сектор промисловості, який може виступити “локомотивом” не лише розвитку економіки загалом, але й змін у політичному та суспільному житті країни.

Інформаційні технології – процес, що використовує сукупність методів і засобів реалізації операцій збору, реєстрації, передачі, нагромадження й опрацювання інформації з урахуванням програмно-апаратного забезпечення на вирішення управлінських завдань економічного об'єкта.

Інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) часто використовується як синонім до інформаційних технологій, хоча ІКТ – це загальніший термін, який наголошує на ролі уніфікованих технологій та інтеграції телекомунікацій. Іншими словами, ІКТ складається з ІТ, а також телекомунікацій, медіа-трансляцій, усіх видів аудіо- і відеобробки, передачі, мережових функцій управління та моніторингу.

На сьогодні реалізація державної політики у сфері ІКТ, складовою яких є ІТ, ґрунтується на комплексі нормативно-правових актів: Законах України “Про Національну програму інформатизації” [4], “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” [5], “Про телекомунікації” [6], “Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції” [7], Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні” [8], низки актів уряду та відомств, що забезпечують реалізацію цих законів. Також окремими законами України та актами уряду визначені шляхи надання адміністративних послуг, розбудови систем електронного урядування, створення загальнодержавних інформаційних систем у різних сферах суспільного життя.

Згідно зі звітом “Вимірювання інформаційного суспільства” Міжнародного Союзу Електрозв'язку (далі – МСЕ) ООН, Україна займає 68 місце в світі з розвитку ІКТ. Усього рейтинг охоплює 157 країн. Лідером вже третій рік поспіль є Корея, на 2-у місці – Швеція, Ісландія – на 3-у. США перебуває на 17-у місці індексу ІКТ, Польща – на 37-у місці. Росія – на 40-у [9].

Однією із причин невисокого місця України в міжнародних рейтингах є нерівномірність доступу до ІКТ в регіонах, що підтверджують результати аналізу конкурентоспроможності України, проведеного Фондом “Ефективне управління” у співпраці зі Всесвітнім Економічним Форумом за 2012 р., які свідчать, що за основними складовими конкурентоспроможності національної економіки, які впливають на розвиток інформаційного суспільства в Україні все ще існує нерівномірність у розвитку ІКТ регіонів, зокрема за показниками ефективності застосування ІКТ у держсекторі та бізнесі.

При поточних темпах розвитку ІКТ в Україні відставання від інших країн буде зберігатися. Це свідчить про недостатність заходів державної політики та розуміння важливості високих темпів розвитку інформаційного суспільства [10].

Вийти на якісно новий рівень прийняття управлінських рішень дає змогу інформаційне забезпечення діяльності управлінських структур, що є визначальним чинником обґрунтованості прийнятого рішення та ефективності функціонування системи управління.

Головна умова правильності прийнятих рішень – це вичерпна поінформованість. Сучасні інформаційні системи організаційного управління призначені допомагати фахівцям, керівникам, які ухвалюють рішення, на основі отриманої ними своєчасної, достовірної та у необхідній кількості інформації. Досягається це шляхом переходу на нові інформаційні технології.

Основною метою інформаційних технологій є отримання у вигляді переробки первинних даних інформації нової якості, з урахуванням якої виробляються оптимальні виважені управлінські рішення. Це досягається з допомогою інтеграції

інформації, забезпечення її актуальності і несуперечливості використання сучасних засобів на впровадження та функціонування якісно нових форм інформаційної підтримки діяльності органів державної влади.

Процес ухвалення управлінських рішень сприймається як основний вид управлінської діяльності, тобто як сукупність взаємозалежних, цілеспрямованих і послідовних управлінських дій, які забезпечують реалізацію управлінських завдань.

Мету й тип діяльності органів державної влади визначають їх інформаційна система і автоматизація інформаційної технології, і навіть вид оброблюваного і виробленого інформаційного продукту, з урахуванням якого приймається оптимальне управлінське рішення.

Ефективність прийняття управлінських рішень за умов функціонування інформаційних технологій у органів державної влади обумовлена використанням різноманітних інструментів аналізу фінансово-господарської діяльності.

Основними функціями управлінського апарату органів державної влади є аналіз ситуацій їх діяльності та прийняття рішень на стратегічному і короткотерміновому плануванні.

Використання інформаційних технологій сприяє поліпшенню якості перероблюваної інформації та веде до зменшення термінів її обробки.

Для широкомасштабного використання інформаційно-комунікаційні технології у сфері державного управління з метою підвищення ефективності використання інформації і знань для прийняття управлінських рішень, задоволення інформаційних потреб громадян, та створення передумов переходу на шлях побудови інформаційного суспільства, потрібно подолати такі проблеми, як:

- низький рівень інформаційної культури державних службовців;
- відсутність програм щодо розвитку інформаційної культури державних службовців;
- недофінансування та нераціональне витрачання коштів, нестача кваліфікованих кадрів;
- відсутність конкретних, детальних науково обґрунтованих планів реалізації програм використання інформаційних технологій в державному управлінні;
- відсутність синхронізованого плану робіт, програм, державних органів (організацій), задіяних в інформатизації;
- нестача технічних засобів для проведення досліджень та розробки якісного спеціалізованого програмного забезпечення;
- корупція, що гальмує розвиток та впровадження ІТ в управлінні державними процесами.

Переваги використання ІТ в органах державної влади:

- прозорість діяльності влади;
- підвищення довіри населення до діяльності державних органів;
- зменшення витрат коштів та часу на реалізацію стратегічних, масштабних завдань;
- підвищення продуктивності праці;
- наближення до європейських стандартів у сфері надання послуг;
- доступ до послуг держави в режимі 24/7/365;
- своєчасне та повною мірою надання послуг громадянам та бізнесу і, як наслідок, забезпечення наповнення дохідної частини бюджету;

- чітко та своєчасне реагувати на зміну нормативних документів та зосередження уваги на майбутніх глобальних завданнях;
- створення іміджу України як ІТ-держави [11 – 13].

### **Висновки**

Удосконалення роботи державних органів шляхом використання інформаційних технологій відбувається на низькому рівні і полягає тільки у тому, що документи циркулюють в організаціях не на паперових носіях, а в електронному вигляді. Про застосування інформаційних систем поки що не йдеться. Інтерес до нового, до освоєння надзвичайних можливостей сучасних інформаційних технологій дуже високий, але високий і психологічний бар'єр щодо їхнього використання, для усунення якого одного бажання замало. Потрібні клопітка цілеспрямована робота, подолання сформованих стереотипів, фактично переосмислення традиційних підходів і методів, формування нового – системного мислення, оволодіння умінням бачити в нових ІТ не тільки систему знань, а й сукупність практичних прийомів, методів і засобів, що розширюють межі можливостей користувачів таких систем.

Розглядаючи одну з основних функцій органів державної влади, в якій полягає ефективність їхньої діяльності – управління, можна переконливо довести, що використання інформаційних систем могло би бути головним засобом підвищення ефективності цієї функції. У найзагальнішому вигляді процес управління складається з двох стадій: розроблення та виконання управлінських рішень. Однак тільки повна реалізація обох стадій дає підстави для оцінки ефективності управлінського рішення.

### **Література**

1. Бондаренко А. Інформаційні технології як механізм взаємодії органів влади з громадськістю [Текст] : зб. наук. пр. / А. Бондаренко ; за ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : Державне управління та місцеве самоврядування, 2009. — С. 22.
2. Гора О. Б. Інформаційні технології як засіб забезпечення виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України [Текст] : наук.-техн. журн. / О. Б. Гора ; за ред. В. В. Петроваа. — К. : Реєстрація, зберігання і обробка даних, 2010. — С. 48.
3. Шпак Н. О. Переваги використання інформаційно-комунікаційних технологій в Україні / Н. О. Шпак, О. І. Венгер // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку [Текст] : [зб. наук. пр.] / відп. ред. О. Є. Кузьмін. — Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2012. — С. 461—467.
4. Про Національну програму інформатизації : Закон України № 75/98-ВР від 04.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1998. — № 27. — Ст. 182.
5. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України № 537-V від 09.01.2007 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2007. — № 12. — С. 511. — Ст. 102.
6. Про телекомунікації : Закон України № 1280-IV від 11.11.2003 р. // Голос України [Текст]. — 2003. — № 244. — С. 12.
7. Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції : Закон України № 5450-VI від 16.10.2012 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2013. — № 47. — С. 2522. — Ст. 656.

8. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 386-р від 15.05.2013 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2013. — № 44. — С. 79. — Ст. 1581.

9. Семиноженко В. Завдяки державній підтримці Україна поліпшила свій рейтинг за рівнем розвитку ІКТ [Електронний ресурс] / В. Семиноженко. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

10. Про схвалення пропозицій до структури розділів та змісту Стратегії розвитку сфери ІКТ в Україні [Електронний ресурс] : Рішення № 252 від 25.04.2013 р. — Режим доступу : [nkrzl.gov.ua](http://nkrzl.gov.ua).

11. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) [Текст] : монографія / В. М. Мартиненко. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2003. — С. 9.

12. Бастриков М. В. Інформаційні технології управління [Текст] / М. В. Бастриков, О. П. Пономарьов. — М. : ЭКСМО, 2002. — 391 с.

13. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти [Текст] : монографія / І. В. Арістова ; за заг. ред. Бандурки О. М. — Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. — 368 с.

**S. Naidyuk**

#### **APPLICATION OF MODERN INFORMATION TECHNOLOGY IN DECISION-MAKING PROCESS**

**The current state of the decision-making mechanism in public authorities is analysed. The use of new information technologies as a modern mechanism of improvement of management decision making is suggested, this will help to collect, process, analyze, and as a result get the expected effect in the form of consistent state management decisions.**

**Key words: public administration, information technology, decision-making, management decisions, public authorities.**

УДК 330.556:330.322:330.341(477.83)

**І. Козак,  
К. Бліщук**

## **ОЦІНКА РЕГІОНАЛЬНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

**Обґрунтовано необхідність та здійснено аналітичну оцінку інноваційної та інвестиційної активності підприємств у регіоні. Для визначення якісного рівня новаторської діяльності запропоновано використовувати коефіцієнт якості. Передбачено заходи, які дають змогу удосконалити оцінку інвестиційно-інноваційної активності.**

**Ключові слова:** оцінка, інвестиційна активність, інноваційна діяльність, рейтинг регіонів.

Підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки потребує реалізації системної та послідовної державної політики у сфері формування та розвитку національної інвестиційно-інноваційної системи. Саме науково обґрунтована інвестиційно-інноваційна політика держави дозволить досягнути економічного зростання, подолати кризові явища, покращити соціально-економічний стан.

На розвиток інвестиційно-інноваційних процесів впливають сукупність правових, економічних, організаційних та соціальних умов, які задіяні у процесі створення та застосування наукових знань і технологій. Проте найважливішим фактором, який впливає на формування та розвиток інвестиційно-інноваційної діяльності, є регіональні особливості щодо організації, управління, ресурсного забезпечення тощо.

Залучення інвестицій та запровадження інновацій є актуальними проблемами як у науці, так і у практичній діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування щодо формування та реалізації державної та регіональної інноваційно-інвестиційної політики. Ефективна діяльність щодо залучення інвестицій та інновацій дозволить підвищити ефективність як національної економіки, так і господарської діяльності суб'єктів господарювання, подолати технологічне відставання підприємств від рівня економічно розвинених країн, покращити матеріальне становище працівників та держави, підвищити соціальні стандарти життя та захисту населення.

У науковій літературі проблемі оцінки регіональної інвестиційної діяльності присвячені праці І. Бланка, О. Гапонюк, Л. Гарингул, І. Горленко, О. Колосова, О. Носової, Т. Уманець та інших вчених. Питанням оцінки інноваційної активності приділяють увагу О. Амоша, В. Геєць, З. Герасимчук, М. Грузд, В. Денисюк, М. Макаренко та інші. Проте важливу увагу, на нашу думку, доцільно приділити питанням оцінки регіональної активності інвестиційно-інноваційної діяльності.

Важливим показником, який характеризує розвиток інвестиційної активності, є обсяг прямих іноземних інвестицій в господарську діяльність вітчизняних суб'єктів господарювання. Проаналізуємо зміну рівня залучення прямих іноземних інвестицій у Львівську область, порівнюючи її стан із регіонами-лідерами та

регіонами-аутсайдерами країни. Рейтинг Львівщини у динаміці цього показника подано табл. 1.

**Таблиця 1**

**Рейтинг регіонів України за рівнем залучення прямих іноземних інвестицій,  
млн дол. США, на початок року**

| Роки | По Україні | Львівська обл./місце | Місце/Регіони-лідери    | Сума   | Місце/Регіони-аутсайдери | Сума  |
|------|------------|----------------------|-------------------------|--------|--------------------------|-------|
| 2001 | 3875,0     | 150,0/7              | 1/Київська обл.         | 342,7  | 25/Чернівецька обл.      | 8,9   |
|      |            |                      | 2/Донецька обл.         | 306,8  | 24/Хмельницька обл.      | 15,4  |
|      |            |                      | 3/Запорізька обл.       | 230,0  | 23/Кіровоградська обл.   | 19,5  |
| 2002 | 4555,3     | 159,7/7              | 1/Київська обл.         | 413,6  | 25/Чернівецька обл.      | 12,9  |
|      |            |                      | 2/Донецька обл.         | 334,7  | 24/Хмельницька обл.      | 21,5  |
|      |            |                      | 3/Запорізька обл.       | 307,0  | 23/Тернопільська обл.    | 23,0  |
| 2003 | 5471,8     | 220,1/6              | 1/Дніпропетровська обл. | 428,2  | 25/Чернівецька обл.      | 16,6  |
|      |            |                      | 2/Київська обл.         | 423,2  | 24/Тернопільська обл.    | 26,9  |
|      |            |                      | 3/Донецька обл.         | 389,3  | 23/Хмельницька обл.      | 28,5  |
| 2004 | 6794,4     | 304,9/6              | 1/Дніпропетровська обл. | 614,4  | 25/Чернівецька обл.      | 20,2  |
|      |            |                      | 2/Київська обл.         | 471,9  | 24/Тернопільська обл.    | 28,7  |
|      |            |                      | 3/Запорізька обл.       | 453,1  | 23/Хмельницька обл.      | 46,6  |
| 2005 | 9047,0     | 358,2/8              | 1/Дніпропетровська обл. | 821,0  | 25/Чернівецька обл.      | 24,5  |
|      |            |                      | 2/Київська обл.         | 559,1  | 24/Тернопільська обл.    | 37,2  |
|      |            |                      | 3/Запорізька обл.       | 536,3  | 23/Вінницька обл.        | 65,8  |
| 2006 | 16890,0    | 426,9/8              | 1/Дніпропетровська обл. | 5872,6 | 25/Чернівецька обл.      | 28,4  |
|      |            |                      | 2/Київська обл.         | 678,9  | 24/Тернопільська обл.    | 39,3  |
|      |            |                      | 3/Донецька обл.         | 614,4  | 23/Кіровоградська обл.   | 67,5  |
| 2007 | 21607,3    | 515,0/8              | 1/Дніпропетровська обл. | 6519,3 | 25/Чернівецька обл.      | 36,8  |
|      |            |                      | 2/Харківська обл.       | 983,7  | 24/Тернопільська обл.    | 45,0  |
|      |            |                      | 3/Київська обл.         | 908,3  | 23/Кіровоградська обл.   | 68,6  |
| 2008 | 29542,7    | 838,5/6              | 1/Дніпропетровська обл. | 7096,7 | 25/Тернопільська обл.    | 51,0  |
|      |            |                      | 2/Донецька обл.         | 1355,2 | 24/Чернівецька обл.      | 51,2  |
|      |            |                      | 3/Харківська обл.       | 1278,8 | 23/Кіровоградська обл.   | 71,6  |
| 2009 | 35616,4    | 958,0/6              | 1/Дніпропетровська обл. | 6832,4 | 25/Тернопільська обл.    | 58,6  |
|      |            |                      | 2/Київська обл.         | 1347,4 | 24/Чернівецька обл.      | 60,1  |
|      |            |                      | 3/Харківська обл.       | 1609,9 | 23/Кіровоградська обл.   | 80,2  |
| 2010 | 40053,0    | 1198,6/5             | 1/Дніпропетровська обл. | 7495,1 | 25/Чернівецька обл.      | 61,8  |
|      |            |                      | 2/Харківська обл.       | 2082,7 | 24/Тернопільська обл.    | 66,5  |
|      |            |                      | 3/Донецька обл.         | 1636,8 | 23/Кіровоградська обл.   | 82,6  |
| 2011 | 44806,0    | 1254,6/5             | 1/Дніпропетровська обл. | 7495,1 | 25/Тернопільська обл.    | 59,8  |
|      |            |                      | 2/Харківська обл.       | 2716,9 | 24/Чернівецька обл.      | 61,9  |
|      |            |                      | 3/Донецька обл.         | 2278,2 | 23/Кіровоградська обл.   | 65,0  |
| 2012 | 50333,9    | 1387,8/5             | 1/Дніпропетровська обл. | 8208,2 | 25/Чернівецька обл.      | 61,9  |
|      |            |                      | 2/Харківська обл.       | 2814,3 | 24/Тернопільська обл.    | 61,9  |
|      |            |                      | 3/Донецька обл.         | 2646,9 | 23/Кіровоградська обл.   | 72,4  |
| 2013 | 54462,4    | 1634,8/5             | 1/Дніпропетровська обл. | 8351,8 | 25/Чернівецька обл.      | 64,3  |
|      |            |                      | 2/Харківська обл.       | 2170,4 | 24/Тернопільська обл.    | 64,6  |
|      |            |                      | 3/Донецька обл.         | 2981,6 | 23/Кіровоградська обл.   | 103,7 |

Примітка: узагальнено авторами [1].

Уже з початку 2010 р. Львівська область зайняла 5 місце після найважливіших регіонів-лідерів, у які найбільше спрямовують інвестиції іноземні інвестори:

Дніпропетровської, Харківської, Донецької та Київської областей. У проведеному в табл. 1 рейтингу до уваги не взято м. Київ, що завжди відрізнявся значною сумою прямих іноземних інвестицій. Так, у столицю України до 2008 р. іноземці вкладали близько третини всіх надходжень, а за останні 5 років ця частка наближається до 50% (змінюється в межах 47,3% – 49,5% від суми прямих іноземних інвестицій в Україну). За аналізований період безумовним лідером (після м. Києва) щодо залучення прямих іноземних інвестицій стає Дніпропетровська область, яка впевнено збільшує частку іноземних інвестицій з 5,7% від загального обсягу по Україні в 2001 р. до 34,8% у 2006 р. та поступово зменшує цю частку до 15,3% у 2013 р.

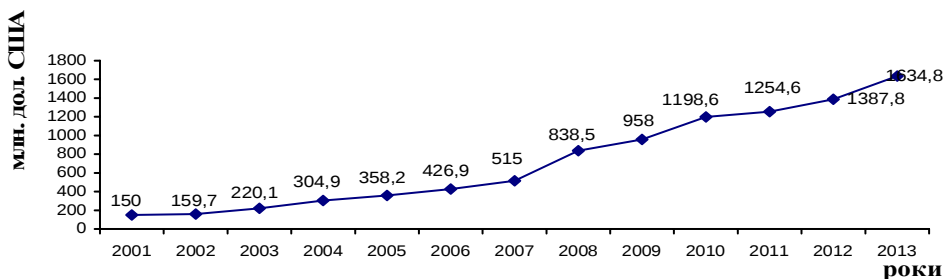
Наступну позицію за рівнем залучення прямих іноземних інвестицій, після м. Києва та Дніпропетровської області, поділяють між собою у різні рр. Донецька, Харківська та Київська області. Частка загального обсягу прямих іноземних інвестицій, що припадає на них впродовж аналізованого періоду, значно змінюється. Так, частка інвестицій, що залишилися у Київській області зменшується з майже 9% у 2001 р. до 3,5% у 2012 – 2013 рр. і з 2007 р. забезпечує області 4 позицію у рейтингу. У першій частині аналізованого періоду (2001 – 2006 рр.) зменшується також частка прямих іноземних інвестицій у Донецькій області, проте, починаючи з 2007 р. цей показник зростає з 3,6% у 2006 р. до 5,5% у 2013 р., що забезпечує області з 2009 р. третє місце у рейтингу. Частка інвестицій, яка залишилася у Харківській області, переважно збільшується за аналізований період і становить від 2,9% до 6,1%, що забезпечує області з 2009 р. другу позицію у рейтингу.

Окрім того, за рівнем залучення прямих іноземних інвестицій Львівщину випереджають Донецька, до 2007 р. – Запорізька та до 2009 р. – Одеська області. Загалом, частка прямих іноземних інвестицій у Львівську область у різні періоди становила від 2,4% до 4,5%. Найвища така частка припадає на 2001 – 2005 рр., коли Львівщина займала 7-му, 6-ту і навіть 8-му позицію у рейтингу. Починаючи із 2006 р. частка інвестицій в область становить 2,4 – 3%.

Доцільно відзначити, що у 2001 р. надходження іноземних інвестицій у Львівську область становили лише 68% від аналогічних надходжень у Дніпропетровську область. Проте до 2006 р. Дніпропетровщина, поступово збільшуючи розрив, отримала у 13,8 раза більше надходжень ніж Львівська область. До 2013 р. цей розрив поступово зменшувався становив приблизно у 5 разів.

Найменш привабливими для іноземних інвесторів є Чернівецька, Тернопільська, Кіровоградська, Вінницька та Хмельницька області, кожна з яких отримує менше 1% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну. Для прикладу, Львівщина щор. за аналізований період отримувала в 12,4 – 25,4 раза більше іноземних інвестицій, ніж Чернівецька область.

Для встановлення тенденції залучення прямих іноземних інвестицій у Львівську область прослідкуємо динаміку їх надходження (рис. 1).



**Рис. 1. Динаміка надходження прямих іноземних інвестицій у Львівську область, на 1 січня, млн. дол. США**

Примітка: узагальнено авторами [2].

Як видно з рис. 1, обсяг прямих іноземних інвестицій у Львівську область постійно зростає, причому темпи їх зростання значно відрізняються у різні періоди і коливаються від 104,7% (у 2011 р.) чи 106,5% (у 2002 р.) до 162,8% у 2008 р. В середньому темпи приросту прямих іноземних інвестицій на Львівщину становлять понад 20% і на початок 2013 р. їх рівень перевищує аналогічний показник у 2001 р. у 11 разів.

Аналізуючи країни, які найчастіше інвестують у розвиток Львівської області, спостерігаємо чітку тенденцію збільшення частки надходжень з країн ЄС. Якщо у 2001 – 2002 рр. частка прямих іноземних інвестицій у Львівську область із країн ЄС становила майже 30%, то на початок 2013 р. ця частка становила 84,1%. За цього зменшується частка інвестицій з країн СНД та інших країн [3].

Більшість прямих іноземних інвестицій у Львівській області направлена у переробну промисловість. Так, із початку 2001 р. і до кінця 2007 р. частка прямих іноземних інвестицій у Львівській області у переробну промисловість перевищувала 50%. Значне зменшення цього показника у період з 2008 р. і дотепер (до 23,7% у 2013 р.) відбулося внаслідок різкого зростання суми прямих іноземних інвестицій у Львівській області у фінансову діяльність. У підсумку, частка таких інвестицій у фінансову діяльність сягнула 28,6 % у 2008 р. та зросла у 2011 – 2012 рр. до 35% [4].

Важливим напрямом реформування економічних процесів на регіональному рівні поряд із обґрунтованою інвестиційною політикою є інноваційна діяльність. Саме започаткування та розвиток інноваційно активних підприємств, впровадження нових технологічних процесів та зростання кількості інноваційної продукції дозволять виготовляти конкурентоспроможну продукцію, у більшій мірі задовольняти всезростаючі потреби споживачів, збільшувати прибутки підприємств та доходи їх працівників, надходження до бюджету, соціальні видатки тощо.

Важливим показником, який характеризує актуальність інноваційної діяльності на регіональному рівні, є обсяги витрат на інновації. Структура таких витрат характеризує розподіл зацікавленості у розвитку інноваційної діяльності серед основних її основних учасників. У табл. 2 наведено структуру витрат на інноваційну діяльність у Львівській області.

Таблиця 2

**Динаміка витрат на інновації за джерелами фінансування у Львівській області**

| Показники                        | Роки  |        |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |
|----------------------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                  | 2001  | 2002   | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
| Усього витрат, тис. грн          | 29620 | 108652 | 69682 | 64423 | 75858 | 72458 | 272508 | 296662 | 211071 | 139335 | 162677 | 280614 |
| Зокрема:                         | -     | 0,5    | 0,2   | -     | 0,1   | 5,5   | 18,2   | 2,4    | 1,9    | 0,5    | 0,5    | 0,3    |
| Кошти Державного бюджету, %      | -     | -      | -     | -     | 0,3   | 0,1   | -      | 0,1    | 0,2    | 0,1    | -      | 0,2    |
| Кошти місцевих бюджетів, %       | 97,7  | 95,9   | 58,8  | 87,3  | 82,0  | 81,2  | 64,1   | 85,6   | 93,2   | 66,5   | 90,2   | 93,2   |
| Власні кошти підприємств, %      | -     | -      | 0,1   | 0,1   | 0,1   | -     | 2,1    | 1,0    | 1,0    | -      | 3,3    | -      |
| Кошти вітчизняних інвесторів, %  | -     | -      | 26,6  | -     | -     | -     | 0,5    | -      | 0,1    | 0,3    | 5,9    | -      |
| Кошти іноземних інвесторів, %    | -     | 0,1    | 13,7  | 12,6  | 17,5  | 13,2  | 15,1   | 10,9   | 3,6    | 32,6   | 0,1    | 6,3    |
| Кредити банків та інші позики, % | 2,3   | 3,5    | 0,6   | -     | -     | -     | -      | -      | -      | -      | -      | -      |
| Інші джерела фінансування, %     | -     | -      | -     | -     | -     | -     | -      | -      | -      | -      | -      | -      |

Примітка: розраховано авторами [5].

Як видно із табл. 2, витрати на інноваційну діяльність на Львівщині не мають сталої тенденції та значно відрізняються за роками. Найменші витрати впродовж аналізованого періоду відзначено у 2001 р. Уже на наступний р. (у 2002 р.) було профінансовано у 3,7 раза більше витрат на інновації. Згодом, витрати на інновації зменшилися на 36% і впродовж чотирьох років становили близько 64,4 – 75,8 млн грн. Особливого значення та фінансування приділено інноваційній діяльності Львівщини у 2007 – 2008 рр. Впродовж цього періоду профінансовано відповідно 272,5 та 296,7 млн. грн. У 2009 р. витрати на інновації зменшилися на 29%, а у 2010 р. – ще на 34%. Останні два рр. (2011 р. та 2012 р.) фінансування інноваційної діяльності зростало, відповідно, на 16,8% та 72,5% у порівнянні з попереднім роком, проте так і не сягнуло рівня 2008 р.

За аналізований період основним джерелом фінансування інноваційної діяльності були власні кошти суб'єктів господарювання. Їх частка у загальних витратах на інновації сягала від 97,7% до 58,8%. Додатковим джерелом фінансування були кредити та позики, частка яких у витратах на інновації досягла у 2010 р. рівня 32,6%. Незначна частина інновацій фінансувалася за рахунок вітчизняних та іноземних інвесторів, місцевого та Державного бюджетів.

Найбільше інноваційних коштів у 2012 р. було скеровано у виробництво та розподілення електроенергії, газу та води – 42,4% від загальної суми інноваційних витрат, виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів – 33,1%, целюлозно-паперове виробництво та видавничу діяльність – 12,3% [6].

Аналізуючи динаміку кількості інноваційно активних підприємств Львівської області, доцільно відмітити, що кількість таких підприємств була найменшою у 2005 р. і становила 44 одиниці, найвищою – у 2007 р. (127). За останні 5 років кількість інноваційно активних підприємств була в межах 100 – 106 одиниць.

На рис. 2 наведено частку інноваційної продукції у загальному обсязі промислової продукції та частку інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств Львівщини.



**Рис. 2. Динаміка зміни частки інноваційної продукції та інноваційно активних підприємств на Львівщині**

Примітка: побудовано авторами [7, 8].

Отже, у 2012 р. інноваційні заходи здійснювало 101 промислове підприємство Львівщини, що становить 13,4% від загальної кількості промислових підприємств області. За цим показником Львівська область серед інших регіонів України посіла 20 місце.

Серед інноваційно активних підприємств 49 впроваджувало інноваційні процеси, 43 – інноваційну продукцію, маркетингові інновації застосовували 11 підприємств області, організаційні інновації – 6 підприємств. У 2012 р. було впроваджено 46 нових технологічних процесів, із них найбільше – у харчовій промисловості та целюлозно-паперовому виробництві. Для модернізації виробничих процесів підприємства області придбали 14 нових технологій.

Для порівняння, у 2011 р. у промисловості освоєно 115 інноваційних видів продукції, з них 21 – нові види техніки. Найбільше нових видів продукції впровадили підприємства виробництва харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів – 45, машинобудування – 30, хімічної та нафтохімічної промисловості – 13, іншої неметалевої мінеральної продукції – 9 [9].

Якісний рівень новаторської діяльності можна оцінити за значенням коефіцієнта, що показує відношення отриманих охоронних документів до кількості поданих заявок [10]. Значення цього показника розраховано за даними Львівської області (табл. 3).

Таблиця 3

**Якість новаторської діяльності у Львівській області**

| Роки | Подано заявок | Отримано охоронних документів | Коефіцієнт якості |
|------|---------------|-------------------------------|-------------------|
| 2001 | 224           | 397                           | 1,77              |
| 2002 | 252           | 261                           | 1,04              |
| 2003 | 300           | 293                           | 0,98              |
| 2004 | 315           | 278                           | 0,88              |
| 2005 | 311           | 309                           | 0,99              |
| 2006 | 263           | 283                           | 1,08              |
| 2007 | 361           | 371                           | 1,03              |
| 2008 | 398           | 323                           | 0,81              |
| 2009 | 355           | 363                           | 1,02              |

Примітка: розраховано авторами [11].

Високе значення розрахованого коефіцієнта впродовж аналізованого періоду свідчить про достатній якісний рівень новаторської діяльності підприємств Львівщини.

Загалом, підвищення ефективності управління інвестиційно-інноваційними процесами має стати основою регуляторної політики як на державному, так і на регіональному рівнях.

Для подальшого удосконалення оцінки інвестиційно-інноваційної активності, на нашу думку, доцільно:

- започаткувати моніторинг інвестиційно-інноваційного рівня розвитку економічних процесів регіонів;
- розраховувати комплексний показник оцінки інвестиційно-інноваційної діяльності в регіонах, який би характеризував зміну окремих складових такої діяльності;
- співставляти результати господарювання, досягнуті завдяки запровадженню інвестиційно-інноваційних проектів, із витратами на такий розвиток;
- оцінювати й ранжувати види діяльності найбільш привабливі для інвестування та за рівнем інноваційності, визначати вплив окремих факторів на формування загального рівня і структури інвестиційно-інноваційного розвитку;
- розробити та запроваджувати систему заходів щодо зростання інвестиційних надходжень та інноваційної продукції, підвищення їх частки у регіональному розрізі; покращити умови стимулювання і державної підтримки інноваційно-інвестиційної діяльності особливо для середніх і малих підприємств.

**Висновки**

У рейтингу залучення прямих іноземних інвестицій Львівська область посилює свої позиції, переміщаючись з 7-ої (у 2001 – 2002 рр.) на 6-у (у 2003 – 2004 рр.), 8-у (у 2005 – 2007 рр.), знову 6-у (у 2008 – 2009 рр.) та 5-у (2010 – 2012 р.) позиції. За цього Львівщина поступається м. Києву, Дніпропетровській, Харківській, Донецькій та Київській, а інколи ще й Запорізькій та Одеській областям.

Обсяг прямих іноземних інвестицій у Львівську область постійно зростає і на початок 2013 р. перевищував їх рівень на 2001 р. у 11 разів. У структурі надходжень спостерігається чітка тенденція до зростання частки інвестицій з країн ЄС (з 30% до 84%). Значна частина прямих іноземних інвестицій у Львівську область направлена

у переробну галузь. З початку 2008 р. помітно зростає частка інвестицій, направлених у фінансову діяльність Львівської області.

Важливим напрямком інвестування є вкладення у інноваційну діяльність. І хоча витрати на розвиток і запровадження інновацій упродовж останніх 10-ти років переважно зростали, прямого зв'язку зі зміною кількості інноваційно активних підприємств на Львівщині чи обсягом реалізованої інноваційної продукції не виявлено. Це пояснюється значним розривом у часі між вкладеннями капіталу та одержанням позитивних економічних чи соціальних результатів.

Загалом, запропоновані заходи, які мають бути запроваджені як на державному, так і на регіональному рівнях, дозволять удосконалити оцінку інноваційно-інвестиційної активності, поліпшити стан такої роботи, забезпечити зростання ефективності, економічне зростання та рівень життя населення в цілому.

### Література

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 р. [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НСД, 2013. — 576 с.

2. Там само. — 576 с.

3. Прямі іноземні інвестиції у Львівську область за угрупованнями країн (на початок р., млн дол. США) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/06/theme\\_06\\_1\\_2\\_03.php?code=06&ind\\_page=stattables](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/06/theme_06_1_2_03.php?code=06&ind_page=stattables).

4. Прямі іноземні інвестиції у Львівську область за видами економічної діяльності (на початок р., млн дол. США) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/06/theme\\_06\\_1\\_2\\_06.php?code=06&ind\\_page=stattables](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/06/theme_06_1_2_06.php?code=06&ind_page=stattables).

5. Обсяг витрат на інновації за джерелами фінансування (тисяч гривень) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/08/theme\\_08\\_2\\_04.php?code=08&ind\\_page=stattables](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/08/theme_08_2_04.php?code=08&ind_page=stattables).

6. Про інноваційну діяльність підприємств Львівської області у 2012 р. [Електронний ресурс] : ПРЕС-РЕЛІЗ Головного управління статистики у Львівській області. — Режим доступу : [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/si/press/2013/r040413\\_44.pdf](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/si/press/2013/r040413_44.pdf).

7. Там само.

8. Частка інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств, % [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lv.ukrstat.gov.ua/dem/SWF/dani/science/graph04.html>.

9. Про інноваційну діяльність підприємств Львівської області у 2012 р. ...

10. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку [Текст] / [Кіндзерський Ю. В., Якубовський М. М., Галиця І. О. та ін.] ; за ред. канд. екон. наук Ю. В. Кіндзерського ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. — К. : [б. в.], 2009. — С. 297.

11. Основні показники новаторської діяльності у Львівській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/08/theme\\_08\\_2\\_06.php?code=08&ind\\_page=stattables](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/08/theme_08_2_06.php?code=08&ind_page=stattables).

**I. Kozak,  
K. Blishchuk**

**EVALUATION OF REGIONAL INVESTMENT  
AND INNOVATION ACTIVITY (ON THE EXAMPLE OF LVIV REGION)**

**The necessity is substantiated and the analytical evaluation of innovation and investment companies in the region is carried out. To determine the quality of the innovative activity it is suggested to use the quality factor. Measures that will allow to improve the evaluation of investment and innovation activity are predicted.**

**Key words: assessment, investment activity, innovation, rating of regions.**

УДК 330.1:303.01

О. Діденко

## ТЕОРЕТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ НАУКОВО-МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ “ЕКОНОМІЧНИЙ ІНТЕРЕС”

Систематизовано та співставлено основні підходи до розуміння поняття “економічний інтерес” у контексті розгляду цього терміна різними школами політекономії. Визначено взаємозв’язок категорії “інтерес” з окремими елементами економічної системи, а також уточнено класифікацію її видових проявів.

**Ключові слова:** інтерес, економічний інтерес, потреба, господарюючий механізм, економічна система.

Поняття “економічний інтерес” є предметом дослідження багатьох наук та виступає однією з найбільш поширених суспільних категорій, оскільки будь-яка діяльність людини, підприємства чи держави пов’язана із досягненням певних цільових орієнтирів. За цього, потрібно зазначити, що інтерес не можна вважати певним сталим, монолітним явищем, з огляду на те, що інтереси можуть бути різного роду, а також зазнавати поступової трансформації, видозміни, зростання чи зменшення.

Досягнення певних соціальних, політичних, комерційних чи інших інтересів завжди пов’язане із існуванням певних науково-практичних проблем. Водночас, однією із основних проблем в контексті даного дослідження є визначення змісту поняття “інтерес”. З високою долею впевненості можна стверджувати, що ця проблема на сьогодні є невирішеною, що зумовлює актуальність даного дослідження.

Вирішенню проблеми встановлення сутності поняття “економічний інтерес” присвячені чисельні роботи вітчизняних та зарубіжних дослідників. Суттєвий вклад у заданому напрямку дослідження внесли такі зарубіжні вчені-економісти: Е. Бем-Баверк, Л. Вальрас, Ф. Візера, Ф. Енгельс, К. Маркс, К. Менгер, С. Міль, А. Монкрет’єн, А. Пігу, Д. Рікардо, А. Сміт та інші. Окрім того, варто виокремити і роботи вітчизняних науковців, зокрема, В. Базилевича, Н. Гражевської, Ю. Зайцева, Л. Каніщенко, С. Мочерного, В. Несторенка, В. Попова, В. Савчука, І. Сала, І. Саух, В. Семененко, А. Уразова тощо.

До того ж, незважаючи на накопичені наукові здобутки, досліджувана проблема в більшості робіт розглядається фрагментарно.

Мета статті – систематизація та співставлення наукових підходів до розуміння сутності поняття “економічний інтерес” на основі детального вивчення та аналізу представлених в науковій літературі понять.

Загалом, поняття “інтерес” (від лат. *interesse* – має значення, важливо) означає, по-перше, увагу, яка проявляється до чого-небудь; по-друге, цінність та значення, яке надається речам; по-третє, причину соціальних дій, яка визначається безпосередніми мотивами та ідеями індивідуумів, соціальних груп та класів, якій приймають участь в них [1]. За цього, на нашу думку, перші два значення мають змістовне навантаження побутового спрямування та відповідають більш поняттю

“зацікавленість”, аніж “інтерес”. На практиці набули поширення конкретні види інтересів – матеріальні, духовні, грошові, економічні, політичні, релігійні, національні та інші. Аналіз довідково-енциклопедичної літератури та економічної літератури загалом дає змогу стверджувати, що ключове місце серед різновидів інтересів посідають саме економічні інтереси, визначаючи та обумовлюючи всі інші види інтересів.

Незважаючи на багатоаспектність поняття “інтерес” в міждисциплінарному розрізі, проведений аналіз його змістовного навантаження дає змогу відмітити дві спільні сутнісні риси [2]. Перша полягає в тому, що інтерес є причиною виникнення цілеспрямованих та скоординованих дій чи діяльності. Так, в політології поняття слугує відображенням потреб суб’єктів суспільства та джерелом політичних дій; в соціології – визначає статус та поведінку суб’єкта інтересу в системі суспільних відносин; в економіці – розглядається з позиції виробничих відносин та трудової діяльності суб’єктів; в психології – стан, спрямований на задоволення потреб, придбання благ тощо. У підтвердження виявленого взаємозв’язку поняття “інтерес” із діяльністю суб’єкта інтересу доцільно навести позицію німецького філософа Г. Гегеля, згідно із якою інтерес є ключовою силою діяльності як окремого індивіда, так і загалом суспільства; а К. Гельвецій вважав, що “інтерес є початком всіх думок та вчинків” [3].

Інша спільна риса полягає у складній структурі поняття, яке тісно взаємопов’язане з такими категоріями, як “потреба”, “мотив”, “суб’єкт”, “відносини”, що своєю чергою обумовлює більш детальне дослідження понять з метою встановлення причинно-наслідкових зв’язків між ними.

Узагальнення довідково-енциклопедичної та економічної літератури дало змогу виокремити декілька науково-методичних підходів до розкриття змісту категорії “економічний інтерес”: підхід, що базується на ототожненні поняття “інтерес” із потребами, мотивами індивідуума (-ів) чи формою їх прояву; підхід, що базується на тісному взаємозв’язку поняття “інтерес” із системою економічних відносин у суспільстві; узагальнюючий підхід, що ґрунтується на розкритті ролі та значення категорії “інтерес”.

За цього у науково-методичній літературі найбільшого поширення набув другий підхід, що базується на ототожненні поняття “інтерес” із потребами, мотивами індивідуума (-ів) чи формою їх прояву. Потреба виражає, що саме необхідно суб’єкту для його нормального функціонування, обумовлюючи появу інтересу для задоволення цієї потреби. Іншими словами, потреба є причиною існування інтересу, а інтерес ґрунтується на потребах. Водночас, відзначене не може слугувати вичерпною характеристикою категорії “інтерес”. Відтак, на нашу думку, необґрунтованим є ототожнення поняття “інтерес” та “потреба” (рис. 1). Щодо співвідношення поняття “інтерес” та “мотив”, то слід зазначити, що пізнання економічного інтересу суб’єктом та співставлення його з ціннісними установками слугує підґрунтям для формування мотиву діяльності.

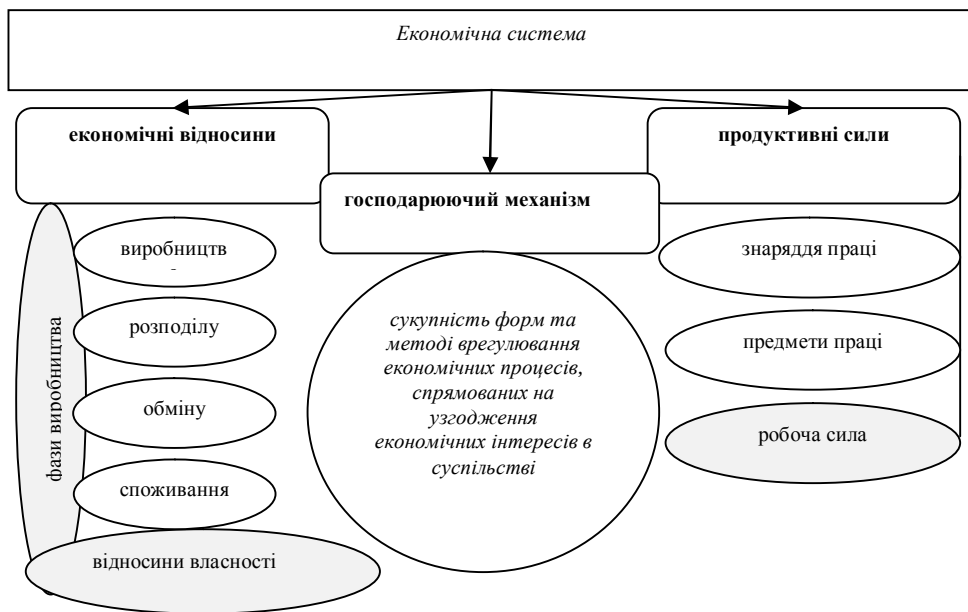
Наступний підхід до розкриття змісту категорії “інтерес” базується на тісному її взаємозв’язку з системою економічних відносин у суспільстві. Дійсно наявність економічних інтересів є передумовою взаємодії економічних суб’єктів. Однак, з іншого боку, економічні інтереси є формою прояву соціально-економічних взаємовідносин. Так, Ф. Енгельс зазначав, що економічні відносини в кожному суспільстві проявляються передусім як інтереси.



**Рис. 1. Взаємозв'язок понять “інтерес” та “потреба”**

Як зазначають енциклопедичні джерела [4], економічні інтереси визначаються місцем людей в економічній системі, а ступінь розвитку кожної з підсистем економічної системи визначає рівень розвитку економічних інтересів (рис. 2). Найбільш очевидним є взаємозв'язок інтересів з продуктивними силами, оскільки серед останніх ключове місце поряд із засобами виробництва належить робочій силі, тобто безпосередньо людині з її потребами та інтересами. Щодо зв'язку економічних інтересів з фазами суспільного виробництва, то на фазі виробництва відбувається формування потреби, фаза розподілу дозволяє безпосередньо отримання відповідних благ суб'єктом, фаза обміну дозволяє порівняти обраний спосіб задоволення потреб з іншими існуючими, фаза споживання забезпечує задоволення потреб. Зв'язок із господарюючим механізмом економічної системи забезпечується функцією останнього – узгодження інтересів між класами, соціальними верствами та групами за допомогою сукупності форм і методів регулювання економічних процесів та суспільних дій.

Основним недоліком підходу до розкриття змісту категорії “інтерес”, що базується на тісному її взаємозв'язку з системою економічних відносин, є загальний тип існуючих визначень, які не розкривають сутність категорії “інтерес”. На нашу думку, у даному підході повинна бути розкрита причина виникнення економічних відносин – задоволення потреб, а також передумова їх виникнення – це існування відносин власності, саме які визначають спосіб виробництва, тип виробничих та всіх інших відносин. Отже, доречно говорити про економічні інтереси як динамічну систему економічних відносин, обумовлених відносинами власності щодо задоволення матеріальних та духовних потреб суб'єкта, групи, суспільства загалом.



**Рис. 2. Взаємозв'язок категорії “інтерес” з окремими елементами економічної системи**

Узагальнюючий підхід до розкриття змісту категорії “інтерес” ґрунтується на об'єктивно-суб'єктивному підході, коли її сутність розкривається, з одного боку, на основі об'єктивних економічних відносин, які існують між агентами відтворювального процесу, а з іншого – за рахунок системи економічних потреб індивідуума, які визначаються його соціальним розвитком. Перевагою узагальнюючого підходу також є розкриття ролі економічних інтересів як на мікроекономічному рівні – задоволення потреб економічних суб'єктів, так і на макроекономічному – розвиток ефективного суспільного виробництва.

В межах розбудови методологічних основ дослідження економічних інтересів у сучасних умовах важливого значення набуває розгляд основних їх видів та критеріїв, покладених в основу класифікації. Аналіз існуючих напрацювань у напрямку класифікації інтересів загалом дає змогу запропонувати для виокремлення дві групи критеріїв – загальні (формальні), які застосовуються при побудові будь-якої класифікації, та спеціальні (змістовні), які безпосередньо пов'язані із сутнісними рисами поняття “інтерес” (рис. 3).

Найбільш загальним критерієм для виокремлення видів інтересів є сфера їх прояву, а саме економічна, політична, духовна, соціальна тощо. Як зазначалося вище, ключове місце серед різновидів інтересів посідають саме економічні інтереси, обумовлені відносинами власності та принципом економічної вигоди [5], визначаючи та обумовлюючи всі інші види інтересів. Залежно від часової ознаки інтереси можуть бути поточними та перспективними, які превалюють на відповідних проміжках часу в поточному та майбутньому періодах. За ступенем важливості інтереси поділяються на головні (основні) та другорядні; за можливістю реалізації – на реальні, потенційні та нереальні (утопічні); за наслідками реалізації інтересів – позитивні та негативні; за територіальною ознакою – муніципальні, регіональні, національні, державні та глобальні. Досліджуючи останні, доцільно

зазначити, що муніципальні інтереси безпосередньо пов'язані з функціонуванням муніципального утворення, його потребами та можливостями їх реалізації, та зазвичай стосуються соціально-економічного розвитку відповідної території. Виразником регіональних інтересів є регіон та його місцеві території в якості окремого суб'єкта економічних відносин.

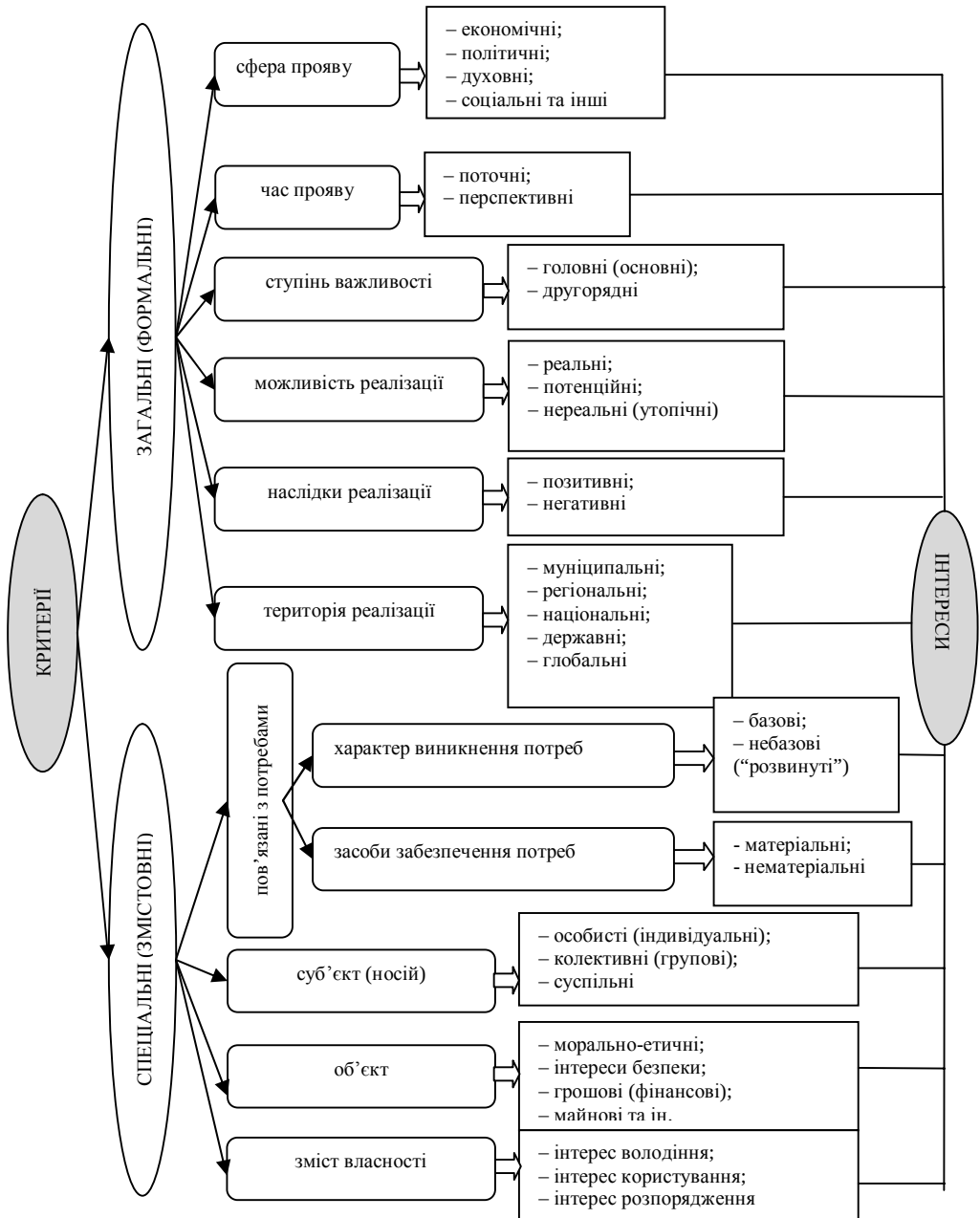
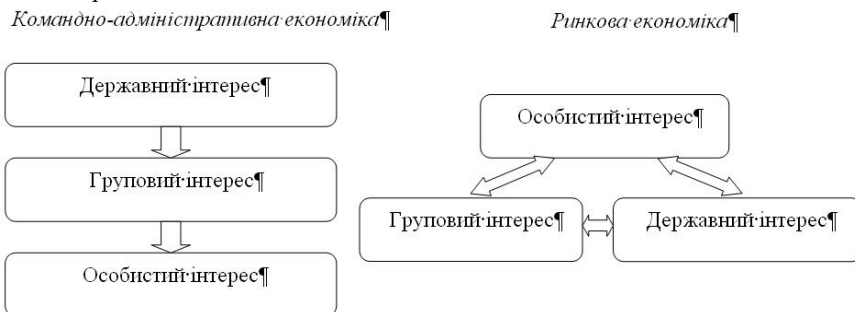


Рис. 3. Класифікація видів інтересів [6, 7]

На думку І. Прохорова, національні інтереси виконують такі функції, як: політична, слугуючи підґрунтям для прийняття внутрішньо- та зовнішньополітичних рішень, комунікативна, виступаючи в якості інструментів доведення до населення цілей державної політики, та ідеологічна [8]. Говорячи про співвідношення понять “національних” та “державних” інтересів, потрібно зазначити, що в літературі політичного спрямування, згідно із поглядами націонал-консерваторів, вони є тотожними, а згідно із поглядами націонал-лібералів, носієм національних інтересів є громадянське суспільство, а державних – винятково представники державного апарату [9]. Як правило, національно-державні інтереси фокусуються на забезпеченні державного суверенітету країни, економічного зростання та національного благоустрою тощо. Дедалі частіше в сучасній економічній літературі трапляється критика виокремлення національних інтересів в умовах посилення взаємозалежності економік країн світу та набуває поширення поняття “транснаціональних” та “глобальних” інтересів, які потребують об’єднання зусиль окремих держав.

Переходячи до розгляду спеціальних (змістовних) критеріїв для виокремлення видів інтересів, зазначимо, що перший з них тісно взаємопов’язаний з потребами. Зв’язок полягає у тому, що інтерес спрямований не на предмети потреб, а на суспільні умови, які дозволяють задовольняти потреби. Враховуючи поділ потреб людини на базові та ті, що обумовлені розвитком цивілізації, можна виокремити, відповідно, базові інтереси, спрямовані на задоволення таких потреб, як фізіологічні, потреби в безпеці, повазі, самоактуалізації тощо, і “розвинуті” інтереси, спрямовані на задоволення потреб, обумовлених, наприклад, сучасними технологіями та новаціями суспільного життя.

Залежно від головного носія інтересу, виокремлюють особисті, або індивідуальні, колективні, або групові, та суспільні. В першому випадку суб’єктом інтересу є окремий індивід, який зазвичай володіє певною приватною власністю та націлений на її зростання. Носієм групового інтересу є сукупність однорідних за спрямованістю інтересів індивідів, які можуть бути відповідно згруповані, наприклад інтереси домогосподарств, підприємців тощо своєю чергою суспільний інтерес взаємопов’язаний з державними інтересами. Співвідношення приватних, групових та суспільних інтересів займало та займає одне з ключових місць в економічній літературі, що обумовлено суперечливою сутністю інтересу та типом побудови економічної системи (рис. 4). Зокрема, для ринкових відносин характерним є застосування координованого узгодження економічних інтересів у суспільстві, для командно-адміністративної – субординованого підпорядкування окремих інтересів іншим.



**Рис. 4. Ієрархичний зв’язок інтересів залежно від типу економічної системи**

Залежно від об'єкта інтересів, виокремлюються морально-етичні, інтереси безпеки, грошові (фінансові), майнові та інші. Заслужує уваги підхід до класифікації видів інтересів залежно від змісту відносин власності, за якого виділяється майновий інтерес (або інтерес володіння), заснований на можливості суб'єкта мати певний предмет; інтерес користування, який дозволяє отримувати корисні властивості предмета користування; інтерес розпорядження, який дає можливість змінювати стан, приналежність чи властивості предмету володіння.

### **Висновки**

Таким чином, на підставі здійсненого дослідження цілком впевнено можна стверджувати, що поняття “економічний інтерес” є надзвичайно складним та багатогранним. Систематизація наукових підходів, а також їх співставлення між собою не дає підстави виділення єдиного істинного змісту цієї категорії. Водночас, узагальнюючи виокремленні у роботі підходи до трактування визначеної категорії, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на тому, що під нею потрібно розуміти реальні, зумовлені певними відносинами власності та принципом економічної вигоди мотиви та стимули діяльності суб'єктів ринкових відносин, внутрішні та зовнішні причини, що породжують економічні інтереси, а також мету їх реалізації. Подальшими напрямками дослідження автора мають стати розробка способів та механізму гармонізації економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання.

### **Література**

1. Базилевич В. Д. Економічна теорія: політекономія [Текст] / В. Д. Базилевич. — 6-те вид. — К. : Знання-Прес, 2007. — 719 с.
2. Климко Г. Н. Основи економічної теорії: політекономічний аспект [Текст] : підруч. для студ. економ. спец. вищ. закл. освіти / Г. Н. Климко, В. П. Нестеренко, Л. О. Каніщенко [та ін.]. — К. : Вища школа, 1999. — 743 с.
3. Зайцев Ю. К. Сучасна політика економія (проблеми та інституціональне поле предмета і методології досліджень) [Текст] : навч. посіб. / Ю. К. Зайцев, В. С. Савчук. — К. : КНЕУ, 2011. — 337 с.
4. Базилевич В. Д. Економічна теорія: політекономія... — 719 с.
5. Семененко В. М. Економічна теорія [Текст] / В. М. Семененко, Д. І. Коваленко, В. В. Бугас [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Семененка та Д. І. Коваленка. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 360 с.
6. Зайцев Ю. К. Сучасна політика економія... — 337 с.
7. Семененко В. М. Економічна теорія... — 360 с.
8. Базилевич В. Д. Економічна теорія: політекономія... — 719 с.
9. Зайцев Ю. К. Сучасна політика економія... — 337 с.

**О. Didenko**

### **THEORETICAL RESEARCH OF SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE STUDY OF ESSENCE OF “ECONOMIC INTEREST” CONCEPT**

**The main approaches to the understanding of the concept “economic interest” in the context of consideration by different schools of political economy are systemized and compared. The interconnection between the category “interest” and**

**individual elements of economic system is defined as well as the classification of its forms is defined.**

**Key words: interest, economic interest, need, economic mechanism, economic system.**

УДК 658.012.34:338.48(477)

Н. Бунтова

## ІННОВАЦІЙНИЙ ШЛЯХ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ ГОТЕЛЬНОЇ ІНДУСТРІЇ УКРАЇНИ

**Розглянуто** теоретичні засади інноваційного бізнес-планування. **Проведено** аналіз розвитку інноваційних процесів на підприємстві готельної індустрії й визначено основні напрями нововведень для покращення ефективності роботи підприємства. **Розроблено** практичні рекомендації із формування методики складання інноваційного бізнес-плану.

**Ключові слова:** інновації, інноваційний продукт, бізнес-планування, інвестиції, готельне господарство, туризм, інвестиційна привабливість, стратегія розвитку.

Планування і прогнозування інноваційної діяльності передбачає пошук нових сфер раціоналізації та вигідного вкладання ресурсів, здійснення прогресивних господарських комбінацій у виробництві, орієнтацію на сучасні ринки, створення нових продуктів. Всі вони націлені на отримання прибутку понад середній рівень та якнайповніше задоволення суспільних потреб на основі досягнення успіху і лідерства на ринку.

Сучасна практика ведення будь-якої економічної діяльності свідчить, що підприємства з метою зміцнення своїх конкурентних позицій на ринку та формування ефективного плану розвитку достатньо часто мають вдаватися до певних інноваційних змін. Це, а також необхідність забезпечення переходу економіки України до реалізації моделі науково-технічного та інноваційного розвитку, згідно з Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” [1], обумовлюють доцільність дослідження проблематики створення передумов для впровадження ефективних інновацій на українських підприємствах, зокрема і тих, діяльність яких прямо чи опосередковано пов’язана зі сферою готельно-ресторанного господарства.

Фундаментальні теоретичні аспекти проблем формування інноваційної стратегії сталого розвитку підприємства знайшли своє відображення в роботах таких вітчизняних і закордонних вчених, як: А. Бакаєв, В. Беседін, О. Гаврилюк, А. Галицький, В. Геєць, А. Градов, Н. Ковтун, В. Корнєєв, М. Крачило, М. Мескон, А. Музиченко, Б. Панасюк, В. Савченко, В. Семиноженко, Д. Стеченко, О. Удалих, В. Шевчук, Л. Федулова, А. Чухно та інші.

Вагомий внесок у вивчення економічної ефективності і організації в галузі туризму здійснили Г. Алєйнікова, І. Балабанов, А. Гайдук, В. Герасименко, В. Гуляєв, М. Долішній, Л. Дядечко, А. Здоров, В. Квартальнов, М. Мальська, Г. Михайліченко, Т. Ткаченко, В. Федорченко, Н. Фоменко, Г. Харічева, А. Чудновський, В. Янкевич та інші.

Вивченню проблем розвитку готельно-ресторанного господарства приділена велика увага вітчизняних вчених, науковців, фахівців, а саме: С. Байлика, Г. Башмачнікова, Г. Бондаренко, Т. Дорошенко, Л. Іванової, Ю. Карягіна, Л. Лукьянкової, І. Мініч, Н. П’ятицької.

У цих роботах розглядаються основи розвитку індустрії туризму, досліджуються найбільш розвинуті територіальні сегменти туризму, а також аналізуються чинники, що впливають на розвиток туризму в Україні. Однак в існуючих наукових дослідженнях недостатньо вивчені питання складання комплексного інноваційного бізнес-плану в рамках формування галузевої організаційної структури, який покликаний сприяти подальшому розвитку підприємств готельно-ресторанного бізнесу.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні і поглибленому вивченні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій по формуванню інноваційної стратегії розвитку підприємств готельно-ресторанного бізнесу в сучасних умовах.

Планування інноваційної діяльності підприємств і прогнозування їх розвитку в межах загальної стратегії охоплює такі етапи: аналіз вимог зовнішнього середовища і закономірностей внутрішнього середовища; визначення загальної стратегії функціонування підприємств; визначення інноваційних можливостей; формування стратегічних інноваційних завдань; розроблення концепції інноваційної стратегії; складання бізнес-планів і програм інноваційної діяльності; розробку і реалізацію інноваційних проектів [2].

Державні вимоги до інноваційних проектів визначаються Законами України “Про інноваційну діяльність” (№ 40-IV від 04.07.2002 р.) [3], “Про наукову і науково-технічну діяльність” (№ 1977-XII від 12.13.1991 р.) [4] та Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку державної реєстрації інноваційних проектів і ведення Державного реєстру інноваційних проектів” (№ 1474 від 17.09.2003 р.) [5].

Відповідальним державним органом визначено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, яке наказом № 1032 від 23.11.2005 р. затвердило форми заяви про розгляд інноваційного проекту, паспорт і бізнес-план інноваційного проекту, а також “Методику проведення державної комплексної експертизи інноваційних проектів” (№ 114 від 21.02.2008 р.).

Особливістю інноваційних бізнес-проектів є наявність інноваційної складової, яка формується на основі ринково привабливих властивостей закінчених науково-технічних розробок і зрозумілих бізнесу економічних показників щодо їх освоєння для виробництва і реалізації конкурентноздатної наукомісткої продукції.

Інновації – це практичне втілення нових ідей, методологічних знань у відповідні відкриття, винаходи і науково-технічні розробки з метою їхньої комерційної реалізації та досягнення максимальних прибутків з найповнішим задоволенням потреб споживачів [6].

Вибір правильної інноваційної стратегії потребує прийняття низки обов’язкових раціональних рішень, оскільки саме від них залежатиме успішність подальшого розвитку того чи іншого інноваційного проекту. Тому важливо вибрати найкращі ідеї інноваційних проектів, основні цілі, що є об’єктами стратегії та шляхи їх досягнення, створити якісний ефективний бізнес-план розроблення та впровадження нововведення.

Наявність чіткого бізнес-плану з досконало продуманими етапами впровадження нововведень є передумовою успіху кардинальних інноваційних розробок.

Для успішності інноваційних розробок потрібно залучити значний обсяг фінансових ресурсів з найрізноманітніших джерел, якісне інформаційне

забезпечення суб'єкта інноваційної діяльності. Персонал є одним із ключових чинників реалізації стратегії інноваційного розвитку суб'єкта господарювання.

Проблема швидкого розвитку інноваційної діяльності на підприємствах готельно-ресторанного бізнесу полягає у виявленні та впровадженні можливості здійснення власних науково-дослідних та дослідно-проектних робіт, а також передбачає постійну якісну оцінку ефективності нових розробок технологій. Держава має долучатись до виконання тих інноваційних проєктів, де потрібно реалізувати великий інноваційний потенціал. Щодо державної підтримки та регулювання інноваційної діяльності потрібно зазначити, що держава не може бути осторонь від інноваційних процесів, що відбуваються на ринку послуг.

Готельно-ресторанний бізнес, як і будь-яка сфера діяльності, яка націлена на отримання прибутку від обслуговування своїх клієнтів, повинна їх постійно чимось приємно “здивовувати” новими товарами, послугами, акціями тощо. Саме в сфері гостинності інновації є найбільш “потужною” зброєю, оскільки клієнти радше куплять послугу чи товар у того “виробника”, хто запропонує щось нове, незвичне або яке істотно відрізняється від продукції різних конкурентів у “кращий бік”.

Світове готельне господарство нараховує близько 350 тис. готелів, які представлені більше 1,6 млн сучасних номерів. За цього їх кількість зростає щорічно у середньому на 3 – 4% [7].

Інфраструктура готельного ринку України на сьогодні не задовольняє попит на готельні послуги ні за кількістю, ні за якістю, оскільки матеріально-технічна база значної частини готелів, яка дісталася нам у спадок від “постсоціалістичного” періоду, є застарілою і не відповідає міжнародним стандартам. Початок 2000 р. для готельної індустрії характеризується процесом будівництва готелів класу 4 – 5 зірок, одночасним зростанням вартості проживання, яка є досить високою і недоступною для основної маси туристів.

Готельне господарство – це бізнес, який повною мірою орієнтований на клієнта. Тому рівень його розвитку безпосередньо залежить від ділової активності в державі та розвитку туристичної галузі. Незважаючи на те, що багато компаній скорочують бюджет і відмовляються від відряджень, ринок готельних послуг знаходиться у поживавленні, зокрема за рахунок результатів проведення в 2012 р. в Україні та Польщі Чемпіонату Європи з футболу.

На сьогодні український готельний бізнес поступово виходить із зони кризи. Всі привабливості кризи вітчизняна індустрія гостинності повною мірою відчула за останні роки. Падіння індивідуального і корпоративного туризму, зменшення витрат на ділові поїздки та проведення бізнес-заходів призвели до відчутного відтоку фінансових ресурсів. Окремі оператори почали позбавлятися від своїх готельних активів через загрози банкрутства, а значна частина девелоперів через нестачу матеріалів заморозили будівництво нових готелів.

До “критичного” 2008 р. ринок готельних послуг в Україні розвивався у двох напрямках. Перше досталося нам в спадок від Союзу – пережитки радянського минулого з невизначеною “зірковістю”, невідповідним сервісом і повною відсутністю комфорту, але з порівняно низькою ціною. Друге стало результатом європеїзації: всі минулі роки в Україні в основному будувалися і розвивалися готелі категорії 4-х і 5-ти зірок, вартість проживання в яких є високою для основної маси туристів. Тому основне стратегічне завдання сьогодні для розвитку готельного господарства в країні полягає не тільки в будівництві нових готелів, а й у врегулюванні ринку – наповнити його готелями більш низьких категорій з гідними

умовами перебування за доступними цінами. Фахівці стверджують, що розвиток готельного господарства в Україні повинен орієнтуватися на будівництво нових готелів різного класу, які зможуть задовольнити попит населення на дані послуги. Йдеться як про готелі люкс і бізнес-класу, які розташовані в курортних центрах, так і готелі середнього і низького цінового класу.

Об'єктивний потенціал України великий. В країні проживає 46 млн людей – достатньо велика держава в центрі Європи, де для індустрії готельного бізнесу відкриті можливості, як в сфері прийому іноземних громадян, так і в сегменті вітчизняних туристів.

Готельний бізнес в Україні – це ринок вітчизняних “гравців”. Готельна індустрія не відчуває конкуренції з боку представників готельних мереж міжнародного рівня. За даними дослідницької компанії світових споживчих ринків Euromonitor, в Україні на даний момент існує величезний простір для розвитку готельного бізнесу порівняно з сусідніми Східноєвропейськими країнами. Експерти стверджують, що перед операторами, які вийшли на ринок готельної нерухомості України одними з перших, відкриваються хороші перспективи.

Однак не потрібно забувати і про величезний потенціал, пов'язаний із внутрішнім туризмом. У цьому сегменті найбільш затребуваними є готельні послуги невисокої цінової категорії, і дефіцит номерів у готелях такого класу ще більше відчутний.

Готелі України залишаються найбільш слабкою ланкою в інфраструктурі вітчизняного туризму. У країні нараховується майже 1,5 тис. об'єктів готельного типу, більша частина яких – реконструйовані будівлі 70 – 80-х рр. Світове готельне господарство нараховує близько 350 тис. готелів, які представляють більше 15 млн сучасних номерів, за цього кількість їх зростає щорічно в середньому на 3 – 4%. Таким чином, частка України не дотягує і до половини відсотка цих показників [8]. Навіть Київ, де рівень забезпеченості готельними номерами складає 3,51 місць на одну тисячу жителів, далекий від європейських стандартів. Наприклад, у Вені цей показник складає 26 місць на одну тисячу жителів, а в Парижі – 35. Тому попит в нашій країні все ще перевищує пропозицію. Саме це дозволяє міжнародним операторам встановлювати в п'ятизіркових готелях нашої країни більш високу плату за добу проживання, ніж в готелях США, Європи і Азії. І тому рентабельність у них за результатами 2012 р. виявилася не тільки самою високою за ціною по країні, але навіть вищою, ніж в інших державах до кризи.

Готелі України були і залишаються затребуваними, проте зацікавленість інвесторів щодо розширення готельного бізнесу в Україні є набагато більшою, ніж її реалізація. Інвестиційний клімат у нашій країні у зв'язку з політичною нестабільністю та високими ризиками поки не викликає значної довіри у іноземних інвесторів. Будівництво нових готелів та ресторанних комплексів в Україні сьогодні в країні ускладнюється рядом таких чинників:

- тривалою процедурою отримання земельних ділянок під будівництво;
- необхідністю отримання надмірної кількості дозволів та значними бюрократичними процедурами (що збільшує термін лише відкриття готелю до 2 – 5 років і більше, високим податковим тиском на підприємства готельної сфери);
- високим рівнем трансакційних видатків (які інколи становлять до 50% капіталовкладень);
- недосконалість законодавчої бази;
- високий рівень оподаткування;

- невідповідність нормам сертифікації та стандартизації готельних послуг.

Формування організаційно-правових та економічних умов для стимулювання розвитку сфери послуг в Україні вимагає:

- певного коригування існуючого законодавства в частині, що зачіпає розвиток готельного та ресторанного бізнесу, зокрема внесення змін та доповнень в існуючі нормативні та правові акти у суміжних областях;

- ефективного управління державною власністю в індустрії гостинності;

- створення необхідних умов для успішного розвитку готельних засобів розміщення;

- створення сприятливого інвестиційного клімату для українських та іноземних компаній, якікладають кошти в розвиток готельної інфраструктури в Україні;

- розробки і прийняття нових нормативних актів із стандартизації та сертифікації послуг засобів розміщення;

- вдосконалення візової політики щодо туристів із країн, що не представляють міграційної небезпеки.

Одним із найважливіших завдань ефективного розвитку готельно-ресторанного бізнесу в Україні є моніторинг інвестиційної привабливості і коректування державної інвестиційної політики з метою створення сприятливих умов для розвитку готельної інфраструктури. Одним із перспективних рішень проблеми залучення інвестиційних ресурсів у розвиток сфери послуг є кооперація ресурсів і дій держави і приватного сектора в реалізації інфраструктурних програм і проєктів. Адміністративні методи управління повинні бути скоректовані для сфери гостинності таким чином, щоб сукупність прийнятих державою економічних, фінансових і нормативних, правових, організаційних заходів могла найкращим чином відобразити інвестиційну привабливість.

### **Висновки**

Інноваційна діяльність у сфері готельного та ресторанного господарства повинна бути спрямована на створення нового або зміну існуючого продукту, освоєння нових ринків, впровадження передових інформаційних і телекомунікаційних технологій та інші види новацій. Основними стратегічними шляхами розвитку інноваційного потенціалу індустрії гостинності, зокрема вітчизняних готельних і ресторанних підприємств, та загального покращення рівня їх сервісу в Україні, повинні стати:

- освоєння нової техніки та технологій;

- розвиток прогресивних форм організації виробництва;

- проведення технічної реструктуризації підприємств (зокрема за потоковими процесами);

- перехід до культури цільового управління, в рамках якої кожна діяльність усередині підприємства чітко спрямовується на досягнення її кінцевих цілей, зокрема за допомогою працівників-інноваторів (до яких належать передусім топ-менеджери);

- постійне підвищення рівня кваліфікації персоналу всіх категорій відповідно до сучасних вимог та напрямів знань;

- оптимізація кадрової структури персоналу, стимулювання творчих працівників;

- соціальний розвиток підприємств як одна зі складових його інноваційного потенціалу;

- вивчення та застосування досвіду провідних підприємств індустрії туризму світу;
- підвищення ефективності планування, організації й контролю інноваційних процесів на підприємстві;
- використання сучасних засобів та методів підтримки прийняття рішень;
- удосконалення механізмів управління інноваційною діяльністю підприємства, загалом.

### **Література**

1. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки [Електронний ресурс] : Закон України № 537 від 09.01.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
2. Innovation in hotel products and services [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.lhonline.com/green/housekeeping/innovation\\_hotel\\_products.ru](http://www.lhonline.com/green/housekeeping/innovation_hotel_products.ru).
3. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 12. — Ст. 165.
4. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення бізнес-плану підприємств [Електронний ресурс] : Наказ Мінекономіки № 290 від 06.09.2006 р. / Міністерство економіки України. — Режим доступу : <http://me.kmu.gov.ua>.
5. Про затвердження Порядку державної реєстрації інноваційних проектів і ведення Державного реєстру інноваційних проектів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1474 від 17.09.2003 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2003. — № 38. — Ст. 2031.
6. Innovation in hospitality and tourism [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.books.google.com.ua>.
7. Індустрія гостинності: прогноз на 2013 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ey.com/UA/uk/Industries/Real-Estate](http://www.ey.com/UA/uk/Industries/Real-Estate).
8. Гостиничный и ресторанный бизнес в Украине [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [www.hotelbiz.com.ua](http://www.hotelbiz.com.ua).

**N. Buntova**

### **INNOVATIVE WAY OF DEVELOPMENT OF HOTEL INDUSTRY ENTERPRISES IN UKRAINE**

**Theoretical principles of the innovation business planning are considered. The main tendencies of introductions for improving efficiency of enterprise operation are defined. Practical recommendations on forming methods of drafting innovation business plan are developed.**

**Key words: innovation, innovative product, business planning, investments, hotel industry, tourism, investment attractiveness, strategy of development.**

УДК 65.012.323:001.8

О. Малецька

## ОБЛІК ПЕРСОНАЛУ ПІДПРИЄМСТВ: МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ

Розкрито методику дослідження обліку персоналу підприємств. Проведено взаємозв'язок між його складовими, подано методологію розрахунку середньоспискової, середньоявочної, середньої кількості працівників. Проаналізовано основні показники для проведення аналізу ринку праці та показники руху персоналу. Для проведення аналізу обґрунтовано перелік первинних облікових документів.

**Ключові слова:** облік персоналу, персонал підприємства, методологія, аналіз.

Людська діяльність – це багатоструктурне явище. На сьогодні існують численні види діяльності, які мало забезпечені методологічно, а також існують значні проблеми щодо формування методології цінностей і процесів, насамперед перехідних та кризових. На нашу думку, саме опрацювання методології наукових досліджень розвитку явищ є одним із основних кроків об'єктивної його оцінки. Водночас обґрунтування методів дослідження є найважливішою операцією програми наукового дослідження.

Проблеми ефективного обліку формування і використання персоналу підприємств, не нові. Їх вивчали такі науковці, як В. Андрійчук, О. Біттер, О. Бородіна, В. Галанець, О. Грішнова, А. Колот, Г. Купалова, Е. Лібанова, М. Малік, В. Месель-Веселяк, Л. Михайлова, К. Машнінков, В. Приймак, В. Петюх, С. Пирожков, І. Прокопа, П. Саблук, М. Огійчук та інші. Малодослідженими залишаються проблеми формування і використання персоналу в умовах вступу країни до СОТ, загострення світової фінансової кризи. Усе це свідчить про актуальність теми, а відтак зумовило вибір напряму дослідження в науковому і практичному аспектах.

Тому метою статті є дослідження методології наукових досліджень процесу формування і використання обліку персоналу підприємств.

Загальновідомо, що методологія – це певний арсенал методів, основна функція яких полягає у внутрішній організації та регулюванні процесу пізнання або практичного перетворення певного об'єкта. Отже, з позиції теорії діяльності метод наукового дослідження є сукупністю пізнавальних процедур. У теоретичному значенні метод ґрунтується на системі принципів наукового пізнання.

Зазначимо, що вибір методів дослідження повинен бути зумовлений специфікою об'єкта та предмета, мети та завдань дослідження. Тому, вибираючи методи дослідження, ми ґрунтувались на таких моментах: жоден із методів не є універсальним, але має чітко окреслені пізнавальні можливості; надійність методів забезпечується не лише їх обґрунтованістю, але і правилами застосування; обґрунтування методу припускає розроблення або підбір такого методу, який максимально відповідає вирішуваному завданню. Перелік основних теоретичних та емпіричних методів дослідження наведено на рис. 1.

Оскільки наукове пізнання припускає з'ясування того, з яких структурних одиниць, станів, зв'язків, явищ, залежностей, взаємодій, елементів, змін складається об'єкт дослідження, то обов'язковим є застосування такого методу дослідження, як аналіз. Проте, доцільно зазначити, що аналіз неможливий без використання, інтеграції в його процес інших емпіричних і теоретичних методів пізнання: спостереження, порівняння, експерименту, класифікації та, звичайно ж, синтезу, який дає змогу подумки перевірити правильність аналізу через об'єднання частин у ціле (синтез).

Універсальною наукою, яка формує загальний спосіб теоретичного мислення є діалектична логіка. Її основними методологічними принципами є об'єктивність розгляду об'єкта дослідження, принцип конкретності, принцип історизму.



**Рис. 1. Основні методи, застосовані у ході дослідження аналізу персоналу підприємства**

Важливим методом, на нашу думку, є метод індукції, який пов'язаний з рухом думки від одиничного до загального, від даних досвіду, фактів – до їх узагальнення у висновках. За його допомогою може бути виявлено низку причинно-наслідкових зв'язків, обгрунтовано низку гіпотез, застосовано в аналітичних дослідженнях. Водночас у ході дослідження виникає необхідність зворотного процесу – сходження процесу пізнання від загального до одиничного, виведення часткового із загального.

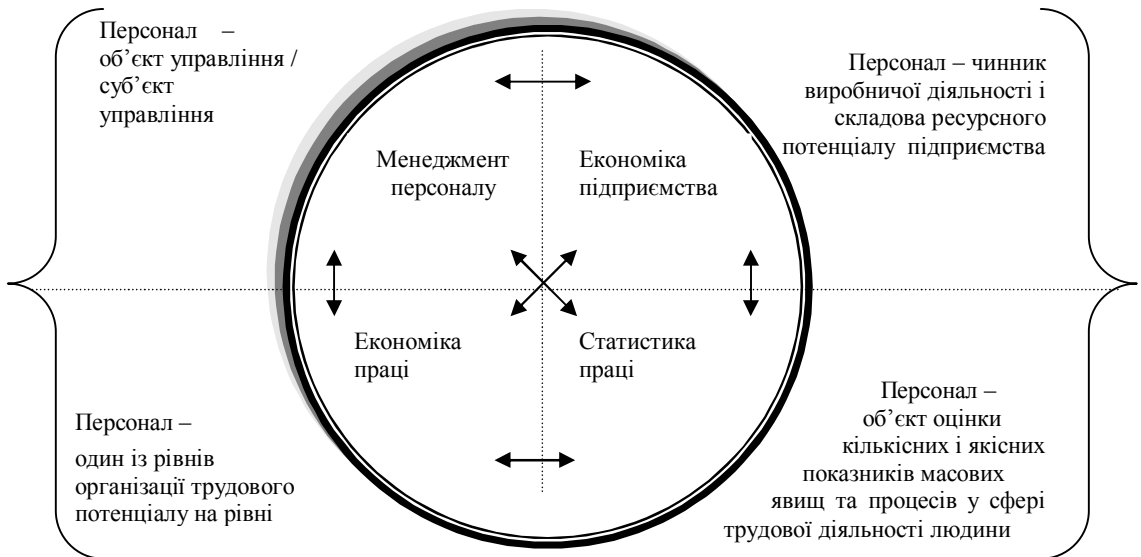
Ці моменти можуть бути реалізовані за допомогою методу дедукції. Доцільно зазначити, що найефективніше застосування цих методів виявилось у їх взаємозв'язку та взаємодоповненні.

Проведені аналітичні дослідження можна умовно віднести до кількісного або до якісного аналізу. При цьому якісний аналіз орієнтує пізнавальний процес не на структури і зв'язки, а на їх суть та її інтерпретацію. Якісні методи незамінні у вивченні соціальних, психологічних аспектів, соціальних груп та індивідів. Вони є незамінними у цьому дослідженні, оскільки у їх центрі знаходиться вивчення загальної картини розвитку персоналу в єдності його складових, взаємодії об'єктивних та суб'єктивних чинників. Але дефіцит методологічного осмислення самих якісних досліджень обмежує ширину їх використання.

Доцільно використати і якісні методи дослідження, які потрібно застосовувати в тісній єдності та взаємодії з кількісними методами. Оскільки кількісні методи мають чітку структуру, їх результатом є детальний факт у кількісних характеристиках і вони дають можливість виявлення закономірностей розвитку явища.

Оскільки персонал підприємства – це складний об'єкт, який розглядається як система із своїми особливостями функціонування і розвитку, то основою цієї статті є системний підхід. Застосування його проявилось у такому: розгляді персоналу підприємства як системи, тобто як обмеженої множини взаємодіючих елементів; вивченні складу, структури та організації елементів персоналу виявленні основних взаємозв'язків між ними; виявленні зовнішніх зв'язків системи; визначенні функцій персоналу, як системи, а також її ролі серед інших систем; виявленні закономірностей і тенденцій розвитку персоналу підприємства тощо.

Зауважимо, що персонал є об'єктом вивчення різних економічних наук, тому для всебічності його дослідження доцільно використовувати і широкий спектр теоретичних і аналітичних напрацювань різних дисциплін у їх поєднанні (рис. 2).



**Рис. 2. Персонал як об'єкт дослідження економічних наук і взаємозв'язки між його складовими**

На сьогодні особливого значення набуває наукове обґрунтування реального стану використання персоналу, виявлення закономірностей і тенденцій його розвитку, обґрунтування перспектив підвищення ефективності його використання. Наявність широкої бази для порівняння як у межах окремого підприємства, так і в масштабах регіону, області дає змогу частіше використовувати в аналізі такі методи, як порівняння паралельних і динамічних рядів, аналітичне групування, кореляційних аналіз, багатовимірний порівняльний аналіз тощо.

Важливу роль у цьому дослідженні відіграє використання фактичного матеріалу, яке ґрунтується на використанні загальнонаукових та конкретно-наукових (спеціальних) методів.

Аналітичні дослідження доцільно проводити за основними напрямками та згідно із завданнями, наведеними у табл. 1. Оскільки чисельність персоналу постійно змінюється, то для її характеристики розраховується середньоспискова, середньоявочна, середня кількість працівників, що фактично працювали, а також низка показників руху персоналу за формулами наведеними нижче:

– середньоспискова чисельність за рік ( $\bar{N}$ ) (формула 1, 2):

$$\bar{N} = \frac{1}{12} \sum_{r=1}^{12} \bar{N}_r, \quad (1)$$

де  $r$  – індекс місяця;

$\bar{N}_r$  – середньоспискова чисельність персоналу за місяць [1];

**Таблиця 1**

**Основні напрями та завдання аналітичних досліджень формування та використання персоналу підприємства**

| Чисельність та якісний склад персоналу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Продуктивність праці                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Робочий час, його структура та використання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Кількісний та якісний склад працівників за статеві-віковими, освітніми, кваліфікаційними ознаками.</p> <p>Динаміка руху робочої сили (прийому та вибуття).</p> <p>Розподіл працівників за віком.</p> <p>Розподіл працівників за статтю.</p> <p>Розподіл працівників за рівнем освіти.</p> <p>Розподіл працівників за стажем роботи.</p> <p>Відповідність персоналу характеру і складності робіт</p> | <p>Оцінка рівня продуктивності праці різних категорій працівників.</p> <p>Дослідження динаміки продуктивності праці та виявлення шляхів підвищення.</p> <p>Зайнятість працівників та її рівень.</p> <p>Розподіл працівників різних професій за рівнем зайнятості.</p> <p>Втрати робочого часу працівників за час перебування в умовах вимушеної неповної зайнятості.</p> <p>Зайнятість молоді і жінок.</p> <p>Оцінка використання робочої сили</p> | <p>Структура фонду робочого часу.</p> <p>Використання фонду робочого часу.</p> <p>Втрати робочого часу працівників.</p> <p>Тривалість відпустки.</p> <p>Тимчасова непрацездатність працівників.</p> <p>Страйки та їх наслідки.</p> <p>Оцінка структури табельного фонду робочого часу та його використання.</p> <p>Виявлення основних тенденцій зміни структури використання робочого часу</p> |

Закінчення табл. 1

| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Потенціал персоналу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Оплата праці                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Умови праці, виконання трудових договорів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>Оцінка потенціалу робочої сили та виявлення шляхів його підвищення.</p> <p>Стан підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.</p> <p>Підвищення кваліфікації робітників.</p> <p>Підвищення кваліфікації жінок.</p> <p>Підвищення кваліфікації та перепідготовка спеціалістів.</p> <p>Встановлення основних тенденцій розвитку робочої сили</p> | <p>Розрахунок і дослідження динаміки середньої заробітної плати (номінальної, реальної).</p> <p>Розподіл працівників за розміром нарахованої заробітної плати.</p> <p>Характеристика стану виплати заробітної плати, динаміки і структури заборгованості із виплати.</p> <p>Структура фонду оплати праці.</p> <p>Заробітна плата в розрахунку на одиницю відпрацьованого часу.</p> <p>Заробітна плата працівників в еквіваленті повної зайнятості.</p> <p>Виявлення тенденцій зміни структури і рівня оплати праці</p> | <p>Пільги та компенсації працівників за роботу в несприятливих умовах праці, у тому числі жінок.</p> <p>Стан умов праці персоналу, у тому числі жінок.</p> <p>Чисельність працівників, які можуть отримувати пенсії на пільгових умовах.</p> <p>Витрати на соціальні пільги, передбачені законодавством і колективним договором.</p> <p>Стан виконання колективного договору</p> |

– коефіцієнт загального обороту персоналу ( $K_{zo}$ ):

$$K_{zo} = (N_{np} + N_{zv}) / \bar{N}, \quad (2)$$

де  $N_{np}$  – кількість прийнятих працівників;

$N_{zv}$  – загальна кількість звільнених працівників [2];

– коефіцієнт обороту з прийому працівників ( $K_{np}$ ) (формула 3):

$$K_{np} = N_{np} / \bar{N}, \quad (3)$$

– коефіцієнт обороту зі звільнення працівників ( $K_{zv}$ ) (формула 4):

$$K_{zv} = N_{zv} / \bar{N}, \quad (4)$$

– коефіцієнт заміщення персоналу ( $K_z$ ) (формула 5):

$$K_z = K_{np} - K_{zv}, \quad (5)$$

де  $K_z$  – коефіцієнт заміщення персоналу;

$K_{np}$  – коефіцієнт обороту з прийому працівників;

$K_{zv}$  – коефіцієнт обороту зі звільнення працівників [3].

Діленням кількості відпрацьованих за рік людино-годин на кількість тих, хто працював протягом року, можна визначити, яку кількість днів відпрацював у середньому за рік один працездатний робітник.

Показником стабільності персоналу є середній стаж роботи працівників. Тому в процесі аналізу доцільно визначати склад і кількість працівників, які працюють на підприємстві тривалий час.

Найдоцільнішим є аналіз показників руху персоналу у динаміці років, на основі чого можна оцінити вжиті підприємствами заходи щодо їх закріплення, а також проаналізувати їх ефективність. У результаті оцінки ступеня стабільності та плинності кадрів можна буде провести оцінку причин плинності персоналу і розробити заходи щодо її скорочення.

Особлива увага повинна бути приділена аналізу використання робочого часу, оскільки раціональне його використання є основним резервом зростання продуктивності праці. Основними показниками використання фонду робочого часу на підприємствах, використаними у роботі, є такі:

– коефіцієнт використання максимально можливого фонду часу, який характеризує рівень продуктивного використання максимально можливого фонду часу ( $K_{\text{макс}}$ ) (формула 6):

$$K_{\text{макс}} = \chi_{\text{пр}} / \Phi_{\text{макс}}, \quad (6)$$

де  $\Phi_{\text{макс}}$  – максимально можливий фонд робочого часу;

$\chi_{\text{пр}}$  – продуктивно використаний робочий час [4];

– коефіцієнт використання табельного фонду часу, який характеризує рівень продуктивного використання календарного фонду часу ( $K_{\text{к}}$ ) (формула 7):

$$K_{\text{к}} = \chi_{\text{пр}} / \Phi_{\text{к}}, \quad (7)$$

де  $\Phi_{\text{к}}$  – календарний фонд часу, людино-дні [5].

Наступний етап аналізу персоналу підприємства – оцінка якісних характеристик ефективності його використання. Важливою передумовою визначення результативності праці є правильне обчислення рівня і динаміки продуктивності праці в усіх сферах економіки. Центральним показником тут виступає продуктивність праці. Основою її визначення є такі принципи: показники продуктивності праці повинні забезпечувати найточніше порівняння обсягу виробленої продукції із затратами праці на її виготовлення; бути наскрізними, забезпечувати єдиний підхід на рівні підприємства, галузі, народного господарства; створювати можливість для об'єктивного порівняння темпів зростання продуктивності праці й заробітної плати; забезпечувати порівняння рівня продуктивності праці на підприємствах, у галузях із різномірною продукцією та організаційно-технічними умовами її виробництва; не допускати повторного рахунку при вимірюванні рівнів і темпів виробітку.

Наступним кроком аналізу персоналу підприємства, на нашу думку, має бути аналіз використання фонду оплати праці. Основними завданнями аналізу є: вивчення структури фонду заробітної плати, застосування у господарстві матеріальних стимулів; порівняння розміру оплати праці працівників сільськогосподарських підприємств на різних видах робіт, а також із іншими видами економічної діяльності; оцінка оплати праці у сільському господарстві у статичній і динамічній.

Оскільки підвищення оплати праці не забезпечене відповідним зростанням її продуктивності, то призводить до зменшення чистого доходу. Тому розраховується коефіцієнт співвідношення індексу продуктивності праці ( $I_{\text{пр}}$ ) та індексу оплати праці ( $I_{\text{опл}}$ ) (формула 8):

$$K_{\text{с}} = I_{\text{пр}} / I_{\text{опл}}, \quad (8)$$

Свою чергою, індекс продуктивності праці та індекс оплати праці розраховуються як відношення відповідних значень показників у звітному році до базисного року [6].

Окреме місце у роботі відведено аналізу сільського ринку праці та використанню сільської робочої сили на рівні області. Основними показниками, використаними для цього аналізу є:

– коефіцієнт зайнятості сільського населення ( $K_{\text{з}}$ ) або ж коефіцієнт трудової участі сільського населення ( $K_{\text{му}}$ ), який визначається, як відношення загальної кількості працюючих жителів сільської місцевості ( $3K_{\text{пр}}$ ) до загальної чисельності жителів сільської місцевості працездатного віку ( $\chi_{\text{пр}}$ ) (формула 9):

$$K_3(K_{TY}) = 3K_{PP} / \chi_{PP}; \quad (9)$$

– трудова активність, яка відображає можливості та бажання працездатної особи чи їх групи втілювати набуті знання і досвід на практиці, за певну винагороду, для задоволення матеріальних та моральних потреб. Рівень трудової активності на рівні сільської місцевості ( $P_{TACH}$ ), можна розрахувати діленням чисельності економічно активного сільського населення ( $\chi_{TACH}$ ) на загальну кількість сільського населення ( $\chi_{CH}$ ) (формула 10):

$$P_{TACH} = \chi_{TACH} / \chi_{CH}; \quad (10)$$

– коефіцієнт сезонності ( $K_{C3}$ ) (формула 11):

$$K_{C3} = T_{л-д_{DM}} / T_{л-д_{CM}}, \quad (11)$$

де  $T_{л-д_{DM}}$  – відпрацьована кількість людино-днів у певному місяці;

$T_{л-д_{CM}}$  – середньомісячна кількість відпрацьованих людино-днів;

– розмах сезонності ( $P_{C3}$ ) (формула 12):

$$P_{C3} = T_{max} / T_{min}, \quad (12)$$

де  $T_{max}$  – максимальна кількість людино-днів, відпрацьованих за місяць;

$T_{min}$  – мінімальна кількість людино-днів, відпрацьованих за місяць [7].

Статистико-економічна обробка відомостей, які стосуються використання персоналу сільськогосподарських підприємств, ґрунтується на вивченні документів, в яких фіксуються кількісні характеристики відповідних явищ. Систематизація даних статистичного спостереження і характеристика всієї сукупності фактів щодо використання персоналу сільськогосподарських підприємств у дослідженні досягнуті за допомогою статистичного зведення, за допомогою узагальнених статистичних показників. Оскільки саме зведення статистичного матеріалу не дає змоги визначити особливості формування і використання персоналу підприємств, тому для визначення закономірностей і типу розвитку персоналу сільськогосподарських підприємств протягом певного періоду часу і на певній території потрібно використовувати статистичне групування.

Результати статистичних спостережень у дослідженні доцільно, на нашу думку, викладати у вигляді таблиць і графіків, наочність яких робить легшим і ефективнішим здійснення порівняння та комплексного аналізу результатів.

Для обліку персоналу підприємств використовують спеціальні форми первинних облікових документів:

– наказ (розпорядження) про прийом на роботу – складається на кожного члена трудового колективу упрацівником відділу кадрів або особою, відповідальною за прийом на роботу. На зворотному боці наказу керівник вказує в якості кого може бути використаний новий працівник, його розряд, випробувальний термін. Після цього наказ віздується у відповідній службі з метою підтвердження окладу та відповідно до штатного розкладу і підписується керівником організації. З наказом знайомлять працівника.

– трудовий договір (контракт) у вигляді угоди між працівником і роботодавцем (фізичною чи юридичною особою), за якою працівник зобов'язується виконувати роботу за певною спеціальністю, кваліфікацією чи відповідно до посади підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку, а працедавець (фізична або юридична особа) зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, передбачені законодавством про працю, колективним договором та угодою сторін. У випадках, передбачених законами та іншими нормативно-правовими актами України, у трудовому договорі можуть міститися умови нерозголошення працівником відомостей, що становлять службову або

комерційну таємницю, які стали відомими працівникові унаслідок виконання ним своїх посадових обов'язків;

- особиста картка – заповнюється на кожного працівника організації в одному екземплярі. У ній містяться загальні відомості про працівника;

- наказ (розпорядження) про переведення на іншу роботу – складається у двох примірниках у відділі кадрів при оформленні переведення працівника з одного підрозділу в інший. Один примірник залишається у відділі кадрів, другий передається в бухгалтерію. Наказ візується керівником підрозділу і керівником організації. На зворотному боці дається довідка про нездані майнові цінності;

- наказ (розпорядження) про надання відпустки – застосовується для оформлення щорічної відпустки та відпусток інших видів. Містить необхідні відомості для розрахунку відпускних сум і утримань;

- особовий рахунок – відкривається на кожного працівника в бухгалтерії: на лицьовій стороні міститься інформація про працівника для розрахунку нарахувань і утримань. На зворотному боці – всі види нарахувань та утримань за кожний місяць;

- наказ (розпорядження) про припинення трудового договору – складається у двох примірниках у відділі кадрів і підписується керівником підрозділу та організації. У наказі вказують причину і підставу звільнення, номер та дату постанови. У формі міститься розрахунок за нарахованими і утриманими сумами та наводяться дані про нездані майнові цінності.

Дані обліку особистого складу є базою для обліку використання робочого часу та розрахунку фонду оплати праці [8].

Отже, статистико-економічна обробка відомостей, які стосуються використання обліку персоналу підприємств, ґрунтується на вивченні документів, у яких фіксуються кількісні характеристики відповідних явищ. Систематизація даних статистичного спостереження і характеристика всієї сукупності фактів щодо використання персоналу підприємств у дослідженні досягнуті за допомогою статистичного зведення і узагальнених показників.

### Література

1. Грішнова О. Управління людським капіталом у контексті реалізації інноваційної стратегії підприємства / О. Грішнова, Н. Полив'яна // Україна: аспекти праці [Текст]. — 2007. — № 5. — С. 37—41.
2. Там само. — С. 37—41.
3. Статистичний щорічник Львівської області за 2008 рік [Текст]. — Львів : Головне управління статистики у Львівській області, 2009. — 368 с.
4. Грішнова О. Управління людським капіталом у контексті реалізації інноваційної стратегії підприємства... — С. 37—41.
5. Статистичний щорічник Львівської області за 2008 рік... — 368 с.
6. Могильний О. М. Деякі аспекти аграрної політики щодо приватного сектору / О. М. Могильний // Економіка АПК [Текст]. — 2000. — № 8. — С. 35—45.
7. Черевко Г. В. Формування та використання персоналу в системі ресурсозабезпечення сільськогосподарських підприємств [Текст] : монографія / Г. В. Черевко, Н. І. Василенька. — Львів : [б. в.], 2008. — 209 с.
8. Режим доступу : <http://bukvar.su/menedzhment/116669-Klassifikaciya-i-uchet-personala.html>.

**O. Maletska**

**ACCOUNTING OF ENTERPRISES PERSONNEL:  
METHODICAL FOUNDATIONS OF RESEARCH CONCERNING  
DEVELOPMENT AND APPLICATION PROCESS**

**The research methods of accounting of enterprises personnel are revealed. The relationship between its components is made, the calculation methodology of medium-list, medium-attendance, the average number of employees is presented. The basic indicators for labour market analysis and personnel movement are analysed. The list of primary accounting documents is substantiated.**

**Key words: accounting of personnel, personnel of enterprise, methodology, analysis.**

УДК 332.14:330.322.12:351.82

А. Попський

## РЕГІОНАЛЬНІ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто етапи запровадження регіональних програм розвитку в Україні, їх місце і роль на всіх рівнях розвитку та функціонування малого підприємництва в сучасних умовах. Запропоновано пріоритетні напрямки та обов'язкові складові регіональної програми розвитку на прикладі Львівської області. Наголошено на важливих проблемах, що перешкоджають розвитку малого підприємництва на регіональному рівні, врахування та вирішення яких позитивно вплине в майбутньому на стан малого бізнесу.

**Ключові слова:** регіональна програма розвитку, мале підприємництво, інфраструктура підприємництва, регіональний розвиток.

Мале підприємництво займає важливе місце у соціально-економічному розвитку як країни, так і області, району, міста як провідний сектор ринкової економіки, що забезпечує насиченість ринку товарами та послугами, сприяє здоровій конкуренції, задоволенню споживчого попиту населення та створенню нових робочих місць. Саме мале підприємництво є фундаментальною основою у формуванні середнього класу, якого, на жаль, в Україні ще не сформовано. Державні регіональні програми розвитку малого підприємництва сприяють якнайповнішому узгодженню територіальних та галузевих інтересів, створюють реальні передумови для зближення та вирівнювання рівнів виробництва і споживання в усіх регіонах.

Дослідники проблем модернізації вітчизняної економіки приділяють увагу дослідженням чинників впливу на процеси формування та здійснення регіональних програм розвитку та функціонування малого підприємництва. Вагомий науковий внесок у дослідженні зазначеної проблематики зробили праці Б. Адамова, О. Амоші, Л. Антонюка, Г. Атаманчука, Ю. Бажала, П. Брауна, В. Вакуленко, З. Варналія, Л. Воротіна, В. Гейця, Б. Гогвуда, М. Долішнього, О. Валевського, О. Кілієвича, С. Кіреєва, М. Крупки, Д/ Ляпіна, О. Оболенського, Л. Осецького, Л. Пала, О. Піскунова, Н. Полторак, В. Ребкала, В. Романова, В. Савчука, Дж. Саллівана, В. Тертички, О. Федірко, М. Чумаченка, Л. Шевчука, Й. Шумпетера.

Незважаючи на вагомі дослідження вищезгаданих авторів, є необхідність систематизації нових підходів і вироблення сучасних шляхів гармонізації до запровадження ефективних програм розвитку малого підприємництва.

Метою наукового дослідження є необхідність теоретичного обґрунтування щодо удосконалення регіональних програм розвитку підприємництва в умовах глобальних перетворень. Врахування регіональних особливостей та пріоритетів функціонування малого підприємництва дасть змогу підвищити соціально-економічні показники на всіх рівнях, що дасть змогу Україні стати повноправним, конкурентоспроможним учасником європейського та світового ринку.

Державною стратегією регіонального розвитку в Україні до 2015 року [1] однією із стратегічних цілей визначено підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу. Серед завдань, запланованих на виконання цієї мети, є підтримка малого та середнього бізнесу.

Згідно з Державною стратегією, допомога, яка надається в рамках політики регіонального розвитку для розвитку малого та середнього підприємництва, спрямована на:

- поглиблення регуляторної реформи, спрямованої на спрощення процедур реєстрації, ліцензування та започаткування бізнесу (повсюдне запровадження заявочного принципу отримання дозволів, необхідних для започаткування діяльності суб'єктів підприємництва, процедури отримання дозволів у “єдиному офісі”);

- розвиток ринку фінансових послуг, формування мережі регіональних фондів підтримки підприємництва та кредитно-гарантійних установ, запровадження ефективних кредитно-гарантійних механізмів мікрокредитування суб'єктів малого бізнесу, залучення на прийнятних умовах іноземних кредитних ресурсів для фінансування малого підприємництва, фінансування молодих підприємців-початківців;

- підвищення мотивації для місцевих органів влади у створенні сприятливого клімату для малого та середнього підприємництва шляхом збільшення частки податкових надходжень, яка залишається в місцевих бюджетах;

- поглиблення інноваційної спрямованості розвитку підприємництва, стимулювання венчурного бізнесу, запровадження ефективних механізмів правової, фінансової, організаційної, кадрової та освітньої підтримки перспективних інноваційних проєктів у сфері малого бізнесу;

- підготовка нової генерації підприємців, розширення мережі навчальних закладів, які готуватимуть фахівців за напрямом “Підприємництво”.

Першим етапом формування нової державної політики стосовно малого підприємництва, яке в майбутньому повинно стати одним із важливих секторів економіки, є впровадження регіональних цільових програм підтримки підприємництва. Реалізуючи ці програми, регіональні органи виконавчої влади повинні підтримувати життєздатні господарські структури, діяльність яких відповідає цілям та напрямам розвитку регіону. Фінансова підтримка подібних програм здійснюється як за рахунок коштів місцевих бюджетів, існуючих спеціалізованих фондів, коштів населення, так і міжнародних фінансових організацій. У рамках регіональних цільових програм підтримки малого бізнесу можна виконати комплекс взаємопов'язаних заходів, які дають змогу створити сприятливі умови для його становлення та ефективного розвитку:

- формування інформаційно-консалтингового середовища для комплексного обслуговування підприємств, а також забезпечення зворотного зв'язку з оцінкою ефективності законодавчих та нормативних актів;

- забезпечення вільного доступу підприємців до інформації (правової, нормативно-довідкової, маркетингової, науково-технологічної, комерційної) у процесі як створення, так і функціонування малих підприємств;

- упровадження дієвої системи підготовки та перепідготовки кадрів для підприємницької діяльності, яка дасть змогу охопити навчанням не тільки діючих підприємців, а й тих, які тільки-но починають власну справу;

- створення системи надання кредитів та фінансової допомоги, посередництво в контактах із інвестиційними фондами, зарубіжними інвесторами;

- розвиток перспективних форм фінансування (лізинг, страхування, векселі тощо);

- створення системи матеріально-технічного забезпечення малого підприємництва шляхом надання в оренду виробничих площ, нежитлових приміщень комунальної власності, виділення земельних ділянок;

- формування інфраструктурного середовища для діяльності малого підприємництва;

- організація системи комплексної підтримки малого підприємництва у сфері виробництва товарів та послуг.

Реалізація в кожному регіоні заходів регіональних програм розвитку малого та середнього підприємництва є прикладом спрямування спільних зусиль центральних, регіональних та місцевих органів державної виконавчої влади, об'єднань підприємців, установ ринкової інфраструктури на створення сприятливого середовища для розвитку малого бізнесу.

У формуванні інфраструктури підприємництва важливу роль повинні відігравати регіональні програми його розвитку. Використання механізму регіональних програм допомагає перейти від загальних заходів до селективної підтримки найбільш ефективних, вигідних і необхідних регіону підприємств, що, своєю чергою, підвищить ефективність використання обмежених регіональних ресурсів.

Розробку регіональної програми розвитку малого підприємництва необхідно здійснювати відповідно до основних положень Закону України “Про державну підтримку малого підприємництва”, а також відповідних нормативно-правових документів.

Основними нормативно-правовими документами, які регламентують розробку регіональної програми, є Положення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, де визначено її функціональні завдання [2], методичні рекомендації щодо формування і реалізації регіональних програм розвитку малого підприємництва, розроблені згаданим комітетом у 2004 р. та у 2008 р. [3], у яких визначено процедуру розробки регіональної програми, її положення, завдання та реалізацію. Стратегічні пріоритети соціально-економічної політики визначено в посланні Президента України до Верховної Ради [4]. Потребу у прискоренні європейської інтеграції та вступі України до Світової організації торгівлі, а отже і необхідність підвищення конкурентоспроможності вітчизняного підприємництва визначено у розпорядженні Президента України “Про деякі питання забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в процесі Європейської та Євроатлантичної інтеграції” [5]. Таким чином, із урахуванням цих рекомендацій, основним стратегічним орієнтиром є залучення ресурсного потенціалу регіонів, забезпечення розвитку їх науково-технічного та інноваційного потенціалу, подолання депресивності територій, створення умов для формування в кожному регіоні високотехнологічного господарського комплексу, зокрема на кластерній основі [6].

Для кращого розуміння поняття “регіональний розвиток” зауважимо, що згідно з Асамблеєю європейських регіонів: “Регіон – це територіальне утворення, яке сформоване в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, і яке наділене... самоврядуванням” [7]. А отже, регіональна програма підприємництва повинна включати всі аспекти для соціально-економічної, територіальної, екологічної, політичної складових розвитку. Тільки завдяки процвітанню регіонів можна наголошувати на економічно стабільній і сильній державі.

Необхідність підвищення економічної ефективності регіональних підприємницьких структур ставить перед територіями нові завдання, насамперед пов'язані з вибором конкурентоспроможної моделі регіональної економіки, що давала б змогу найбільш продуктивно й раціонально використовувати і нарощувати існуючий природно-ресурсний, людський потенціал.

Розробка програми має здійснюватися за такими принципами: актуальність, доцільність, збалансованість, ефективність, реалістичність, цілеспрямованість, прогнозованість, координованість, системність, послідовність, прозорість. Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” [8], регіональна програма підтримки МП є складовою програми соціально-економічного розвитку регіону. Звідси випливає, що програма має базуватись на регіональній стратегії, бути логічним продовженням регіональної програми попереднього періоду з урахуванням підсумків її виконання, а також узгоджуватись і поєднуватись з іншими програмами, зокрема державними цільовими, які діють у регіоні.

Система державного регулювання малого та середнього підприємництва за роки незалежності України зазнала багато змін, неодноразово реформувалась разом зі змінами, що відбувалися в підприємницькому середовищі.

З метою реалізації державної політики сприяння розвитку підприємництва, зокрема малого підприємництва, а у березні 1993 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято першу Програму державної підтримки підприємництва в Україні.

Початком нового етапу розвитку державної політики підтримки малого підприємництва стало схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції державної політики розвитку малого підприємництва (квітень 1996 р.), проголошення свободи підприємництва в Конституції України. Одним із механізмів підтримки малого підприємництва стала державна Програма розвитку малого підприємництва в Україні на 1997 – 1998 рр., розроблена Міністерством економіки відповідно до положень Концепції державної політики розвитку малого підприємництва і затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.1997 р. Метою цієї програми було визначено забезпечення сталого розвитку малого підприємництва як невід’ємної складової ринкової економіки та головного чинника створення нових робочих місць.

У 1998 р. зі створенням Державного комітету з питань підприємництва почався наступний етап державної політики підтримки малого підприємництва. Важливим кроком у цьому напрямі стало підписання Президентом України Указу “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності”. Цей указ визначив засади єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва. На законодавчому рівні було визнано необхідність зменшення державного втручання в підприємницьку діяльність, відмови від патерналізму з боку держави щодо малого бізнесу, формування середовища, сприятливого для розвитку підприємництва шляхом усунення адміністративних бюрократичних бар’єрів. Створення Держпідприємництва забезпечило інституціалізацію зазначених політичних орієнтирів.

З метою вирішення проблем розвитку підприємництва була прийнята державна Програма розвитку малого підприємництва в Україні на 1997 – 1998 рр., розроблена Міністерством економіки відповідно до положень Концепції державної політики розвитку підприємництва, затверджена відповідною постановою Кабінету Міністрів України. У цій програмі йдеться про ключове соціальне значення малого

підприємництва, а саме: пришвидшення процесу створення робочих місць (яке не потребує державного фінансування).

Подальший хід реалізації державної політики показав досягнення у сфері правового забезпечення підприємницької діяльності. Саме у 1998 – 2000 рр. були прийняті ключові законодавчі зміни, що ввели три нових для України види спрощеного оподаткування: фіксований податок [9], спеціальний торговий патент [10] і єдиний податок [11]. Запровадження цих методів оподаткування сприяло кількісному збільшенню суб'єктів малого підприємництва, яке спостерігається, починаючи з 1998 р.

У 1999 – 2001 рр. було прийнято майже 20 указів Президента України з питань розвитку підприємництва, Верховною Радою України ухвалено закони України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, “Про державну підтримку малого підприємництва”, “Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні”, а також “Про захист економічної конкуренції”, окремі норми якого передбачають виняток для малих та середніх підприємств у частині положень, що жорстко регулюють дії суб'єктів господарювання у сфері економічної конкуренції.

Доцільно зазначити, що кожна регіональна програма розробляється на основі комплексного аналізу регіональних особливостей: соціально-економічного стану в регіоні, демографічної та екологічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного і трудового потенціалу, оцінки рівня розвитку підприємництва. Регіональні програми розвитку малого підприємництва враховують пріоритети і цілі соціально-економічного розвитку регіону, фінансові ресурси, узгоджуються з іншими програмами, які діють у регіоні, враховують міжрегіональні та міжнародні домовленості і є логічним продовженням регіональної програми попереднього періоду.

Місцеві органи виконавчої влади надають комплексну ресурсну допомогу малому підприємству на місцевому рівні шляхом запровадження заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва. Зокрема, йдеться про надання їм в оренду і власність для здійснення підприємницької діяльності незадіяних нежитлових приміщень, виробничих і адміністративних площ та обладнання, які занесені до відповідних банків даних, а також забезпечення вільного доступу до цих даних.

Основним інструментом координації підтримки підприємництва є регіональні програми, що розробляються на різних рівнях управління і базуються на двох ключових підходах до державної підтримки: програмно-цільовому і координаційному, де перший формує мету, шляхи і засоби їхньої реалізації з орієнтацією на кінцеві результати, порівнюванням обсягів наявного та необхідного ресурсного забезпечення, а другий визначає роль і місце кожного рівня управління в досягненні поставлених завдань [12].

Розробка комплексу заходів, спрямованих на реалізацію державної підтримки малого підприємства має бути спрямована на формування регіональних умов господарювання за допомогою економічних і адміністративних важелів місцевої влади, кожен із яких має свої інструменти. До інструментів організаційних важелів підтримки малого підприємства належать суб'єкти та об'єкти управління, а також інформаційні, фінансові, ресурсні потоки між ними. Серед інструментів функціональних важелів підтримки малого підприємства можна виділити низку блоків, які в сукупності відображають всі функції управлінського процесу: аналіз,

планування, організацію, реалізацію й контроль. Інструменти правового й інформаційного важелів також мають свій комплекс, але їх основні елементи пов'язані з елементами організаційних і функціональних важелів управління.

Близьким та перспективним для України з точки зору останніх геополітичних процесів є європейський досвід. У країнах Європейського Союзу економіка базується на підприємствах малого й середнього бізнесу, які надають роботу більше 70% зайнятого населення у приватному секторі економіки. Зазначимо, що політика окремих держав та спільна європейська політика у сфері підприємництва є основою для формування багатьох європейських стратегій і програм, спільних документів, оскільки зачіпає інтереси великої кількості суб'єктів міжнародної економіки, політики, несучи при цьому і значне соціальне навантаження.

Одна з перших програм підтримки підприємництва на території ЄС передбачала заходи пом'якшення державного регулювання підприємницької діяльності, усунення надлишкової бюрократії. Серед фінансових заходів програми найбільш значущими були зниження рівнів оподаткування та полегшення доступу на ринки капіталів. Особлива увага й на сьогодні приділяється кооперації соціальних партнерів.

Програма розвитку економічної інфраструктури міст і сіл повинна сприяти вирівнюванню її розвитку. У рамках програми Європейська комісія посилено сприяла саме місцевій інфраструктурі, аби стимулювати реалізацію локального економічного потенціалу, створити додаткові робочі місця в провінції. Було виділено європейські кредити на програми екологічного контролю в промисловості, енергозбереження та раціонального використання ресурсів.

Загальноєвропейські програми кредитування доповнюються федеральними програмами підтримки нових продуктів і технологій та їх виведення на ринки. У межах програм підтримки середніх і малих підприємств у 90-х рр. XX ст. ЄБРР щорічно виділяв кредитів на суму близько 10 млрд євро. За рахунок цих коштів здійснювалося фінансування капітальних вкладень, зокрема довготермінові проекти зі створення нових фірм, інновацій та проектів захисту навколишнього середовища.

Виходячи з вищенаведеного, регіональна програма розвитку Львівської області повинна включати такі основні пріоритетні напрямки, що зображено на рис. 1.

Державною службою зайнятості в регіонах проводилися навчання основам підприємницької діяльності для безробітних; бізнес-планування та консалтингового супроводжування осіб, які бажали відкрити власну справу.

Інформаційно-консультаційними центрами, бізнес-центрами та бізнес-інкубаторами проводилася робота з підготовки, перепідготовки, навчання кадрів для малого бізнесу, проводилися семінари з орієнтації на підприємництво та самозайнятість для безробітних та незайнятих громадян.

У центрах зайнятості функціонують інформаційні куточки з підтримки підприємницької діяльності, де можна ознайомитися з інформаційними матеріалами з питань організації та ведення підприємницької діяльності; також функціонує Інтернет-ресурс "Школа молодого підприємця", на якому розміщено інформаційно-методичні матеріали з питань молодіжного підприємництва, надаються консультаційні та консалтингові послуги; функціонує центр сприяння розвитку сільського зеленого туризму, а також 17 місцевих осередків, які проводять навчальні семінари з питань організації агротуристичного бізнесу, зареєстровано 298 агроосель, які займаються сільським зеленим туризмом [13].



Рис. 1. Обов'язкові складові програми розвитку малого підприємництва регіону

### Висновки

Першочерговим завданням в Україні є приділення уваги державній підтримці та сприянню розвитку підприємницької ініціативи та діяльності молоді (зокрема шляхом створення молодіжних бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, надання інформаційно-консультаційної допомоги, довгострокових пільгових кредитів, пільгової оплати за реєстрацію СПД, виробничих приміщень, страхування комерційного ризику).

Виконавши це завдання, держава зможе стимулювати молодь до легалізації праці через її переведення із тіньового сектора економіки або повернення із-за кордону, оскільки прагнення до особистої реалізації, бажання економічної незалежності та інноваційний склад розуму принесуть позитивні результати в здійсненні підприємницької діяльності.

Серед важливих проблем, що перешкоджають розвитку малого підприємництва на регіональному рівні, є:

- недосконалість роботи контролюючих органів та органів дозвільної системи;
- нестача фінансування для початкового бізнесу, інноваційного розвитку;
- несформована раціональна інфраструктура для ефективного функціонування малого підприємництва в містах і селах;

– недостатня взаємодія регіональних та місцевих органів виконавчої влади, об'єднань підприємств у вирішенні проблем захисту інтересів малого підприємництва;

– невелике залучення малих підприємств до участі у регіональних, державних замовленнях;

– відсутня на регіональному та державному рівнях етика підприємницької діяльності та уміння співпрацювати з органами влади та місцевого самоврядування, які також зацікавлені у розвитку регіону.

### Література

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.

2. Про затвердження положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 667 від 26.04.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

3. Методичні рекомендації щодо формування і реалізації регіональних програм розвитку малого підприємництва [Текст]. — К. : Держпідприємництво, 2004. — 48 с.

4. Про внутрішнє і зовнішнє становище України : Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2008. — № 71. — С. 1, 2.

5. Про деякі питання забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції [Електронний ресурс] : Розпорядження Президента України № 1184/2005-рп від 03.10.2005 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

6. Про державні цільові програми : Закон України № 1621 IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 25. — С. 352.

7. Декларація щодо регіоналізму в Європі. Асамблея європейських регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ualogos.kiev.ua](http://www.ualogos.kiev.ua).

8. Про державні цільові програми... — С. 352.

9. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України № 817/98 від 23.07.1998 р. [чинний] // Офіційний вісник України [Текст]. — 1998. — № 25. — 30 лип. — Ст. 19.

10. Про внесення змін до Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності : Закон України № 102/98-ВР від 10.02.1998 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1998. — № 30/31. — Ст. 193.

11. Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва : Указ Президента України № 89/2000 від 22.01.2000 р. [чинний] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2000. — № 4. — Ст. 35.

12. Комарницький І. М. Регіональна політика організаційно-економічної підтримки малих підприємств [Текст] : монографія / І. М. Комарницький. — Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2003. — С. 88.

13. Офіційний сайт Львівського обласного центру зайнятості [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua/lviv/control/uk/index>.

**A. Popskyi**

## **REGIONAL PROGRAMS OF SMALL BUSINESS DEVELOPMENT AS A TOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The stages of the implementation of regional development programs in Ukraine are considered, as well as their place and role at all levels of development and functioning of small business in present conditions. Priority ways and mandatory components of regional development programs on the example of Lviv region are suggested. The major problems are emphasized that prevent small business development at the regional level, consideration and solution of which will have positive impact in the future on the state of small business.

**Key words:** regional development program, small business, enterprise infrastructure, regional development.

УДК 351.82:303.01

Б. Тирусь

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗДІЙСНЕННЯМ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ

Розглянуто теоретичні аспекти здійснення економічних реформ у контексті сучасної парадигми державно-управлінських реформ, а також її взаємопов'язаних складових – оптимізації та модернізації, наголошено на сучасних підходах і баченнях. На основі здійсненого аналізу запропоновано модель ефективних державно-управлінських реформаційних процесів в Україні. Проаналізовано організаційні аспекти державного управління економічними реформами. Представлено ключові аспекти нової філософії діяльності Комітету з економічних реформ для доступності і зрозумілості означеної проблематики.

**Ключові слова:** реформа, оптимізація, модернізація, управління здійсненням економічних реформ, процеси реформування, державне управління, органи державного управління.

Аналіз результатів демократичних перетворень в Україні крізь призму сучасних процесів глобалізації свідчить про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування. Потребує вирішення одна з важливих проблем в теорії та практиці державного управління – досягнення взаємоузгодженості дій усіх складових процесу реформування, а починаючи перетворення, необхідно з'ясувати їх сутність, змістові характеристики. Тому необхідною умовою досягнення поставлених завдань науковим дослідженням є синтез знання з різних галузей для повноти і цілісності досліджуваного предмету.

Вирішенню обраної наукової проблематики присвятили свої роботи такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, Ю. Бажал, В. Бакуменко, М. Вавринчук, Р. Войтович, Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, І. Грицяк, О. Дьомін, С. Дубенко, В. Загорський, Н. Нижник, Ю. Кальниш, В. Князєв, В. Копейчиков, А. Колодій, С. Коник, О. Кілієвич, С. Кравченко, В. Лемак, А. Ліпенцев, Е. Марчук, В. Мельниченко, І. Надольний, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Орьол, Н. Плахотнюк, І. Радзівський, Я. Радиш, І. Розпутенко, В. Ребало, В. Саламатов, Г. Ситник, Ю. Сурмін, С. Сьомін, В. Токовенко, В. Тимцуник, В. Яцуба, Ю. Єхануров, В. Цветков та інші.

Незважаючи на вагомі дослідження вищезгаданих авторів, є необхідність систематизації дефініцій та теоретико-методичних підходів задля підвищення ефективності проведення державно-управлінських реформ в Україні в умовах глобалізації.

Метою наукового дослідження є нагальна потреба розробки концептуальних засад щодо розуміння та удосконалення процесу державно-управлінського реформування в Україні в умовах глобалізації.

Грунтовне наукове забезпечення реформ є необхідним, в першу чергу, для створення власної національної моделі перетворень, потреба якої відзначається багатьма науковцями. Зокрема, на думку А. Гальчинського, нові суспільні інститути, які утверджуються під час здійснення реформ, не можуть бути механічною калькою

з чужого досвіду, навіть найкращого [1]. Просте перенесення зарубіжного досвіду не враховує масштабу, стану основних підсистем суспільства, дії регіональних, історичних, етнічних та інших чинників. Д.Норт ілюструє негативні наслідки такого перенесення на історичному прикладі запозичення Конституції США багатьма країнами Латинської Америки в ХІХ ст. [2].

Отже, як зазначають Ю. Сурмін і М. Туленков, не заперечуючи загальних тенденцій і напрямів перетворення суспільних систем, кожна країна повинна зуміти реалізувати найбільш характерні для неї моделі суспільного розвитку [3]. Цю тезу добре підтверджує практика китайських реформ, що відбуваються згідно з концепцією “особливого шляху” розвитку Китаю. Вона передбачає вибіркову адаптацію зарубіжних економічних моделей з урахуванням власного як позитивного, так і негативного історичного досвіду. Творче запозичення доцільно комбінувати з конструюванням принципово нових інститутів. Країни, яким вдалося з таких, що розвиваються, стати розвиненими, істотно ґрунтувалися на інституційних інноваціях, адекватних власній культурі й історичному досвіду [4].

Деякі дослідники пропонують змістовне бачення місії реформ. Наприклад, в праці [5] йдеться про підпорядкування логіки здійснюваних в Україні економічних реформ реалізації мети розбудови інноваційної неоекономіки. Не заперечуючи важливості цієї мети, слід зазначити, що її доцільно розглядати як забезпечувальну з погляду узгодженого реформування усіх підсистем суспільства. Цивілізовані реформи повинні мати на меті процвітання суспільства і зростання народного добробуту. При цьому вчені пояснюють, що реформаторські дії, такі як становлення ринкової економіки, є не метою, а лише засобом перетворень [6].

Проте, напевне, найбільш універсальне бачення місії суспільних реформ викладене в працях А. Гальчинського та Г. Осіпова. Зокрема, А. Гальчинський зазначає, що головним суб'єктом цивілізації є людина, тому розвиток людської особистості є мірилом загальноцивілізаційного прогресу, його основним критерієм. З цього слідує потреба цільової спрямованості системних реформ на всебічний розвиток людини, багатства її особистості [7]. Аналогічний погляд висловлює Г. Осіпов, стверджуючи, що основною метою суспільного реформування має бути духовний, соціальний і фізичний розвиток людини [8].

Що ж до дефініції “реформа” (латинського походження, означає “перетворюю”, “поліпшую”, “роблю кращим”) – перетворення, зміна, перевлаштування якої-небудь сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ), що не знищує основ існуючої соціальної структури [9]. Формально революція містить в собі інноваційні підходи, перетворення в політичній практиці і теорії.

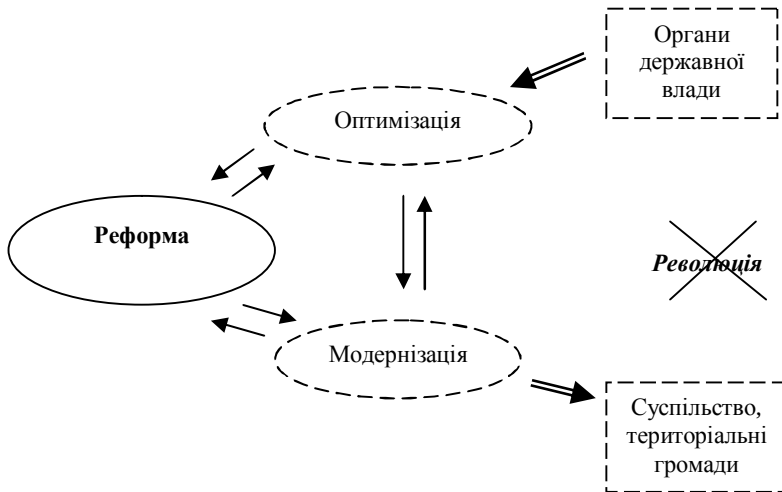
Важливими складовими реформи є оптимізація та модернізація. Оптимізація (від латинського *optimum* – найкращий) – процес надання чому-небудь найкращого стану [10], тобто процес прийняття оптимальних, в ідеалі – найкращих рішень, а в контексті цього наукового дослідження – сукупність напрямків і засобів досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління.

Термін “модернізації” широко і детально описано у багатьох законодавчих актів, залежно, від сфер застосування, зазвичай технічного спрямування. Шкільна програма описувала модернізацію як перехід від традиційного суспільства до індустріального. Сучасне розуміння модернізації представляє собою комплексний процес реформування, оновлення існуючих та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій.

Здійснивши комплексний аналіз взаємопов'язаних із реформою визначень, нами пропонується модель ефективних державно-управлінських реформаційних процесів (рис. 1) для України на шляху глобалізації.

Також для кращого розуміння дефініції “реформа” необхідно враховувати також її вимушеність та багатозначність за змістом, формою та впливом. З одного боку, це примусові кроки для поліпшення існуючої ситуації для задоволення суспільних потреб, а з іншого – визнання урядом неефективної діючої політики, низької дієздатності органів державної влади.

Потрібно пам'ятати про ще одну складову реформаційних процесів, яка є крайньою її точкою, а саме – революція. Ленін писав: “Поняття реформи, поза сумнівом, протилежно поняттю революції; забуття цієї протилежності, забуття тієї грані, яка розділяє обидва поняття, постійно приводить до найсерйозніших помилок... Але ця протилежність не абсолютна, ця грань не мертва, а жива, рухлива грань, яку треба уміти визначити в кожному окремому конкретному випадку” [11].



**Рис. 1. Модель ефективних державно-управлінських реформаційних процесів в Україні**

І хоча зазначений підхід про співвідношення вищезгаданих понять розроблено в інших політичних, економічних і соціальних умовах, його практична цінність актуальна і на сьогодні. Якщо реформування теоретично призводить до позитивних показників діяльності державних владних структур, то революція є вимушеною мірою зміни тієї ж влади. Інколи революція є життєво необхідною потребою волевиявлення суспільства, але її запровадження є більш болючим процесом, ніж реформування. Тому будь-які реформи потребують кадрового забезпечення, оскільки їх розробляють та впроваджують люди. Насамперед на вищому державному рівні необхідно формувати спеціальні команди, що безпосередньо допомагають політичним лідерам реформ. О. Норгаард виділяє групи експертів – так звані “технополи” або “команди зміни”, від яких часто залежить політика реформ. Членами таких груп можуть бути як працівники державного апарату, так і неурядових організацій, університетів, мозкових центрів тощо. Експерти-радіники тільки тоді отримують політичну вагу, коли мають підтримку політичних лідерів. Таким чином, досвідчені експерти-радіники і політичне

лідерство – це категорії, що доповнюють одна одну, й обидві потрібні для перетворення реформаторських ідей на політику [12]. Більш ефективним кроком для сучасної України є послідовне підвищення кваліфікованості за сферою діяльності і професійності представників органів державної влади, аніж зміна політичних сил, що за роки незалежності держави стало нормою.

У часи динамічних змін робота з проведення реформ потребує високого рівня кваліфікації та відповідальності. “Світ не стояв на місці. Ми багато в чому запізнилися і, як наслідок, мали проблеми на світових ринках. Наша продукція не відповідала стандартам якості”, – зазначив Президент України В. Янукович у виступі на засіданні Комітету економічних реформ 16 січня 2013 р. Президент зауважив, що “влада має докласти всіх зусиль, щоб передати наступним поколінням українців сильну країну”. Реформи є вкрай необхідними для створення гнучкого державного механізму, який дасть змогу своєчасно реагувати на актуальні виклики часу.

Указом Президента України “Про керівників напрямів реформ” № 18/2013 від 16.01.2013 р. [13] визначено керівників напрямів реформ із упровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [14], реалізації Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (табл. 1).

Згідно з трендами окресленими керівництвом держави, можна узагальнити і навести, визначити основні акценти у реалізації планів модернізації на 2014 р. для органів державної виконавчої влади усіх рівнів.

Стан впровадження реформ, насамперед на місцях, має стати предметом постійного моніторингу. Проблемні питання повинні регулярно розглядатися на засіданнях Уряду, а найбільш складні випадки – на засіданнях Комітету з економічних реформ.

**Таблиця 1**

**Керівники пріоритетних напрямів реформ**

| № з/п | Напрямок реформ                                                                        | Керівник за напрямком                                                                                                                                                                                                   |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | “Приватизація та управління державною власністю”                                       | Перший віце-прем’єр-міністр України                                                                                                                                                                                     |
| 2     | “Електронне урядування”                                                                | Віце-прем’єр-міністр України, який забезпечує виконання покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у сферах інфраструктури, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства |
| 3     | “Дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг” | Міністр економічного розвитку і торгівлі України                                                                                                                                                                        |
| 4     | “Міжнародна економічна інтеграція”                                                     | Міністр закордонних справ України                                                                                                                                                                                       |
| 5     | “Реформа соціальної сфери”                                                             | Міністр соціальної політики України                                                                                                                                                                                     |
| 6     | “Реформа системи державного управління”                                                | Міністр юстиції України                                                                                                                                                                                                 |

Наслідки кожної реформи мають пильно відстежуватися та аналізуватися із залученням бізнес-кіл та громадськості на предмет їх відповідності поставленій меті. Виявлені прорахунки – невідкладно усуватися.

Це передбачає концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках, встановлення жорсткого контролю за ефективним витрачанням кожної бюджетної гривні. Цього року Державний фонд регіонального розвитку повинен стати реальним інструментом фінансування капітальних інвестицій.

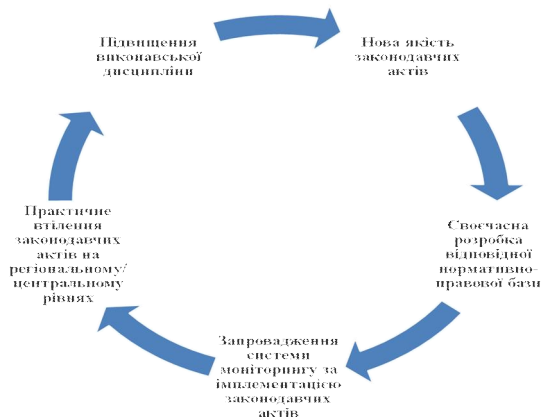
Необхідно посилити спроможність органів влади на місцевому рівні здійснювати підготовку проектів, що можуть фінансуватися з коштів зазначеного вище фонду.

Під час підготовки змін до Державного бюджету на 2014 р. Уряд має повною мірою передбачати кошти регіонам для виконання ними делегованих повноважень та регіональних доручень Президента України. З огляду на обмеженість бюджетних ресурсів, треба почати використовувати потужний потенціал державно-приватного партнерства та міжнародної технічної і фінансової допомоги. Завдання Уряду – в короткий термін провести аналіз наявних програм допомоги та ефективності їх використання. Необхідно виявити причини, що заважають поширенню інструментів державно-приватного партнерства.

Потрібно істотно посилити комунікативну складову діяльності Кабміну і відпрацювати комунікації з громадськістю і суспільством. Кожному з керівників напрямів реформ доведено відповідальність за його інформаційний супровід реалізації визначеного плану заходів та забезпечення системного підходу до цього питання.

Виявлена потреба щодо формування нових підходів до інформаційного супроводу реформ, який, з одного боку забезпечував би чіткий зв'язок популяризації заходів, зокрема вжитих спільно з місцевою владою, а з іншого – надавав можливість громадськості висловлювати свої експертні оцінки до запропонованих заходів та враховувати такі оцінки під час моніторингу ефективності здійснення реформ. Це дасть змогу і суспільству, і владі формувати спільну позицію щодо модернізації країни, бачити перспективи її розвитку.

Визначено, що робота Комітету з економічних реформ цього року повинна базуватись на новій філософії та підходах (рис. 2), бути відповідальною, чітко скоординованою з регіонами і націленою на конкретний практичний результат. Кожне рішення повинно принести відчутний конкретний позитивний результат для розвитку економіки країни та громадянам. З огляду на це, Уряду необхідно забезпечити контроль за ефективним використанням обмежених бюджетних ресурсів на впровадження пріоритетних економічних реформ.



**Рис. 2. Ключові аспекти нової філософії діяльності Комітету з економічних реформ**

## **Висновки**

Найближчі кроки:

- погодження з регіонами та затвердження Національного плану дій з впровадження економічних реформ на 2013 рік – чіткої програми дій для Кабінету Міністрів з конкретними показниками виконання і конкретними відповідальними;
- у третій декаді лютого – обговорення та затвердження розробленої програми діяльності Уряду відповідно до Нацплану на 2013 р.

Отже, передумова успішності реформ – злагоджена робота Уряду та Верховної Ради України і максимально інтенсивна взаємодія виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні, а також забезпечення активної участі і підтримки процесів реформування громадянами, громадянським суспільством та бізнес-середовищем. Досвід успішних реформ демонструє, що лише такий підхід дасть змогу покращити якість законопроектної роботи, виконавську дисципліну та знаходити найбільш прийнятні шляхи для впровадження реформ у країні. Тільки чітка скоординована спільна робота дасть можливість подолати існуючі виклики, сформувати нову якість бізнес-середовища у країні та підняти на вищий рівень якість соціальних стандартів життя населення України.

## **Література**

1. Голубь В. Модернізаційні реформи як реалізація нової управлінської парадигми в контексті соціального розвитку / В. Голубь // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки “Державне управління” в Україні: від теорії до практики [Текст] : зб. матер. симп. за міжнар. уч. / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка]. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — С. 69—71.
2. Орел М. Г. Адміністративне реформування в Україні в умовах глобалізації: теоретико-методологічний аспект [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / М. Г. Орел. — К. : [б. в.], 2008. — 20 с.
3. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий [Текст] : [учеб. пособ.] / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. — К. : МАУП, 2004. — 608 с.
4. Шаров А. В. Об итогах реализации мероприятий в рамках

административной реформы в 2007 году и о внедрении административных регламентов на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг / А. В. Шаров // Доклад на ежегод. конф., посвященной подведению итогов реализации мероприятий административной реформы в 2007 г. и основным направлениям работы в 2008 г. [Электронный ресурс] (14 марта 2008 г., г. Москва). — Режим доступа : [http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/14.03\\_SHarov.ppt](http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/14.03_SHarov.ppt).

5. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні / С. Кравченко // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 1. — С. 58—65.

6. Орел М. Г. Концепція адміністративної реформи та стратегія її реалізації: методологічні й практичні аспекти / М. Г. Орел // Університетські наукові записки [Текст] : Часопис Хмельницького університету управління та права. — Вип. 3(27). — Хмельницький : [б. в.], 2008. — С. 376—381.

7. Голубь В. Модернізаційні реформи як реалізація нової управлінської парадигми в контексті соціального розвитку... — С. 69—71.

8. Кравченко С. О. Аналіз глобальних тенденцій сучасних державно-управлінських реформ / С. О. Кравченко // Вісник НАДУ [Текст]. — 2007. — № 3. — С. 66—76.

9. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?File=%C7%E0%EA%EE%ED.txt>.

10. Сучасний словник іншомовних слів [Текст] / за ред. О. Семотюк. — Х. : Ранок, 2007. — 467 с.

11. Ленин В. И. Полное собрание сочинений [Текст] : в 55 т. Т. 20. — 5-е изд. — М. : Издательство политической литературы, 1958. — С. 167.

12. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки [Текст] / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. — К. : Основи, 2000. — 198 с.

13. Про керівників напрямів реформ [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 18/2013 від 16.01.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/18/2013/paran19#n19>.

14. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>.

**A. Tyrus**

## **PUBLIC ADMINISTRATION OF ECONOMIC REFORMS REALIZATION: THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS**

**Theoretical aspects of economic reforms realization in the context of the modern paradigm of public-management reforms are considered as well as its interrelated components - the optimization and modernization, also the current approaches and visions are emphasized. On the basis of conducted analysis the model of effective public-management of reformation process in Ukraine is suggested. The organizational aspects of public administration of economic reforms are analyzed.**

**The key aspects of the new philosophy of the Committee on Economic Reforms activity for accessibility and clarity aforementioned issues are presented.**

**Key words: reform, optimization, modernization, management of economic reform fulfilment, reform processes, public administration, public administration bodies.**

УДК 330.556:330.322

М. Жук

## **ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ**

**Проаналізовано механізми інституційного забезпечення та розвитку інноваційного процесу в Україні.**

**Ключові слова:** інституційне забезпечення, інноваційний процес, інноваційна інфраструктура.

Для трансформаційної економічної системи актуальним питанням залишається дослідження впливу інституційного середовища на зміни в організації національної економіки. Відомо, що національній організації господарства властива певна інерція, тобто вона змінюється досить повільно, а тому напрями її розвитку повинні будуватися на засадах сучасних методологічних і методичних підходах економічної теорії.

Оцінка інституційного впливу на ефективність функціонування інноваційної інфраструктури в Україні свідчить про низьку активність взаємодії суб'єктів інноваційного процесу, особливо це прослідковується на регіональному рівні між системою виробництва та таким важливим елементом національної інноваційної інфраструктури (НІІ), як підсистема продукування інновацій. Практично, трансформаційні процеси в національній економіці розірвали діючі взаємозв'язки між наукою і виробництвом, а національні інституції (до сьогодні перебувають у стані реформування і становлення) не в стані їх відновити або формувати нові.

Першочерговим завданням інституційного забезпечення розвитку інноваційної інфраструктури в Україні є створення соціально-економічних умов формування бази продукування знань, відтворення систем фінансового забезпечення інноваційного процесу, посилення інноваційного потенціалу територіальної господарської системи з акцентом на формування підприємницької здатності до сприйняття інновацій і формування попиту споживачів на інноваційну продукцію.

Вивчення світового практичного досвіду засвідчує, що більшість інституційних механізмів та інструментів стимулювання інноваційної діяльності, які на практиці довели свою ефективність у економічно розвинутих країнах світу, в трансформаційних економічних системах ще не знайшли свого застосування [1].

Упродовж останніх років у світі різко зростає кількість та якість теоретичних досліджень інноваційного розвитку. Розробляються нові інтерактивні моделі інноваційного процесу, теорії, зокрема національних і регіональних інноваційних мереж та інноваційних систем, елементи методології, форми та методи державного регулювання інноваційного розвитку. Серед вітчизняних учених, які вважають, що одним із основних напрямів розвитку і стимулювання інноваційних процесів є створення інноваційної інфраструктури в Україні, потрібно виокремити таких, як: О. Амоша, О. Власенко, П. Бубенко, В. Гусєв, О. Дацій, О. Зінченко, В. Ільчук, М. Канаєва, О. Кузьмін, О. Килимник, О. Мазур, Б. Маліцький, Є. Монастирний, М. Паладій, М. Підмогильний, А. Поручник, В. Прозоров, Л. Радзівська,

С. Ракицька, В. Соловийов, Д. Стеченко, Л. Федулова, М. Чумаченко, С. Шкарлет, М. Шингур, Т. Шотік, В. Щукін, М. Якубовський та інші, а також таких іноземних вчених, як: С. Edquist, F. Malerba, S. Metcalfe, B.-A. Lundvall, C. Freeman, P. Saviotti, A. Pyka.

Оскільки жоден із учасників не є відокремленим у своїй інноваційній діяльності, взаємозв'язок, взаємодія і процеси обміну між учасниками є важливим факторами. При системному підході важливою теоретичною та практичною проблемою є те, що інновації продукуються не тільки індивідуалами (новаторами), організаціями та інститутами, а також і складними моделями взаємодії [2]. Системний підхід передбачає такий підхід, за якого незалежність між учасниками в системі є однією з найбільш важливих характеристик [3]. Для того, щоб визначити, чим системи інновацій відрізняються відносно досягнутого ними економічного успіху, недостатньо просто перерахувати учасників та інститути підтримки та стимулювання системи та описати їх ресурсне забезпечення. Також потрібно враховувати взаємозв'язки і взаємодії між цими учасниками. Коли учасники інноваційної системи належно взаємодіють, то вони можуть стати могутнім механізмом економічного росту. При поганій здатності до взаємодії вони можуть значно гальмувати процес інновацій [4]. Отже, успіх інноваційної системи залежить від форми управління.

Напрямок державного стимулювання і підтримки продукування інновацій шляхом, наприклад, пільгового оподаткування НДІДКР та інновацій, відірване від запровадження дієвих стимулів для інвестиційної діяльності, призводить до консервації розриву між наукою і вітчизняним виробництвом, не раціонального використання державних коштів. Тому головними завданнями національної інноваційної стратегії є забезпечення збалансованої взаємодії наукового, технічного і виробничого потенціалів, розробка та впровадження механізму активізації інноваційної діяльності суб'єктів підприємництва, поширення інновацій в усіх сферах національної економіки.

Мета статті – оцінка впливу інституційного середовища на інноваційну діяльність суб'єктів господарської діяльності національної економіки. За цього, потрібно говорити не тільки про інституційне середовище підтримки, але в “широкому розумінні” цього поняття. Тобто, розділяємо інститути, які надають інформацію для суб'єктів інноваційної діяльності і вільного доступу до інновацій, інститути, які регулюють співробітництво в інноваційній системі і протиріччя між суб'єктами процесу, і інститути, які стимулюють інноваційний процес.

Інституційна підтримка державою інноваційного процесу є однією з передумов ефективного впровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку національної економіки. Державна інституційна політика на національному рівні повинна базуватися на трьох постулатах: наукові знання повинні стати рушійною силою сталого розвитку економіки; технології є двигуном соціально-економічного розвитку; відповідальність державних інститутів за розвиток науки і технологій та стимулювання інноваційної діяльності. Ефективне функціонування інноваційного середовища із інституційними забезпеченням інноваційної діяльності не можливе без створення соціально-економічних, організаційно-інституційних та нормативно-правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення масового впровадження сучасних технологій у виробничу діяльність, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції.

Для трансформаційних економік важливим залишається питання створення попиту на інновації в економічній системі. Насамперед, це стосується формування підприємницької здатності до сприйняття інновацій та усвідомлення необхідності, особливо малого і середнього бізнесу, впровадження інновацій у виробництво. З іншого боку, інституції повинні також формувати попит на інноваційну продукцію у населення, тобто формувати ємний національний ринок інноваційної продукції та сприяти і стимулювати просування її на міжрегіональні і міжнародні ринки. Отже, завдання державних інституцій полягає у забезпеченні зростання попиту суб'єктів національної економіки та громадян на інноваційні продукти, технології, знання, створення сприятливих умов для впровадження інновацій у виробничу діяльність та побут населення.

У сучасних умовах розвитку світової економіки досягти помітного та порівняно швидкого успіху в технологічному розвитку регіонів можна, як правило, лише шляхом забезпечення високої ринкової конкурентоздатності національного виробничого сектора на основі його інституційної, структурної, інноваційної й технологічної перебудови.

Модель інституційного забезпечення розвитку національної інноваційної інфраструктури повинна бути спрямована на розбудову взаємодії наукових інституцій, що забезпечують розробку сучасних технологій і продукують новачі виробничого сектора, здатного сприйняти ці технології і новачі та здійснити випуск конкурентоздатної продукції, а також інфраструктури, що забезпечує процес кадровими, фінансовими, інформаційними та іншими ресурсами, а також надають послуги щодо виходу на міжрегіональні й міжнародні ресурсні і споживчі ринки [5].

Для трансформаційної економічної системи залишається актуальним питання інституційного забезпечення розвитку системи трансформації знань. У новій економіці, економіці знань, знання набувають економічного змісту і розглядаються в якості основної вхідної інформації, яку інноваційний процес отримує із зовнішнього середовища. Завдання державних інституцій створити умови для вільного і безперешкодного доступу всіх суб'єктів інноваційної діяльності до каналів її поширення. У цій частині не йдеться про безкоштовну передачу ноу-хау, розробок чи новачі в сферу виробництва (цю функцію інноваційної інфраструктури виконує інший елемент, хоча і за інституційного сприяння), а лише поширення інформації про нові розробки, програми науково-дослідних робіт, досягнень науково-технічного прогресу тощо. Система трансформації знань у перехідній економіці забезпечує продукування нових знань, тобто такі знання є результатом діяльності системи на виході [6]. Знання приймають форму нових наукових законів, нових ідей, концепцій і практик, нових патентів, нових навичок чи компетенцій, технологічних, технічних, організаційних та управлінських досягнень. Процес трансформації знань не має чіткого матеріального виразу, тому в умовах трансформації економіки для бізнесу він є не достатньо привабливим, щоб інвестувати в його розвиток. Ці витрати, як засвідчує практика економічно розвинутих країн світу, покладалися на державні інституції.

Процес інституційного забезпечення трансформації знань повинен виконувати такі функції: придбання знань, продукування знань, розповсюдження знань, впорядкування і стандартизацію знань, застосування знань і управління знаннями. Потрібно зауважити, що ці функції виконують різні за своєю сутністю і видом діяльності інститути. У цій системі задіяні навчальні і освітні заклади, науково-дослідні організації, НДІДКР відділи компаній, інститути трансферу

технологій, інститути стандартизації, патентні агентства, дослідники і винахідники, новатори тощо, а також державні інституції, задіяні в інноваційному процесі.

Аналіз світового досвіду засвідчує, що метою інституційного забезпечення інноваційної діяльності (приклад Європейського Союзу) є досягнення сталого розвитку соціально-економічної системи мега-, макро-, мезарегіонів, субрегіонів і місцевих громад [7]. Розширення спектра видів господарської діяльності обумовлює економічне зростання і підвищення життєвого рівня населення за рахунок створення нових робочих місць, розширення бази оподаткування тощо, що своєю чергою призводить до активізації накопичення і прискорення руху фінансових ресурсів у регіоні, розширює можливості регіональних державних інституцій у процесі соціально-економічного розвитку.

У системі національного інноваційного процесу важлива роль відводиться інститутам забезпечення інноваційної діяльності і продукування інновацій. До інноваційної інфраструктури належить інституційне середовище, яке підтримує і забезпечує розвиток, стимулює і регулює інноваційні процеси. Для ефективного функціонування національної інноваційної системи доцільно сформувати і забезпечити тісну взаємодію таких типів інноваційних інститутів:

- фінансові інноваційні інститути;
- виробничо-технологічні інститути;
- інформаційні інститути;
- інститути підготовки кадрів для інноваційного процесу;
- експертно-консультативні інститути;
- інститути регулювання і контролю.

Інститути підтримки і розвитку є одним із інструментів державної політики, яка впливає на розвиток інноваційних процесів і формування інноваційної інфраструктури, з використанням механізмів державно-приватного партнерства. Інститути підтримки і розвитку є каталізаторами приватних інвестицій у пріоритетні сектори і галузі промисловості і створюють умови для формування інфраструктури суб'єктів інноваційного процесу, а також ефективних механізмів їх доступу до необхідних фінансових та інформаційних ресурсів тощо. До основних напрямів функціонування таких інститутів належать сфери, які є ключовими з погляду реалізації державної соціально-економічної політики, а саме:

- розвиток сучасної ринкової і соціальної інфраструктури, інфраструктурного забезпечення інноваційного процесу;
- розвиток ефективного національного інноваційного середовища;
- сприяння розвитку зовнішньоекономічної діяльності інноваційних підприємств;
- підтримка розвитку національного інноваційного малого і середнього бізнесу;
- нівелювання існуючого дисбалансу в інноваційному розвитку територій (створення і підтримка регіональної інноваційної структури тощо).

Інститути підтримки і розвитку виконують ще одну важливу функцію в активізації національної інноваційної діяльності – забезпечують безперервність і нерозривність взаємодії елементів інноваційної інфраструктури (кадрової, фінансової, виробничо-технологічної, маркетингової тощо) і сприяють процесу комерціалізації результатів наукових розробок. Вони бувають різних типів, основними з яких є: фінансові, нефінансові, організаційно-управлінські тощо.

Фінансово-посередницькі інститути, а саме інноваційні, інвестиційні, венчурні та інші, які співпрацюють із елементами інноваційного процесу та, безпосередньо, з виробничою сферою мають бути зацікавлені вкладати свої кошти в інноваційний бізнес.

Основною метою їх діяльності є забезпечення довгострокового фінансування інноваційно значущих проєктів, сприяють економічному зростанню і вирішенню соціальних задач, створюють умови для притоку інвестицій (зокрема й іноземних) у сектори, в які проблематичним є притік приватного комерційного капіталу. На відміну від приватного банківського і фінансового секторів, інститути розвитку, не конкуруючи з останніми, використовуючи вкладення в них бюджетних коштів, надають довгострокові кредити на пільгових умовах, підтримують малий і середній інноваційний бізнес, інноваційні інфраструктурні проєкти, міжнародну торгівлю інноваційною продукцією тощо.

Не фінансові інституції розвитку інноваційної інфраструктури є матеріально-технічною базою інноваційного процесу. До них належать технополіси, наукові парки, технопарки, інноваційно-технологічні центри, “бізнес-інкубатори”, зони інноваційного бізнесу тощо. Такі структури є локомотивом активізації інноваційної діяльності території, які можна об’єднати в єдину систему із метою підтримки і супроводу інноваційного процесу в конкретному регіоні чи галузі господарства. Також, вони сприяють створенню сприятливих умов для продукування і проникнення інновацій в національну господарську систему усіх рівнів.

Інститути державної влади беруть на себе визначення пріоритетних галузей економіки і розробку інноваційної стратегії розвитку країни і її регіонів, створення законодавчо-нормативної бази інноваційної діяльності і контроль за виконанням законів, фінансування освіти і науки, здійснення необхідних початкових капіталовкладень у розвиток інноваційного процесу.

На інститути національного рівня покладена функція розробки державної стратегії інноваційного розвитку країни, визначення пріоритетів інноваційної діяльності, опираючись на наявний ресурсний, науково-технічний і інноваційний потенціал.

Ці інституції забезпечують фінансовими ресурсами розвиток інноваційного процесу шляхом прямого фінансування та використання доступного в трансформаційній системі комплексу механізмів та інструментів прямої і опосередкованої (преференційної) підтримки суб’єктів інноваційної діяльності.

Регіональна і місцева влада зацікавлена в розвитку інноваційної діяльності та ефективності функціонування інфраструктури інноваційного процесу, тому що він дозволяє створювати додаткові місця для високоінтелектуальної праці, залучає додаткові інвестиції для інноваційного розвитку регіону, покращує життєвий рівень населення. Місцева влада підтримує інноваційні та високотехнологічні підприємства регіону, які задіяні в процесі, надає фінансову допомогу інноваційній інфраструктурі, бере участь у створенні місцевого інноваційного та інших фондів розвитку тощо [8].

Зокрема, муніципальні (регіональні) організації відповідають за інноваційну інформованість (формування бази даних інноваційних проєктів і програм), формування інноваційних мереж та інфраструктури, розвиток інноваційного і науково-технічного потенціалу території, розробку і реалізацію інноваційної стратегії зростання економіки території (регіону), ініціює розвиток нового інноваційного бізнесу і підприємництва тощо. Основною функцією інституцій

зазначеного рівня є координація і мережева робота щодо ефективної взаємодії всіх учасників інноваційного процесу.

Інститути регулювання інноваційного процесу на регіональному рівні здійснюють організаційно-економічний вплив на діяльність структур інноваційної системи, їх економічні інтереси.

Суб'єктами державного регулювання інноваційного процесу є національні, регіональні і місцеві органи влади, а об'єктом – відносини, які виникають між учасниками інноваційного процесу і суб'єктами регулювання [9]. Такий вплив обумовлений необхідністю активізації інноваційного процесу в регіоні або галузі з метою формування попиту на інноваційні розробки з боку виробничої сфери і ринку на нові товари. Інститути регулювання використовують різні методи, які можна поділити на прямі і опосередковані.

Методи прямого впливу базуються на ступені впливу влади на економічні процеси і не пов'язані з додатковим фінансовим стимулюванням або економічними ризиками. В інноваційному процесі вони мають адміністративне і програмно-цільове спрямування. Адміністративні методи базуються на наданні прямого дотаційного фінансування, яке здійснюється в межах законодавства, спрямованих на стимулювання інноваційних процесів. Програмно-цільові методи передбачають розробку і схвалення різноманітних стратегій і цільових програм, спрямованих на розвиток і активізацію інноваційних процесів, а також їх фінансування. У системі прямих методів впливу на інноваційний процес, важливе місце займають заходи, спрямовані на стимулювання поглиблення коопераційних зв'язків підприємств у галузі нововведень, а також кооперації наукових організацій і промисловості. Остання форма кооперації дозволяє прогресивні наукові ідеї комерціалізувати, а з іншого боку, забезпечити фінансування досліджень. Ці методи можуть відображатися в стратегічних планах соціально-економічного розвитку територій, цільових державних і регіональних програмах, державних замовленнях і контрактах на виробництво конкретної продукції, виконання робіт, надання послуг, законодавчих правилах амортизаційних відрахувань, нормативних вимог до якості та сертифікації продукції і технологій, бюджетних процедур щодо державних інвестицій, правові і адміністративні обмеження, заборона на випуск окремих видів продукції або виду діяльності тощо.

В трансформаційній економіці прямі методи мають високу ефективність, основний їх недолік – гальмування ринкових перетворень і стримування інноваційних процесів через недостатній розвиток ринкової взаємодії.

Основою опосередкованих методів регулювання є принцип невтручання держави в прийняття суб'єктами інноваційного процесу господарських рішень, а використовуються податкові і кредитно-фінансові механізми, запроваджуються відповідні "правила гри", створюючи тим самим умови для реалізації державної інноваційної політики і самостійного вибору суб'єктами інноваційного процесу напрямів діяльності. В світовій практиці використовуються чотири групи опосередкованих методів: податкові пільги, зокрема і прискорена амортизація; пільгове кредитування; податкові канікули; спеціальні законодавчі норми.

Наприклад, це можуть бути різноманітні податкові пільги і системи оподаткування, регулювання рівня цін і ставок за кредитами, митне регулювання імпортно-експортних операцій, валютних курсів і умов обміну валюти для суб'єктів господарювання тощо. Перевага цих методів перед прямими полягає у тому, що їх використання дозволяє залучити приватний капітал до фінансування інноваційних

процесів і самостійно приймати рішення про фінансування наукових досліджень і перспективних розробок у різних галузях.

Загалом же, як засвідчує світова практика, методи і форми державного регулювання інноваційним процесом здійснюються через реалізацію податкової політики, грошово-кредитної політики, антимонопольної політики, амортизаційної політики, законодавчого забезпечення і захисту прав інвесторів, регулювання фондового ринку тощо [10].

Поглиблення глобалізаційних процесів, інтернаціоналізація виробництва і розвиток міжнародної кооперації зачепив і регіональну інноваційну діяльність. Регіон розглядається як суб'єкт міжнародних економічних відносин, зокрема і науково-технічних. У трансформаційних економіках основним є питання розробки міжнародних норм, правил і традицій регулювання інноваційних процесів. Посилюється технологічний, інформаційний і виробничий взаємозв'язок регіонів країн світу. Поширення нових науково-технічних ідей і технологічних розробок, патентів, ноу-хау прискорює економічний розвиток і підвищує ефективність використання ресурсів. Стимулює подальший розвиток міжнародного поділу праці, поглиблює спеціалізацію тощо, які супроводжуються процесами фінансової і технологічної інтеграції, враховуючи формування глобального фондового і фінансового ринку, підвищення міжнародної конкуренції, що безпосередньо впливає на інноваційні процеси країни. Має місце специфіка регулювання міжнародної інноваційної діяльності. Прямі методи регулювання враховують ініціювання дво- і багатосторонніх інноваційних проектів і програм, діяльність міжнародних інноваційних і фінансових організацій, інфраструктури тощо. До опосередкованих методів можна зарахувати податкові пільги експортерам інноваційної продукції, експортно-імпортні квоти, митне регулювання тощо. Державні інституції діють у межах своєї компетенції, а саме вибір пріоритетного співробітництва в цій сфері, приєднання до світової системи науково-технічної інформації, введення в країні міжнародних стандартів і норм, державне стимулювання іноземних інвестицій в інноваційну сферу та участі іноземного капіталу в реалізацію масштабних інноваційних проектів тощо.

Інститути управління інноваційним процесом регіону в трансформаційних системах мають певну специфіку функціонування. В умовах трансформації економічних та соціально-політичних інститутів сформувалося багаторівневе макроекономічне та інституційне середовище інноваційної діяльності. Особливість його функціонування полягає в тому, що залишилися інститути, наприклад галузевого і територіального управління, а інститути, здатні ефективно працювати в ринкових умовах, представлені фрагментарно або ж взагалі не створені. Відсутня також і взаємодія між самими інститутами (горизонтальна взаємодія) та між ними і суб'єктами інноваційного процесу (вертикальна взаємодія). Оскільки регіональні інноваційні системи перебувають на етапі формування, не визначений суб'єкт і об'єкт управління, відсутність нормативно-правової бази інноваційної діяльності робить проблематичною визначення функцій інститутів управління на національному, регіональному і місцевому рівнях. Відповідно, роль таких інститутів в організації, розвитку та активізації інноваційної діяльності на різних ієрархічних рівнях залишається не значною. Тобто, формування цілісної системи управління інноваційними процесами на національному і регіональному рівнях перебуває на початковому етапі, а це означає, що нові інститути управління на сьогодні у стані

становлення, а функціонуючі уже не здатні забезпечити ефективними механізмами управління інноваційною діяльністю в ринкових умовах.

Нова система управління інноваційними процесами та науково-технічним розвитком, яка формуватиме інститути, які здатні активізувати інноваційну діяльність у країні і регіонах, вміщує у себе об'єкт і суб'єкт управління, форми, методи, технології управління, принципи, цілі і задачі, функції управління, інформаційне забезпечення процесу управління, органи і структури, а також кадри управління.

Національна система управління інноваційними процесами покликана забезпечувати реалізацію інноваційної політики держави і стратегічних цілей, а також ефективне управління процесом продукування, впровадження, виробництво та комерціалізацію інновацій з узгодженням відповідних управлінських рішень із виробничою системою, системою збуту, фінансовими ресурсами і кадрами. Інститути управління інноваційним процесом повинні забезпечити відбір та реалізацію таких національних і регіональних інноваційних проектів та програм, які сприятимуть підвищенню його розвитку та конкурентоспроможності в міжрегіональному і міжнародному поділі праці [11]. Інноваційне управління спрямоване на формування цілісної системи інноваційного середовища із адаптацією його в світові інтеграційні процеси. Адаптивність інноваційного середовища формується завдяки дослідженню і аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища, цілеспрямованому пошуку інновацій, реалізація яких здатна активізувати інноваційну діяльність у країні.

Суб'єкти інноваційного управління є інститути, які об'єднують новаторів, експертів, аналітиків, консультантів тощо, в також управлінців національного і регіонального рівнів, керівників проектних, функціональних і лінійних структур [12]. Об'єктами такого управління є інновації, інноваційні процеси, інноваційна діяльність та процеси взаємодії і взаємовідносин суб'єктів інноваційного процесу. Це можуть бути інноваційні програми і проекти, нові знання та інтелектуальні продукти, виробнича інфраструктура і ринкова інфраструктура підприємництва, організаційно-технічні рішення, виробничі, адміністративні і комерційні процеси, які впливають на інноваційну діяльність, ресурсне забезпечення діяльності, а також механізми формування ринку інноваційної продукції і її збуту. Концептуальна модель управління інноваційним процесом повинна включати координаційний орган територіального управління, який забезпечуватиме розвиток національного інноваційного середовища та ціленаправлений вплив на учасників інноваційного процесу, а також формування національної і регіональної інноваційної інфраструктури і забезпечує їх ефективну взаємодію та взаємовідносини. Загалом же інституційне забезпечення інноваційного розвитку покликане вирішити низку проблем, притаманних трансформаційним системам, а саме: вдосконалення законодавчої і нормативно-правової бази (і її адаптація до принципів і норм Європейського Союзу), що регламентує функціонування інноваційного середовища, забезпечує розвиток інноваційного процесу, регулює і стимулює інноваційну діяльність; формування інституційних механізмів фінансового забезпечення системи продукування інновацій та активізації інноваційної діяльності, створення системи державних фондів, які б сприяли поліпшенню фінансування цього процесу із розробкою та впровадженням механізму фінансування зазначених фондів; стимулювання створення об'єктів нефінансової інфраструктури інноваційної діяльності із залученням, наприклад, до венчурного

фінансування нетрадиційних учасників інноваційної інфраструктури; визначення спеціально уповноваженої інституції з питань інноваційної політики та спеціалізованих небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ у регіонах, які стануть суб'єктами регулювання та стимулювання інноваційної діяльності і визначення державної установи, яка забезпечуватиме взаємозв'язок між системою продукування і споживання інноваційного продукту, надавати різноманітні послуги із питань патентування та захисту прав інтелектуальної власності учасникам інноваційного процесу.

### Література

1. Чичкало-Кондрацька І. Б. Інноваційний розвиток регіональних науково-виробничих систем [Текст] / І. Б. Чичкало-Кондрацька. — Полтава : Полтавський літератор, 2011. — 392 с.
2. Saviotti P. Generalized barriers to entry and economic development / P. Saviotti, A. Pyka // *Journal of Evolutionary Economics*, Springer [Text]. — 2011. — Vol. 21(1). — Febr. — P. 29—52.
3. Edquist C. Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations, Pinter Publishers [Text] / Edquist C. [ed.] Cassell Academic. — London : [s. n.], 1997. — P. 5.
4. Державне регулювання інноваційної інфраструктури на регіональному рівні [Текст] : монографія / [О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр, М. А. Латинін та ін.] ; за заг. ред. А. О. Дегтяра. — Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2011. — 192 с.
5. Шовкалюк В. С. Сучасна інноваційна політика: стан, проблеми та перспективи розвитку [Текст] : матер. III Міжнарод. форуму (19 – 20 листопада 2009 р., м. Дніпропетровськ) / Міністерство освіти і науки України ; Німецьке товариство технічного співробітництва (GTZ) ; Дніпропетровська обласна державна адміністрація. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2009. — С. 10—26.
6. Інноваційна діяльність в Україні [Текст] : монографія / [Гуржій А. М., Каракай Ю. В., Петренко З. О. та ін.]. — К. : УкрІНТЕІ, 2007. — 144 с.
7. Жилінська О. І. Розвиток інноваційної інфраструктури / О. І. Жилінська, Д. В. Чеберкус // *Фінанси України* [Текст]. — 2005. — № 7. — С. 57—67.
8. Monterisi A. Regional innovation strategies: the Apulian experience and the role of ARTI [Text] / A. Monterisi. — Brussels : [s. n.], 2009. — 18 p.
9. Активізація інноваційної діяльності: організаційно-правове та соціально-економічне забезпечення [Текст] / [Амоша О. І., Антонюк В. П., Землянкін А. І. та ін.]. — Донецьк : Ін-т екон. промисловості НАН України, 2007. — 328 с.
10. Державне регулювання інноваційної інфраструктури на регіональному рівні... — 192 с.
11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.
12. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] / [З. С. Варналій, Е. М. Лібанова, Ю. В. Мокогон [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія]. — К. : НІСД, 2007. — 768 с.

**M. Zhuk**

**FUNCTIONING OF THE NATIONAL INNOVATION INFRASTRUCTURE  
IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION:  
INSTITUTIONAL AND ECONOMIC ASPECTS**

**The article analyzes the mechanisms of institutional support and development of the innovation process in Ukraine.**

**Key words: institutional support, innovation process, innovation infrastructure.**

УДК 346.7:339.9:330.556:330.322(477)

К. Гуменна

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Виділено структурні рівні правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні: міжнародний, національний, регіональний, локальний (місцевий). Запропоновано основні напрямки вдосконалення нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності та інвестиційних процесів. Обґрунтовано необхідність кодифікації інвестиційного законодавства, результатом якого має стати прийняття інвестиційного кодексу.

**Ключові слова:** інвестиційний кодекс, систематизація законодавства, кодифікація, регулювання інвестиційної діяльності, рівні правового регулювання.

Інвестиційний процес в Україні регулюється більше ніж сотнею нормативно-правових актів, серед яких кодекси, закони, укази. Це пояснюється достатньо великою різноманітністю форм і видів інвестицій, а також необхідністю регулювання нових для України інвестиційних відносин. Окрім того, в інвестиційній сфері діє велика кількість міжурядових угод про сприяння та взаємний захист інвестицій, які укладаються урядом України із урядами відповідних країн та якими регулюються основні питання взаємин сторін такого договору в галузі інвестиційної діяльності. Така розгалужена система нормативно-правових актів свідчить про те, що держава вживає заходи з метою створення в Україні належних умов здійснення інвестиційної діяльності шляхом закріплення на законодавчому рівні принципів та правил її здійснення.

Проте, незважаючи на велику кількість і об'ємність правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства у цій галузі поки що передчасно. Недоліки та прогалини законодавства призводять до їх заповнення адміністративними засобами державного регулювання, що ведуть до бюрократизації інвестиційних відносин та активізують відомчу та регіональну нормотворчість.

На сучасному етапі виникає необхідність систематизації нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність. Пропонована стаття є спробою осмислення цієї проблеми через дослідження розвитку інвестиційного законодавства та аналізу доцільності прийняття інвестиційного кодексу України.

Значний вклад в розробку теорії систематизації законодавства здійснили такі науковці як: А. Венгеров, Р. Васильєв, Н. Гранат, С. Гусарєв, В. Карташов, М. Коркунов, М. Матузов, Н. Пархоменко, В. Оксамитний, Р. Ромашов, О. Скакун, Н. Оніщенко, А. Піголін, П. Рабинович, В. Сирих, Ю. Шемшученко та інші.

У працях перелічених вчених загалом сформовано теоретико-методологічні засади теорії систематизації законодавства, визначено поняття, ознаки, цілі та принципи цього різновиду юридичної діяльності, змістовно охарактеризовано основні форми упорядкування нормативно-правових актів тощо.

Актуальність проблеми систематизації інвестиційного законодавства пояснюється низкою наукових публікацій, метою яких є обґрунтування доцільності прийняття Інвестиційного Кодексу України. Серед основних праць можна виділити

праці В. Поєдинок, В. Нагребельного та інших. Дослідженню системи державного регулювання інвестиційної діяльності присвячено багато науково-дослідницьких робіт таких науковців: як Ф. Важинського, А. Колодійчука, А. Яремко, А. Касприка, Г. Стефанишина, О. Шатила та багатьох інших.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні та визначення пріоритетів його подальшого розвитку.

Відповідно до процесів, що відбуваються під час інвестиційної діяльності, вважаємо доцільним виділити такі структурні рівні правового регулювання інвестиційного законодавства: міжнародний (правові акти міжнародних інституцій, міжнародні угоди), національний (правові акти центральних органів державної влади), регіональний (правові акти, що регулюють інвестиційну діяльність на рівні регіонів), локальний, місцевий (правові акти місцевих органів державної виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування).

До міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, належать: Угода про Міжнародний валютний фонд, Вашингтонська конвенція 1965 р. “Про порядок вирішення інвестиційних суперечок між державами й іноземними особами іншої держави” (ратифіковано Законом України від 16.03.2000 р.), Сеульська конвенція 1985 р. “Про організацію багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій”. За матеріалами конференції було прийнято низку законів України, серед яких “Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій” від 03.06.1992 р., Договори до Європейської Енергетичної Хартії, прийняті на Першій конференції ЮНКТАД в Женеві в 1964 р., Декларацію про встановлення нового міжнародного економічного порядку і Хартію економічних прав і обов’язків держав, прийняті у формі Резолюцій Генеральної Асамблеї ООН “Про заходи зміцнення довіри в міжнародних економічних відносинах” (1984 р.) і “Про міжнародну економічну безпеку” (1985 р.), Угода про співробітництво в галузі інвестиційної діяльності, Конвенція про захист прав інвестора від 28.03.1997 р. До цього переліку можна також додати нормативно-правові акти, що регулюють транскордонне співробітництво. Серед них: Європейська хартія місцевого самоврядування, Концепція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД, Лісабонська концепція кластерного розвитку європейських країн тощо.

Очевидно, що предметом регулювання міжнародного інвестиційного права є специфічний комплекс суспільних відносин, учасниками яких є держави й інші суб’єкти міжнародного права, спеціалізовані міжнародні інвестиційні, транснаціональні корпорації, деякі міжнародні неурядові організації, міжнародні фінансові й економічні організації і інші іноземні інвестори зі статусом юридичних і фізичних осіб.

Якщо характеризувати нормативно-правову базу України, то її формування почалось у 90-х рр. ХХ ст. Після проголошення незалежності одним із перших кроків щодо врегулювання відносин у інвестиційній сфері в Україні стало прийняття Верховною Радою України Законів України “Про захист іноземних інвестицій на Україні” та “Про інвестиційну діяльність”.

Законом України “Про інвестиційну діяльність” встановлено загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України, визначено загальні положення та порядок здійснення інвестиційної діяльності,

державного регулювання інвестиційної діяльності, гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності та захист інвестицій. Законом закріплено, що інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, внаслідок якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект [1].

Законом України “Про захист іноземних інвестицій на Україні” та пізніше прийнятим Законом України “Про режим іноземного інвестування” визначаються особливості режиму іноземного інвестування на території України, врегульовують відносини, зокрема щодо державних гарантій захисту іноземних інвестицій, державної реєстрації та контролю за здійсненням інвестицій, діяльності підприємств з іноземними інвестиціями, розгляду спорів тощо [2].

Регулювання інноваційної діяльності, яка безпосередньо пов'язана з інвестиціями, здійснюється прийнятим Законом України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” від 16.07.1999 р. Одним із перших в Україні було створено технопарк “Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона” (м. Київ), на сьогодні в Законі України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технопарків” нарахується 16 технопарків, серед яких: “Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка” (м. Київ), “Інститут монокристалів” (м. Харків), “Вуглемаш” (м. Донецьк) тощо. До законів, що регулюють інвестиційну діяльність в Україні, можна віднести і Закони України “Про інноваційну діяльність”, “Про наукові парки”, “Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності”, “Про індустриальні парки”, які визначають правові та організаційні засади створення та функціонування індустриальних парків на території України.

Поряд із переліченими законами до окремої групи можна віднести законодавчі акти, які встановлюють спеціальний правовий режим господарської діяльності у спеціальних (вільних) економічних зонах, регулюють спеціальні правові режими інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та в межах технологічних парків України.

Відповідно до цього прийнято Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.1992 р., який визначив порядок створення і ліквідації, механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон із місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України. На сучасному етапі актуальною є проблема відновлення і визначення умов подальшого функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку та забезпечення захисту прав та інтересів інвесторів із урахуванням світового досвіду [3].

Окреме місце в системі інвестиційного законодавства займає Закон України “Про інститути спільного інвестування (пайові та інвестиційні фонди)”, який

визначає правові та організаційні основи створення, діяльності та відповідальності суб'єктів спільного інвестування, особливості управління їх активами, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання активів, особливості розміщення та обігу цінних паперів інститутів спільного інвестування, порядок та обсяг розкриття інформації інститутами спільного інвестування з метою залучення та ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів тощо.

Заслуговує увагу прийнятий Закон України “Про державно-приватне партнерство”. Це нормативно-правовий акт, який став основою для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватними секторами з метою підвищення конкурентоздатності економіки країни та залучення інвестицій в її економіку, а також започаткував реформування інвестиційної сфери [4].

Вказаний закон є рамковим та повинен визначити такі основні принципи державно-приватного партнерства, як [5]:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів під час провадження діяльності в межах державно-приватного партнерства;
- заборона будь-якої дискримінації та обмеження прав приватних партнерів, крім випадків, передбачених законом;
- узгодження інтересів державного та приватного партнерів з метою досягнення взаємної вигоди та реалізації мети діяльності в рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства.

Існує і низка інших законів, які залежно від виду інвестицій, регулюють інвестиційну діяльність. Серед них Закон України “Про фінансовий лізинг”, “Про концесії”, “Про угоди про розподіл продукції”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду”, “Про цінні папери та фондовий ринок”, “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про господарські товариства”, “Про акціонерні товариства”, “Про холдингові компанії в Україні”, “Про стимулювання розвитку регіонів”, “Про транскордонне співробітництво” “Про зовнішньоекономічну діяльність” тощо.

З метою забезпечення заходів для виконання Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” в Україні реалізація проектів почалась із запровадження принципу “єдиного вікна”, основою для здійснення економічних реформ стала реалізація концепції “Національних проектів”.

Під час засідання Комітету з економічних реформ “Національними проектами” були визначені проекти (“Нова енергія”, “Нова якість життя”, “Нова інфраструктура”, “Олімпійська надія – 2022”, “Агроперспектива”), реалізація яких матиме визначний вплив на соціально-економічний розвиток країни, покращення якості життя громадян і підвищення рівня національної безпеки. Правові та організаційні засади, пов'язані з підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”, регулюються Законом України “Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”.

Особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім вищевказаних нормативно-правових актів, регулюються також нормами господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного й земельного законодавства.

Державне регулювання в інвестиційній сфері також здійснюється за допомогою значної кількості указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо. Серед них можна виділити такі: Указ Президента “Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності”; Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій”; Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації договорів (контрактів) про спільну інвестиційну діяльність за участю іноземного інвестора”; Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002 – 2010 роки”; розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Програми “Інвестиційний імідж України” № 477 від 17.08.2002 р.; Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків” № 447 від 01.08.2006 р. тощо.

До законодавчої бази, яка на регіональному рівні регулює інвестиційну діяльність, можна віднести Закон України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” (2004 р.), що визначав основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України до 2010 р. Цей закон надавав змогу органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади самостійно складати і реалізовувати плани відродження та розвитку малих міст із використанням для цього відповідної державної підтримки, враховувати конкретні потреби цих міст у регіональних програмах і стратегіях розвитку.

Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.) [6] визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів була прийнята Кабінетом Міністрів України Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р., що є основою для укладання Угоди щодо регіонального розвитку. Загалом укладання угод спрямоване на забезпечення стабільності у відносинах між центральною і регіональною владою. На сьогодні такі угоди укладено лише з шістьма з 27 регіонів: Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською та Херсонською областями.

На виконання Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р.

Представлений проект – це документ, у якому визначаються цілі та правила процедур для центральних, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. Проект визначає цілі державної регіональної політики, а також визначає їх відношення з іншими державними політиками, які націлені на територіальний розвиток [7].

До локальних документів, що регулюють інвестиційну діяльність, належать, здебільшого, стратегії розвитку території та програми розвитку територій. Так на прикладі Львівської області сюди можна віднести: Програму інвестиційного розвитку Львівської області на 2011 – 2015 рр., розроблену з метою конкретизації завдань і пріоритетів Стратегії розвитку Львівської області до 2015 р., затвердженої рішенням Львівської обласної ради № 193 від 13.03.2007 р.

Концепцію інвестиційної політики Львівської області на 2009 – 2015 рр., затверджену рішенням Львівської обласної ради № 864 від 10.04.2009 р. Програму

сприяння бізнесу та інвестиціям у Львівській області “Назустріч інвесторам” на 2006 – 2010 рр., затвердженої рішенням Львівської обласної ради № 524 від 03.03.2006 р. Регіональну програму розвитку малого підприємництва у Львівській області на 2009 – 2010 рр. тощо.

Як показала характеристика інвестиційного законодавства, на сьогодні в Україні існує велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини в інвестиційній сфері, та загалом створено правове підґрунтя для здійснення інвестиційної діяльності. Виникає потреба систематизації, підсумками якої мало б стати прийняття інвестиційного кодексу України.

Систематизація інвестиційного законодавства України має здійснюватись у формі його кодифікації та інкорпорації із визначенням першочергових та перспективних законів, інших нормативно-правових актів.

Обґрунтування необхідності будь-якої кодифікації законодавства у сфері господарських правовідносин логічно передбачає встановлення її політичних, економічних та техніко-юридичних завдань [8]. До політичних завдань кодифікації інвестиційного законодавства належить: інтеграція національного правового інвестиційного порядку до міжнародної системи функціонування інвестиційного ринку та його правового регулювання з максимально можливим забезпеченням національних інтересів в інвестиційній сфері [9]. До економічних завдань кодифікації інвестиційного законодавства належить: створення дієвого, законодавчо закріпленого механізму формування та реалізації інвестиційної політики держави, стимулювання інвестиційних процесів з боку національних та іноземних учасників інвестиційної діяльності шляхом закріплення та стабілізації правового інвестиційного порядку на модернізованій законодавчій основі. До техніко-юридичних завдань кодифікації інвестиційного законодавства України, належать подолання колізій, повторень, усунення застарілих положень, встановлення єдиних універсальних принципів правового регулювання інвестиційних відносин та гарантій, що надаються їх учасникам; врахування особливостей системно-структурного співвідношення підгалузевої кодифікації інвестиційного законодавства, що пропонується, з існуючими джерелами законодавства України, що має відбуватися через визначення місця такої кодифікації в форматі вертикальних, горизонтальних та діагональних “взаємин” між цими джерелами [10].

У світовій практиці є приклади прийняття інвестиційного кодексу. Серед країн, які першими прийняли інвестиційний кодекс, були Алжир, Габон, Гвінея, Марокко, Нігер, Сомалі, Сенегал, тощо.

Перші спроби в напрямку прийняття інвестиційного кодексу були здійснені 7 лютого 2002 р., на розгляд Верховної Ради народним депутатом України О. Пухалом внесено проект Інвестиційного Кодексу України № 9048, який був розроблений Комітетом з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій, однак на той час він так і залишився тільки проектом. Запропонований кодекс складався з основної частини, що була створена на основі Закону України “Про інвестиційну діяльність”, в якій було визначено основні поняття, серед яких: “інвестиції”, “інвестиційна діяльність”, “інновації”, визначено суб’єктів та об’єктів інвестиційної діяльності. Особлива частина створена на основі Законів України “Про захист іноземних інвестицій на Україні”, “Про режим іноземного інвестування”, “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)”.

Було також запропоновано низку авторських проектів кодексу Г. Степанським, Д. Задихайло та іншими. У 2012 р. робоча група Комітету з економічних реформ “Впровадження Національних проектів та інвестиції” прийняла рішення про підготовку Інвестиційного кодексу, який передбачає створення прозорої системи законодавства у сфері інвестування. Станом на 1 січня 2014 р. Інвестиційний кодекс поки що не підготовлений та не прийнятий. Прийняття цього документа допоможе:

- систематизувати чинне інвестиційне законодавство, яке є роздібнене різноманітністю документів, що практично є неможливим для користування;
- сприятиме прозорості інвестиційної діяльності, адже з прийняттям кодексу буде припинено дію низки нормативно-правових актів, які суперечать одні одним;
- створенню цілісної і взаємоузгодженої системи законодавства в інвестиційній сфері.

Проте, незважаючи на велику кількість і об’ємність правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства у цій галузі поки що передчасно. На сьогодні виникає необхідність систематизації нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, підсумками якої мало б стати прийняття інвестиційного кодексу.

### Література

1. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України № 1560-ХІІ від 18.09.1991 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12/page>.
2. Про захист іноземних інвестицій на Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 1540а-ХІІ від 10.09.1991 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1540%D0%B0-12>.
3. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон [Електронний ресурс] : Закон України № 2673-ХІІ від 13.10.1992 р., остання редакція від 17.02.2006 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>.
4. Інвестиційне законодавство: стан, проблеми, перспективи [Електронний ресурс] : роз’яснення від 08.05.2012 р. / Міністерство юстиції України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0015323-12?test=NOaMfL2dtr58UF86ZiePnC3XHI4Fos80msh8Ie6>.
5. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
6. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : проект. — Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
8. Кабрияк Р. (Реми), Кодификации / Les codifications [Текст] : монографія / Р. Кабрияк ; пер. и авт. вступ. Л. В. Головки. — М. : Стаут, 2007. — 476 с.
9. Кудрявцева В. В. Концептуальні засади кодифікації інвестиційного законодавства України / В. В. Кудрявцева // Державне будівництво та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. — 2009. — Режим доступу : [http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2558/1/Kudryavtseva\\_175.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2558/1/Kudryavtseva_175.pdf).

10. Кабрияк Р. (Реми), Кодификации... — 476 с.

**K. Gumenna**

#### **SYSTEMATICS INVESTMENT LEGISLATION IN UKRAINE**

**The structural level of regulation of investment activity in Ukraine: international, national, regional, local (local). The main directions of improving the legal regulation of investment activity and investment processes. The necessity of investment legislation codifying the result of which must be the adoption of the Investment Code of Ukraine .**

**Key words: Investment Code, the systematization of legislation, codification, investment regulation, the level of regulation.**