

УДК 316.32:35

Р. Войтович

ГЛОБАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Розглянуто глобальні проблеми суспільного розвитку. Класифіковано їх зміст та специфіку. Показано їх вплив на систему державного управління. Проаналізовано причини їх виникнення та наведено шляхи вирішення.

Ключові слова: державне управління, суспільний розвиток, глобальні проблеми, глобалізація.

Основною тенденцією на геополітичній арені ХХ ст. стала дезінтеграція, яка призвела до появи нових формально рівноправних держав. Проте в умовах поглиблення і більшого поширення взаємозалежності та взаємозв'язку в світовому співтоваристві, що привноситься утвердженням процесів глобалізації, суттєво змінюється вертикальна структура владних відносин, якісно міняється зміст міжнародних політичних відносин, зазнає певної трансформації і система державного управління. Все це є результатом виникнення та впливу глобальних проблем суспільного розвитку, які не можуть не позначуватись на загальнонаціональній державно-управлінській системі.

Складність розуміння специфіки глобальних проблем на сьогодні пов'язується з неоднозначністю застосування методів та інструментів їх вирішення у сучасних умовах, а також зі зміною ціннісних систем та нормативних передумов, які ускладнюють об'єктивне розуміння цих проблем кожною національною спільнотою.

Зазначена проблематика має значний методологічний досвід, у контексті сучасних дослідницьких підходів, оскільки неодноразово окремі її аспекти були предметом спеціального розгляду у працях таких вчених, як: В. Князев, І. Надольний, А. Чумаков, Ю. Хабермас, В. Мальцев, І. Кучараді та інші. Предметом дослідницьких пошуків цих вчених була здебільшого класифікація глобальних проблем розвитку людства середини ХХ ст., проте власне глобальні проблеми суспільного розвитку в умовах сучасних глобалізаційних процесів та їх вплив на систему державного управління все ще лишаються малодослідженими, насамперед те, особливо що стосується чіткого розмежування специфіки розуміння глобальних та світових проблем, чіткої класифікації причин їх виникнення. З огляду на це, актуальність та доцільність аналізу згадуваної проблематики на сьогодні все більше посилюється.

Відповідно до цього, метою статті є здійснити концептуальний аналіз глобальних проблем сучасного розвитку та визначити їх вплив на систему державного управління. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме:

- з'ясувати сутність та здійснити чітке методологічне розмежування глобальних та світових проблем;
- проаналізувати причини виникнення та зміст глобальних проблем суспільного розвитку;
- дослідити вплив глобальних проблем суспільного розвитку на функціонування систем державного управління;

– охарактеризувати шляхи вирішення глобальних проблем суспільного розвитку.

Отже, відповідно до логіки дослідження, насамперед доцільно визначити сутність та основні причини виникнення глобальних проблем суспільного розвитку.

Закономірно проблеми розглядаються як складні теоретичні або практичні питання, які вимагають адекватної методології для їх вирішення, предметом же розгортання проблем є процес як послідовна зміна явищ, станів розвитку. Це безпосередньо вказує на те, що глобальні проблеми є безпосереднім відображенням сучасних глобальних процесів суспільного розвитку.

У контексті з'ясування сутності глобальних проблем суспільного розвитку доцільно виходити із чіткого розмежування категорій глобальних проблем та світових проблем. Так, зокрема, у нашому розумінні глобальні проблеми носять змістовний характер, тоді як світові – формальний. Це безпосередньо підтверджується тим, що глобальні проблеми належать до проблем, які визначаються технологічним спрямуванням їх вирішення, а саме вони містять низку послідовних, взаємопов'язаних механізмів, які забезпечують певну визначеність у засобах щодо досягнення певної мети. Світові проблеми, своєю чергою, є загальноцивілізаційними і водночас такими теоретико-практичними питаннями, які постають перед спільнотою на певному етапі її суспільного розвитку. Також доцільно відзначити, що у нашому розумінні глобальні проблеми – це проблеми, позбавлені чіткої часової регламентації, оскільки їх специфіка протягом всієї історії розвитку людства майже не мінялась. Зміст глобальних проблем суспільного розвитку, який стояв перед людством як у добу античності, так і на сьогодні майже є тотожним, лише із певною патетичною відмінністю, яка пов'язується із рівнем розвитку суспільної свідомості та самосвідомості людства. Саме тому, на нашу думку, принципово неправильним є відносити період виникнення глобальних проблем до другої половини ХХ ст. і пов'язувати їх виключно з науково-технічною революцією, на чому наполягає більшість вчених, адже це такі проблеми, які без виключення охоплюють всі сфери людської життєдіяльності і стосуються всіх країн світу протягом всієї історії розвитку людства.

Таким чином, глобальні проблеми суспільного розвитку є вічними, а світові проблеми суспільного розвитку регламентуються певними умовами та факторами відповідної ситуації, здебільшого соціальної та геополітичної, тоді як глобальні виключно регламентуються об'єктивними умовами суспільного розвитку, структурою облаштування геополітичного простору та відповідними природно-кліматичними умовами. З методологічної точки зору глобальні проблеми є ширшими за змістом, тоді коли світові – вузькими, вони є їх складовим елементом. Саме тому принципово важливим є чітко розмежовувати зміст цих категорій. Такий підхід гіпотетично також підтверджується відповідними дослідницькими концепціями.

Так, у Великому енциклопедичному словнику глобальні проблеми розглядаються як “сучасні проблеми існування та розвитку людства в цілому, до яких відносяться відвернення світової термоядерної війни і забезпечення миру для всіх народів, додання відмінностей за рівнем соціально-економічного розвитку між розвиненими країнами та тими, що розвиваються; усунення голоду, злиденності та неосвіченості; регулювання стрімкого росту населення в країнах, що розвиваються; додання катастрофічного забруднення оточуючого середовища; забезпечення

людства необхідними ресурсами – продуктами, промисловою сировиною, джерелами енергії; відверненням негативних наслідків розвитку науки і техніки” [1].

У сучасній методології пошуку нової моделі суспільного розвитку є два основних підходи до класифікації глобальних проблем: “аналітико-дискриптивний”, який зводить до єдиного знаменника розуміння змісту глобальних проблем, та “синтетичний”, який характеризує дослідження, зорієнтовані на аналіз виникнення майбутніх глобальних проблем і того, яким чином вони впливають на перспективи розвитку сучасного людства. Інституційним підтвердженням такої класифікації підходів до розуміння глобальних проблем стала низка акцій, ініційована, зокрема, з боку Філософської спілки Туреччини, якою серед перших було поставлено проблему пошуку методології вирішення глобальних проблем шляхом формування нового адекватного підходу до суспільного розвитку, а пізніше Міжнародна федерація філософських спілок склала проект серії обговорень та публікації під назвою “Ідеї, які лежать в основі глобальних проблем”. Зрозуміло, що можливість адекватного вирішення цих проблем безумовно пов’язувалась із потребою їх аналізу в межах філософської методології. При цьому основна мета таких досліджень пов’язувалась із необхідністю “виявити сутність основних ідей, які разом із іншими детермінантами визначали практику останніх десятиліть і оцінювали їх у зв’язку із появою нових етичних проблем; обговорити можливості концептуалізації цих ідей з урахуванням тих проблем, які мають місце на той час і тим самим сприяти когнітивно виправданому оформленню цих ідей, а при необхідності висунення нових ідей, здатних слугувати орієнтиром для практики на межі століть” [2].

Це безпосередньо свідчить про те, що загалом глобальні проблеми є результатом розгортання глобалізаційних процесів, які об’єктивно нарощуються та розвиваються, а тим самим призводять до нерівномірності суспільного розвитку. На думку А. Чумакова, глобальні проблеми суспільного розвитку – це такі проблеми, “які відображають реальне та прогнозоване порушення рівноваги природних та суспільних систем, що в кінцевому результаті приводить до зникнення біоресурсного потенціалу планети” [3].

Принципово іншої точки зору на предмет розуміння сутності та причин виникнення глобальних проблем дотримується Ю. Юхананов, на думку якого глобальні проблеми суспільного розвитку зумовлені кризою індустріального суспільства, яка реально пояснює причину сучасних еколого-ресурсних проблем, пов’язаних із розвитком науково-технічного прогресу [4]. Саме це розкриває принципову відмінність глобальних проблем суспільного розвитку XXI ст. від середини XX ст., що й характеризується виникненням саме таких проблем, які загрожують існуванню людства, а отже, і розвитку та функціонуванню національних систем господарювання. На сьогодні фактично акумулюється новий зміст глобальних проблем суспільного розвитку, – це власне “глобалізація проблеми розвитку”, що фактично вказує на пошук нових альтернатив життєдіяльності в умовах розгортання новітніх тенденцій глобального поступу.

Отже, у методологічному плані глобальні проблеми сучасності є комплексними та всеосяжними, вони тісно пов’язані між собою, з регіональними та національно-державними проблемами. Їх основою є суперечності глобального масштабу, які зачіпають і базис існування сучасної цивілізації. Загострення цих “суперечностей веде до деструктивних процесів та породжує нові проблеми” [5], які, безумовно, позначаються на відповідному типові системи державного управління. Саме тому цілком логічним є розуміння глобальних проблем, запропоноване В. Мальцевим: “сукупність найбільш гострих світових проблем, вирішення яких

вимагає масового осмислення та об'єднання зусиль всіх народів та держав” [6]. Інший російський дослідник Ю. Ірхін до глобальних проблем відносить “основні проблеми, які постають перед людством, і від яких залежить доля існування всіх народів” [7].

У дослідженнях, присвячених аналізу сучасних проблем суспільного розвитку, цілком логічно застосовується категорія “світові проблеми”. Так, зокрема, в документах ЮНЕСКО терміном світові проблеми позначаються два різних типи проблем, одні з яких “стосуються визначення певних фактів – різних аспектів глухих кутів, в яких перебуває значна частина людства, не дивлячись на рівень цивілізованості, який досягнуто на сьогодні людством в цілому. Другий тип світових проблем стосується визначення певних перспектив, які пов'язуються з визначеними фактами, або передбаченням шляхів виходу із так званих глухих кутів. До цієї категорії світових проблем належать розвиток, світ, права людини та демократизація” [8]. Фактично саме такі проблеми і визначають сучасну стратегію глобального розвитку людства.

Вирішення наведених вище двох типів світових проблем передбачає, насамперед, пояснення фактів та умов (розкриття фактів, які зумовлюють подію, ситуацію, або основні фактори, які спричиняють певну дію), які впливають на розгортання відповідних проблем, а також і їх обґрунтування (мається на меті показати причини, передумови, пропозиції та міркування, які призводять до цієї тези), оскільки саме “тоді ми маємо можливість підходити до їх вирішення з готовими формулами”.

При цьому потрібно відзначити, що шляхи вирішення глобальних та світових проблем є теж принципово різними, адже світові проблеми вимагають сучасних механізмів їх вирішення у сучасних умовах суспільного розвитку, а глобальні проблеми фактично не підлягають під безпосереднє вирішення. Це проблеми, які майже завжди будуть стояти перед людством.

Доцільно також відзначити, що поява низки глобальних проблем суспільного розвитку якщо і характеризує ризики нинішнього та майбутнього світу, проте вони “не завжди” створюють безпосередню загрозу людству, хоча безумовно реально впливають на систему державного управління і на формування нового типу взаємодії між народами. Точніше кажучи, глобальні проблеми зумовлені самою суперечливістю суспільного розвитку, який обумовлюється негативними наслідками глобалізації і має на меті стандартизацію умов та факторів людської життєдіяльності. Відповідно до цього основними причинами виникнення глобальних проблем суспільного розвитку найперше є нерівномірність соціально-економічного та науково-технічного розвитку держави, а також і її регіонів. Така суперечливість тенденцій суспільного розвитку в умовах глобалізації призвела і до активної діяльності антиглобалістичних рухів, які все частіше виступають за збереження багатоманітності сучасного світу та збереження національної ідентичності як основної умови суспільного поступу в ситуації глобалізаційного розвитку.

Важлива проблема, яка виникає у контексті вирішення глобальних проблем, пов'язується із адекватністю діагностування певної проблемної ситуації, адже кожна національна спільнота вкладає своє розуміння в світові проблеми глобального розвитку. І в цьому контексті глобалізації як явищу не вдається стандартизувати людське міркування, оскільки його основою є стереотипи (усталені судження, якими керується та чи інша нація), які практично ніколи не вдається еволюційно помінати. Це фактично свідчить про появу так званої герменевтичної проблематики у пошуку

відповідної методології суспільного розвитку, адже будь-який соціальний дискурс передбачає, що одну й ту ж реальну ситуацію можна розглядати з різних позицій, що безумовно передбачає два подекуди різних контексти розуміння такої ситуації: пояснити та дати оцінку події, ситуації або дії через призму понять різних політичних теорій та ідеологій [9]. Тому на сьогодні відкритою лишається проблема способу об'єктивного формулювання та оцінки світових проблем, які визначають новий тип суспільного розвитку.

Відомий турецький дослідник І. Кучараді зазначає, що світові проблеми – це “факти, які виникають в результаті специфічного сплетіння подій, до яких приводить, те як вибудовані соціальні, економічні та політичні відносини в різних країнах світу. А те, як вони вибудовані визначається інтересами груп громадськості” [10], тому дати реальну оцінку умов та фактів, які призводять до виникнення певної проблеми, неможливо, тому що тут рівень можливостей для розвитку інтересів громадян є принципово різний, адже він насамперед визначається суб'єктивним фактором. Тому і запропонувати об'єктивний спосіб вирішення світових проблем на сьогодні у світі не може окрема національна спільнота для іншої, оскільки шляхи вирішення світових проблем все одно має відшукувати кожна нація самостійно.

На думку І. Кучараді, першим кроком на шляху до вирішення світових проблем є оцінення ситуації, тобто структурування системи відносин між різними тотожними подіями, які відбуваються одночасно в багатьох країнах світу (тобто з'ясувати серед багатьох інших причин так звану загальну причину розгортання незалежних подій, які відбуваються на певний момент у світі).

Наступним кроком є пояснити, яким чином виникла ця ситуація, що було її реальною передумовою, тобто дослідити, як одночасно незалежні між собою події відіграють важливу роль для розгортання відповідної ситуації. Таким чином, правильне діагностування ситуації дасть змогу змінити певну ситуацію у правильному напрямі. Правильний напрям – це, насамперед, збереження власної ідентичності нації та прилаштування її до умов розвитку сучасного людства загалом.

Доцільно особливо наголосити, що основною проблемою для світової спільноти на сьогодні є глобалізація та ризик втрати культурної ідентичності. У цьому плані глобалізація – це новий контекст для формування світоустрою, який передбачає появу нових агентів світового розвитку, які з'являються завдяки спільному вирішенню низки світових проблем. Потрібно завжди пам'ятати, що глобалізація включає різні ризики, адже теоретичні моделі глобалізації та їх відповідне інформаційне забезпечення слугують теж інтересам головних комунікаторів, які зацікавлені у необхідності розгортання процесів глобалізації у межах різних національних спільнот.

Необхідно також відзначити, що вирішення людством глобальних проблем призвело, певною мірою, до появи глобалізації як фактору, який обумовлює можливість розвитку світу за єдиними стандартами. Так звана “політика розвитку” поглибила не лише соціальну несправедливість, але й глобальну несправедливість” [11]. Фактично йдеться про так звану іноземну допомогу у формі “допомоги розвитку” так званої позики розвинених країн, яка обов'язково включала політичний контекст, що і призвело до збільшення межі між багатими країнами та бідними, появи політично могутніх та аутсайдерів. Відповідно до цього головна мета національної політики сучасних держав в умовах глобалізації, яка базується на

принципі “допомоги розвитку” бідним країнам з боку багатих, призвела до протилежних очікувань.

Концепція розвитку початку XXI ст. привнесла новий культурний вимір, а саме забезпечила культурний розвиток держав завдяки об’єднанню, під яким розумівся вільний обмін традиціями, стереотипами, комунікативними технологіями. У західних країнах культурний розвиток – це “розширення можливостей доступу спільнот до сфери культури та здатність приймати в ній активну участь” [12]. Ідея культурного розвитку на сьогодні фактично сприймається західною спільнотою не достатньо адекватно, оскільки тут можливість розвивати власну культуру підміняється формами “ідентифікації та реконструювання” усталених систем цінностей та стереотипів. Фактично мова йде про насадження системи цінностей (ціннісні судження та норми) однієї культури іншій, що тим самим чітко увиразнює потребу пошуку власних цінностей шляхом віднайдення їх у власному історичному досвіді. Водночас, здійснювати такий культурний розвиток, необхідно шляхом примноження власних здобутків спільноти, а тому, з огляду на це, потрібно виробити паритетність та повагу у ставлення до всіх інших культур. Інакше ризик втрати культурної ідентичності як глобальна проблема суспільного розвитку є неминучим.

Наступне, на що доцільно звернути увагу в контексті розгляду цього аспекту, – це безпосередні права та потреби людини, які в умовах глобалізації є абсолютно нівельованими, оскільки інституційною формою їх реалізації стають транснаціональні структури, функціонування яких не узгоджується із інтересами окремої національної держави. А тому може статись таким чином, що ці інтереси можуть залишитись не лише нереалізованими, але й непоміченими.

До глобальних проблем суспільного розвитку в сучасних умовах належить також проблема встановлення справедливості у відносинах між державами. Адже в умовах глобалізації та першої іракської війни аналізувати справедливість та світовий порядок у відносинах між державами фактично неможливо, хоча й аксіоматичним вважається, що вони реально мають відстоювати ідею забезпечення миру, стабільності та дотримання прав людини. Відповідно до цього на сьогодні потрібно дбати про пошук єдиних способів досягнення таких ідей. Тобто йдеться про те, яку форму взаємовідносин як альтернативну оберуть держави, щоб взаємодіяти між собою та застосовувати єдині способи вирішення глобальних проблем. Обов’язково ці способи реалізації ідей мають бути чітко урегульовані системою міжнародного права. На сьогодні можна виділити такі моделі поведінки держав у контексті вирішення ними глобальних проблем:

- незалежність (держави самостійно приймають рішення та слідує їм);
- опосередкованість (держави приймають рішення відповідно до власних національних інтересів, проте вони реально не стосуються тих проблем, які є важливими для розвитку людства);
- конкурентність (відносини між державами як між конкурентами, які ведуть тривалі перемовини щодо вирішення окремих проблем).

Окреслені три моделі взаємодій між державами в умовах вирішення світових проблем передбачають дотримання правил чітко регламентованих міжнародним правом, які Г. Віцхум окреслив так:

- 1) вимоги до участі: суверенітет держави залежить від її міжнародного визнання;

2) умова визнання статусу суверенної держави: суверенна держава має бути здатна ефективно контролювати суспільні та територіальні кордони і підтримувати в середині цих кордонів закон та порядок;

3) статус суверенітету: суверенна держава користується правом у будь-який момент вступити у війну без будь-яких виправдань, але вона не має права вмішуватись у внутрішні справи іншої держави (принцип невтручання) [13].

В умовах глобалізації концептуально окреслюється проблема громадянської рівності у відносинах, як між громадянами, так і між державами. Це, своєю чергою, вимагає переведення базових засад міжнародного права як безпосереднього права держав у космополітичне право “як право індивідів, які є носіями не лише прав громадян своїх власних національних співтовариств, але й права громадян “космополітичних співтовариств” – права громадян світу” [14]. Одним із результатів такого переходу від міжнародного до космополітичного права має стати вічний мир у розумінні І. Канта, оскільки “немає жодних засобів, крім міжнародного права, яке базується на публічних законах, які спираються на силу примусу, яким мають підпорядковуватись кожна держава” [15].

Отже, в умовах глобалізації стрімко зростає проблема геополітичної нерівності. Ця проблема нерівності є багатогранною та багатоплановою і пов’язується, насамперед, із нерівністю між багатими та бідними країнами. На сьогодні вже не викликає сумнівів, що значна нерівність у прибутках та рівнях життя може призвести до могутніх соціальних потрясінь планетарного масштабу, адже всі факти свідчать про те, що нерівність не зменшується. Розвинуті країни тривалий час вирішували проблему стабільності та сталого розвитку, яка ґрунтувалась на системі рівноправних цінностей, хоча нерівність у прибутках продовжувала зростати, внаслідок цього ринкова економіка перетворила лідерів ринку в монополістів та спричинила ерозію механізмів соціальної політики.

До основних глобальних проблем суспільного розвитку у сучасних глобалізаційних умовах належать також ризики техногенної катастрофи (випустощення природних ресурсів, забруднення оточуючого середовища, продовольча проблема), зміна кліматичних умов у загальнопланетарному масштабі та екологічна криза. В особливому ракурсі на сьогодні постає демографічна проблема, яка здебільшого є суперечливою. Це пояснюється тим, що в межах розвинених країн світу відбувається значний приріст населення, тоді як у розвинених країнах світу спостерігається демографічний спад, який призводить до нових соціальних та економічних ризиків. В умовах глобалізації особливого загострення набувають проблеми охорони здоров’я, попередження СНІДу та наркоманії, збереження культурних та моральних цінностей, боротьби з міжнародним тероризмом.

З огляду на це, надзвичайно складно виробити стратегію вирішення глобальних проблем суспільного розвитку, єдино правильним при цьому є координувати зусилля всіх країн світу, адже своєрідна “самоізоляція всеодно не дозволить окремим країнам світу лишитись осторонь від економічної кризи, ядерної війни, загроз тероризму чи ж епідемії СНІДу” [16]. У цьому плані спільними зусиллями всіх країн світу має бути вироблена стратегія посилення взаємозв’язку та взаємодії шляхом створення нової системи цінностей, яка буде регламентувати майбутній процес розвитку людства в умовах впровадження нових глобалізаційних стандартів.

На сьогодні вирішення глобальних проблем суспільного розвитку ускладнюється низьким рівнем управління глобальними процесами з боку міжнародних організацій. Так, на думку І. Кравченко, сучасний світ “ризикуює стикнутися з агресивним протистоянням прогресу та навіть спробам виправити його пороки зі сторони найменш розвиненої частини світового співтовариства. Таке протистояння може у самий непринагідний час привести до серйозних конфліктів, тоді коли солідарність є необхідною умовою для спільного вирішення найгостріших глобальних проблем виникає загроза планетарної екологічної катастрофи. Позбавившись небезпеки всезагального ракетно-ядерного конфлікту, світ може стикнутися з небезпекою нового типу: неklasичної диверсійної терористичної війни проти прогресу” [17].

Стратегія виживання людини на основі вирішення глобальних проблем сучасності має вивести народи на нові вершини міжцивілізаційного розвитку. Доцільно вказати також і на той факт, що на сьогодні глобалізація супроводжується модернізацією, що безумовно призводить до появи нових форм загрози національній безпеці, оскільки вона завжди супроводжується формою протесту проти самого процесу модернізації та його соціальних наслідків. Глобалізація як певна форма стандартизації, позбавляє народ альтернативи самостійного вибору моделі розвитку, що закономірно призводить до втрати національної культури, тим самим національної ідентичності та пошуку вектору національного відродження.

Однією із найважливіших гарантій розвитку за умови вирішення низки глобальних проблем, спричинених самими процесами глобалізації на європейському та трансатлантичному просторах, є розвинута співпраця між державами в політичній, економічній, гуманітарній, інформаційній та військовій сферах. Нове підґрунтя для такого співробітництва створюється глобалізацією політичних, економічних, військових та інших процесів, а також наявністю трансформації взаємовпливу, необхідністю узгодження позицій між державами, всіх зацікавлених сторін щодо підтримки миру та безпеки на всіх рівнях. На сучасному етапі постає проблема необхідності розробити “прогностичні сценарії розвитку” “вірогідні моделі майбутнього”, “сценарні моделі майбутнього”, які б стали нарешті своєрідною технологією вирішення глобальних проблем суспільного розвитку та відповідною мірою допомогли спрогнозувати функціонування сучасної системи державно-управлінської діяльності.

Таким чином, стає зрозумілим, що вирішення глобальних проблем залежить від рівня цивілізованості суспільства, яке має відповідний рівень усвідомлення своєї причетності до світової спільноти щодо пошуку механізмів вирішення сукупності глобальних проблем, які вимагають масового осмислення та об’єднання зусиль всіх народів та держав, які мають відповідати за збереження національної специфіки у вирішенні глобальних проблем сучасності.

На шляху до вирішення глобальних проблем суспільного розвитку перед Україною постає потреба розробки програми з реалізації основних напрямів соціально-економічного та політичного розвитку в умовах глобалізації на найближче десятиліття. Це передбачає системне реформування сфери освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення, адміністративної та політичної реформи. Це повною мірою має підвищити рівень життя та зменшити соціальне розшарування суспільства. У цьому плані Організація Об’єднаних Націй (далі – ООН) запропонувала сукупний індекс розвитку людського потенціалу, який враховує передбачену при народженні тривалість життя, рівень освіченості дорослого

населення, середній коефіцієнт прийому до навчальних закладів, прибуток на душу населення. Це тим самим має зменшити ризики впливу глобальних проблем суспільного розвитку на сучасну людину.

Доцільно відзначити, що в умовах глобалізації Україна, як і будь-яка інша країна світу, не в змозі самостійно вирішувати глобальні проблеми суспільного розвитку саме тому, що у неї не завжди вистачає власних адміністративних, політичних та економічних ресурсів щодо їх вирішення. З іншого боку, брати участь у вирішенні світових проблем потрібно надзвичайно зважено, адже тут доведеться нести відповідальність за те, що відбувається у деяких регіонах світу, тому тут важливо визначити свої пріоритети та досягнути можливості, переглянути зовнішньополітичні зобов'язання та національні амбіції. Головне, про що потрібно пам'ятати у контексті розробки стратегії суспільного розвитку України в умовах глобалізації, – це про те, що глобальні проблеми людства на сьогодні набули такого рівня загострення, вирішити які без належного рівня об'єднання транснаціональних зусиль практично неможливо.

Отже, здійснений нами аналіз глобальних проблем суспільного розвитку, дав змогу чітко класифікувати їх зміст та специфіку, показати відповідні форми їх впливу на функціонування системи державного управління, а головне – вказати на принципову відмінність між глобальними та світовими проблемами суспільного розвитку, проаналізувати причини їх виникнення та навести шляхи безпосереднього вирішення.

Література

1. Большой энциклопедический словарь [Текст]. — М. : [б. и.], 1998. — С. 34.
2. “Идеи и документы о правах человека”: предисловие // Идеи лежащие в основе мировых проблем [Текст]. — Анкара : [б. и.], 1995. — С. 5.
3. Чумаков А. Н. Исторический процесс в категориях “культура”, “цивилизация”, “глобализация” / А. Н. Чумаков // Материалы постоянно действующего междисциплинарного семинара Клуба ученых “Глобальный мир” [Текст]. — М. : [б. и.], 2003. — С. 23.
4. Юхананов Ю. Этот расколотый единый мир... Диалектика. Системность. Международные отношения. Конфликты и “Объединенные Нации” [Текст] / Ю. Юхананов. — М. : [б. и.], 2000. — 562 с.
5. Мальцев В. А. Основы политологии [Текст] / В. А. Мальцев. — М. : [б. и.], 1997. — С. 460.
6. Там же. — С. 461.
7. Ирхин Ю. В. Политология [Текст] / Ю. В. Ирхин, В. Д. Зотов. — М. : Юрист, 1999. — С. 444.
8. Отчет ЮНЕСКО о мировых проблемах глобального развития в 2003 году [Текст]. — М. : [б. и.], 2003. — С. 576.
9. Войтович Р. Виклики глобалізації та їх вплив на державне управління в контексті вирішення герменевтичної проблеми / Р. Войтович // Збірник наукових праць УАДУ [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 24.
10. Политическая панорама XXI века [Текст] / под ред. В. А. Никонова. — М. : [б. и.], 2005. — 511 с.
11. Панарин А. С. Разработка сценариев в парадигме синтетического прогнозирования / А. С. Панарин // Панарин А. С. Политология [Текст]. — М. : [б. и.], 2000. — С. 326.

12. Соловьев Э. Г. Геополитический анализ международных проблем современности / Э. Г. Соловьев // Полис [Текст]. — 2001. — № 6. — С. 13—28.

13. Graf Vitzthum W. Volkerrecht [Text] / Graf Vitzthum W. — Berlin : [s. n.], 2001. — P. 287.

14. Хабермас Ю. Спор о прошлом и будущем международного права. Переход от национального к постнациональному контексту [Text] / Ю. Хабермас. — М. : [б. и.], 2005. — С. 415.

15. Кант И. К Вечному миру [Text] / И. Кант. — М. : [б. и.], 1994. — С. 348, 349.

16. Цыганков П. А. Международные отношения [Text] / П. А. Цыганков. — М. : [б. и.], 2002. — 489 с.

17. Кравченко И. И. Модернизация мира и современной России. Выход из кризиса / И. И. Кравченко // Вопросы философии [Text]. — 2002. — № 9. — С. 5.

R. Voytovych

GLOBAL PROBLEMS OF SOCIAL DEVELOPMENT AND THEIR IMPACT ON PUBLIC ADMINISTRATION

Global problems of social development are considered. Their essence and peculiarity are classified. Their impact on the system of public administration is shown. The reasons of their appearing are analyzed and the ways of their solution are given.

Key words: public administration, social development, global problems, globalization.

УДК 321.7:351

М. Буник

ДЕМОКРАТИЧНІСТЬ ЯК КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто демократичність як критерій оцінки адміністративної діяльності. Запропоновано ознаки демократичності для адміністративних структур, базуючись на основних моделях демократії (процесуальній, елітарній, плюралістичній, соціальній і учасницькій).

Ключові слова: демократія, моделі демократії, бюрократія, адміністративна діяльність, адміністративний аудит.

Загально визнаними критеріями оцінки функціонування адміністративних структур є їх ефективність і результативність. Перевірка діяльності адміністративних структур за критеріями ефективності і результативності під загальною назвою аудит адміністративної діяльності здійснюється у країнах Північної Америки та Європи, починаючи з середини ХХ ст.

Досягнення поставлених цілей із мінімальними затратами є критерієм звичним і зрозумілим, однак, як свідчить досвід функціонування публічних управлінських структур, – недостатнім. Демократичні суспільства, чий інтереси покликані втілювати в життя адміністративні структури, вимагають від них не тільки ефективного виконання поставлених завдань, але й відповідності їх діяльності демократичним цінностям та нормам цих суспільств. Досягнення поставленої цілі не може відбуватися за будь-яку ціну, ціль не може виправдовувати будь-які засоби. Адміністрації повинні бути не просто ефективними і результативними, але й демократичними.

Чи може бути критерієм оцінки діяльності адміністративних структур демократичність? Як можна виміряти демократичність адміністрацій?

Ряд західних політологів і соціологів намагалися визначити основні ознаки демократичності. Р. Даль, А. Пшеворський, К. Боллен, Р. Джекмен та інші запропонували низку атрибутів (ознак), за якими на їх думку потрібно визначати демократичність. Так, наприклад, Р. Даль відносить до основних ознак демократії здійснення влади виборними урядовцями, вільні і чесні вибори, право змагатися за здобуття урядових посад, загальне виборче право, наявність асоціацій, що діють автономно, свободу висловлювань, альтернативну інформацію, інститути, що забезпечують участь народу у прийнятті рішень [1]. К. Боллен визначає демократичність за “рівнем мінімізації політичної влади еліт і максимізацією влади не-еліт” [2]. Усі ці та інші подібні ознаки стосуються насамперед суспільств загалом або їх політичних складових, а не адміністративних структур. Адміністративні структури розглядалися переважно як технічні (інструментальні) складові демократичного врядування і залишалися поза увагою.

Тракування адміністрацій як технічної складової демократичного врядування сформувалося в кінці ХІХ ст. Воно базується на теоретичному виокремленні функцій управління і його диференціації від політики, що утвердилося в науці завдяки В. Вільсону. В. Вільсон окреслив модель, за якою управління є “частиною політичного життя тільки тою мірою як методи бухгалтерського обліку є частиною

життя суспільства, тільки тою мірою, як машина становить невід'ємну частину виробничого процесу" [3].

Пізніше ця ідея знайшла розвиток у моделі раціональної бюрократії М. Вебера. Бюрократія, за М. Вебером, передбачає чітке визначення сфери компетенції управлінської установи з конкретним розподілом регулярних службових обов'язків та владних повноважень, застосування яких обмежується чіткими правилами загального неодноразового спрямування. Бюрократія має форму ієрархічної структури, призначення і просування на посади в якій відбувається на основі відповідної освіти і процедури. Саме така побудова адміністративного апарату здатна, подібно до машини, виконувати швидко, точно і незаангажовано поставлені перед нею завдання [4].

При такому технічному трактуванні адміністративного апарату (бюрократії) питання демократичності управління не стоїть. Демократія як висловлення волі народу реалізується в сфері політики через вільні дискусії та чесні вибори, через право обирати і бути обраним. Управління немає своєї волі, воно служить винятково інструментом реалізації волі народу, відповідно воно знаходиться поза політикою і поза демократією.

Це не означає, що функціонування бюрократії не залежить від демократії і навпаки. Вже сам М. Вебер показав, що і демократія, і бюрократія розвиваються в руслі загальної тенденції сучасності до раціоналізації суспільного життя. Бюрократизація відбувається паралельно з демократизацією і є супроводжуваним явищем модерних масових демократій. Впровадження принципів демократичного правління, що "ґрунтується на припущенні однакової фаховості всіх для ведення спільних справ" і "мінімізує об'єм наказової влади" [5] веде до усунення феодальних, родових і плутократичних привілеїв і пов'язаного з ними управління. Замість управління знаті впроваджується управління бюрократії, яке здійснюється професійними службовцями на постійній основі, згідно із особистими якостями, чітко встановлених правил поведінки і відповідної оплати.

Проте бюрократія не функціонує автоматично на демократичних принципах. Модель бюрократії М. Вебера може реально "працювати" тільки під жорстким демократичним контролем. За відсутності цього контролю здійснення управлінських повноважень бюрократією призводять до "природного" зміщення її ролі від простого службового управління справами до вираженого панування. Бюрократія усуваючи стану нерівність попередніх епох сама набуває типу становості, заперечуючи таким чином принципи демократії, впровадження яких її породило, і дотримання яких забезпечує її ефективне функціонування. Тому життєздатність демократії безпосередньо залежить від функціонування бюрократії, від демократичного контролю над нею, від її (бюрократії) демократичності.

Які ж ознаки демократичності адміністративного апарату і як їх визначати?

Щоб відповісти на це запитання скористаємося ознаками демократичності, які виділяють для суспільства чи держави загалом і модифікуємо їх для управлінського апарату. Для цього розглянемо окремі моделі демократії, які, на нашу думку, відображають основні ознаки демократичності. Такими моделями є процедурна, елітарна, плюралістична, соціальна і учасницька демократії.

Процедурна модель демократії передбачає, що основною ознакою демократичності є існування правил (процедури) і їх дотримання. Оскільки при демократії основним способом волевиявлення громадян та інструментом контролю за владою є вибори, то відповідно процедура виборів (голосування) є визначальною.

Процедура є легітимуючим чинником демократичної системи [6]. Якщо процедура виборів визнається справедливою, справедливими визнаються і результати виборів. Чітке прописування і дотримання процедури проведення виборів передбачає інформацію про те, хто і як голосує, хто має право виставляти свою кандидатуру, хто і як проводить підрахунок голосів, який порядок оскарження рішень, яка визначена частота проведення виборів, які правила ведення агітації вважаються визначальною ознакою демократичності.

В широкому значенні процедура демократія – це життя за правилами, це панування закону. Правила чи закони встановлюють обмеження як для простих громадян, так і для тих, хто має владу. Тобто демократія як процедура, як сукупність законів, хоча і не є владою народу в буквальному значенні, вона обмежує будь-яку владу. “Панують закони”, а не люди, авторитети чи керівництво. Точніше: закони не панують, вони є просто нормами. Панування і влади більше немає взагалі. Той, хто має владу чи панує, діє “на основі закону” чи “від імені закону” [7].

Існування процедур, особливо складних і чітко прописаних процедур прийняття рішень, має і безпосереднє практичне значення, оскільки обмежує можливість зловживання владою. Що складніша процедура, що більше людей залучені до прийняття рішення, то важче просувати окремі приватні інтереси на шкоду громадським.

Які з цих ідей можна використати для оцінки адміністративної діяльності? Вибірність службовців не є типовою для адміністративної діяльності. Проте встановлення і дотримання чітких процедур заміщення вакантних посад (особливо керівних) може бути ознакою демократичності. За цього процедура повинна передбачати врахування думки колективу, в якому здійснюється призначення. Визнання колективом авторитету керівництва є таким самим легітимуючим чинником, як голосування на виборах.

Важливою ознакою демократичності може бути також детальне визначення правил поведінки, повноважень, обов'язків службовців та їх дотримання. Порушення встановлених правил, виникнення “нестатутних” відносин, що проявляється у перекиданні відповідальності на інших, додатковій, не прописаній в обов'язках, роботі, різного роду приватних дорученнях підлеглим, повинні розглядатися як відхилення від демократичності. Утворені внаслідок таких відхилень неформальні ієрархії становлять пряму загрозу демократичному врядуванню.

Процедура прийняття рішень в адміністративній структурі теж має важливе значення. Відкрита і зрозуміла процедура прийняття рішень запобігає утворенню корупційних схем і домінуванню приватних інтересів над публічними, як у конкретній адміністрації, так і громаді загалом.

Елітарна модель демократії важливу роль у функціонуванні демократії відводить еліті. Вважається, що еліта, лідери різних груп організованих інтересів мають вищий рівень освіти, більш зацікавлені і обізнані у суспільних справах, більш толерантні та схильні до компромісів. Саме вони є носіями демократичних цінностей, і відповідно гарантом збереження демократичного порядку, тоді як пересічна особа є більш імовірним носієм антидемократичної ідеології [8].

Еліта, за цією моделлю, формує суспільні цінності, розробляє шляхи суспільного розвитку, висуває кандидатів на провідні посади. Народ на виборах погоджується або не погоджується з пропозиціями еліти. Процедура виборів тут розглядається насамперед як механізм відбору кращих і контролю за елітою.

Гарантом збереження демократії є самообмеження еліти, яка заради суспільного спокою і ефективності функціонування суспільства відмовляється від претензій на абсолютну владу, створює правила отримання та здійснення влади і дотримується їх.

Все це значною мірою може стосуватися і адміністративних структур. Елітарність тут може вимірюватися рівнем освіти і компетентності. Тільки освічені і компетентні службовці можуть аргументовано відстоювати свою думку, свої права, протистояти тиску “згори”, не боятися втратити роботу, вже не кажучи про краще розуміння суспільних процесів і громадських потреб. Отже, наявність фахових працівників та постійне підвищення їх кваліфікації може також бути свідченням демократичності.

Окрім того, важливим є рівень моральної культури та громадянської свідомості службовців. Демократичність службовців може визначатися через їх ставлення до простих громадян і до своїх співробітників, а також визнання ними демократичних цінностей як базових цінностей їх професійної діяльності.

Прихильники *плюралістичної моделі демократії* вважають, що демократія можлива за умови наявності багатьох організованих інтересів і центрів впливу. З огляду на це, демократія не може розраховувати винятково на моральність, освіченість і високу громадянську свідомість еліти і народу чи просто на процедуру виборів. Повинна існувати реальна конкуренція організованих інтересів, при якій вибори є однією з форм конкурентної боротьби. Тут як і в елітарній моделі народ як неорганізована спільність може тільки погоджуватися чи не погоджуватися з пропозиціями організованих груп, але конкуренція між самими групами змушує їх звертатися до народу і не дозволяє жодній з них монополізувати владу.

Прихильники цієї думки вважають, що будь-яка влада прагне до монополізації, тому збереження плюралізму, а отже, і демократії потребує додаткових зусиль. Ці зусилля повинні бути спрямованими насамперед на розширення і збереження сфери свободи і недопущення монополізму, що передбачає насамперед розподіл влади.

Вважається, що плюралізм погано суміщується з адміністративними структурами. Однак і тут можна використати деякі ідеї. Це розподіл повноважень і обов'язків між різними рівнями публічного управління, наявність зовнішніх контролюючих органів, конкуренція з недержавними організаціями в наданні окремих послуг. Ознаками демократичності можуть бути також ротація кадрів, особливо керівництва, відсутність членів партій або рівномірне представництво їхніх членів у адміністраціях, а також відсутність у них родичів, кумів, представників бізнесових груп.

Оскільки пряма конкуренція між органами управління є небажаною, її своєрідним заміником може бути проведення порівняльного аналізу діяльності адміністративних структур у різних галузях чи регіонах. Наявність таких відкритих даних не дає змоги, звичайно, громадянам конкретної громади звертатися до адміністрації в іншому регіоні, але дає підстави посилювати тиск на “своїх”. Такий аналіз може бути заміником ринкових механізмів і бути чинником демократичності управління.

Прихильники *соціальної демократії* вважають, що умовою існування демократії є соціальний добробут. Теоретичним підґрунтям такого погляду є теза, що тільки матеріально забезпечені і освічені громадяни можуть бути вільними у своєму виборі, мають час і змогу цікавитися громадським життям і відповідально брати участь у суспільних справах. За С. Ліпсетом “Що багатша держава, то вища

ймовірність, що в ній буде підтримуватися демократія...”, “Що вищий освітній рівень людини, то вища ймовірність того, що вона поділяє демократичні цінності і підтримує демократичний лад” [9].

Відповідно, становлення і збереження демократії потребує підвищення соціальних стандартів життя людей. За цим підходом, демократії стійкі не просто у багатих країнах, а в тих країнах, де багатство відносно рівномірно розподілено між громадянами. Власне соціальний перерозподіл благ забезпечує не тільки гідне людське існування всім громадянам, але й нівелює перевагу організованих бізнесових інтересів перед неорганізованою більшістю решти громадян.

Чи може соціальний добробут службовців бути ознакою демократичності адміністративного апарату? Питання дискусійне. Значно важливішою ознакою демократичності тут може бути справедлива винагорода за працю, відносна рівномірність розподілу соціальних благ і співмірність заробітних плат. Йдеться про співмірність заробітних плат керівників і рядових працівників адміністративних установ. Стан, коли різниця у зарплаті сягає десятикратного розміру, не сприяє демократичності. Звичайно, питання зарплат регулюються на законодавчому рівні, але можливі заходи (премії чи інші пільги), які цю різницю посилюють або послаблюють. Утворення класу привілейованих керівників і “чорноробів” не може вважатися демократичним.

Про демократичність може свідчити наявність у штаті адміністрацій людей з обмеженими можливостями (неповносправних), а також матерів (батьків), які самостійно виховують дітей, багатодітних батьків та їх відповідна різнопланова підтримка.

Важливою ознакою демократичності адміністративної діяльності мусить бути також однакове надання послуг всім громадянам, незалежно від їх соціального чи матеріального статусу (якщо інакше не передбачене законом).

Прихильники *учасницької демократії* вважають, що демократія це насамперед активна участь громадян у громадських справах. Влада народу – це не одноразове голосування на виборах, це постійна участь громадян у формуванні і обговоренні актуальних проблем, у підготовці управлінських рішень, контролі за їх виконанням і критичній оцінці результатів.

Прихильники такого погляду вважають, що функціонування бюрократичного апарату має тенденцію до закритості, відчуження від потреб громадян, корупції і відповідно обмеження демократії. Для недопущення таких тенденцій недостатньо формальних демократичних процедур чи освічених управлінців, множинності інтересів чи соціального забезпечення громадян, потрібна безпосередня активність громадян. Як зазначає Б. Кістяківський, треба, щоб кожна людина домагалася; тільки тоді вона буде і сміти, тобто стане вільною” [10].

Сприяті активізації громадян можуть: децентралізація управління, що означає наближення прийняття рішень до громадян і відповідно зростання їх зацікавленості до участі у вирішенні місцевих проблем; створення при органах управління дорадчих структур, які надають громадянам право голосу при прийнятті рішень; фінансова підтримка громадських об’єднань, які організують громадян для відстоювання громадських інтересів; громадянська освіта, що роз’яснює громадянам можливості і переваги участі громадських справах; введення елементів прямої демократії.

Ця модель найочевидніше стосується адміністративного апарату. Прямими знаками демократичності тут можуть бути відкритість перед громадськістю,

співпраця з громадськими організаціями, наявність різних дорадчих органів, поінформованість громадян щодо їх прав при звертанні до адміністрацій, залучення громадян до прийняття рішень. Але не тільки. Активність може стосуватися і безпосередньо службовців. Чи мають службовці свободу прийняття рішень у межах своїх повноважень, чи поінформовані вони про свої права і способи їх відстоювання, чи дослухається керівництво до ініціативи знизу?

Окреслені ознаки демократичності мають достатньо загальне спрямування, а різноманітність підходів до визначення демократичності спонукає до висновку, що загальна оцінка повинна базуватися на сукупності ознак. Жодна із них сама по собі не є достатньою і відповідно не може абсолютизуватися і трактуватися як визначальна.

Для проведення на практиці оцінки демократичності діяльності адміністративних структур потрібно конкретизувати окремі ознаки демократичності, а також встановити шкалу оцінювання. Так само потрібно враховувати функціональну та структурну різноманітність адміністративних апаратів. Для різних адміністрацій як самі ознаки, так і їх прояви можуть бути різними.

Залишається питання, хто і як повинен проводити оцінку демократичності. Зрозуміло, що оцінювання повинно бути зовнішнім. Воно має складатися з аналізу об'єктивних даних про службовців та їх роботу, з експертного оцінювання, а також анкетування самих службовців та громадян, які безпосередньо зіштовхуються з тією чи іншою адміністрацією.

Введення критерію демократичності поряд із такими критеріями, як результативність і ефективність в оцінку адміністративної діяльності є не тільки можливим, а й необхідним. Розробка конкретних ознак демократичності для конкретних адміністративних апаратів та систематичний аудит за цими критеріями буде сприяти як якості функціонування самих адміністрацій, так і розвитку демократії загалом.

Література

1. Dahl R. A. Polyarchy; participation and opposition [Text] / R. A. Dahl ; New Haven. — Yale : University Press, 1971. — 257 p.
2. Bollen K. A. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy / K. A. Bollen // American Sociological Review [Text]. — 1980. — № 45. — June. — P. 372.
3. Вильсон В. Наука государственного управления / В. Вильсон // Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : МГУ, 2003. — С. 33.
4. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie [Text] / M. Weber. — Tübingen : Mohr, 1980. — P. 551—579.
5. Ibid. — P. 546.
6. Luhmann N. Legitimation durch Verfahren [Text] / N. Luhmann. — Frankfurt am Main : Suhrkamp, 2008. — 260 p.
7. Schmitt C. Legalität und Legitimität [Text] / C. Schmitt. — München ; Leipzig : Verlag von Duncker & Humblot, 1932. — P. 8.
8. Dye Th. R. The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics [Text] / Th. R. Dye, H. L. Ziegler. 9 Rev Sub. — Wadsworth : Publishing Co Inc, 1993. — 461 p.
9. Липсет С. М. Политический человек: социальные основы политической жизни / С. М. Липсет // Теория и практика демократии [Текст] : избран. тексты /

пер. с англ. ; под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. — М. : Ладомир, 2006. — С. 46; 48.

10. Кістяківський Б. Держава і особистість / Б. Кістяківський // Богдан Кістяківський. Вибране [Текст] / Б. Кістяківський. — К. : Абрис, 1996. — С. 269.

М. Bunyk

DEMOCRATICNESS AS ESTIMATION CRITERION OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY

The democraticness as estimation criterion of administrative activity is considered. The attributes of democraticness are offered for administrative organizations that are grounded on the basic models of democracy (procedural, elite, pluralistic, social and participatory).

Key words: democracy, models of democracy, bureaucracy, administrative activity, administrative audit.

УДК 304.4:001:316.3

В. Гурковський

**КОНЦЕПТУАЛЬНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ
ДЕРЖАВНОЇ НАУКОВОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

Проаналізовано стан сучасної вітчизняної науки, окреслено важливі проблеми, які на сьогодні існують у науковому забезпеченні розвитку інформаційного суспільства в Україні, сформульовано пропозиції щодо державної підтримки вітчизняної науки, розкрито сутність категорії “інформаційне суспільство”, охарактеризовано сучасні тенденції інформаційного суспільства

Ключові слова: державне управління, наука, наукова діяльність, інформаційна сфера, глобальне інформаційне суспільство.

На початку 90-х рр. ХХ ст. гасла трансформації в постіндустріальне суспільство плавно змінилися концептуальними деклараціями побудови інформаційного суспільства.

Людство домовилося про розуміння інформаційного суспільства. 27 березня 2006 р. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй прийняла Резолюцію № A/RES/60/252, яка проголосила 17 травня Міжнародним днем інформаційного суспільства.

Але ще з початку 60-х рр. ХХ ст. внаслідок бурхливого розвитку мікроелектроніки передові науковці заговорили про нову роль інформації в економіці та розвитку суспільства. У найбільш розвинених країнах світу швидко збільшувалася сфера інформаційного бізнесу та інформаційних послуг і роль інформації різко зростає. Так, у США до 1980 р. в сільському господарстві було зайнято 3% працюючих, у промисловості – 20%, решта – у сфері послуг. Зокрема, 48% зайнятого населення були зайняті виробництвом інформації, створенням засобів для роботи з інформацією і безпосередньою роботою з інформацією [1].

Інформаційне суспільство – нова фаза розвитку цивілізації, в якій найважливішим продуктом виробництва стає інформація. Практично загальноприйнято подання, відповідно до якого цивілізація пережила дві революції (аграрну та індустріальну) і переживає третю – інформаційну. Згідно з цим у другій половині ХХ ст. відбувається перехід у новий стан – в інформаційне суспільство.

Окінавська “Хартія глобального інформаційного суспільства” і підсумкові документи Женевського саміту з питань інформаційного суспільства, а також існуючі “соціально-економічні, соціально-культурні та державно-політичні умови” все більше поширюють в Україні розуміння необхідності переходу країни до стану інформаційного суспільства [2].

Інформаційні методи все ширше впроваджуються в наукову діяльність. Інформатизація, конвергенція комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, перехід до широкомасштабного застосування сучасних інформаційних систем у сфері науки і освіти забезпечують принципово новий рівень отримання та узагальнення знань, їх поширення і використання. Панівною тенденцією

глобального інформаційного суспільства є поєднання здобутків таких наук, як політична економія та глобалістика, державне управління та інформаційне право.

Ці процеси можна охарактеризувати як зміну парадигми в професійному світогляді, пов'язану із зростаючими тенденціями інтеграції інформаційної та науково-дослідної діяльності. Останнім часом в Україні все більше поширюється розуміння необхідності переходу країни до стану інформаційного суспільства.

У найбільш розвинених країнах одночасно з переходом суспільства в новий стан змінювалася і сфера наукових досліджень, а також система освіти та інноваційна система.

У багатьох країнах вже розроблені або розробляються програми їх входження в інформаційне суспільство і робляться практичні кроки з реалізації таких програм. При формуванні програм країни планують досягнення таких цілей:

- посилення діалогу між державними структурами, промисловістю, бізнесом, громадянами, спрямованого на максимальне використання можливостей впровадження та застосування інформаційних технологій для економічного розвитку суспільства та зайнятості населення;

- поглиблення і розширення інформаційної інфраструктури в напрямку підвищення її функціональних можливостей, надійності та ефективності;

- захист інтересів суспільства і прав особистості при використанні інформаційних технологій;

- захист інформації в інформаційних системах та мережах; розширення можливостей і підтримка використання інформаційних технологій у всіх сферах економіки країни;

- використання інформаційних технологій для інформатизації державних органів, передусім для забезпечення реалізації прав громадян на отримання інформації від них;

- посилення і розширення використання інформаційних технологій для нових форм і видів діяльності, а також у бізнесі, на транспорті, у сфері захисту навколишнього середовища, охорони здоров'я;

- забезпечення вільної конкуренції в рамках інформаційного суспільства;

- покращення та підвищення ефективності доступу до технічних, екологічних, економічних та інших інформаційних ресурсів в інформаційних мережах;

- розвиток наукових досліджень і розробок у галузі інформаційних технологій;

- узгодження національних заходів із політикою Світової спільноти з питань входження в інформаційне суспільство, зокрема в частині здійснення міжнародного співробітництва.

Мета статті – проаналізувати стан сучасної вітчизняної науки, виявити важливі проблеми, які на сьогодні існують у науковому забезпеченні розвитку інформаційного суспільства в Україні, сформулювати пропозиції щодо державного регулювання вітчизняної науки. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність категорії “інформаційне суспільство”, охарактеризувати сучасні тенденції інформаційного суспільства;

- здійснити системний огляд українських і зарубіжних науково-практичних джерел щодо наукового забезпечення розвитку інформаційного суспільства;

– на основі виявлених проблем сучасної науки сформулювати ключові цілі державного регулювання розвитку української науки та напрямки її державної підтримки.

Важливо, що наукові дослідження проблем державного управління науковою та інноваційною діяльністю за останній період часу розширили теоретико-методологічну базу. Насамперед це стосується змісту і напрямів державного управління, закономірностей та принципів розвитку інформаційного суспільства. Цьому сприяло творче засвоєння напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених у галузі управлінської науки, екстраполяція їх на сучасні державотворчі процеси. Основам державного управління інноваційною діяльністю присвячені праці О. Алімова, М. Альберта, Б. Андрушківа, І. Ансоффа, Л. Безчасного, М. Білик, В. Бодрова, Р. Бойка, В. Мельника, М. Мескона, Ф. Хедоурі та ін. Дослідженню різних інноваційних моделей розвитку присвячені праці А. Батюка, С. Білої, А. Гальчинського, В. Геєця, М. Корецького, Д. Черваньова та інших.

Серед сучасних вітчизняних досліджень останніх років із проблематики формування інформаційного суспільства заслуговують уваги праці К. Беякова, В. Брижка, М. Вертузаєва, В. Гавловського, О. Гальченка, М. Гуцалюка, В. Голубєва, Р. Калюжного, А. Ластовецького, О. Литвиненка, В. Мунтіяна, Г. Почепцова, О. Бандурки, Н. Нижник, В. Троня, В. Цимбалюка, М. Швеця, В. Шамрая, С. Чукут, О. Чубукової, О. Юрченка, Ю. Яцишина та інших.

Необхідно зазначити, що концептуально-методологічні засади державного регулювання сучасної української науки в епоху інформаційного суспільства досліджені не достатньо.

За результатами Всесвітнього Саміту з інформаційного суспільства, що відбувся 10 – 12 грудня 2003 р. у Женеві, Організація Об'єднаних Націй підкреслила, що наукові дослідження є одним із ключових факторів, які визначають розвиток інформаційного суспільства. Паралельно ЮНЕСКО і його Комітет науки і техніки, Третя всесвітня Академія науки, Міжнародна рада з питань науково-технічної інформації, Міжнародний центр теоретичної фізики Абдуса Салама, Всесвітня федерація технічних організацій в ході зустрічей, присвячених проблемам, які викликають занепокоєння наукових і технічних спільнот, порушили питання про інформаційну нерівність та необхідність запровадження відкритої системи програмних засобів. Ця система передбачає, що комп'ютерні програми, які використовуються в науковій та освітній діяльності країн, повинні бути безкоштовні, або, принаймні, доступнішими за ціною, щоб, за словами директора відділу науки і технологій Д. Мальпеді, “не платити Майкрософту, програмному гіганту”. “Цифрова нерівність, – зазначає він, – включаючи нерівність доступу до телефонних мереж та Інтернету, до комп'ютерів та електроніки, є також проявом наукової нерівності. Незважаючи на технологічний прогрес, ця нерівність продовжує збільшуватися” [3].

Одним із основних механізмів формування інформаційного суспільства є інформатизація, яка представляє науково-технічний, організаційний і соціально-економічний процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, органів державної влади, організацій, громадських об'єднань на основі формування і використання інформаційних ресурсів із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Інформаційна сфера стала не тільки однією з найважливіших сфер міжнародного співробітництва, а й об'єктом суперництва. Країни із більш розвиненою інформаційною інфраструктурою, встановлюючи технологічні

стандарти і надаючи покупцям свої ресурси, визначають умови формування та діяльності інформаційних структур в інших країнах, істотно впливають на розвиток їх інформаційних сфер. Розвиток та забезпечення безпеки інформаційної галузі при формуванні національної наукової політики в промислово розвинених країнах отримує пріоритет.

На сьогодні українська наука формально має основні параметри, властиві науці промислово розвинених країн. До них належать: розвинута мережа наукових установ, рівень кваліфікації вчених, наявність наукових шкіл, системи підготовки кадрів та підвищення їх кваліфікації, кількість наукових журналів, міжнародна співпраця. Виняток становить рівень інформаційного забезпечення, кількісні та якісні характеристики інформаційної інфраструктури сфери науки та освіти.

На сучасному етапі українська наука перебуває в інформаційній ізоляції. Найбільш негативним є факт десятирічної відсутності професійної інформації про поточні результати. Така інформація забезпечується лише за допомогою баз даних, пошукових систем та електронних версій журналів. Лише швидкий Інтернет доступ до бібліографії (системи типу Web of Science розповсюджені Institute of Scientific Information) та до електронної періодики дозволяє досліднику оперативно знайти потрібні роботи серед багатьох публікацій та ознайомитися з ними на робочому місці. Як правило, на Україні є по одному примірнику провідних фахових журналів, із якими повинні були б працювати декілька сотень дослідників. Ці крихти інформації неможливо систематизувати без доступу до бібліографії, тому ніякої користі від них немає. Найкращий інформаційний сурогат дозволяє проводити лише неактуальні містечкові дослідження, результати яких невідомі в світі.

Основна проблема при спробах розпочати якісь сучасні дослідження полягає не в обмежених ресурсах, а у повній відсутності інформації. Нічого оригінального не можна отримати навіть у сучасній лабораторії, якщо працювати наосліп. За цього частковий доступ до журналів не допомагає, необхідно мати можливість пошуку та самостійної оцінки інформації, тобто потрібен доступ до бібліографічних баз даних.

Оскільки такої можливості немає, можна займатися лише тематикою, де існує переважно узагальнена інформація. Проблема розробки високоефективної системи інформаційного забезпечення фундаментальної і прикладної науки в умовах соціально-економічних перетворень стає найважливішим завданням державної політики, головним елементом в організації та проведенні наукових досліджень, впровадженні їх результатів. Повнота, форми і методи представлення інформації, тимчасові чинники інформаційного забезпечення науки належать до головних показників якості інформаційного ресурсу. Недостатня повнота і запізнювання в наданні вченим необхідної інформації з проблем їх досліджень неминуче призводить до затримки наукових розробок, і у підсумку – до відставання в темпах промислового розвитку.

Україна не може похвалитися високими показниками в цій сфері, оскільки все-таки успадкована від Радянського Союзу криза далася взнаки, і тому, на жаль, на сьогодні Україна за світовим індексом людського розвитку посідає 82 місце серед 179 країн, за якістю життя – 68 місце серед 104 країн. За оцінками Світового банку, індекс економіки знань, який розраховується за показниками розвитку інноваційної системи, освіти і людських ресурсів, інформаційно-комунікаційних технологій, економічного режиму та державного управління, для України становить 5,55. Для провідних країн світу він перевищує 8,21. До таких країн належать Швеція, США,

Фінляндія, Ірландія, Великобританія, Канада, Франція, Німеччина, Японія та Нідерланди.

Частка України на світовому ринку наукомісткої продукції є меншою ніж 0,1%. Питома вага обсягу виконаних науково-технічних робіт становить приблизно 1% внутрішнього валового продукту України. Інноваційна активність промислових підприємств залишається надзвичайно низькою [4].

Світові тенденції швидкого розвитку нових інформаційних технологій, зокрема, у сфері науки, призвели до появи значної кількості різноманітних інформаційних ресурсів та послуг. Серед пріоритетів на поточний момент постають такі, як структурна перебудова науково-промислової сфери, з орієнтацією на впровадження наукоємних технологій, оновлення основних фондів. Внаслідок цього забезпечення вільного доступу українських користувачів до цих ресурсів стало одним із першочергових завдань інформаційного обслуговування науки та освіти. На сьогодні очевидно, що найбільш ефективно це завдання вирішується шляхом створення електронних бібліотек, які реалізують якісно інший підхід до оперування різноманітною інформацією в електронній формі та надання її масовому користувачу.

На державному рівні можна виділити п'ять блоків проблем інформатизації науки і освіти:

1. Електронізація інформаційних ресурсів (з урахуванням вирішення питань інтероперабельності неоднорідних колекцій) і реалізація сучасного телекомунікаційного доступу вчених до інформаційних ресурсів провідних національних центрів – генераторів баз даних.

2. Створення єдиного уніфікованого інтерфейсу доступу до ресурсів та електронних каталогів наукових бібліотек, а також створення системи цифрових бібліотек – передусім на базі інформаційних ресурсів таких провідних національних бібліотек.

3. Впровадження інформаційних методів у процеси наукових досліджень: комп'ютерне моделювання, кореляційний аналіз типу “структура-властивість”, статистичний аналіз тощо. Реалізація телекомунікаційного доступу до наукових баз даних, що створюються в наукових установах країни (у різних предметних областях: фізика, хімія, математика, біологія, інформатика тощо). Інтеграція науково-дослідної та інформаційної діяльності за допомогою впровадження альтернативної інформаційної технології – комп'ютерної автоформалізації професійних знань. Вчені можуть виробляти нові знання (наукову продукцію) шляхом проведення експерименту, теоретичних розрахунків, узагальнення знань шляхом збору фактів, їх систематизації. До сьогодні в українській науці, принаймі в низці предметних областей (державне управління, правова інформатика, інформаційне право тощо) – накопичено величезний обсяг знань, інформації, що вимагає дуже великого обсягу робіт з її узагальнення, систематизації для створення умов широкого використання цієї інформації ученими і фахівцями.

4. Реконструкція на якісно новій основі інформаційного обміну між інформаційними центрами східноєвропейських країн і країн – колишніх республік СРСР.

5. Реалізація: а) телекомунікаційного доступу українських вчених до зарубіжних баз даних із науковою та технічною інформацією; б) доступу світового наукового співтовариства до українських автоматизованих інформаційних ресурсів.

Розвиток наукової діяльності, що здійснюється як за рахунок іманентних імпульсів (інтелектуальних досягнень), так і під впливом широкого соціального (економічного, політичного, військового) контексту, веде до зміни не тільки структури науково-технічного комплексу (зміни, наприклад наук-лідерів), але і до зміни складу і структури наукової спільноти, що своєю чергою вимагає інституційних змін, включаючи форми організації досліджень, форми їх фінансування та управління ними.

Наступним не менш важливим і пріоритетним завданням є підтримка міждисциплінарних досліджень і розробок, а також нових актуальних напрямків, таких як дистанційні дослідження; системи комплексного забезпечення функціонування територіально-розподілених робочих груп ("віртуальні наукові колективи"); комп'ютерне забезпечення наукових установ, бібліотек, створення електронних банків даних.

Тобто потрібна осмислена, історично масштабна реорганізація національного науково-технологічного комплексу, необхідна трансформація науки індустріального суспільства у науку інформаційного суспільства. Це і є головною умовою вирішення проблем національної науки, зокрема і таких, як проблема притоку в науку обдарованої молоді.

Всупереч поширеній думці, криза науки в Україні не є простим наслідком її "недофінансування". Фінансові аспекти кризи при всій їх важливості є лише елементом системної кризи і самі обумовлені більш глибокими причинами. Криза науки в Україні є кризою її соціально значимих функцій, інституцій і ціннісних підстав. На жаль, сучасна наука втрачає соціально значимі функції у власному суспільстві і, як наслідок, випадає із системи обміну діяльністю з іншими сферами життєдіяльності суспільства.

Структура науково-технічного комплексу, організаційні форми науки залишилися майже незмінними, добре пристосованими до індустріального суспільства і колишньої радянської адміністративної системи, але не досить адаптованими до сучасних умов. Інституції науки не адекватні сучасним реаліям та виявилися не пристосованими до ринкового конкурентного середовища.

Державна науково-технічна політика має бути спрямована на інституціональну модернізацію науки та реорганізацію системи її матеріально-технічного забезпечення. Професійна структура наукової спільноти, повинна відповідати потребам інформаційного суспільства і перспективним тенденціям його розвитку. Очевидно, що зміст та напрями державної наукової політики з метою врахування сучасних трендів світової науки необхідно переосмислити.

З урахуванням вищевикладеного, можна сформулювати ключові цілі державного регулювання розвитку української науки:

1. Необхідно сформувати систему моніторингу кадрових змін у науковій сфері, відстежувати і, за можливості, контролювати баланс скорочення і поповнення людських ресурсів, а також зміну їх структури. Це дозволить не тільки здогадуватися, але бачити і розуміти, що реально відбувається з людським капіталом у науковій сфері, і корегувати науково-технічну та інноваційну політику на різних її рівнях і в різних її аспектах.

2. Потрібно модернізувати структуру науки з метою переходу від науки індустріального суспільства до науки інформаційного суспільства. Це завдання передбачає масове заміщення груп дослідників із безперспективними науковими напрямками групами прогресивних дослідників, перегляд системи наукових

журналів, перегляд системи науково-дослідних організацій, перегляд структури системи освіти. Абсолютно необхідна організація масової підготовки фахівців (навчання, стажування) в провідних світових наукових центрах за передовими науковими напрямками.

3. Доцільно модернізація кваліфікаційної структури дослідників із метою переходу до світових стандартів оцінки їх кваліфікації.

4. Необхідна реорганізація інформаційного та матеріально-технічного забезпечення науки, доцільно здійснити інституційну модернізацію національного науково-технічного комплексу з метою приведення національних форм управління, фінансування та організації досліджень у відповідність до умов конкурентного середовища та світового рівня, розповсюдження проектної форми фінансування та організації досліджень, перехід на світові стандарти оцінки результатів науково-технічної діяльності [5].

З огляду на зазначені вище цілі державного регулювання розвитку української науки, основним завданням державного управління на сучасному етапі є забезпечення скоординованого і збалансованого розвитку таких компонентів інформаційної інфраструктури науки: організаційно-управлінських, правових, телекомунікаційних, обчислювальних ресурсів.

Реалізація цього завдання потребує розроблення відповідної правової бази для створення економічних стимулів та інституційного режиму для заохочення й ефективного використання досягнень науки в усіх секторах; формування динамічної інформаційної інфраструктури та конкурентного інформаційного сектора економіки.

Висновки

1. Розвиток та побудова інформаційного суспільства є складовою частиною цивілізації XXI ст., яка багато в чому має базуватися і розвиватися на основі концептуальних положень теорії сталого розвитку. За наявності позитивних передумов головним чинником негативних тенденцій розвитку інформаційного суспільства в Україні є відсутність виваженої науково-технічної політики як на рівні держави загалом, так і на всіх рівнях організації всього економічного життя. Науково-інноваційна діяльність може бути ефективною лише за наявності чітко працюючої системи державного управління нею, стабільного правового поля, яке регламентуватиме права, обов'язки та "правила гри" суб'єктів інноваційної діяльності, створюватиме умови для її стимулювання [6].

2. В Україні робота з модернізації наукової сфери відбувається повільно. В силу низки причин перехідного періоду соціально-економічних перетворень рівень інформаційного забезпечення науки і освіти в Україні на порядок нижче, ніж у розвинених країнах. Внаслідок жорстких фінансових обмежень різко знизився рівень комплектування навіть провідних бібліотек та інформаційних центрів як вітчизняними, так і зарубіжними науково-технічними періодичними виданнями. Очевидно, що в найближчі роки традиційними методами змінити ситуацію на краще не змінити. Потрібні нові нетрадиційні підходи для вирішення проблем підвищення рівня інформаційного забезпечення вчених і фахівців на основі масштабного використання нових інформаційних технологій та електронізації інформаційних фондів.

З огляду на великий нагромаджений потенціал наукових розробок, який залишається не витребуваним в сучасних умовах, необхідно вести цілеспрямовану державну політику з підтримки науки, оскільки реалізація іноваційних ідей вимагає

значних витрат на науково-технічні розробки, впровадження їх результатів, і в багатьох випадках цей “тягар” є непосильним для представників вітчизняної науки.

Одним із конкретних кроків підвищення ефективності вітчизняної науки на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства є приєднання до міжнародної системи інформаційного забезпечення шляхом колективної підписки на бібліографічні бази даних (*Web of Science*) та електронні версії головних журналів. Потрібна підписка, а також організація мережі швидкого Інтернету для декількох центральних бібліотек та провідних університетів і академічних інститутів.

3. Поєднання ринкових перетворень з активним використанням наукових знань, високих технологій та інформації як головних джерел економічного зростання. Тому, щоб дійсно зайняти відповідне місце серед розвинутих держав, треба повністю відповідати сучасним світовим вимогам науково-технологічного рівня продукції, що виробляється. В цьому контексті необхідно звернути увагу на структуру національного виробництва, місце в ньому великих підприємств, здатних відповідати новим умовам технічного прогресу. Тому активний розвиток наукової діяльності в умовах глобального інформаційного суспільства можливий лише за активної державної підтримки.

Подальші напрями дослідження в умовах глобального інформаційного суспільства повинні визначити, в яких науково-технічних сферах Україна здатна утримати успадковані досягнення і нарощувати їх, а які потрібно поставити на другий план чи взагалі згорнути.

З цією метою необхідно здійснити глибокий і реалістичний порівняльний аналіз наявних досягнень та подальших перспектив у кожному напрямі. Покладатися потрібно не на оптимістичні заяви самих дослідників, а на оцінку незалежних і кваліфікованих експертів, здатних мислити загальнодержавними категоріями. Лише після здійснення такого вибору можна досягти ефективного використання державних коштів – чи то прямим фінансуванням наукової діяльності, чи то закупівлею її результатів за державним замовленням.

Література

1. Main Science and Technology Indicators, 2006. OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics [Electronic resource]. — Access mode : http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_34257_2094812_1_1_1_1,00.html#2006.
2. Режим доступу : <http://www.riocenter.ru>.
3. Режим доступу : <http://www.unesco.org/webworld/portalfreesoft>.
4. Грицяк Н. В. Проблеми та перспективи входження України в європейський інтелектуальний простір: освітні аспекти [Текст] : зб. наук.-експерт. мат. / Н. В. Грицяк ; за ред. Н. В. Грицяк. — К. : НІСД, 2009. — 128 с.
5. Семенов Е. В. С архаичной наукой в информационное общество / Е. В. Семенов // Информационное общество [Текст]. — 2009. — Вып. 2. — С. 40—52.
6. Гаман М. В. Державне управління інноваційною діяльністю в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. В. Гаман. — К. : [б. в.], 2005. — 26 с.

V. Hurkovskyy

**CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC
SCIENCE POLICY IN THE CONTEXT
OF THE INFORMATION SOCIETY**

The current state of domestic science is analyzed, the major problems that now exist in the scientific support of the development of information society in Ukraine are outlined, proposals concerning the state regulation of domestic science are defined, the essence of the category "information society" is revealed, current trends of information society are analyzed.

Key words: public administration, science, scientific activities, information sphere, global information society.

УДК 330.556:330.322(477)

Г. Лопушняк

СОЦІАЛЬНА СКЛАДОВА ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджено соціальну спрямованість інвестиційної політики та роль держави у проведенні такого напрямку діяльності. Обґрунтовано отримання соціального ефекту в процесі освоєння інвестицій. Подано пропозиції щодо стимулювання інвестиційної діяльності, що дасть можливість вирішити багато соціальних проблем.

Ключові слова: інвестиційна політика, інвестиційна діяльність, інвестиції, соціальна сфера, соціальний ефект.

В умовах обмеженості державних фінансових ресурсів і відсутності достатньої кількості пропозицій комерційних банків задовольнити потреби реального сектора економіки у довготермінових кредитах, значну роль у соціально-економічному розвитку України відіграє її науково-обґрунтована інвестиційна політика. Вона визначає реальні джерела, напрямки і структуру інвестицій, здійснення раціональних та ефективних відтворювальних процесів під виконання загальнодержавних, регіональних і місцевих соціально-економічних та технологічних програм, відтворювальних процесів на макро- і мікроекономічному рівнях.

Саме інвестиції забезпечили економічне відродження західних країн і забезпечили прискорені темпи росту суспільного виробництва. При цьому відбувся перехід від замкнутого кола “низький рівень доходів – бідність – низький рівень заощаджень – низький рівень інвестицій – низький темп росту доходів” до вищого рівня, при якому високий темп росту доходів населення забезпечує збільшення заощаджень та інвестицій, створюючи передумови для подальшого розвитку.

Загалом реалізація інвестиційної політики спрямована на покращення соціально-економічного становища в суспільстві, адже вирішення економічних проблем тісно пов’язане з соціальними. Отже, інвестиційну політику можна вважати важливим напрямом не тільки економічної, але й соціальної політики держави. Такий підхід дасть досягнути намічених цілей, використовуючи механізми державного управління.

Багато соціальних проблем можуть бути вирішені за допомогою інвестицій. Створення нових робочих місць, інноваційне навчання та перепідготовка працівників, підвищення продуктивності праці, ріст заробітної плати, економічна зацікавленість працівників і підприємців у високоефективному використанні накопиченого людського капіталу, підвищення рівня та якості життя – це далеко не всі результати, які можна отримати в процесі реалізації виваженої ефективної інвестиційної політики.

Тому дослідження соціальної складової цієї політики є досить актуальним на будь-якому етапі розвитку суспільства.

Проблеми інвестицій, їх ефективність, покращення інвестиційного клімату були і є предметом дослідження багатьох вчених, серед яких: А. Амоша, І. Бланк, Є. Бойко, О. Величко, Б. Данилишин, О. Другов, М. Лесечко, І. Лукінов, С. Малахівська, І. Мальцева, М. Мельник, Ю. Орловська та інші. Не применшуючи

ролі і значення цих досліджень для системи державного управління, зауважимо, що все ще недостатньо уваги було приділено соціальній спрямованості інвестиційної політики.

Метою статті є обґрунтування соціального ефекту від здійснення інвестиційної діяльності; визначення соціальної спрямованості інвестиційної політики та ролі держави в цьому процесі.

Інвестиційна політика держави – це комплекс цілеспрямованих заходів, проведених державою зі створення сприятливих умов для всіх суб'єктів господарювання з метою поживлення інвестиційної діяльності, піднесення економіки, підвищення ефективності виробництва та вирішення соціальних проблем [1]. Інвестиційна політика України здійснюється через механізм державного регулювання, який обумовлений Законом України “Про інвестиційну діяльність”.

Згідно з цим законом, інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект. Однак у вищезгаданому законодавчому акті відсутнє чітке визначення соціального ефекту як результату інвестиційної діяльності. Немає його і в інших законодавчих чи нормативних документах України, унаслідок чого в науковому світі сформувалося багато різноманітних трактувань терміну “інвестиції”. Їх принциповою відмінністю є те, що одні автори розглядають інвестиції як довгострокове вкладення капіталу з подальшим отриманням прибутку чи без такого, а інші – як вкладення капіталу в різноманітні об'єкти з метою отримання прибутку чи іншого (зокрема соціального) ефекту.

Зрозуміло, що досягнення соціального ефекту є основною з пріоритетних цілей державної політики, однак для приватного інвестора чи не єдиною метою його діяльності є отримання прибутку. Цей факт необхідно чітко усвідомлювати на всіх владних рівнях, оскільки від цього значною мірою залежить формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні.

Вважаємо, що результатом інвестиційної діяльності одночасно може бути і отримання прибутку, і досягнення соціального ефекту (наприклад, збільшення кількості робочих місць, підвищення кваліфікації та, відповідно, заробітної плати працівників, тобто виконання одного із завдань соціальної політики). Окрім того, досягнення соціального ефекту може бути і окремою метою інвестування, не пов'язаною з отриманням прибутку (наприклад, здійснення інвестицій в об'єкти соціальної сфери).

На думку, І. Мальцевої, соціальний ефект від здійснення інвестиційної діяльності – це підвищення рівня зайнятості, збільшення доходів населення, вирішення проблем бідності, забезпечення гідного рівня пенсій, розвиток ринку житла, створення нових робочих місць, поліпшення екологічної безпеки, підвищення кваліфікації й заробітної плати працівників [2], що у підсумку призводить до поліпшення життєвого рівня та якості життя населення. Ми погоджуємось з цією думкою і вважаємо, що виважене управління інвестиційної діяльності з боку органів державної влади на засадах соціального партнерства дасть змогу задовольнити інтереси: інвесторів (отримання прибутку), держави (збільшення можливостей для реалізації соціальної функції) та населення (підвищення рівня та якості життя).

Зважаючи на те, що в умовах економічної кризи саме соціальна сфера є найменш захищеною, а недостатність її фінансування призводить до погіршення соціального захисту та охорони здоров'я населення, зростання рівня безробіття, зниження реальних доходів населення, детальніше зупинимось на залученні інвестицій в цю сферу.

Як засвідчують дані табл. 1, до 2008 р. інвестиції в основний капітал соціальної сфери мали стійку тенденцію до збільшення (з 3679,9 млн грн – у 2004 р. до 9906,5 млн грн – у 2008 р.). Однак у 2009 р. на фоні зменшення загального обсягу інвестицій, вкладених в основний капітал, відбулось зменшення їх номінального обсягу і в соціальну сферу. Що стосується питомої ваги зазначених інвестицій, то вона у 2009 р. збільшилась порівняно з 2008 р. на 0,5 в. п. і становила 4,9% у загальній масі інвестицій в основний капітал, з яких 2,4% припадало на діяльність у сфері культури та спорту, відпочинку і розваг.

Таблиця 1

Динаміка та структура інвестицій в основний капітал соціальної сфери

Роки	Інвестиції в основний капітал								
	Всього, млн грн	зокрема в соціальну сферу							
		Освіта		Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги		діяльність у сфері культури та спорту, відпочинку та розваг		Разом	
		млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
2004	75714	953,1	1,26	1472,2	1,94	1254,6	1,66	3679,9	4,9
2005	93096	870,2	0,93	1296,5	1,39	1195,0	1,28	3361,7	3,6
2006	125254	1163,4	0,93	1835,2	1,47	2014,0	1,61	5012,6	4,0
2007	188486	1651,4	0,88	2518,1	1,34	2893,7	1,54	7063,2	3,8
2008	233081	2321,7	1,00	3530,6	1,51	4054,2	1,74	9906,5	4,3
2009	151777	1484,3	0,98	1931,6	1,27	3642,4	2,40	7058,3	4,7
1 кв. 2010	24041	96,4	0,40	145,3	0,60	212,8	0,89	454,5	1,89

Примітка: розраховано автором на основі джерела [3].

Загалом інвестиції в основний капітал соціальної сфери у 2009 р. зменшились порівняно з 2008 р. на 29%. На жаль, негативні тенденції продовжились і в першому кварталі 2010 р. (було освоєно інвестицій на суму 24041 млн грн, що становило тільки 87,5% порівняно з першим кварталом 2009 р.). Як позитив, можна відзначити хіба що приріст інвестицій в основний капітал освіти (102,4 % до аналогічного періоду 2009 р.).

Швидким падінням характеризуються і темпи введення в дію об'єктів соціально-культурного призначення. У 2009 р. введення в дію загальноосвітніх закладів (кількість учнівських місць) порівняно з 2008 р. скоротилось на 51%, дошкільних закладів (кількість місць) – на 86%, лікарень (кількість ліжок) – на 8%, амбулаторно-поліклінічних закладів (кількість відвідувань за зміну) – на 44%. У порівнянні з докризовим періодом відбулись суттєві зрушення у структурі капітальних вкладень. Зокрема, зменшується частка витрат, призначених для придбання обладнання. Як наслідок, нинішній стан основних фондів соціальної сфери є вкрай незадовільним, а їх видова структура відображає обмеженість

використання в процесі надання послуг сучасної техніки та нових технологій. Це не дозволяє підвищувати ефективність виробництва та є однією з причин зниження доступності багатьох видів соціальних послуг для населення.

У таких умовах все більшої актуальності набувають питання забезпечення на законодавчому рівні сприятливого для іноземних та вітчизняних інвесторів інвестиційного середовища, що дасть змогу збільшити приток фінансових ресурсів, які так необхідні соціальній сфері в умовах економічної кризи.

Особливості інвестування в соціальну сферу обумовлені, насамперед, специфікою виконуваних нею функцій. Базуючись на власній інфраструктурі (житло, установи освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, служби зайнятості тощо), соціальна сфера виконує такі основні функції [4]:

- соціальну, тобто функцію підтримки і розвитку різних верств та груп населення, а також досягнення узгодженості їх дій у суспільстві;
- економічну (в рамках цієї сфери відбувається розподіл і споживання життєвих засобів);
- соціалізації (забезпечення взаємодії особистості та суспільства, передачі історичного досвіду і традицій);
- гуманістичну (забезпечення умов життєдіяльності людей, гідного рівня і якості життя).

Основними продуктами у соціальній сфері є знання (сфера освіти), стан здоров'я нації (сфера охорони здоров'я) та психологічний і фізичний стан кожної людини (сфера духовного та фізичного розвитку). Вони вкрай важливі для всіх сфер діяльності – як невиробничої, так і виробничої. Тому інвестиції у ці напрями життєдіяльності суспільства є ефективними для всіх суб'єктів господарювання.

Інвестиції в соціальну сферу – це будь-які витрати, які сприяють підвищенню продуктивності праці індивіда і будуть компенсовані майбутнім зростанням його доходів [5]. Так, інвестиції в охорону здоров'я мають інфраструктурне спрямування, тобто створюють умови для ефективної участі працівників у виробничому процесі (фізично здорові люди рідше хворіють, можуть працювати з повною віддачею). Інвестиції в освіту формують робочу силу вищої кваліфікації, підвищують її продуктивність праці. Інвестиції в культуру дають змогу виховати особистість у дусі патріотизму та поваги до Конституції України, дотримання громадянських прав і свобод, поваги до традицій, віросповідання та мови; допоможуть сформувати у населення демократичний світогляд та усвідомити свою національну приналежність і гордість за свою країну. Все це у підсумку позначиться у рості валового внутрішнього продукту, створенні нових робочих місць, збереженні і розвитку фізичного і духовного розвитку населення, збільшенні середньої тривалості життя.

Вважаємо, що основним завданням державної інвестиційної політики має стати формування мотиваційного механізму для суб'єктів господарювання, який заохочуватиме прийняття ними ефективних інвестиційних рішень. На нашу думку, основною перешкодою на цьому шляху є нестабільність та недосконалість чинного законодавства у сфері інвестиційної діяльності держави. Нестабільність законодавства пов'язана з частим внесенням змін до чинних законів під тиском лобістських груп у парламенті та уряді, а недосконалість – з недостатньою урегульованістю їх окремих положень.

Так, у процесі здійснення інвестицій в основні фонди, предметом яких є капітальне будівництво, в інвестора, відповідно до ст. 27 Закону України "Про

планування і забудову територій”¹, можуть виникати зобов’язання перед органами місцевого самоврядування у вигляді так званого “інвестиційного внеску”. “Інвестиційний внесок” означає внесення встановленого розміру коштів інвестора до місцевого бюджету, що обраховуються у відсотковому співвідношенні від суми інвестиційного проекту з метою розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту, в якому реалізується інвестиційний проект.

Правова конструкція “можуть” прямо не зобов’язує органи місцевого самоврядування розробляти положення про порядок справляння інвестиційного внеску. На практиці маємо ситуацію, за якої значна кількість міських рад не розробляє порядку залучення та використання коштів забудовників або такі нормативні акти знаходяться у стадії розробки.

Отже, в разі відсутності належно затвердженого порядку інвестиційного внеску, несплата відповідних сум коштів, на нашу думку, не буде розцінюватись як порушення норм чинного законодавства, оскільки п. 4. ст. 27 Закону України “Про планування і забудову територій” є рекомендаційним. Зауважимо, що упродовж 24.01.2007 – 28.04.2009 рр. діяла ще Постанова Кабінету Міністрів України “Про встановлення граничного розміру коштів замовників, що залучаються для розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів” № 40, якою було встановлено граничний розмір внеску інвесторів (замовників) на розвиток соціальної інфраструктури населеного пункту (з урахуванням вартості робіт, передбачених вихідними даними на проектування), однак у 2009 р. вона втратила чинність на основі Постанови Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. №415.

Таким чином, встановлений законодавством механізм можливого справляння інвестиційного внеску в низці ситуацій призводить до розвитку корупційних схем та пошуку з боку інвестора нелегітимних шляхів вирішення розбіжностей, що виникають через зіткнення інтересів посадових осіб органів місцевого самоврядування та інвестора.

Тому пропонуємо у законодавчому порядку визначити розмір внеску чи відрахувань на розвиток соціальної інфраструктури населеного пункту, де буде реалізовано інвестиційний проект (наприклад, у розмірі 15% вартості будівництва інженерних споруд та нежитлових будинків (окрім будівель закладів культури і закладів освітнього, медичного та оздоровчого призначення). При цьому, потрібно передбачити можливість самостійного вкладення інвестором коштів у розвиток соціальної інфраструктури. Напрямок вкладення цих коштів може бути визначений інвестиційною угодою. В іншому випадку пропонуємо здійснювати перерахування вищевказаного внеску у Фонд інвестиційного розвитку, який, на нашу думку, доцільно створити у кожному регіоні.

Окрім того, вважаємо, що так званий “інвестиційний внесок” на розвиток соціальної інфраструктури не обов’язково вносити на початку реалізації інвестиційного проекту. Терміни його сплати можуть бути встановлені індивідуально для кожного інвестора в інвестиційних угодах.

¹ “У містобудівних умовах і обмеженнях забудови земельної ділянки згідно з місцевими правилами забудови, містобудівним обґрунтуванням можуть визначатися вимоги щодо відрахування коштів замовників на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту” [6].

Підвищення інвестиційної активності значною мірою залежить від рівня розвитку ринку цінних паперів, зокрема муніципальних, який поряд із банківською системою має забезпечити трансформацію фінансових ресурсів у інвестиції. Проте недосконалість законодавчої бази стосовно цінних паперів, відповідної інфраструктури їх ринку, досвіду і практики проведення позик стримує залучення цінних паперів в інвестиційну сферу. Тому пропонуємо скасувати оподаткування операцій із державними цінними паперами для стимулювання внутрішнього інвестора.

Одним із основних джерел інвестицій у перспективі можуть стати заощадження громадян. У більшості розвинутих країн саме домашні господарства є одними з ведучих компонентів інвестиційного потенціалу. Кількість потенційних інвесторів з боку населення залежить від особистих доходів, структури споживання, інфляційних очікувань та рівня процентних ставок. Динаміка доходів і видатків населення України (табл. 2) свідчить про відсутність сталої тенденції, що призводить до нерівномірності заощаджень. Однак вони в сучасному ринковому механізмі залишаються значним резервом інвестиційних ресурсів.

Таблиця 2

Доходи та витрати населення України у 2002 – 2009 рр.

Показники	Роки							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Доходи всього, млн грн	186073	215672	274241	381404	472061	623289	845641	897669
Витрати та заощадження всього, млн грн	186073	215672	274241	381404	472061	623289	845641	897669
<i>з них</i>								
<i>Нагромадження не фінансових активів</i>	<i>2464</i>	<i>1680</i>	<i>3254</i>	<i>4444</i>	<i>7159</i>	<i>9939</i>	<i>29515</i>	<i>11678</i>
<i>Приріст фінансових активів</i>	<i>14594</i>	<i>14597</i>	<i>28380</i>	<i>41207</i>	<i>37044</i>	<i>37840</i>	<i>22496</i>	<i>70788</i>
Наявний доход, млн грн	141618	162578	212033	298275	363586	470953	634493	672662
Реальний наявний доход, у % до попереднього року	118,0	109,1	119,6	123,9	111,8	114,8	107,6	91,5

Примітка: розраховано автором на основі даних Державного комітету статистики України.

Проблема полягає у тому, що дуже рідко цей потенціал спрямовується на фондовий ринок. Окрім того, інфляційні процеси, які на сьогодні спостерігаються в Україні, негативно позначаються на зростанні реального доходу населення. Відсутність попиту у населення на цінні папери пояснюється тим, що більшість його не схильна до ризику, а саме ризик присутній при їх купівлі, тому обирає не надто доходний, але досить надійний спосіб зберігання заощаджень на депозитних рахунках. Недовіра до ринку цінних паперів спричинена ще низкою інших факторів,

серед яких можна виокремити недостатню інформованість населення про певний вид діяльності, відсутність відповідних знань, досвіду та навиків, зростання рівня непрозорості фондового ринку та незахищеності прав дрібних інвесторів.

Для стимулювання цього напрямку пропонуємо вирішити питання щодо:

- проведення роз'яснювальної роботи серед населення;
- організації випуску державних та муніципальних цінних паперів для продажу населенню з гарантованим рівнем дохідності, надходження від яких спрямовуватимуться виключно на фінансування проєктів розвитку соціальної сфери;
- запровадження механізму страхування ризику при вкладанні коштів у цінні папери шляхом створення спеціалізованих страхових компаній із страхування фінансово-інвестиційних ризиків, забезпечення діяльності недержавних пенсійних, пайових та інших видів інвестиційних фондів, товариств (фондів) взаємного страхування;
- встановлення податкового кредиту для індивідуальних доходів громадян, вкладених у державні та муніципальні цінні папери;
- створення жорсткішого механізму для кредитно-фінансових установ, які працюють з коштами населення, ніж для інших фінансових інститутів, оскільки їх банкрутство призводить до соціальних конфліктів і втрати довіри до всієї кредитно-фінансової системи і до органів державного управління.

Ще одним важливим соціальним аспектом інвестиційних проєктів є створення нових і збереження існуючих робочих місць як головна умова реалізації активної політики зайнятості і стабілізації ринку праці. Сприятиме цьому, на нашу думку, введення інвестиційного кредиту для тих підприємств, які здійснюють інвестиційні вкладення не тільки в виробництво, а і допомагають вирішити проблеми зайнятості шляхом створення нових робочих місць, підвищення кваліфікації та перекваліфікації працівників.

Позитивним також є досвід розвинених країн для стимулювання надходження інвестицій щодо застосування практики надання пільгового періоду – так званих податкових канікул. (В Україні відсутній пільговий період інвестування). Загальновідомо, що основний обсяг платежів місцевій громаді та державі, сукупний інвестиційний зиск повинен припадати на час, коли об'єкт перебуває у стадії інтенсивної експлуатації. В Україні ж, навпаки, більша частка коштів стягується ще на етапі підготовки проєкту, тобто належить до суми початкових інвестицій, що значно підвищує загальний рівень інвестиційних ризиків інвестора та невиправдано збільшує загальний термін повної окупності проєкту.

Вважаємо, що зазначені заходи сприятимуть поліпшенню інвестиційної ситуації та підвищенню інвестиційної активності в Україні.

Враховуючи вищезазначене, ми дійшли висновку, що поєднання проблем розвитку ринкових відносин із посиленням уваги до соціальних питань створює необхідні передумови для економічного оздоровлення, стабільного становища людини впродовж усієї трудової діяльності й після її завершення. Тобто економічне зростання і підвищення народного добробуту – взаємопов'язані процеси.

Отже, інвестиційна діяльність є вирішальним чинником соціальної та економічної політики держави. Без неї не вдасться швидко подолати загальноекономічну кризу і вийти на рубежі сталого економічного зростання, приросту соціального ефекту, збалансованості макроструктури, підвищення оплати праці до рівня стимулювання її високої продуктивності та ринкової

платоспроможності, що є могутнім каталізатором загальноекономічного піднесення і прогресивних зрушень.

Література

1. Курило С. В. Інвестиційна політика, її сутність і роль у сучасних умовах [Електронний ресурс] / С. В. Курило. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr/ep/2009_2/files/Econ_02_2009_Kurilo.pdf.
2. Мальцева І. В. Формування і оцінка соціальних напрямків державної інвестиційної політики в регіоні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Мальцева Ірина Віталіївна, ДДУУ. — Донецьк : [б. в.], 2005. — С. 7.
3. Інвестиції в основний капітал за видами діяльності: статистична інформація [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Кліменко О. В. Особливості інвестування в об’єкти невиробничої сфери на регіональному рівні / О. В. Кліменко // Вісник СумДУ [Текст]. — 2007. — № 2. — С. 50. — (Серія Економіка).
5. Рибак С. О. Бюджетні аспекти соціальних інноваційних трансформацій / С. О. Рибак // Науковий вісник Національного університету ДПС України [Текст]. — 2009. — № 3(46). — С. 63. — (Серія Економіка, право).
6. Про планування і забудову територій [Електронний ресурс] : Закон України № 1669-III від 20.04.2000 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

Н. Lopushniak

SOCIAL COMPONENT OF THE INVESTMENT POLICY OF UKRAINE

The social orientation of the investment policy and the role of the state in the implementation of such activity direction are investigated. The achievement of social effect in the process of investment mastering is grounded. The proposals concerning the stimulation of the investment activities are submitted, that will give the opportunity to solve a great deal of social problems.

Key words: investment policy, investment, investment activities, social sphere, social effect.

УДК 316.774:351.75

Л. Євдоченко

ШЛЯХИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто теоретико-методологічні основи інформаційної безпеки України та її вплив на функціонування системи державного управління України, сутність та основні підходи до визначення національної безпеки, засоби її реалізації, шляхи забезпечення національної безпеки у сфері інформації в Україні, джерела загроз інформаційної безпеки України, методи забезпечення інформаційної безпеки України на сучасному етапі суспільного розвитку.

Ключові слова: національна безпека, інформаційна безпека, національні інтереси.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується зростаючою роллю інформаційної сфери, що є сукупністю інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють збір, формування, поширення й використання інформації, а також системи регулювання суспільних відносин, що виникають за цього. Інформаційна сфера є системоутворюючим чинником життя суспільства, активно впливає на стан політичної, економічної, оборонної й інших складових безпеки держави.

Стрімке зростання інформаційних технологій призвело до початку перерозподілу в суспільстві реальної влади від традиційних структур до центрів управління інформаційними потоками. Інформаційні технології знаходять усе ширше застосування у таких сферах, як фінансовий обіг і ринок цінних паперів, зв'язок, транспорт, високотехнологічні виробництва (особливо атомні, хімічні тощо), державні системи управління тощо. Будь-яка диверсія у наведених сферах життєдіяльності держави й суспільства може призвести до тяжких наслідків, паралізувати як ординарні, так і складні, “високі” системи управління, збройні сили і спеціальні служби, спровокувати руйнівні аварії на екологічнонебезпечних об'єктах.

Багато держав вкрай стурбовані станом інформаційної безпеки, залежність від якої зростатиме у ході технічного прогресу. Вони розробляють та впроваджують комплекс правових, організаційно-технічних та економічних заходів забезпечення інформаційної безпеки. Вихідними засадами таких заходів є доктрини, закони, концепції та інші нормативно-правові документи з інформаційної безпеки. Внаслідок цього розроблення та вдосконалення основ забезпечення інформаційної безпеки України є одним із найважливіших і особливо актуальних завдань держави.

Науковому осмисленню проблем реалізації інформаційної безпеки у сучасному постмодерному суспільстві сприяли праці сучасних дослідників: А. Даллеса О. Кастельса, В. Шапіро, Г. Веріана, К. Саркінеллі, С. Брауна, Й. Хабермаса, З. Аронсона, Д. Маклахана, К. Малaparте. Вони також розглядаються у працях Г. Авіцинової, М. Баглая, Е. Баталова, В. Левашова, П. Гончарова,

С. Рогачова, В. Жукова, Б. Краснова, Е. Тарасова. Особливий інтерес становить дослідження С. Кара-Мурзи.

В Україні вивчення цих питань розпочалося у 90-х рр. ХХ ст. Такі вчені, як Г. Почепцов, В. Королько, О. Голобуцький, В. Брижко, В. Цимбалюк, О. Олійник, О. Соснін, Л. Шиманський та інші. приділяють увагу вивченню особливостей становлення інформаційного суспільства в українських реаліях, визначають основні завдання і напрями державної інформаційної політики та можливі загрози національній безпеці. Однак на сьогодні питання вироблення сучасної моделі державного управління інформаційною сферою залишається відкритим і потребує подальших досліджень.

Задекларована нами проблематика виступала предметом спеціального розгляду у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: Г. Нісевич, Н. Нижник, С. Чукут, Г. Почепцов, О. Литвиненко, В. Князев. Враховуючи те, що ця проблематика має ґрунтовну теоретико-методологічну базу дослідження, ми мали певні складнощі щодо розробки оптимальної структури розгляду, а тому намагались дослідити саме ті аспекти, які становлять фундаментальний соціальний та теоретико-практичний інтерес для її вирішення.

Метою статті є науково-теоретичний аналіз складових державного забезпечення інформаційної безпеки в Україні: з'ясування сутності складових національної безпеки; систематизація основних загроз та визначення їх джерел; аналіз засобів і методів організації їх протидії; аналіз особливостей функціонування та розробка шляхів реалізації державної політики у сфер інформаційної безпеки.

Доцільно зауважити, що в Україні саме поняття “інформаційна безпека” законодавчо не визначено [1]. Однак існуючі наукові та практичні підходи до вказаної проблеми дозволяють зробити висновок, що під інформаційною безпекою (особи, суспільства, держави) називають такий стан їхньої інформаційної озброєності (технічної, інтелектуальної, морально-етичної, політичної), за якого зовнішні інформаційні впливи не мають вирішального значення при прийнятті рішень, спрямованих на забезпечення власних (особистих, суспільних, державних) інтересів. За цього основним критерієм ефективності системи забезпечення інформаційної безпеки є зведення до мінімуму завдання шкоди через неповноту, невчасність і недостовірність інформації, а також через несанкціоноване поширення або отримання інформації.

Окрім того, розглядаючи інформаційну безпеку як складову національної безпеки, потрібно враховувати, що будь-яка із складових національної безпеки (політична, економічна, військова тощо) також містить у собі інформаційну компоненту (продаж озброєнь, наприклад, є можливим лише за умови відповідного рекламно-інформаційного забезпечення). А отже, інформаційна складова притаманна практично всім існуючим суспільним відносинам, що унеможливорює повний аналіз законодавства з інформаційної безпеки як такий.

З огляду на зазначене, найважливішими аспектами інформаційної безпеки є загальні питання розповсюдження і доступу до інформації у суспільстві та захист інформації з обмеженим доступом.

У контексті окресленої проблематики поняття інформаційної безпеки України трактуємо як стан захищеності її національних інтересів у інформаційній сфері, що визначаються сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства й держави.

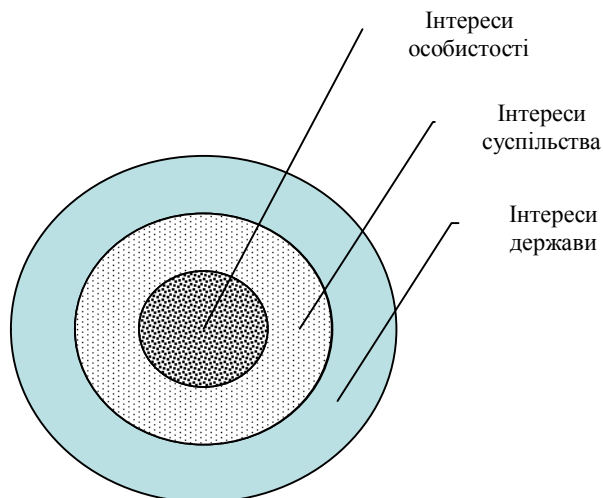


Рис. 1. Збалансованість національних інтересів в інформаційній сфері.
Інтереси держави

Кожна із цих складових, зображених на рис. 1, має свої особливості, які торкаються наступних сфер:

- особистості – реалізації конституційних прав особи й громадянина на доступ до інформації, на використання інформації в інтересах здійснення діяльності, яка не заборонена законом, фізичного, духовного й інтелектуального розвитку, а також у захисті інформації, що забезпечує особисту безпеку;

- суспільства – забезпеченні інтересів особистості в цій сфері, зміцненні демократії, створенні правової соціальної держави, досягненні і підтримці суспільної злагоди, у духовному відновленні України;

- держави – у створенні умов для гармонічного розвитку інформаційної інфраструктури України з метою забезпечення непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності України, політичної, економічної і соціальної стабільності, у безумовному забезпеченні законності і правопорядку, розвитку рівноправного й взаємовигідного міжнародного співробітництва [2].

На основі національних інтересів України в інформаційній сфері формуються стратегічні й поточні завдання внутрішньої та зовнішньої політики держави із забезпечення інформаційної безпеки (рис. 2).

Перша складова національних інтересів України в інформаційній сфері (рис. 2) спонукає державу забезпечити конституційні права та свободи людини й громадянина вільно шукати, одержувати, передавати, робити й поширювати інформацію будь-яким законним способом, одержувати достовірну інформацію про стан навколишнього середовища, гарантувати свободу масової інформації й заборону цензури. Але держава також повинна зміцнювати механізми правового регулювання відносин у галузі охорони інтелектуальної власності, створити умови для дотримання установлених законодавством обмежень на доступ до інформації, яка не підлягає поширенню [3]:

- не допускати пропаганду й агітацію, що сприяють розпаленню соціальної, расової, національної чи релігійної ненависті і ворожнечі;

– забезпечити заборону на збирання, зберігання, використання й поширення інформації про приватне життя особи без її згоди та іншої інформації, доступ до якої обмежено законодавством;

– здійснювати захист особистої та сімейної таємниці, таємниці листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних та інших повідомлень, захист честі і свого доброго імені особи, а також захист комерційної таємниці [4].

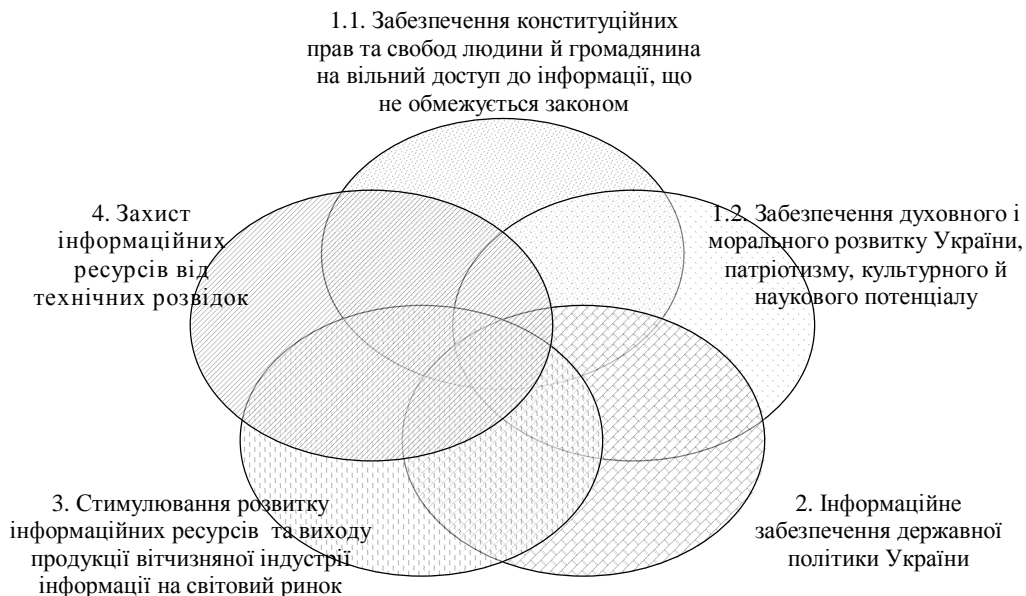


Рис. 2. Стратегічні й поточні завдання внутрішньої та зовнішньої політики України із забезпечення інформаційної безпеки

Вагомим фактором першої складової національних інтересів в інформаційній сфері є державне забезпечення духовного відновлення України, збереження й зміцнення моральних цінностей суспільства, традицій патріотизму, гуманізму, культурного й наукового потенціалу країни.

Друга складова національних інтересів полягає у доведенні до її громадян та міжнародної громадськості достовірної інформації про державну політику України, її офіційної позиції щодо соціально значимих подій у житті держави і міжнародного життя, із забезпеченням доступу громадян до відкритих державних інформаційних ресурсів. Для цього потрібно: зміцнювати державні засоби масової інформації, розширювати їх можливості щодо своєчасного доведення достовірної інформації до громадян України та іноземних громадян; прискорити формування відкритих державних інформаційних ресурсів, підвищити ефективність їх використання. Вагоме значення має цілеспрямована робота в напрямку збільшення вітчизняного сегменту в світовому інформаційному просторі і формування в ньому позитивного іміджу України [5].

Третя складова національних інтересів України в інформаційній сфері полягає у розвитку сучасних інформаційних технологій, вітчизняної індустрії інформації, зокрема індустрії засобів інформатизації, телекомунікації та зв'язку, забезпеченні

потреб внутрішнього ринку її продукцією та вихід цієї продукції на світовий ринок, а також забезпеченні накопичення, зберігання та ефективного використання вітчизняних інформаційних ресурсів. У сучасних умовах тільки на цій основі можна вирішувати проблеми створення наукоємних технологій, технологічного переозброєння промисловості, збільшення досягнень вітчизняної науки й техніки. Держава повинна зайняти гідне місце серед світових лідерів мікроелектронної й комп'ютерної промисловості. Для цього потрібно:

- розвивати й удосконалювати інфраструктуру єдиного інформаційного простору України;
- розвивати вітчизняну індустрію інформаційних послуг і підвищувати ефективність використання державних інформаційних ресурсів;
- розвивати виробництво в Україні конкурентноспроможних засобів і систем інформатизації, телекомунікації та зв'язку, розширювати участь України в міжнародній кооперації виробників таких засобів і систем;
- забезпечити державну підтримку вітчизняних фундаментальних і прикладних досліджень, розробок у сферах інформатизації, телекомунікації та зв'язку.

Четверта складова національних інтересів України в інформаційній сфері полягає у захисті інформаційних ресурсів від технічних розвідок, несанкціонованого доступу, забезпеченні безпеки інформаційних і телекомунікаційних систем. Для цього потрібно:

- забезпечити ефективну протидію технічним розвідкам;
- підвищити безпеку інформаційних систем, включаючи мережі зв'язку, насамперед безпеку первинних мереж зв'язку та інформаційних систем органів державної влади, фінансово-кредитної та банківської сфер, сфери господарської діяльності, а також систем і засобів інформатизації озброєння і військової техніки, систем керування військами та зброєю, екологічно небезпечними й економічно важливими виробництвами;
- прискорити розвиток вітчизняного виробництва апаратних і програмних засобів захисту інформації та методів контролю за їх ефективністю;
- забезпечити захист державної таємниці;
- розширювати міжнародне співробітництво України в галузі розвитку і безпечного використання інформаційних ресурсів, протидії загрози розв'язання протиборства в інформаційній сфері [6].

Відповідно до чотирьох складових національних інтересів в інформаційній сфері можна виділити і чотири загрози інформаційній безпеці України.

Загрозами конституційним правам і свободам людини й громадянина в галузі духовного життя й інформаційної діяльності можуть бути:

- прийняття органами державної влади нормативних правових актів, які обмежують конституційні права та свободи громадян у галузі духовного життя й інформаційної діяльності;
- створення монополій на формування, одержання й поширення інформації в Україні, зокрема з використанням телекомунікаційних систем;
- протидія, зокрема з боку кримінальних структур, реалізації громадянами своїх конституційних прав на особисту та сімейну таємницю, таємницю листування, телефонних переговорів, інших повідомлень;
- протиправне застосування спеціальних засобів впливу на індивідуальну і суспільну свідомість;

– невиконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, організаціями та громадянами вимог державного законодавства, що регулює відносини в інформаційній сфері;

– неправомірне обмеження доступу громадян до відкритих інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до відкритих архівних матеріалів та іншої відкритої соціально значимої інформації;

– дезорганізація та руйнування системи нагромадження і зберігання культурних цінностей, враховуючи архіви;

– порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина в галузі масової інформації;

– витіснення національних інформаційних агентств, засобів масової інформації з внутрішнього інформаційного ринку і посилення залежності духовної, економічної і політичної сфер громадського життя України від закордонних інформаційних структур;

– девальвація духовних цінностей, пропаганда зразків масової культури, культу насильства;

– зниження духовного, морального і творчого потенціалу населення України, що істотно ускладнить підготовку трудових ресурсів для упровадження і використання новітніх технологій, зокрема інформаційних;

– маніпулювання інформацією (дезінформація, приховування чи перекручування інформації).

Загрозами інформаційному забезпеченню державної політики України можуть бути:

– монополізація інформаційного ринку України, його окремих секторів вітчизняними і закордонними інформаційними структурами;

– блокування діяльності державних засобів масової інформації з інформування громадськості в Україні та за її межами;

– низька ефективність інформаційного забезпечення державної політики унаслідок дефіциту кваліфікованих кадрів, відсутності системи формування і реалізації державної інформаційної політики.

Загрозами розвитку вітчизняної індустрії інформації, включаючи індустрію засобів інформатизації, телекомунікації і зв'язку, забезпеченню потреб внутрішнього ринку в її продукції і виходу цієї продукції на світовий ринок, а також забезпеченню накопичення, зберігання та ефективного використання вітчизняних інформаційних ресурсів можуть бути:

– протидія доступу України до новітніх інформаційних технологій, рівноправній участі виробників у світовому розподілі праці в індустрії інформаційних послуг, засобів інформатизації, телекомунікації і зв'язку, інформаційних продуктів, а також створення умов для посилення технологічної залежності України в галузі сучасних інформаційних технологій;

– закупівля органами державної влади імпортованих засобів інформатизації, телекомунікації і зв'язку при наявності вітчизняних аналогів, що за своїми характеристиками не поступаються закордонним зразкам;

– витіснення з вітчизняного ринку виробників засобів інформатизації, телекомунікації і зв'язку;

– збільшення відтоку з України фахівців і суб'єктів інтелектуальної власності [7].

Загрозами безпеці інформаційних і телекомунікаційних засобів і систем є:

- протиправне збирання та використання інформації;
- порушення технології обробки інформації;
- упровадження в апаратні та програмні вироби компонентів, які реалізують функції, не передбачені документацією на ці вироби;
- розробка й поширення програм, що порушують нормальне функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем, зокрема систем захисту інформації;
- радіоелектронний вплив із метою виведення з ладу, пошкодження чи руйнування засобів і систем обробки інформації, телекомунікації та зв'язку;
- вплив на парольно-ключові системи захисту автоматизованих систем обробки та передачі інформації;
- компрометація ключів і засобів криптографічного захисту інформації;
- витік інформації технічними каналами;
- упровадження електронних пристроїв для перехоплення інформації у технічні засоби обробки, зберігання та передачі інформації з каналів зв'язку і у службові приміщення органів державної влади, організацій усіх форм власності;
- знищення, пошкодження, руйнування чи розкрадання машинних та інших носіїв інформації;
- перехоплення інформації в мережах передачі даних та лініях зв'язку, дешифрування цієї інформації та нав'язування хибної інформації;
- використання несертифікованих вітчизняних і закордонних інформаційних технологій або засобів захисту інформації при створенні й розвитку інформаційної інфраструктури;
- несанкціонований доступ до інформації в банках і базах даних;
- порушення законних обмежень на поширення інформації.

Головний консультант, відділу інформаційної безпеки та міжнародних інформаційних відносин Національного інституту проблем міжнародної безпеки Ради національної безпеки і оборони України Д. Дубов вважає, що ступінь інформаційної безпеки значною мірою визначається рівнем розвитку національної інформаційної інфраструктури захисту інформації [8] (рис. 3).



Рис. 3. Структура компонентів національної інфраструктури захисту інформації

Загальні методи забезпечення інформаційної безпеки України можна поділити на правові, організаційно-технічні й економічні.

До правових методів забезпечення інформаційної безпеки України належать розробка нормативних правових актів, що регламентують відносини у інформаційній сфері, і нормативних методичних документів із питань забезпечення інформаційної безпеки України. Найважливішими напрямками цієї діяльності є:

- внесення змін і доповнень до законодавства України, що регулює відносини в галузі забезпечення інформаційної безпеки, з метою створення й удосконалення системи забезпечення інформаційної безпеки України, усунення внутрішніх протиріч у державному законодавстві, протиріч, пов'язаних із міжнародними угодами, до яких приєдналася Україна, а також з метою конкретизації правових норм, що встановлюють відповідальність за правопорушення в галузі забезпечення інформаційної безпеки України;

- законодавче розмежування повноважень у галузі забезпечення інформаційної безпеки України між органами державної влади, визначення цілей, завдань і механізмів участі в цій діяльності громадських об'єднань, організацій і громадян;

- розробка та прийняття нормативних правових актів України, які встановлюють відповідальність юридичних і фізичних осіб за несанкціонований доступ до інформації, її протиправне копіювання, перекручування і протизаконне використання, навмисне поширення недостовірної інформації, протиправне розголошення інформації з обмеженим доступом, використання в злочинних і корисливих цілях службової інформації чи інформації, що містить комерційну таємницю; уточнення статусу іноземних інформаційних агентств, засобів масової інформації та журналістів, а також інвесторів при залученні іноземних інвестицій для розвитку інформаційної інфраструктури України;

- законодавче закріплення пріоритету розвитку національних мереж зв'язку і вітчизняного виробництва космічних супутників зв'язку;

- визначення статусу організацій, що надають послуги глобальних інформаційно-телекомунікаційних мереж на території України, і правове регулювання діяльності цих організацій;

- створення правової бази для формування в Україні системи забезпечення інформаційної безпеки, зокрема її центральних органів та регіональних структур [9].

Організаційно-технічними методами забезпечення інформаційної безпеки України є:

- створення й удосконалення системи забезпечення інформаційної безпеки України; посилення діяльності державних органів виконавчої влади із застосування правових норм, включаючи попередження і припинення правопорушень в інформаційній сфері, а також виявлення, викриття та притягнення до відповідальності осіб, що скоїли злочини та інші правопорушення в цій сфері;

- розробка, використання й удосконалення засобів захисту інформації і методів контролю ефективності цих засобів, розвиток захищених телекомунікаційних систем, підвищення надійності спеціального програмного забезпечення;

- створення систем і засобів запобігання несанкціонованому доступу до інформації, що обробляється, і спеціальним впливам, які призводять до руйнування,

знищення, спотворення інформації, а також зміна штатних режимів функціонування систем і засобів та зв'язку;

- виявлення технічних пристроїв і програм, що загрожують нормальному функціонуванню інформаційно-телекомунікаційних систем, запобігання перехопленню інформації у технічних каналах її витоку, застосування криптографічних засобів захисту інформації під час її обробки та передачі каналами зв'язку, контроль за виконанням спеціальних вимог із захисту інформації;

- сертифікація засобів захисту інформації, ліцензування діяльності в галузі захисту інформації, стандартизація способів і засобів її захисту;

- удосконалення системи сертифікації телекомунікаційного обладнання і програмного забезпечення автоматизованих систем обробки інформації на відповідність вимогам із захисту інформації;

- контроль за діями персоналу в захищених інформаційних системах, підготовка кадрів у галузі забезпечення інформаційної безпеки України;

- формування системи моніторингу показників і характеристик інформаційної безпеки України у найважливіших сферах життя і діяльності суспільства та держави.

Економічні методи забезпечення інформаційної безпеки України містять:

- розробку програм забезпечення інформаційної безпеки України і визначення порядку їх фінансування;

- удосконалення системи фінансування робіт із реалізації правових і організаційно-технічних методів захисту інформації, створення системи страхування інформаційних ризиків фізичних і юридичних осіб.

Отже, завданням державного управління в сфері інформаційної безпеки є створення відповідних правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних та гуманітарних засад регулювання процесу. Враховуючи зміст Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО (1997 р.), можемо виокремити основні напрями державної політики в інформаційній сфері, які необхідно привести у відповідність до стандартів НАТО. Це розвиток демократичних інститутів, зміцнення політичного плюралізму, а також встановлення демократичного контролю над Воєнною організацією держави.

Зважаючи на це, можна окреслити такі завдання для України у галузі забезпечення інформаційної безпеки:

- забезпечення свободи слова, думки та права на інформацію;

- визначення меж свободи поширення інформації (заборона поширення інформації про приватне життя, наклеп, образа, віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом);

- правове закріплення статусу засобів масової інформації як незалежних, демократичних інститутів;

- захист інформації з обмеженим доступом;

- закріплення юридичної відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Література

1. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та статті 12 Закону України “Про прокуратуру” (справа К. Г. Устименка) від 30.10.1997 р. // Офіційний Вісник України [Текст]. — 1997. — № 46. — 24 листоп.

2. Додонов О. Г. Державна інформаційна політика і становлення

інформаційного суспільства в Україні / О. Г. Додонов, О. С. Горбачик, М. Г. Кузнецова // Стратегічна панорама [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 6—14.

3. Клименко П. М. Інформація як об'єкт інтелектуальної власності, що потребує охорони / П. М. Клименко // Недержавна система безпеки підприємництва як суб'єкт національної безпеки України [Текст] : зб. матер. наук.-практ. конф. (16 – 17 травня 2001 р., м. Київ). — К. : Європ. ун-т, 2003. — С. 283—289.

4. Андрощук Г. А. Экономическая безопасность предприятия: защита коммерческой тайны [Текст] : монография / Г. А. Андрощук, П. П. Крайнев. — К. : Издательский Дом “Ин Юре”, 2000. — 400 с.

5. Флюр О. М. Інтеграція України у світовий інформаційний простір [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. політ, наук. 23.00.04 / О. М. Флюр ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2004. — 18 с.

6. Додонов О. Г. Державна інформаційна політика і становлення інформаційного суспільства в Україні... — С. 11.

7. Морозов О. Інформаційна безпека в умовах сучасного стану і перспективи розвитку державності / О. Морозов // Віче [Текст]. — 2007. — № 12. — Спецвипуск. — С. 23—25.

8. Дубров Д. В. Інформаційна безпека в умовах впровадження електронного врядування [Електронний ресурс] / Д. В. Дубров. — Режим доступу : http://www.niisp.gov.ua/publication/info/Dubov_bezpeka_EU_BookPalate.pdf.

9. Бачило И. Л. Информационное право [Текст] : учебник / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов ; под ред. Б. Н. Топорнина. — СПб. : Юридический центр Пресе, 2001. — 789 с.

L. Yevdochenko

WAYS AND METHODS OF STATE INFORMATIONAL SECURITY PROVISION OF UKRAINE: THEORETICAL ASPECT

The theoretical and methodological foundations of information security of Ukraine and its impact on the functioning of public administration of Ukraine, the essence and basic approaches to the definition of national security, the means of its implementation, the ways of ensuring the national security in the sphere of information in Ukraine, the sources of threats to information security of Ukraine, the methods of information security provision of Ukraine at the present stage of social development are considered.

Key words: national security, information security, national interests.

УДК 351.862.4

М. Капінос

ДИНАМІЗАЦІЯ ЯК ОПТИМІЗАЦІЙНИЙ ПРИНЦИП РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено концептуальний аналіз динамізації як оптимізаційного принципу розвитку державного управління. Проаналізовано організаційно-функціональний зміст динамізації в сучасних умовах суспільного розвитку. Запропоновано розробити “концепцію забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації”.

Ключові слова: державне управління, динамізація, сталість, стабільність, випереджальний стан державного управління.

Проблемами державного управління в Україні, незалежно від його формаційних особливостей, фактично завжди були централізм, уніфікованість, безвідповідальність перших осіб, формалізм, які не надавали йому стійкості і динаміки розвитку. Нестійкість державного управління виражається в постійній та часто недоцільній зміні управлінських підходів. Окрім того, нестійкість можлива і тому, що при уніфікованості елементів управлінської діяльності, державні органи охоплюють адекватно тільки певні її аспекти, у той час як інші прояви просто втискуються у штучно створені для них структури, форми і методи. Природно, що все штучне (шаблонне) не дає можливості державним управлінням ефективно здійснювати професійні обов'язки. Управління стає ніби перепорою в реалізації суспільно важливих управлінських функцій.

З огляду на це, державним органам доводиться постійно боротися з відхиленнями, переборювати опір середовища. У результаті система державного управління знаходиться у стані напруженості, хисткості, внутрішньої конфліктності. Її “лихоманить” від революцій, порожніх, надуманих реформ, а суспільство стає некерованим.

Динамізм державного управління втрачається з тієї причини, що учасниками управлінських процесів завжди є люди і будь-яка уніфікація їх діяльності призводить до закостеніння та формалізації управлінських відносин. Не спрацьовують тут навіть періодичні реформи, нехай найрадикальніші, тому що й вони часто охоплюють лише певне коло явищ, залишаючи багато з них поза перетвореннями, і, як правило, не сприяють розвитку, а лише компенсують його відсутність і, до того ж, спричиняють до істотних та безповоротних суспільних втрат.

Вихід існує, його знайдено багатьма країнами, але в наших умовах він вимагає зовсім нового мислення, фактично прориву традиційних підходів. Йдеться не просто про реалізацію концепцій (у світовому трактуванні) розподілу влади, федералізму, децентралізації, деконцентрації тощо у державному управлінні. Мається на увазі визнання системи державного управління як органічної системи, складові частини й елементи якої різноманітні і здатні до безперервного саморозвитку.

У межах цього дослідження принципово важливо чітко розмежувати категорії сталості та стабільності. Х. Барлибаєв зазначає, що стабільність, на відміну

від сталості “характеризує високий ступінь динаміки, неминучість змін при достатньо високому рівні їх упорядкування” [1]. Слідуючи саме такій логіці, російський дослідник А. Богатуров використовує термін “динамічна стабільність”, що тим самим характеризує більшу мінливість системи, акцентуючи при цьому увагу на тому, що “стабільність характеризує здатність системи забезпечити назрілі, необхідні для її самозбереження зміни, компенсуючи їх таким чином, щоб втрати окремих елементів або характеристик не створювали загрози для виживання системи в цілому” [2]. Ймовірні загрози в розвитку сучасного світу, що відповідає умовам глобалізації, призводять до дестабілізації процесу, що порушує усталену традиційну систему зв’язків, форм, відносин та способів соціальної регуляції людської життєдіяльності. Кінцевим результатом цього може стати інертність суспільного розвитку та його абсолютна невідповідність глобалізаційному розвитку.

Проблемним питанням сталого розвитку системи державного управління приділяють достатньо уваги у своїх працях М. Фрідман, який вбачає в ньому засіб “фактичного консервування існуючої у світі соціально-економічної нерівності та підтримуючі його механізми” [3], А. Урсул, на думку якого, “сталий розвиток являє собою виживання та неспинний розвиток цивілізації та країни в умовах збереження навколишнього середовища” [4]. Напрями і можливості розвитку державного управління в контексті глобалізаційних процесів розглядали Ю. Шишков [5], Р. Войтович [6], О. Белорус [7], Х. Барлибаєв [8], узагальнення поглядів яких дає можливість впевнитись в визначаючій ролі цих процесів у становлення і розвитку системи державного управління, найперше в Україні.

Враховуючи актуальність зазначеної теми, метою статті є здійснити концептуальний аналіз впливу динамізації як принципу державного управління на його розвиток. Досягнення поставленої мети обумовлює вирішення завдань, а саме: розкриття сутності динамізації у контексті сучасних дослідницьких підходів; аналіз організаційно-функціонального змісту динамізації у сучасних умовах суспільного розвитку.

Розглядаючи динамізацію як один із принципів оптимізації природних, соціальних систем, доцільно зауважити, що вона є складним процесом, зв’язаним із багатьма тенденціями й законами розвитку суспільства.

У державному управлінні основою динамізації як принципу (підходу) розвитку є процеси і особливості сталого розвитку, глобалізаційні тенденції та чітка цільова спрямованість.

Основним питанням для більшості держав глобального простору є визначення індикаторів сталого розвитку. У межах кожного регіонального об’єднання чи навіть окремої держави розроблені різні індикатори сталого розвитку [9], які визначають певний рівень розвитку суспільства, серед них: загальні індикатори розвитку держави (чисельність населення держави, загальна площа, транспортні мережі тощо); індикатори державних потоків (рівень споживання енергії, товарів, що ввозяться та вивозяться з держави); індикатори якості середовища (відходи, якість води, повітряне середовище тощо).

Відповідно до рівня реалізації таких індикаторів було визначено основні показники сталості розвитку держави [10], серед них: рівень задоволення громадян умовами (соціально-економічними, політичними) свого проживання; внесок держави в глобальний вимір клімату; мобільність на перевезення громадян; наявність громадських зелених зон та доступність послуг.

Додатковими показниками сталості розвитку держав було також визначено [11] транспортні перевезення дітей до шкільних закладів, рівень місцевого самоврядування, що відповідає принципам сталого розвитку, шумове забруднення, стале землевикористання.

Наведені вище показники є індикаторами сталого розвитку європейських держав. Саме на основі цих показників у червні 2001 р. Європейською Радою у Гутенберзі було прийнято стратегію сталого розвитку світу. Така стратегія чітко встановила індикатори, які б визначали рівень задоволення потреб громадян умовами глобалізаційного розвитку, а головне – давала змогу ідентифікувати рівень узгодженості цілей сталого розвитку між європейськими державами загалом.

Важливим індикатором сталого розвитку світу є індекс гуманітарного розвитку, розрахований з огляду на рівень соціального добробуту та згоди країн-членів організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) у рамках програми розвитку ООН [12]. Основними показниками такого індексу є: тривалість життя, освіта, дохід. Відповідно до цього “території з низьким індексом (незначні за обсягом), як правило, характеризуються низькою тривалістю життя, слабкими можливостями доступу до освіти та низьким рівнем доходів на душу населення”. Відповідно до цієї концепції індекс пов'язується конкретною територією, тому Європа, на відміну від інших регіонів, характеризується великою відмінністю у доходах та тривалістю життя, оскільки держави, які вона представляє, мають різні територіальні виміри. Окрім того, аби визначити конкретні показники рівня сталого розвитку певної держави, доцільно забезпечити, насамперед, певний рівень її соціально-політичної та економічної стабільності. У цьому контексті одним із напрямів реалізації “Порядку денного на XXI століття” є розробка відповідної інституційної основи, яка б включала конкретні механізми забезпечення сталого розвитку держави. Це, своєю чергою, вимагає прийняття відповідних документів, серед них:

- декларація про сталий розвиток окремих міст;
- стратегія сталого розвитку;
- плани дій (довго-, середньо- та короткотривалі);
- критерії (індикатори) оцінки процесу забезпечення сталого розвитку;
- механізми управління процесом забезпечення сталого розвитку.

Досліджуючи шляхи забезпечення “сталого розвитку” України в умовах глобальної інтеграції, потрібно виходити з розуміння її як якісно нової стадії суспільного життя, зумовленої сучасними процесами глобальної інтеграції. Саме глобалізація є однією з реальних причин, з одного боку, соціально-технологічного та культурного розриву в розвитку світових держав, що жодною мірою не може гарантувати їй сталість розвитку, а з іншого – вона не поглиблює детермінований розрив у розвитку держав, а навпаки сприяє його скороченню. Відповідно до цього, в умовах глобальної інтеграції зростає економічна відкритість країн, відбувається лібералізація національних режимів капіталовкладень, формується нова система фінансового ринку, а найголовніше, на нашу думку, – це створення всесвітньої інформаційної мережі. Все це у сукупності дає змогу побудувати ліберальні мости між окремими державами у тих сферах людської життєдіяльності, де це необхідно, а тим самим, хоч як це не парадоксально звучить, навчитись “використовувати” інші країни світу, залучені до глобального простору, з метою реалізації власного національного інтересу та забезпечення сталого розвитку держави.

Це, своєю чергою, дає можливість зробити висновок про те, що саме глобалізація є необхідною умовою досягнення сталого розвитку, оскільки завдяки їй,

на думку Ю. Шишкова, відкриваються нові можливості для розвитку нових високотехнологічних галузей, чим “щільнішою стане мережа міжнародних корпоративних зв’язків, тим органічніше національні держави вrostатимуть в єдиний глобальний організм” [13]. На нашу думку, саме в умовах глобальної інтеграції відбувається переформатування геополітичного простору, результатом чого стає формування нової структури світоустрою, складовими якої є регіональні та локальні субсистеми, що і створює умови для сталого розвитку світу загалом та національних держав зокрема.

Отже, сталість суспільного розвитку та соціальної системи зокрема безпосередньо залежить від безпеки особистості, суспільства та держави. У цьому контексті йдеться про те, що сталий розвиток залежить від рівня захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави.

З метою забезпечення сталого розвитку Української держави в умовах глобальної інтеграції принципово важливим є розробити “концепцію забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації”. Така концепція має бути національно регламентованою доктриною реалізації державної стратегії сталого розвитку України і містити механізми забезпечення сталого розвитку кожної сфери суспільного життя, а також і всіх обласних міст держави.

Таким чином, необхідною умовою функціонування геополітичного простору в умовах глобальної інтеграції є вироблення ефективних шляхів забезпечення сталого розвитку держав. Такі шляхи загалом забезпечують збереження необхідної рівноваги загальнопланетарної системи світу та формування нової стабільно безпечної геоструктури світу в умовах переходу його до сталого розвитку. Це, своєю чергою, відкриває нові можливості для реалізації стабілізаційних критеріїв розвитку національних систем державного управління саме перехідних суспільств, які найбільшою мірою підпадають під негативний вплив сучасних процесів глобалізації.

Системне освоєння зазначених шляхів може сприяти розвитку різноманіття державного управління і додати йому необхідних сталості, стабільності та динаміки.

Катаклізми в суспільному житті найчастіше відбуваються через безпорадність, інертність, відсталість, малограмотність суб’єктів управління. Багато дослідників давно говорять про необхідність випереджального розвитку управління, насамперед державного, але суть цього поняття поки не розкрита. Спробуємо запропонувати свої судження з цього питання.

Випереджальний стан державного управління означає, що в його системі, насамперед, у його суб’єкті, широко використовується сучасна наукова думка, прийнятий вільний творчий пошук оптимальних управлінських рішень, зосереджені найбільш підготовлені фахівці з різних галузей управління, триває відкрите порівняння наслідків управління із суспільними потребами, управління служить інтересам суспільства й просуває його розвиток.

Головне у “випереджальному стані” державного управління вбачається у тому, щоб серед людей, професійно зайнятих у ньому, завжди існували інтелектуальне, творче загострення, сильне аналітичне і прогностичне мислення, суспільна спрямованість визнаних цінностей, висока і щира особиста моральність, навички демократичного управління суспільними процесами, свідомістю, поведінкою і діяльністю людей.

Підсумковим, концентрованим вираженням діяльності суспільства і держави зі створення “випереджального стану” державного управління в суспільному розвитку є процес удосконалювання самого державного управління. Він є

підсистемою в державному управлінні з відповідними цілями, предметом, принципами й організацією, зміст якої полягає у наданні державному управлінню як системному суспільному явищу здатності самоперетворення, саморозвитку, самополіпшення.

Цільова орієнтація вдосконалювання державного управління, з огляду на зазначене вище, концентрується на тому, щоб, по-перше, забезпечувати максимально досяжну відповідність змісту керуючих впливів органів державної влади й місцевого самоврядування потребам і закономірностям керованих об'єктів – всієї суспільної системи; по-друге, формувати найбільш раціональні й ефективні взаємозв'язки між керуючими компонентами держави й керованих об'єктів, а також суб'єктами інших видів управління; по-третє, підтримувати в оптимальному стані (із суспільної й економічної точок зору) організаційну структуру державного управління; по-четверте, сприяти постійному відносному й абсолютному зменшенню суспільних витрат на управління; по-п'яте, підвищувати ефективність форм, методів і інших елементів державно-управлінської діяльності.

Цю загальну цільову орієнтацію вдосконалювання державного управління можна умовно розділити на дві групи цілей: зовнішні й внутрішні. Зовнішні цілі полягають у підвищенні ефективності керуючих впливів, їхньому впорядкуванню й систематизації, у забезпеченні адекватності об'єктивним запитам керованих об'єктів. Реалізація внутрішніх цілей припускає вдосконалювання самої керуючої системи, поліпшення її мобільності, раціональності, внутрішньої життєдіяльності.

Далі цілі конкретизуються залежно від об'єкта аналізу й перетворення (елементів, аспектів державного управління). Тому найважливішим і вихідним елементом процесу вдосконалювання державного управління є його науково обґрунтоване “дерево цілей”, на основі якого визначаються предмет, структура, актуальність, послідовність і інші прояви вдосконалювання державного управління. Повинна бути ясність у тому, який результат ми хочемо отримати від удосконалювання державного управління.

Поряд із цілями й на їхній основі важливим елементом процесу вдосконалювання державного управління є його предмет. Адже треба заздалегідь і точно знати, що підлягає вдосконалюванню, які реальні процеси доцільно пізнавати й поліпшувати. Предмет цього процесу має подвійний характер: гносеологічний і предметно-практичний, що свідчить про те, що управлінські явища, які підлягають вдосконалюванню, є й об'єктами пізнання (теоретичного збагнення), і об'єктами практичного перетворення.

Складність цілей і предмета вдосконалювання державного управління обумовлює використання певних принципів. Заслужують на увагу деякі з них.

Насамперед принцип системності, що характеризує охоплення цим процесом великої складової частини функціональної й організаційної структури державного управління, підсистеми органів державної влади й місцевого самоврядування.

Наступним є принцип комплексності, що вимагає обліку різноманіття елементів державного управління, їхніх аспектів, властивостей, охоплення різних факторів, засобів, форм, методів тощо, які реально й у сукупності впливають на управлінські процеси.

Не можна применшувати значення принципу безперервності, з огляду на який дії із вдосконалювання державного управління повинні здійснюватися щоденно, крок за кроком, але неухильно. Будь-які “радикальні” перетворення система державного управління завжди переживає болісно, часто втрачає вже досягнутий

рівень стабільності й упорядкованості, у той час як невеликі рухи, здійснювані системно, зберігаючи цілісність державного управління, поступово переводять його в нову якість.

Принцип плановості, своєю чергою, свідчить про те, що цілі процесу вдосконалювання державного управління можуть досягатися лише шляхом ретельно спланованих і послідовно виконуваних дій. Адже йдеться про вдосконалювання системи державного управління, а не тільки її окремих елементів. Принципи необхідно застосовувати скоординовано, у взаємозв'язку всіх один із одним.

Процес удосконалювання державного управління повинен бути зрозумілим, належно організованим. На практиці склалося три способи вирішення таких питань:

– здійснення раціоналізації тих або інших елементів управління силами персоналу відповідного органу або підсистеми органів (за власною ініціативою й за рахунок внутрішніх ресурсів);

– обґрунтування пропозицій з раціоналізації силами залучених спеціалізованих (проектних, експертних тощо) організацій, зовнішніх стосовно розглянутої структури управління;

– розробка й реалізація проектів (планів) раціоналізації об'єднаними силами представників як відповідного органу, так і зовнішніх спеціалізованих організацій.

Багато країн, насамперед розвинені, постійно розробляють і реалізують програми (плани) удосконалювання своєї держави, її апарату й державного управління, створили для цих цілей різні структури у вигляді міністерств, комітетів, комісій тощо. Майже кожна політична партія у своїх програмних документах має розділ, присвячений розвитку державності. Свідченням актуальності цієї проблеми є існування в більшості країн, насамперед США, Японії, Європейського Союзу, значної кількості консультативних структур (фірм), що спеціалізуються на вдосконалюванні управління. Важливе місце у цих питаннях належить міжнародному співробітництву і відповідним міжнародним організаціям. В Україні, як демократичній державі настав час і об'єктивна необхідність організувати на сучасному рівні процес удосконалювання державного управління.

Висновки

Отже, в межах статті, нами здійснено аналіз впливу динамізації як принципу державного управління на його розвиток, розкрито сутність динамізації в контексті сучасних дослідницьких підходів; проаналізовано організаційно-функціональний зміст динамізації в сучасних умовах суспільного розвитку, що дало змогу стверджувати наступне:

1. Удосконалювання організаційної структури державного управління пов'язано переважно з безперервним розвитком його суспільної сутності за допомогою все більш глибокої демократизації, розширення участі громадян у його процесах, становлення й активізації самокерованих суспільних механізмів. Глобалізаційні процеси, при цьому, стають особливо актуальними для оптимізації управлінської діяльності.

2. Системна раціоналізація державно-управлінської діяльності є запорукою динамізації державного управління.

3. З метою забезпечення сталого розвитку української держави в умовах глобальної інтеграції принципово важливим є розробити "концепцію забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації". Така концепція має бути національно регламентованою доктриною реалізації державної стратегії сталого

розвитку України і включати механізми забезпечення сталого розвитку кожної сфери суспільного життя.

Наукові дослідження проблем розвитку державного управління є вимогою сучасного стану суспільства. Для успіху державно-управлінських реформ необхідно істотно змінити роботу державних інститутів всіх галузей влади, модернізувати структуру виконавчої влади, зробити державний апарат більше ефективним, компактним і працюючим. У зв'язку з цим, такі дослідження є багатоаспектними, зачіпають різні сторони суспільного життя і потребують подальшого вивчення.

Література

1. Барлыбаев Х. А. Глобализация: за и против устойчивого развития? [Текст] / Х. А. Барлыбаев. — М. : РАГС, 2006. — С. 68.
2. Богатуров А. Д. Очерки теории и политического анализа международных отношений [Текст] / А. Д. Богатуров, Н. А. Косолапов, М. А. Хрусталева. — М. : Науч.-образоват. форум по междунар. отношениям, 2002. — С. 93.
3. Фридман М. Глобальное сообщество: новая система координат (подходы к проблеме) [Текст] / М. Фридман. — СПб. : Алетейя, 2000. — С. 56.
4. Урсул А. Д. Переход России к устойчивому развитию. Ноосферная стратегия [Текст] / А. Д. Урсул. — М. : Ноосфера, 1998. — С. 83.
5. Шишков Ю. Глобализация – враг или союзник развивающихся стран? / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 3—14.
6. Войтович Р. В. Історичні та теоретико-методологічні передумови виникнення сучасних процесів глобалізації / Р. Войтович // Вісник НАДУ [Текст]. — 2003. — № 3. — С. 557—568.
7. Белорус О. Г. Глобальные трансформации и стратегии развития [Текст] : монография / О. Г. Белорус, Д. Г. Лукьяненко, О. М. Гончаренко. — К. : Ориане, 2000. — 424 с.
8. Барлыбаев Х. А. Глобализация: за и против устойчивого развития? ... — 262 с.
9. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента [Текст]. — М. : [б. и.], 2000. — 678 с.
10. Отчет о мировом развитии. Государство в меняющемся мире 1997 года [Текст] / пер. с англ. — [Б. г.] : ВБАЭН. “Прайм-Тасс”, 1997. — 306 с.
11. Там же. — 306 с.
12. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента... — С. 8.
13. Шишков Ю. Глобализация — враг или союзник развивающихся стран? ... С. 3—14.

М. Карінос

DYNAMISM AS OPTIMIZATION PRINCIPLE OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT

The conceptual analysis of dynamism as optimization principle of public administration development is carried out. Organizational and functional content of dynamism in the modern conditions of social development is analysed. It is suggested

to develop “the conception of steady development provision of Ukraine in the conditions of globalization”.

Key words: public administration, dynamism, steadiness, stability, outgoing state of public administration.

УДК 343.353:343.35:001.5

Д. Клименко

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: НАУКОВІ ДЕФІНІЦІЇ

Уточнено прийнятну для використання в державно-управлінській науці дефініцію феномену політичної корупції. Проаналізовано та критично узагальнено наявні у вітчизняній теорії й практиці дефініції політичної корупції, визначено основні її ознаки і фактори, що сприяють виникненню та поширенню політичної корупції в Україні.

Ключові слова: корупція, політична корупція, державне управління, політична система.

Серед деструктивних явищ, які потребують комплексної протидії з боку суспільства, визначне місце посідає корупція. Виникнувши на тлі дисфункції влади, вона безжалісно руйнує демократичні підвалини суспільства, перероджує державний апарат, порушує принцип рівності громадян і юридичних осіб перед законом та каталізує організовану злочинність. Проникнення корупції у верхні ешелони державної влади спричиняє поглиблення зневіри людей у спроможність держави забезпечити гарантовані Конституцією України їхні права і свободи. Саме тому формування нової антикорупційної політики є важливим елементом забезпечення національної безпеки України, а боротьба з корупцією – пріоритетним напрямом діяльності не лише правоохоронних органів, а й національно-свідомої політичної еліти країни.

Дослідженню проблеми виникнення та поширення політичної корупції присвячені праці деяких вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: В. Симоненка [1], С. Невмержицького [2], О. Рудика [3], М. Філла [4], Д. Кауфмана [5], Дж. Хелмана та Г. Джоунса [6], С. Голмса [7], П. Кабанова [8] та інших. Водночас як у вітчизняному законодавстві, так і в науковій думці досі відсутнє чітке розуміння змісту самої дефініції “політична корупція”.

Отже, мета дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягає в уточненні прийнятної для використання в державно-управлінській науці дефініції феномену політичної корупції. Для досягання мети автором вирішувалися такі наукові завдання, як: аналіз та критичне узагальнення наявних у вітчизняній теорії й практиці дефініцій політичної корупції, визначення основних її ознак і факторів, що сприяють виникненню та поширенню політичної корупції в Україні.

Для соціальної перебудови перехідних суспільств характерним є руйнування систем соціальних цінностей, а вакуум, що утворюється на їх місці, заповнюється новими поглядами, переконаннями і звичками, які в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин, економічних негараздів та соціальної напруги не завжди збігаються з інтересами суспільства, шкодячи йому. Перехідне суспільство має дуже слабкі демократичні традиції, у ньому відсутній соціальний контроль за інституціями влади, політичними партіями, рухами, економічними процесами, що теж сприяє негативним проявам, зокрема – поширенню корупції.

Протидія корупції є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн є надзвичайно важливим і складним

завданням. Це повною мірою стосується України, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу держави.

Деякі автори зазначають, що політична корупція в Україні перестала бути “сезонним” явищем і перетворилася на паралельне державне управління, лише в тіньовому його вимірі [9, 10].

Відсутність законодавчого визначення терміну “політична корупція” дає змогу багатьом політичним діячам та посадовим особам стверджувати, що це явище в країні існує і поширюється, але з ним неможливо ефективно боротися через відсутність відповідної нормативно-правової бази. Аналізуючи визначення базового терміну “корупція” в чинному національному законодавстві України [11], законодавстві інших країн світу, зокрема Російської Федерації та Республіки Білорусь, у міжнародному законодавстві та в науковій літературі, а також вивчивши особливості корупційних проявів, автор пропонує правовий термін “корупція” визначити “як прийняття майнових та немайнових благ (ресурсів, переваг, пільг тощо), а також – обіцянок їх надати, особами які уповноважені на виконання функцій держави, або особами, що відповідно до закону прирівнюються до них, з використанням свого правового статусу та пов’язаних з ним можливостей, а також підкуп зазначених осіб шляхом незаконного надання їм фізичними та юридичними особами цих благ, з метою незаконного отримання від осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або осіб, що прирівнюються до них певних привілеїв”.

Враховуючи вищевикладене визначення поняття “корупція”, доцільно погодитися з С. Рогульським, який до основних ознак корупції та корупційних діянь пропонує віднести такі [12]:

- корупційна діяльність може здійснюватися як особами, уповноваженими на здійснення функцій держави, та іншими особами, прирівняними до них (наприклад, керівники відповідних державних підприємств), так і фізичними й юридичними особами;

- зазначена діяльність пов’язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави, та іншим особам, прирівняним до них, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

- спеціальною метою такої діяльності є отримання матеріальних благ, пільг, послуг та інших переваг, як для себе, так і для третіх осіб, а також отримання певних привілеїв фізичними чи юридичними особами.

На нашу думку, розглядати корупцію потрібно, акцентуючи акцентуючи на трьох її аспектах:

- політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структуру політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб;

- соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом рішень держави з соціально-економічних питань, а також численним випадкам допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління;

- правовому, для якого характерне лобювання інтересів у процесі законотворчої діяльності.

Вітчизняний дослідник Т. Тучак, проаналізувавши погляди сучасних вчених на законодавче визначення, поняття корупції умовно поділяє на три групи:

визначення відповідно міжнародно-правовим актам (узагальнене); як суто злочинної діяльності у сфері політики або державного управління; як використання службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг [13].

Вітчизняні й зарубіжні науковці солідарні в думці, що корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище. Її суспільна сутність проявляється у тому, що вона: має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції; істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витoki і є глобальною; є економічним, політичним, правовим, психологічним та моральним явищем; має властивість пристосовуватися до соціальних реалій, постійно мімікрувати та видозмінюватися.

Політичний аспект корупції проявляється у тому, що вона:

- значною мірою визначає політичну і соціальну сутність влади;
- впливає на визначення політики держави та її реалізацію;
- безпосередньо впливає на формування владних інститутів, організацію діяльності та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

При формуванні владних структур політична корупція призводить до того, що:

- владу одержують особи, яким вона насправді не делегована виборцями або які не повинні займати державні посади за своїми діловими та особистими якостями (по суті йдеться про незаконне привласнення влади);
- владу набувають представники тіншового та кримінального середовища, зокрема лідери злочинних угруповань;
- сформована таким чином влада є злочинною за своєю суттю, через що діяльність державних структур спрямовуватиметься її представниками у вигідному для них чи інших осіб, інтереси яких вони відстоюють, перебуваючи при владі, руслі і використовуватиметься для незаконного збагачення, ухилення від відповідальності, переслідування політичних опонентів тощо.

Політичний аспект корупції проявляється також у тому, що однією з основних складових протидії корупції є політична воля керівництва держави. Саме політична воля визначає зміст, а через це і ефективність інших основних елементів протидії корупції, тобто ефективність протидії корупції загалом. Політична воля у цьому випадку – це дійсні наміри політичного керівництва країни реально протистояти корупції у всіх її проявах і на всіх рівнях державної влади. Вияв політичної волі обумовлюється комплексом чинників об'єктивного і суб'єктивного спрямування: існуючою політичною системою, особистими якостями керівників вищих органів державної влади, типом суспільної-психологічного стану, рівнем правосвідомості громадян, рівнем розвитку демократичних інститутів суспільства, які забезпечують вияв такої волі та її реалізацію.

Провідний вітчизняний дослідник М. Мельник під поняттям “політична корупція” розуміє сукупність різних за своїм змістом та ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей або надання останнім пріоритету над іншими [14].

Російський дослідник Є. Лазарев вважає, що корупція для нового правлячого класу стала засобом конвертації адміністративного ресурсу в політичний та економічний капітал [15]. На його думку, сегменти елітних груп у більшості країн

СНД, отримуючи своєрідну “ренту” від політичного процесу, свідомо перешкоджають становленню інститутів забезпечення політичної конкуренції. Водночас, саме корупція починає виступати реальним і дієвим механізмом регулювання політичних інтересів різних соціальних груп й забезпечення лояльності вагомих суб’єктів політичного процесу. У цих країнах корупція, ставши ареною взаємодії політико-елітних угруповань, показала себе ефективним інструментом встановлення рівноваги політичних режимів через балансування попитом і пропозиціями політичних ресурсів. Далі дослідник зазначає, що гіпотезу про те, ніби неконкурентні політичні режими у більшості пострадянських країн встановлені на основі політичної корупції, підтверджує висока кореляція за Індексом сприйняття корупції (Transparency International 2007) й оцінками Індексу статусу трансформації (Bertelsman 2008).

Вітчизняний дослідник С. Міщенко характеризує політичну корупцію як особливу форму боротьби за владу, в якій перемагають не політичні інтереси всіх груп суспільства, а багатомільйонні хабарі та інші види підкупу окремих політиків і партій. Політична корупція дозволяє конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу [16]. Автор виділяє такі чотири “конкретні” ознаки політичної корупції, коли:

1. Державний чи політичний діяч свідомо підпорядковує державні чи суспільні інтереси особистим інтересам.

2. Виконання рішень державного значення утаємничують.

3. Є взаємні зобов’язання та взаємодія між тими, хто приймає “комусь потрібні” державні рішення, і тими, для кого ці рішення є вигідними.

4. Корупційний акт маскують офіційними юридичними підставами.

Прояви політичної корупції, спостерігаються в різних країнах світу. Серед них [17]:

- солідарність політико-фінансових груп у незаконному використанні коштів держбюджету, укладання збиткових для держави угод, не вигідна для держави приватизація;

- прийняття нормативних актів в інтересах певних фінансово-промислових груп;

- завоювання та утримання влади і впливу як для правлячої верхівки, так і для так званої опозиції;

- викривлення пріоритетів економічної діяльності та соціальної політики держави;

- дискредитація попередніх режимів або політичного супротивника шляхом введення в оману виборців з метою перемоги однієї владної верхівки над іншою;

- державні рішення вмотивовані інтересами вузького кола осіб;

- недбале ставлення до стратегічних цілей суспільного розвитку;

- номенклатурні привілеї та пільговий доступ до громадських ресурсів;

- депутатська недоторканість та чиновницькі привілеї;

- закритість внутрішньопартійного життя, закритість партійних списків і закритість у формуванні і використанні передвиборчих фондів;

- адміністративний вплив і підкуп виборців;

- нездійснені передвиборчі обіцянки;

- участь близьких родичів політичних лідерів у виконавчих та законодавчих структурах влади;

- керівництво штабами політичних партій державними чиновниками;
- низький рівень професіоналізму управлінської верхівки, яка компенсує дефіцит знань нелегітимними і непублічними діями;
- слабкість соціальних та політичних інститутів (слабке громадянське суспільство);
- відсутність дієвої нормативної бази і контролю;
- відсутність персональної відповідальності політичних та державних діячів.

В Україні термін “політична корупція” став невід’ємним елементом політичного лексикону в період постійної політичної нестабільності 2006 – 2009 рр., який характеризувався конфліктними відносинами між вищими владними інститутами держави та гострими політичними кризами. На найвищому державному рівні звинувачення у політичній корупції вперше прозвучали з вуст Президента України В. Ющенка й були адресовані Верховній Раді України V скликання. Саме в цей період суспільство отримало найбільше інформації про політично корупційні дії вищих посадових осіб, владних інститутів, політичних партій та їх парламентських фракцій. Звинувачення в політичній корупції стали поширеним засобом публічного з’ясування стосунків між політиками. Саме внаслідок цього, на думку авторів, відбулася певна політизація самого терміну “політична корупція”, а також – почасти невідрізане розширення контексту його вжитку.

Треба погодитися з думкою згаданих вище авторів [18], що головним критерієм розмежування політичної та бюрократичної видів корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення “правил гри”), тоді як бюрократична (“дрібна”) – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень). Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в виді політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Так, суб’єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати “обхідні шляхи” для їх ігнорування тощо. Корупційні дії суб’єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил. Водночас це розмежування не є досить чітким, зважаючи на проблематичність розмежування між політичними та адміністративними функціями загалом, а в українських реаліях – з огляду на відсутність чіткого законодавчого розрізнення між політичними та адміністративними посадами й можливість поєднання політичних та адміністративних функцій в обов’язках однієї посадової особи (що є нормальною практикою для посадових осіб вищого рівня).

Одним із проявів політичної корупції є використання органами державної влади, їх посадовими та службовими особами наданих їм повноважень для створення переваг певним економічним суб’єктам, колективним чи індивідуальним, протиправного лобіювання їх інтересів. Такі дії можуть бути спрямовані як на отримання безпосередньої економічної вигоди, так і для більш опосередкованих, зокрема політичних, переваг. Стосовно уряду, окремих міністерств і відомств неодноразово оприлюднювалась інформація про протиправне лобіювання ними інтересів комерційних структур. Зокрема, активні заходи Уряду Ю. Тимошенко 2005 р., спрямовані на повернення в державну власність Нікопольського заводу феросплавів, деякі спостерігачі пов’язували не з переглядом результатів нібито незаконної його приватизації, а насамперед із лобіюванням інтересів групи “Приват”, зацікавленої у приватизації цього підприємства.

До прямих проявів політичної корупції, на нашу думку, належать:

- непрозорість фінансування діяльності політичних партій, критична залежність від донорів, зокрема основних фінансово-політичних угруповань;
- порушення законодавчих норм щодо фінансування виборчих кампаній, його непрозорість;
- зловживання у процесі формування виборчих списків (безпосередня купівля-продаж місць у виборчих списках, “політичне хабарництво”);
- використання технологій підкупу виборців (прямого чи опосередкованого);
- використання адміністративного ресурсу у виборчому процесі;
- використання владно-політичного становища з метою встановлення правових норм на користь окремих зацікавлених суб’єктів політичного та соціально-економічного процесу;
- “продаж” керівних посад в органах державної влади або заміщення їх особами, які представляють інтереси окремих зацікавлених суб’єктів політичного та соціально-економічного процесу;
- незаконне лобювання перед органами державної влади політичними силами та їх представниками інтересів окремих зацікавлених суб’єктів політичного та соціально-економічного процесу тощо.

Втім, не всі названі прояви політичної корупції стосуються її проникнення в систему державного управління.

Перш ніж зробити спробу сформулювати поняття політичної корупції, необхідно обумовити ще деякі її особливості. А саме:

- оскільки для політичної корупції здебільшого характерним є намагання суб’єктів надати своїм корупційним діям легітимності, шляхом їх формального узаконення, у визначенні політичної корупції не можна вжити поняття “незаконні дії”;
- суб’єктами політичної корупції можуть бути як окремі фізичні особи, так і групи осіб, юридичні особи, органи державної влади. Але у будь-якому випадку, незалежно від своєї соціальної природи, ставши на шлях політичної корупції, вони стають суб’єктами політичної системи.

Таким чином, на нашу думку, політична корупція в державному управлінні – це отримання або надання суб’єктом політичної системи матеріальної чи нематеріальної винагороди (або обіцянка надання такої винагороди), маніпулювання чинним законодавством, використання особою наданих їй державно-владних повноважень або інші не передбачені законодавством діяння з метою здійснення цілеспрямованого впливу на процеси формування та реалізації державної політики у власних корисливих цілях.

Висновки

1. Аналіз та узагальнення наявних у вітчизняній науковій літературі публікацій з тематики політичної корупції засвідчив, що, на думку науковців політична корупція в Україні стала всеохоплюючою, “тотальною”. Вона існує на всіх рівнях державного управління, в усіх без винятку органах державної влади, місцевого самоврядування, в судах і правоохоронних органах.

2. Як такої, системи протидії політичній корупції в Україні немає. Очевидно, що про існування такої системи можна говорити з певною мірою умовності, а її створення у формалізованому вигляді є досить проблематичним у принципі, оскільки йдеться про багатомірне соціальне явище, різнопланове за своїми

суб'єктами, видом їх дій, специфікою відповідальності за них (морально-політичною, дисциплінарною, адміністративною, кримінальною), про що йшлося вище. Тому взаємодія певних інститутів, залучених до протидії політичній корупції, може бути ситуативною, а не системною.

3. Зважаючи на те, що значна (якщо не переважна) частка політично корупційних дій передбачає зловживання владою і повноваженнями, а відтак – підпадає під норми законодавства про “звичайну” корупцію, система державних інститутів з протидії “звичайній” корупції може вважатися головною ланкою протидії, зокрема корупції політичній. Відповідно, недоліки цієї системи негативно впливають і на ефективність протидії політичній корупції.

4. Основними факторами, що сприяють виникненню та поширенню політичної корупції в Україні, є: солідарність політико-фінансових груп у незаконному використанні коштів держбюджету, укладання збиткових для держави угод, невідгідна для держави приватизація; прийняття нормативних актів в інтересах певних фінансово-промислових груп; викривлення пріоритетів економічної діяльності та соціальної політики держави; недбале ставлення до стратегічних цілей суспільного розвитку; привілеї та пільговий доступ до громадських ресурсів; депутатська недоторканість; закритість внутрішньопартійного життя; адміністративний вплив і підкуп виборців; нездійснені передвиборчі обіцянки; участь близьких родичів політичних лідерів у виконавчих та законодавчих структурах влади; відсутність персональної відповідальності політичних і державних діячів тощо.

Література

1. Симоненко В. Коррупция – это реальная угроза безопасности державы / В. Симоненко // День [Текст]. — 2006. — № 166. — С. 1, 2.
2. Невмержицький С. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 / С. В. Невмержицький. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. — 19 с.
3. Філл М. Політична корупція, демократизація та реформа / М. Філл // Політична корупція перехідної доби [Текст] / [пер. з англ. С. Коткіна та А. Шайо]. — К. : К.І.С., 2004. — С. 21.
4. Kaufmann D. Corruption: the facts / D. Kaufmann // Foreign policy [Text]. — 1997. — № 3. — P. 114.
5. Hellman J. Seize the state, seize the day: state capture, corruption and influence in transition / J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann // World Bank policy research [Text] : working paper. — 2000. — № 2444. — P. 19.
6. Holmes S. What Russia teaches us now. How weak states threaten freedom / S. Holmes // The American prospect [Text]. — 1998. — Vol. 8. — Issue 33. — P. 25.
7. Голмс С. Політична корупція перехідної доби [Текст] / С. Голмс ; [за ред. С. Коткіна, А. Шайо]. — К. : К.І.С., 2004. — 440 с.
8. Кабанов П. А. Политическая коррупция: Краткий обзор существующих дефиниций / П. А. Кабанов // Следователь [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 48—52.
9. Філл М. Політична корупція, демократизація та реформа... — С. 21.
10. “Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення”:

станом на 11.06.2009 р. [Текст] (відповідає офіційному тексту). — К. : [б. в.], 2009. — 64 с.

11. Рогульський С. С. Соціально-правовий аналіз поняття корупції і корупційних діянь / С. С. Рогульський // Актуальні проблеми міжнародних відносин [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 24 : в 2 ч. Ч. 2. — К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Інститут міжнародних відносин, 2000. — С. 153—164.

12. Тучак Р. М. Корупція як соціально-правове явище / Р. М. Тучак // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. — № 3 (30). — С. 203—209.

13. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії [Текст] : [монографія] / М. І. Мельник. — К. : Атіка, 2001. — 304 с.

14. Лазарев Е. А. Трансформации политических режимов в странах СНГ [Электронный ресурс] / Е. А. Лазарев. — Режим доступа : http://www.lomonosov-msu.ru/doc/31_491_7167.doc.

15. Політична корупція – диктатура в Україні [Електронний ресурс] : матер. “круглого столу”. — Режим доступу : <http://sd.org.ua/news.php?id=12943>.

16. Політична корупція в Україні: суб’єкти, прояви, проблеми протидії // Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії “Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії” [Текст]. — К. : Центр ім. О. Разумкова, 2009. — 90 с.

17. Там само. — 90 с.

18. Там само. — 90 с.

D. Klymenko

POLITICAL CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION: SCIENTIFIC DEFINITIONS

The definition of the phenomenon of political corruption accepted for the use in the state administering science is specified. The definitions of political corruption available in the domestic theory and practice are analyzed and critically summarized; its main characteristics and factors contributing to the emergence and expansion of political corruption in Ukraine are defined.

Key words: corruption, political corruption, public administration, political system.

УДК 351.815:94

В. Ковальов

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ І СТАНОВЛЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто вплив транспорту на формування суспільства. Охарактеризовано розвиток від простих шляхів (засобів комунікації) до формування транспортного простору й виникнення феномену “Транспортна безпека”. Досліджено вплив органів державного управління на транспортний простір та зворотній зв’язок.

Ключові слова: транспортна безпека, державне управління, управлінський вплив, історія державного управління, теорія державного управління, виклики.

Якщо розглядати сучасне суспільство, як “суспільство ризику”, то на перше місце виходять безпекові гарантії, надання яких стає пріоритетним напрямком функціонування державного апарату управління. Безпека людини, суспільства, держави – найголовніші критерії соціального розвитку країни. У сучасних умовах концепція прогресу поступається місцем концепції безпеки [1]. Зрозуміло чому багато уваги приділяється дослідженням саме питань безпеки, від глобальних питань національної безпеки до її складових. На жаль, на сьогодні в українському законодавстві не визначено поняття транспортної безпеки, проте саме транспорт визначає структуру економічного простору України, зумовлює можливості інтеграції та розвитку.

Дослідженням транспортної безпеки присвячено досить обмежене коло науково-теоретичних розробок. Проблемам національної безпеки присвячені роботи В. Горбуліна, О. Белова, Е. Лисицина, М. Безрукова, А. Возженникова А. Качинського, проблеми забезпечення соціальної безпеки розглядають О. Амоша, О. Білорус, І. Гнібіденко та інші. Що ж стосується транспорту, то в цьому випадку докладно висвітлюється регулювання діяльності окремих видів транспорту або транспортної діяльності, морське право, залізничне право, повітряне право, договори переміщення вантажів та пасажирів, транспортне експедирування, забезпечення безпеки дорожнього руху, розвитку транспортної інфраструктури та міжнародних транспортних коридорів такими науковцями: В. Маковський, О. Сіваков, І. Спірні, В. Єгізаров, А. Мілашевіч, К. Плужніков, А. Новікова, В. Новиков, Н. Громов, В. Персіанов та інші. Сутність державного регулювання розглядається в роботах В. Авер’янова, Ю. Битяка, Л. Ковалюка, А. Комзюка, Д. Лук’янца, Ю. Старикова та інших.

У своїй роботі ми хочемо проаналізувати розвиток транспортного простору та того значення, що він почав відігравати в суспільстві. Довести спадковість та зв’язок термінів “Транспорт”, “Транспортний простір”, “Єдина транспортна система”, “Транспортна безпека”.

Транспорт супроводжує людину з моменту зародження людської цивілізації. Найдавнішими транспортними артеріями слугують річки, оскільки археологічні знахідки свідчать про це вже в епоху мезоліту. Пізніше в неоліті до них додаються наземні шляхи, щодо яких до нас дійшли тільки непрямі докази у формі

археологічних знахідок. На той час широко використовувались в'ючні тварини, а також нарти, в яких рушійною силою були собаки.

Пізніше винайдення (відкриття) колеса дозволило розвиватись транспорту більш інтенсивно та відносно швидко, проте розвиток відбувається у межах потреби суспільства відповідно до стану його розвитку. Але як би то не було, саме використання колісного транспорту слугувало одним із механізмів, який дозволив відносно швидко та з відносно невеликими втратами провести індоєвропеїзацію Центральної Європи та колонізацію Північної Європи. Отже, як ми бачимо, саме використання переваг, що випливають із більш досконалих транспортних засобів, не тільки тактичні переваги під час використання у військових діях, а й стратегічні переваги в переміщенні майна, й слугувало знаряддям потужних геополітичних змін вже у ті далекі часи.

Першими, хто не пристосовував свій транспорт до оточуючого середовища, а почав активно його (оточуюче середовище) змінювати під свої потреби, були римляни. Нам цікаві не тільки ті зміни, що відбувались із транспортними засобами, хоч технічна еволюція та революція є досить потужними факторами соціального розвитку, цікаво також проаналізувати виникнення та еволюцію шляхів, транспортних артерій тощо, їх вплив на суспільство й розвиток взаємин [2]. Своєю появою шляхи мають завдячувати конфлікту інтересів або протиріччям, що виникають між ландшафтною системою земної поверхні та системними потребами забезпечення колективної діяльності людини. Той відомий факт, що система діяльності людини й система життєдіяльності тварин ізоморфні, саме і пояснює використання як базових елементів транспортних систем, саме маршрутів, так і механізмів сезонних міграцій високорозвинутих тварин [3]. На першому етапі становлення шляхів людина на них не впливала, а тільки споглядала, копіювала та накопичувала досвід. Можна охарактеризувати цей етап як етап найменших енергетичних витрат, який відповідає нестабільності суспільних формувань, характеризується здебільшого самодостатністю первинних неструктурованих об'єднань, епізодичними та нетривалими зносинами з іншими об'єднаннями, введенням здебільшого кочового способу життя. Наступний етап став можливим після досить тривалого попереднього процесу накопичення досвіду, переходу на проживання на постійному місці та спеціалізації об'єднання щодо окремих технологічних особливостей свого розвитку, коли виникли надлишки продукту, що вироблявся, й потреба в його обміні на інші продукти. Транспортні магістралі мають ще ситуативне спрямування, адже вони не об'єднані в систему, бо немає стратегічного бачення їх ролі та місця в загальній системі розвитку та безпеки. Але вже відбулось становлення основних елементів, їх експлуатація та осмислення їх необхідності.

Наступний етап характеризується подальшим розвитком елементів транспортної системи, їх кількісним зростанням та виникненням нових функцій та обґрунтуванням використання. Паралельно із цим відбувається зміна структури суспільства, становлення класового суспільства та зародження державності. Окремі елементи, що відповідали найбільш пристосованим та комфортним умовам існування, почали об'єднуватись у систему. Виокремлення системи характеризується таким упорядкуванням сукупності елементів, за якого вони (елементи) охоплюються детермінованими зв'язками [4]. Подальший розвиток стає неможливий без проведення системної роботи, яка під силу лише державі.

Саме цим етапом й може характеризуватись процес становлення транспортної системи Давнього Риму. Більшість дослідників дотримується думки, що дороги будувались не для швидкого реагування на загрозу, а швидше для здійснення загарбницької війни. Як би там не було, дорога почала відігравати важливу роль як у політиці безпеки та розвитку, так і в економіці (торгівля), геополітиці (виникнення нових міст як для охорони дороги, так і поблизу зручних шляхів сполучення), культури (вздовж доріг відбувалось захоронення мертвих), науки (необхідність зводити інженерні споруди через перешкоди), юриспруденції (проблеми територій біля дороги, регламентовані умови будівництва та обслуговування) тощо. Піклування про дорогу покладалось на місто, що розташовувалось поблизу і входило до загальної імперських обов'язків.

На першому етапі становлення римської державності всі без винятку транспортні засоби перебували під безпосереднім контролем державного апарату. Власники суден та тягової худоби не могли на власний розсуд її використовувати, а були зобов'язані забезпечувати потреби держави та імператора. Неможливість створити якісної транспортної системи, а саме відсутність достатньої кількості транспортних засобів, зарегульованість ринку перевезень, а точніше його відсутність, дорожняча переміщень суходелом, особливості розподілу продовольства, призводили до того, що час від часу в містах виникав голод, а значить керована та відточена транспортна політика – потреба сталого розвитку як окремих міст, так і всієї держави.

Розглядаючи питання транспортної безпеки, не можемо не звернутись і до нашої історії: як, коли та який вплив розвиток транспорту, шляхів сполучення мав на суспільство, і як суспільство змінювало та підлаштовувало під свої потреби транспорт. Якщо в Давньому Римі транспорт розвивався залежно від потреб держави, а пізніше і суспільства, то на наших давніх теренах розвиток транспорту міг слугувати тим поштовхом, із якого розпочалось формування державності. Вже в пам'ятці літописання Київської Русі “Повість минулих літ” зустрічаємо опис шляху. Якщо незважати на історичні суперечки щодо доцільності наведення цього фрагменту, все одно бачимо: через цю територію проходили досить важливі шляхи, що були альтернативою морським шляхам і продовжували такими залишатись до Хрестових походів у ХІІІ ст. У своїй роботі Н. Павлов-Сильванський [5], аналізуючи відому торгівельну або городову теорію Соловйова, виникнення порядку Київського часу, робить висновок, що в VIII ст. великі міжнародні торгівельні шляхи з Півночі на Південь проходять по річній лінії водорозділу Дніпро – Волхов. Під впливом постійного торгівельного руху виникають великі торгівельні городища, пункти складування товарів для вивезення. В ІХ ст. несприятливі зовнішні обставини – постійні набіги печенігів, призводять до необхідності укріплення городищ та озброєння населення. Озброєне та укріплене новоутворення починає впливати на торгівельний округ, надаючи захист під час набігів за рахунок кращої організації та більш вузької спеціалізації тощо, перетворюючись на місто. У цьому випадку міста ламали вже агонізуючи племенні та родові союзи, висуваючи себе як політичний центр. Області – майбутні князівства – виникають не із племінних союзів безпосередньо, а з торгових округів, становлення яких відбулось на економічній основі і під впливом зовнішньої оборони.

Аналізуючи літописну спадщину, визначаємо торгівельні комунікації, що відігравали значну роль в історії Київської Русі. Це Волозький шлях через Хозарію до закаспійського регіону, Грецький – Дніпром до Криму і Царгорода, Залозний,

який спочатку також пролягав Дніпром, а потім відхилився від нього, на думку Грушевського – на південний схід до Дону, а на думку Н. Арістова він проходив Дністром у Наддунав'я; Солоний до солоних озер у Криму, а також сполучаючи Київ із Коломийськими соляними промислами у Галицькому князівстві. З літописів можемо зрозуміти, що хоча, на жаль, не надано географічних прив'язок до напрямку цих шляхів, але оповідається про них одночасно і немов пов'язується з половецьким степом, вживаючи стосовно них такі пояснення, як споконвічні та дідівські шляхи.

Отже, підсумовуючи питання транспортної безпеки для давньоруської держави, можемо зробити певні висновки. До першої половини XII ст. активно використовується транзитний потенціал, використання міжнародних транспортних комунікацій втягувало в міжнародні економічні та політичні відносини та дозволяло отримувати прибутки. Транспортні коридори активно облаштовувались та охоронялись, мали свою інфраструктуру і були пристосовані до довгих подорожей. Товари (як товари необхідно розглядати зібрану данину) не тільки, а вірніше не стільки, збувалась заїжджим купцям, а власними силами доставлялась до іноземних великих транспортних вузлів, реалізуючи концепцію “наші вантажі – нашим перевізникам”. У великих містах (транспортних вузлах) створювались умови для іноземних купців, надавались гарантії безпеки, що працювало на створення позитивного іміджу за кордоном, міста слугували своєрідними складськими центрами для накопичення товарів. Великий військовий потенціал дозволяв заключати торгівельні та митні договори на вигідних для Русі умовах. Але постійні феодальні війни, втрата Києвом свого політичного лідерства в регіоні та її погроми, під час яких знищувалось майно іноземних купців, призводило до погіршення іміджу та підвищення ризиків. Знищення Хозарського каганату несподівано оголило східні кордони і під тюркський контроль перейшли південні транспортні комунікації, позбавивши відчутних прибутків. У той час відбуваються значні геополітичні зміни, пов'язані з падінням Римської імперії, Хрестових походів. Захоплення хрестоносцями Константинополя, робить мореплавство в Середземному морі більш безпечним та перетворює торгівельні республіки Венецію та Геную на основних перевізників. Вони мають чисельний та порівняно добре оснащений торгівельний флот, стають чи не єдиними посередниками в торгівлі між країнами сходу та західної Європи. Відсутність єдиного правового простору (Галицько-Волинська Русь, Новгородська республіка, Владимиро-Суздальська Русь) також не сприяє залученню іноземних купців, перевізників, що послугувало однією з причин втрати важливих міжнародних транспортних комунікацій. Тому подальший їх розвиток відбувається як локальних, або місцевого значення.

Що ж стосується транспортних шляхів, то вони перемістились далі на водні магістралі, але вже не річкові, а морські, до Середземного моря. Саме так відбувся контакт країн Європи з Азією. Отримуючи неабиякі зиски від монопольної торгівлі, виступаючи посередниками у зносинах Європи та країн Леванту, торгівельні міста республіки Венеції та Генуї, конкуруючи між собою, робили все, аби не випустити на цей ринок перевезень інші держави. Застосовувались засоби боротьби від підписання договорів на суворо визначені квоти переміщення купців, товарів, транспортних засобів до безжального знищення торгівельного флоту держав конкурентів. Особливістю судноплавства тієї доби є те, що воно було здебільшого каботажним вздовж берега. Торгівельні республіки утверджували свою владу над транспортними артеріями, створюючи підвладні собі поселення у вузлових точках магістралей. Контроль за основними портами та наявність безлічі агентів впливу

вздовж всього маршруту транзиту дозволяли відчувати себе впевнено та диктувати умови. Всі товари, що переміщувались венеціанськими купцями, мали побувати в венеціанській гавані. Також перші спроби державного управління та забезпечення процесу перевезень також відносимо до діяльності венеціанського керівництва. Ще система торгівельних галер, побудованих державним коштом та переданих на умовах аукціону в річний найм, дозволяла на рівних конкурувати різним за статками та соціальним становищем купцям, зменшувала транспортні витрати, приголомшувала іноземних конкурентів. Пізніше ця система трансформувалась у лінію маршрутних галер, що сприяло розвитку конкуренції, прискоренню вантажообігу, збільшенню номенклатури та тоннажності перевезень. Водночас держава могла розпустити будь яке об'єднання, що було направлене на монополію вузької групи купців.

На той час у Європі не було сили, здатної протидіяти торгівельним республікам, вони інвестували великі гроші в економіку різних держав, підкуповували еліти, утримували велику армію агентів, та могли найняти майже будь-яку армію. Політичні інтриги та закулісні ігри також одна з визитівок їх зовнішньої політики. Убезпечивши себе в Європі та відчуваючи себе володарями на морі, торгівельна імперія не змогла вчасно розгледіти дуже небезпечного ворога в особі, яку вони вважали не морською, а більш державою, що тяжіє до суходолу – Турецьку імперію Османів.

Дійсно, Османська імперія була класичною державою суходолу, вона ніколи не заявляла про свої морські амбіції, проте проводила політику неблаганної та неквапливо незворушливо невідпорної експансії. Наслідком цієї політики стало підкорення та контроль Малої Азії, Сирії, Єгипту, майже всієї північної Африки та більшості Балканського півострову. Узяття Константинополя в 1453 р. довершило процес контролю над морськими шляхами. Поступово Константинополь “сходить зі сцени великого транзитного перевантажувального центру” і поступається своїм місцем Стамбулу, який закріпив за собою статус флагмана імперської торгівлі. Тож венеціанські та генуезькі купці вимушені шукати з ними компромісу, домовлялись. Надалі відбувались війни, облоги, понад два із половиною сторіччя військової конфронтації та виснаження обох сторін. Показово, що турки першими застосували метод, що згодом успішно використовували англійці, голландці та французи, які для боротьби проти держави використовувати формально недержавні мобільні військові формування, що мають деякі державні гарантії на заняття морським розбоєм, підриваючи економічну міць конкурента.

Стамбул фактично був створений адміністративними заходами на першому етапі розбудови, і надалі розвивався дуже стрімко, і вже адміністративно потрібно було обмежувати зростання його чисельності. Місто посіло панівне становище в регіоні, слугувало своєрідним реекспортним та транзитним центром, економічно пов'язавши різні регіони. Стамбул стає кінцевою зупинкою як для караванних шляхів, що було традиційною формою транспортної політики, так і для морських ліній. За деякими підрахунками у середині XVII сторіччя від шести до десяти караванів щороку прибували з Ірану, два – з Басри, і три – чотири – з Алеппо. Кожних три місяці відправлялись каравани до Ірану та Центральної Азії. Раз на рік у Стамбулі бував караван із Рагузи, щомісяця – з Польщі, раз на вісім днів – з Ізміра [6].

Розуміючи значення транспортних коридорів у формуванні загальної політики держави і враховуючи специфіку розвитку турецької держави, яка взяла

дуже мало від європейської моделі розвитку, а відбувався процес самоконсервації і введення в абсолют традицій та споконвічної, описаної та врегульованої шариатом моделі поведінки, саме великим впливом традицій пояснюється продовження перевезення великих партій товару за допомогою переміщень суходолом. Такий спосіб мав більшу вартість, даючи менші прибутки. Це також пояснює, чому, на протигагу Європейській моделі, не занепали інші торговельні міста Ефірне та Бурса, а навпаки, розвивались й стали найбільшими містами та комерційними центрами на Балканах та в Анатолії. В облаштуванні караванних та інших шляхів на суходолі Османська Імперія мала великі здобутки, що пояснюється державною програмою, волею шаха, що переймався розвитком транспортних магістралей та заселенням території, постійним розвитком інфраструктури міст та доріг. Те, що турки утримували свої дороги, як ніхто інший після занепаду Римської імперії, відзначало багато дослідників, зокрема Коснтантин Іречек (відомий чеський балканіст). Підтримуючи справний стан старих доріг, вони прокладали нові й нові.

Отже, ми побачили, як контроль над транспортними магістралями призводив до контролю над торгівлею та сприяв розвитку економіки. Держави, що не мали змоги на рівних конкурувати з основними транзитними державами, хочуть не рівної участі в керуванні цими шляхами, а власного контролю над ними, їх влаштовувало все, окрім того, що вони хотіли самостійно домінувати в регіоні, отримуючи надприбутки з експлуатації транзитних магістралей. Цікавою особливістю процесу розвитку транспортних комунікацій, на нашу думку, є те, що на момент Великих географічних відкриттів Європа була в ролі аутсайдера, бо й Азія (передусім Китай та Японія) вже мала досвід великих подорожей та колоніальний досвід. Транспортні засоби були приблизно на одному рівні, винаходи були розпорошені по світу, але Європа обирала новаторський шлях та шукала можливості, а інші хотіли лише спокою та стабільності.

Історія Великих географічних відкриттів доволі відома. Дозволимо собі звернути увагу лише на деякі її моменти. Контроль Турецької Порти над транспортними шляхами не влаштовує більшість країн Європи, відбуваються постійні спроби знайти інші незалежні шляхи. Потрібно зазначити, що ці спроби розпочались ще за панування Венеції та Генуї на морських транзитних шляхах. Але дозволити такі експедиції собі могли лише досить заможні структури, які збирались або навколо вінченосної особи, яка водночас була гарантом фінансового та інституційного забезпечення. У цьому випадку відкриття переслідували дві мети – відкриття нових, альтернативних шляхів до вже відомих торговельних центрів в Азії, а також відкриття нових земель, які можна було б експлуатувати або з ними торгувати. Першими досягли успіху Іспанія і Португалія, саме вони стали новими монополістами на транспортних шляхах, що живили економічне життя Європи. Вони навіть склали і затвердили Папою Римським Тордесіляцький договір у 1494 р., розділивши світ на дві частини, виключивши з цього розподілу всі інші країни. Португалія із самого початку тримала першість у цьому, але підозри та жага збагачення, впевненість, що інші країни за умовами договору пощастило більше, призводило до все нових експедицій та завоювань. Єдине, що об'єднувало їх, це бажання не допустити до транзитних шляхів інші держави. У 1580 р. Філіп II Іспанський, захопивши португальський трон, об'єднав обидві держави. Але несподівано транзитним центром стає не Лісабон, хоча це було б більш логічно, а Антверпен. А розвинена біржова система Нідерландів (сполучених провінцій), яка перебувала в залежності від Іспанії, задовольняла тогочасні вимоги та слугувала

розвитку економіки та державності як Іспанії, так і об'єднаних провінцій, хоча це викликало супротив держави домінанту.

Інші держави не полишали спроби знайти свої незалежні шляхи, або усунути, або хоча б трохи віддалити Іспанію та Португалію від таких привабливих транспортних коридорів. Держави не мали змоги відкрито протидіяти експансії цих держав, тому шукали інші шляхи. Це і традиційний морський розбій, в якому особливих успіхів досягли англійці, навіть уважали піратів національними героями, присвоюючи їм титули серів та баронетів. Держава розпочинала навіть видачу патентів на проведення розбою. Тоді це вже можна називати не піратство, а каперство. Держава в особі королеви підтримувала цей напрям діяльності, виступаючи одним із “акціонерів” цих „товариств з обмеженою відповідальністю”, передаючи старі військові кораблі, а потім, окрім частки до скарбниці, вимагала ще частку за користування державною власністю. На той час відмінність між купцем та морським розбійником визначити було досить складно, а в окремих випадках навіть було не зрозуміло, що є побічною діяльністю – торгівля чи грабунок. Майже всі статки Британії того часу склались і за рахунок розбійної діяльності. Спроби англійців знайти свій незалежний шлях через північ призвели до встановлення відносин з Московією 1553 р. та організації англо-московської торгівельної компанії.

Іншою країною, яка “не встигла до розподілу світу”, але мала велику потужність та бажання її розвивати, були Нідерланди, хоча і перебували під владою Іспанії, але робили все, щоб стати самостійними. Цікаво, що Іспанія з Португалією, маючи велику армію та надпотужний військовий флот, спромоглися створити і розгалужену транспортну систему на суходолі, нехай і з утилітарною метою, однак дієву та потужну. Призначення просте – набір нових рекрутів, постійне забезпечення харчами та боєприпасами діючих армій. Але Нідерланди прагнули незалежності, надто вони були економічно потужні, а релігія відрізнялась від іспанської. Вони стали дуже дієвими посередниками, які не переймалися із ким торгувати. Про їх хист говорить те, що вони стали посередниками в торгівлі між Китаєм та Японією (із 1638 р. Японія з європейців приймала тільки голландців) На початку голландської експансії вони ухилялись від зустрічей з іспанцями, обирали місця, де вони не встигли закріпитись, або які вважали малоперспективними. Значно пізніше загибелі “Нездоланої Армади” і створення у 1602 р., голландської Ост-Індійської компанії, приблизно після 1609 р. разом із уведенням посади генерал-губернатора факторій і торгівельних станцій, перейшла до політики вже не витиснення, а тотального знищення іспансько-португальської присутності. Зрозуміло, що англійці допомагали, як могли, на початку, а потім мали свої претензії на частину відвойованих можливостей, саме можливостей яким завдячували владою над торгівельними шляхами, більш досконаліми транспортними засобами, і промисловістю, що змогла їх створити, можливостями реалізовувати власну перевагу, ставши монополістом у наданні торгівельно-транспортних посередницьких послуг.

Але цю велику війну за міжнародні транспортні шляхи вони все ж таки програли Англії. Модель державного устрою Голландії була дуже гнучкою і самокерованою, бо не було інтересів держави, національних інтересів, а були інтереси купецтва і політика найбільшого сприяння та, можна сказати, святості приватного капіталу та його потреб.

Англія виграла за рахунок жорсткої монополізації влади (монархія, диктатура Кромвелля). Підпорядкованість власних інтересів інтересам держави, створення інститутів, що регулюють навіть міжнародні відносини – це ті частини, з яких складалась перемога Англії, а в деякому сенсі і перетворення її на Великобританію. Показово, англійці створили Ост-Індійську компанію 1600 р., біля їх берегів загинула “Нездолана Армада”, але вони значно відставали від голландців у завоюванні іспанно-португальської спадщини. Бути в ролі постійно наздоганяючих їх примушував і стан розвитку власної економіки, банківської системи, зовнішньоекономічної політики тощо. Основою конфлікту можемо вважати криваву бійню на острові Амбоїна, до того в англійців була ілюзія владнати все за загальною згодою з “партнерами”, з якими мали одну мету, схожу релігію та ворога. Не будемо розглядати цю складну систему загальних поступок і військових дій, “війни книжок” і особливих умов участі в морському промислі й видобутку олова, інвестицій в економіку та спекуляцію цінними паперами, гарантованими державою тощо, адже нас цікавить транспортний аспект цієї проблеми. Якщо раніше дискримінаційні умови встановлювались, як так звані традиції та особливості місцевого устрою, то Кромвелем вони були проведені через парламент і закріплені у формі навігаційного акту. Вони були видані в 1650 р., 1651 р. Відповідно до цих актів, будь-кому заборонялась торгівля з колоніями Англії, тобто встановлюється повна монополія Англії на торгівлю зі своїми колоніями, що підкріплювалось беззаперечною та абсолютною політичною владою метрополії над своїми колоніями. Відповідно до другого акту заборонялось ввозити до Англії, Ірландії та колоній, що належать Англії, будь яких товарів, виготовлених у Африці, Азії або Америці, окрім, як на кораблях, що належать Англії, і більшість екіпажу, на яких – також англійці. Товари, виготовлені в Європі, мають бути ввезені також або англійським судном із англійським екіпажем або транспортним засобом країни, з якої він походить. Товари морського промислу дозволяється ввозити – вивозити тільки англійськими судами. Переміщувати товари з одного порту в інший, якщо це англійський порт, дозволяється тільки англійським судам. Якщо додати, що традиційно Англія закуповувала в Голландії велику кількість солоної риби, а добувалась вона також у водах виключних економічних інтересів Англії – це також було предметом неодноразових суперечок. Розпочалась війна між країнами, здебільшого війна на морі. І перевага голландців у більш розвинутій мережі торговельного мореплавства стала слабкістю. Англійці почали контролювати стратегічні вузли транспортних магістралей у тих місцях, оминати які не було ніякої змоги. Це парализувало торгівлю й завдавало Нідерландам великих збитків. Перед англійцями виявився закритим лише шлях до Балтійського моря, що викликало занепокоєння, але не мало таких негативних результатів, як для Голландії.

Як бачимо, транспортні питання, особливості транспортної політики, протекціонізм супроводжували суспільство, слугували для його трансформації та розвитку. Перемагали в цих постійних змаганнях ті, хто зміг вчасно виявити загальні тенденції розвитку, скоординувати сили та різноманітні ресурси державного управління.

Подальший розвиток транспортної політики поступово трансформується у політику “транспортної безпеки” й накладає свій відбиток на подальший розвиток людського суспільства й інститутів державного управління.

Література

1. Горбулін В. П. Методологічні засади розробки стратегій національної безпеки України / В. П. Горбулін А. Б. Качинський // Стратегічна панорама [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 15—24.
2. Матвеев А. В. Развитие системы дорог в древности / А. В. Матвеев // Интеграция археологических и этнографических исследований [Текст] : сб. науч. труд. — Омск ; Ханты-Мансийск : [б. и.], 2002. — С. 58—62.
3. Каган М. С. Человеческая деятельность (опыт системного анализа) [Текст] / М. С. Каган. — М. : [б. и.], 1974. — С. 94—98.
4. Могилевский В. Д. Методология систем: вербальный подход [Текст] / В. Д. Могилевский ; Отд-ние экон. РАН ; науч.-ред. — М. : Экономика, 1999. — 251 с.
5. Павлов-Сильванский Н. П. Феодализм в России [Текст] / Н. П. Павлов-Сильванский. — М. : Наука, 1988. — 706 с.
6. Галіль Іналджик. Османська імперія Класична доба 1300 – 1600 [Текст] / Галіль Іналджик. — К. : Критика, 1998. — 286 с.

V. Kovalyov

THE HISTORY OF TRANSPORT SAFETY DEVELOPMENT AND FORMATION

The influence of transport on the formation of society is considered. The development from the simple ways (means of communication) to the formation of the transport space and the origin of the phenomenon “transport safety” is traced. The influence of public administration on transport space and the feedback are explored.

Key words: transport safety, public administration, administrative influence, history of public administration, theory of public administration, calls.

УДК 32.019.5:35:001.5

О. Лазарєва

ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ЗМІСТ НАУКОВОЇ ПРОБЛЕМИ

Здійснено системний аналіз праць провідних вітчизняних науковців у галузі державного управління та суміжних галузей наук, присвячених становленню публічної політики в Україні, та імплементації її засобів у державному управлінні. Виявлено перспективні напрями подальших досліджень у цій сфері.

Ключові слова: публічна політика, державне управління, громадянське суспільство, громадські організації, імплементація.

Суперечливість політичних та соціально-економічних реформ, що відбуваються за умов посттоталітарної трансформації України, формування нової соціальної структури супроводжується падінням рівня довіри населення до політичної влади. На сучасному етапі українське суспільство постало перед необхідністю вирішення низки проблем, які ускладнюють процес формування ефективної демократичної моделі. Серед них – політична пасивність громадян, низький рівень громадянської ініціативи, корумпованість органів державної влади та місцевого самоврядування. Відтак, вельми актуальним як з наукового, так і з практичного боків є питання утвердження, притаманних сучасній розвиненій демократії засобів публічної політики у процесах державного управління України.

Питання імплементації засобів публічної політики в державному управлінні стало предметом теоретико-методологічних досліджень вітчизняних науковців лише в останній період часу. Натомість актуальність та важливість цієї проблематики зростає відповідно до посилення демократичних тенденцій розвитку українського суспільства. Значний інтерес у цьому контексті викликають дослідження, предметом аналізу яких є вивчення не лише електоральних засобів демократичної легітимності, а й інших процедур, які передбачають залучення широкої системи громадських об'єднань до вироблення державної політики.

Результативність взаємодії населення й держави, а отже, й зростання легітимності влади, безпосередньо залежить від рівня інституалізації суспільно-політичної діяльності громадян. Відтак питання участі громадян у процесі вироблення політичних рішень зводиться до проблематики публічної політики, шляхи імплементації її засобів у суспільно-політичному житті.

Публічна політика – один із головних атрибутів демократичного суспільства, необхідна умова сталої демократії. Адже політика реалізується як через державні інститути публічної влади, так і через суспільство. Влада, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, намагається досягти ефективної мобілізації суспільства і, таким чином, змушена докладати зусилля для отримання зворотної реакції у формі суспільної підтримки у вирішенні проблеми.

Проблему становлення публічної політики, окремих її аспектів, досліджено у працях Е. Афоніна, С. Вирового, Н. Нанівської, В. Нікітіна, О. Оболенського, Г. Ситника, В. Трощинського, В. Тертички, С. Телешуна, І. Рейтеровича. В них, зокрема, висвітлено базові засади публічної політики та проаналізовано її вплив на

практичну складову державного управління. Питанню шляхів імплементації управлінських рішень присвячені наукові доробки О. Бабінової, В. Кампо, С. Конончук, Б. Кухти, П. Петровського, Ю. Якименка.

Окрім досліджень науковців, проблематика публічної політики, розробки засобів її імплементації у державному управлінні активно вивчається неурядовими дослідними організаціями. Так, досить вагомими здобутками останніх років у цій сфері є дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова (далі – УЦЕПД), Інституту місцевої демократії (далі – ІМД), Міжнародного центру перспективних досліджень (далі – МЦПД), Українського незалежного центру політичних досліджень (далі – УНЦПД) та інших.

Загалом потрібно зауважити, що окреслена проблема є міждисциплінарною – відповідні наукові розвідки здійснюють як представники політичної науки та наук з державного управління, так і суміжних із ними дисциплін – юридичних, соціологічних, історичних. Відтак, семантичне поле категорії “публічна політика” не обмежується лише політичною термінологією – застосування цього поняття поширюється на всю сферу соціальних відносин, охоплюючи широкий спектр соціальних інститутів та явищ.

Метою дослідження статті є системний аналіз наукових доробків в галузі державного управління та суміжних із нею дисциплін, предметом аналізу яких є публічна політика та шляхи імплементації її засобів у державному управлінні. Відповідно до мети, головним завданням дослідження, матеріали якого викладено в цій статті, визначено системний аналіз наукових праць, присвячених проблемам публічної політики з перспективою виявлення недосліджених її аспектів, зокрема у площині пошуку шляхів її імплементації у державному управлінні.

Аналізуючи стан дослідженості окресленої проблеми у вітчизняній науковій літературі, можна констатувати наступну тенденцію – це питання висвітлюється, здебільшого, в контексті досліджень, присвячених питанням електоральної поведінки, політичним технологіям та шляхам популяризації управлінських рішень у суспільному просторі. Натомість сам феномен публічної політики, механізм та особливості її виникнення як форми репрезентації влади у соціокультурній сфері практично недосліджений. На сьогодні у вітчизняній науці відсутні роботи, присвячені компаративному аналізу теорії та практики публічної політики та шляхів імплементації її засобів у суспільно-політичному вітчизняному суспільно-політичному житті та західноєвропейських країн.

Одним із перших вітчизняних науковців у галузі державного управління, який звернувся до аналізу окресленої проблематики можна вважати В. Тертичку [1 – 4]. У своїх численних публікаціях він вперше спробував проаналізувати базові принципи та термінологічні особливості публічної політики (*public policy*). Науковець наголошує на мультидисциплінарності, зорієнтованості на вирішення проблем і нормативності науки про суспільну політику, розподілі її на дві окремі сфери: дослідження та аналіз політики. Сам феномен публічної політики (*public policy*) вчений розглядає поліконцептуально – як галузь прикладних досліджень (дослідження політики – *policy study*), як сферу професійної діяльності (аналіз політики – *policy analysis*) та як навчальну дисципліну. Окрему увагу В. Тертичка приділяє дефінітивним властивостям досліджуваної проблеми, вказуючи, що за контекстом і змістовими особливостями для поняття *public policy* найбільш адекватним є визначення “державна політика”.

Суттєвим внеском у дослідження публічної політики у вітчизняній науці став науковий доробок О. Дем'янчука “Державна політика” та “публічна політика”: варіант перехідного періоду [5]. У роботі розглянуто відмінність між термінологією і суттю понять “державна політика” і “публічна політика”. Проаналізовано, якою мірою практика реалізації публічної політики в посткомуністичних країнах відповідає теоретичним вимогам і потребам суспільних трансформацій на шляху до демократії. У підсумку автор резюмує: порівняння теоретичної схеми ієрархії управління реалізацією політики зі звичною адміністративною структурою в посткомуністичних країнах свідчить, що брак участі громадських організацій суттєво обмежує ефективність політики при розробці плану дій, залученні необхідних ресурсів та оцінці результатів політики. В такому контексті, зазначає О. Дем'янчук, публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських структур тощо.

На прикладних аспектах дослідження публічної політики акцентує свою увагу С. Телешун [6, 7]. На сьогодні, на його думку, необхідно говорити про чергову стадію розвитку демократії, а саме – мультимедійне суспільство. Останнє є правовим демократичним суспільством, відкрите для обміну інформацією, де головним чинником є визнання, забезпечення та захист прав людини і громадянина. Публічна політика – це передусім легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики. Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава, використовує сучасні методи формування громадської думки. Водночас публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. Саме внаслідок такого діалогу відбувається легітимація влади.

Визначальну роль громадської думки як складової публічної політики, яка здатна впливати на суспільно-політичні процеси, обґрунтовано у роботі Я. Легези “Особливості взаємодії громадської думки та влади в Україні” [8]. У дослідженні, зокрема, виявлено особливості суспільно-політичного життя останніх десятиріч, якими є автономізація публічного політичного простору, тобто формування та зміцнення суто публічних форм взаємодії й боротьби між політичними суб'єктами, що призвело до появи нових форм публічної політичної активності. А саме йдеться про появу і посилення впливу особливого типу фахівця – експерта-політолога – професіонала в області політичної інтерпретації, типовим різновидом діяльності якого стало залучення до аргументації даних опитувань громадської думки. Виявлені та уточнені положення, що для України доби постсоціалістичних трансформацій властивим є посилення впливу масмедійних чинників на формування громадської думки разом із зменшенням публічної активності громадян та нерозвиненістю громадянського суспільства, яке будується на горизонтальних зв'язках громадської взаємодії. Розглядаються визначення, форми та функції засобів масової інформації (далі – ЗМІ), як важелів, за допомогою яких влада може формувати і змінювати громадську думку на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Вивченню середовища вироблення державної політики як сукупності впливів, які виникають та здійснюються під час політичного процесу та значною мірою обумовлюють специфіку формування інститутів публічної політики присвятив своє дослідження О. Антонова [9]. У роботі “Середовище вироблення державної політики (теоретико-методологічні аспекти) 2005 року” розкрито основні науково-теоретичні підходи до ідентифікації впливів під час взаємодії суб’єктів вироблення державної політики. Визначено функції та основні інструменти структурування впливів середовища. Розроблено дескриптивну модель середовища вироблення державної політики. Проаналізовано особливості застосування цієї моделі в країнах розвинутої демократії та в Україні.

Проблемам формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики у державному управлінні України в контексті переходу системи державного управління України до стандартів демократичного урядування та розробки публічної політики приділив увагу у своєму дисертаційному дослідженні Ю. Кальниш [10]. У роботі, зокрема, виявлено тенденції, перспективні напрями і шляхи розвитку недержавної політико-аналітичної спільноти в Україні, розкрито механізми налагодження взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування України з недержавними аналітичними структурами.

Досить активно досліджують окремі складові публічної політики науковці, праці яких присвячені різноманітним аспектам взаємодії громадськості та органів державної влади і місцевого самоврядування. Так, Н. Піроженко [11] у своїй роботі “Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій” представив цілісну концепцію комплексного механізму державного управління процесом становлення і розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій. Він також узагальнив вітчизняний і зарубіжний досвід партнерства органів публічної влади та їх політики щодо неурядових некомерційних організацій. Окрім того, досить виражено обґрунтував актуальні завдання щодо забезпечення дієвого впливу держави на процес соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій за умов розбудови демократичного урядування в Україні, розробив детальні практичні рекомендації щодо їх реалізації.

У роботі В. Купрія “Організації громадянського суспільства як суб’єкти вироблення державної політики” досліджено теоретико-методологічні засади демократизації процесу вироблення державної політики, роль організацій громадянського суспільства як суб’єктів цього процесу [12]. Здійснено аналіз теоретико-методологічних підходів до вивчення вироблення державної політики та місця в ньому організацій громадянського суспільства. Охарактеризовано основні ознаки, специфіку даних організацій як соціально-політичних інститутів, розкрито зміст і характер їх участі у процесі вироблення суспільної політики. Проаналізовано європейську практику залучення інституцій громадянського суспільства до ухвалення рішень та запропоновано підходи до демократизації процесу підготовки й ухвалення рішень органами державної влади в Україні у процесі вироблення суспільної політики.

Досить ґрунтовно розглянуто проблеми створення та функціонування неурядових організацій як суб’єктів формування державної політики у роботі О. Тинкован “Неурядові організації як суб’єкти вироблення державної політики” [13]. У праці, зокрема, розглянуто основні етапи та особливості процесу становлення та розвитку неурядових дослідних організацій як суб’єктів формування

державної політики у контексті історичного розвитку суспільства. З урахуванням досвіду західних країн встановлено, що впровадження практики залучення неурядових дослідних організацій до процесу формування державної політики в Україні є дієвим механізмом підвищення результативності державного управління. Проаналізовано основні проблеми створення потужної мережі неурядових дослідних організацій та їх залучення до формування державної політики, наведено рекомендації щодо подолання виявлених труднощів.

Натомість О. Бабінова у дисертаційному дослідженні “Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю” проаналізувала сучасний стан залучення громадськості до процесу прийняття рішень в Україні та в розвинених демократичних зарубіжних країнах [14]. У згаданій роботі визначено основні напрями та механізми підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Крім того, суттєву увагу приділено значенню демократії як необхідної умови забезпечення ефективної взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Досить цікавими у контексті досліджуваної проблематики є напрацювання низки аналітичних центрів. Так, активно позиціонує себе у цій галузі досліджень МЦПД. Зокрема, значний інтерес викликають публікації В. Нікітіна [15], в яких аналізується практичний зріз проблеми – публічну політику він розглядає як усталену для західноєвропейських демократій технологію, яка посилює легітимність процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. “В Україні сформована лише одна ланка демократичного циклу – політичні інститути, які забезпечують передачу влади – Конституція, вибори, політичні партії. Натомість інших важливих складових демократичної системи, а саме інститутів опосередкованої (повсякденної) демократії, які покликані гарантувати публічний контроль за владою та забезпечувати постійну взаємодію між державою та громадянами, не створено”, – зазначає експерт [16].

Привертають до себе увагу колективні праці з аналізу публічної політики. Серед них можна відзначити посібники “Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт”, “Публічна політика для громадських організацій [17]. Практичні рекомендації щодо робіт у сфері публічної політики” [18]. В них, зокрема, розглядається суть публічної політики як необхідної умови становлення громадянського суспільства, надано практичні рекомендації громадським організаціям щодо участі у суспільно-політичних процесах. Водночас, попри безумовну практичну значущість, наукова складова вище означених праць є досить слабкою.

Серед робіт, присвячених шляхам імплементації засобів публічної політики в державному управлінні можна виокремити науковий доробок П. Петровського [19]. У своїй статті “Методологічні аспекти впровадження державної політики” він дослідив процес імплементації державної політики через визначення його суб’єктів, концептуальних засад, типів, етапів й індикаторів упровадження. Натомість на тлі загальних питань імплементації управлінських рішень у суспільно-політичні процеси проблема засобів публічної політики практично не знайшла свого відображення у цьому дослідженні.

Окремі аспекти впровадження засобів публічної політики у суспільно-політичному житті висвітлено у названих доробках неурядових аналітичних центрів. Так, у колективному дослідженні “Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт” [20] представлено

практичні напрацювання МПЩД у сфері імплементації публічної політики. Втім, концептуального наукового супроводу ця проблематики у зазначених працях не отримала.

Здійснений аналіз дозволяє зробити певні висновки:

1. Проблеми, що виникли на шляху утвердження ефективної моделі державного управління, низька легітимність влади та процесу підготовки і прийняття управлінських рішень актуалізують потребу у теоретичному обґрунтуванні важливості запровадження засобів публічної політики у суспільно-політичний процес.

2. У вітчизняній державно-управлінській науці протягом останніх років ведуться дослідження у сфері публічної політики. За цього науковий аналіз цієї проблематики в Україні доповнений ґрунтовними напрацюваннями аналітичних центрів.

3. Водночас, серед усього масиву наукових доробків проблема імплементації засобів публічної політики в державному управлінні поки що не знайшла системного наукового висвітлення у вітчизняній науці, що свідчить про актуальність та наукову новизну окресленого автором предмету дослідження.

Література

1. Тертичка В. В. Суспільна політика як сфера наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/EJournals/DUTP/20062/txts/POLITICHNI%5C06tvvpdu.pdf>.

2. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Текст] / В. Тертичка. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2002. — 750 с.

3. Тертичка В. Політична наука й аналіз політики: парадигма взаємовідносин / В. Тертичка // Вісник УАДУ [Текст]. — 2002. — № 2. — С. 273—282.

4. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політичний менеджмент [Текст]. — 2004. — № 6 (9). — С. 3—22.

5. Дем’янчук О. П. “Державна політика” та “публічна політика”: варіант перехідного періоду / О. П. Дем’янчук // Наукові записки [Текст] / Національний університет “Києво-Могилянська академія”. — К. : [б. в.], 2000. — Т. 18: Політичні науки. — С. 31—36.

6. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. Телешун // Політичний менеджмент [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 35—45.

7. Телешун С. О. Політики зламали “ліфт” / С. О. Телешун // День [Текст]. — 2007. — № 109. — 7 лип.

8. Легеза Я. О. Особливості взаємодії громадської думки та влади в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук. 23.00.03 / Легеза Я. О. ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. — К. : [б. в.], 2008. — 19 с.

9. Антонова О. В. Середовище вироблення державної політики (теоретико-методологічні аспекти) 2005 року [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. В. Антонова ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. — 20 с.

10. Кальниш Ю. Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з

держ. упр. 25.00.01 / Ю. Г. Кальниш ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К. : [б. в.], 2007. — 36 с.

11. Піроженко Н. В. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій [Текст] : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Піроженко Н. В. ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентіві України. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. — 225 с.

12. Купрій В. О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / Купрій В. О. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К. : НАДУ, 2007. — 20 с.

13. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / О. В. Тинкован ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 20 с.

14. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / О. О. Бабінова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К. : НАДУ, 2006. — 21 с.

15. Никитин В. А. Проблемы становления публичной политики в Украине / В. А. Никитин // Публичная политика-2006 [Текст] : сб. ст. / под ред. А. Ю. Сунгурова. — СПб. : Норма, 2006. — 32 с.

16. Там же. — 32 с.

17. Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт [Текст] / В. М. Гнат, О. В. Гуменюк, В. Т. Нанівська [та ін.] ; за ред. В. Т. Нанівської. — К. : Оптима, 2004. — 208 с.

18. Публічна політика для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо робіт у сфері публічної політики [Текст] / В. А. Нікітін ; за ред. В. Т. Нанівської. — К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007. — С. 25.

19. Петровський М. П. Методологічні аспекти впровадження державної політики [Електронний ресурс] / М. П. Петровський. — Режим доступу : www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07ppmvdv.htm.

20. Засади публічної політики для громадських організацій... — 208 с.

O. Lazaryeva

MEANS OF PUBLIC POLICY IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE CONTENT OF SCIENTIFIC PROBLEM

The system analysis of the works of leading national scientists in the field of public administration and related branches of science devoted to the public policy in Ukraine and its implementation in public administration is carried out. Perspective directions of further research in this sphere are revealed.

Key words: public policy, public administration, civil society, non-governmental organizations, implementation.

УДК 351.851:378.11

І. Медведєв

СИСТЕМОЛОГІЯ ІДЕЇ УНІВЕРСИТЕТУ З ПОЗИЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянено проблеми системології ідеї університету з позиції державного управління. Зроблено порівняння системології ідеї університету із системологією ідеї освітніх систем. Запропоновано шляхи реалізації ідеї університету як інструмента впровадження державної освітньої політики.

Ключові слова: ідея університету, системологія, типологія ідеї університету, закони і принципи реалізації ідеї університету, системна епістемологія, державна освітня політика.

Університет як і будь-який суб'єкт державного управління, що є суспільною інституцією, має низку потреб та інтересів, які частково визначають і його ідею або місію. Розвиток ідеї або ж системи ідей починається з виявлення суттєвих суперечностей та визначення способів їх вирішення (локалізації, диференціації). При здійсненні дослідження ідеї університету, дослідники звертають увагу на те, що ця ідея в ряді країн і освітніх систем є складовою або державної освітньої політики, або державної ідеї (ідеї державотворення).

Університет в Україні завжди визначав або створював передумови визначення напрямків реформування як держави, так і суспільства загалом.

Ідея університету є складовою національної ідеї, як один із її компонентів. Роль і значення університету у державі визначається зусиллями педагогів, державних службовців, широких верств населення, спрямованими на ефективність реалізації державної політики в усіх її проявах, і здатності забезпечувати реалізацію цієї політики. В розумінні внутрішньої суперечливості інтересів реалізації ідеї університету суттєвим є не тільки дослідження співвідношення її з ідеєю держави в умовах сьогодення, але й важливість цього процесу для формування і використання інтелектуального, наукового, культурного потенціалу цієї інституції з позицій державотворення.

Мета статті полягає у визначенні напрямків системології ідеї університету з позиції державного управління.

В своїх працях В. Кремінь [1], В. Корженко [2], С. Майборода [3], зазначають, що на початку XXI століття університет стає провідною інституцією розвитку держави з позицій науки, освітніх технологій, методики та ідеології. Внаслідок цього, зростає вплив університету на державу, суттєво підвищується його значення як інституції в громадянському суспільстві, принципово змінюється його роль як виховного, освітнього, дослідницького комплексу.

Всі процеси, що пов'язані з теорією систем не можуть бути до кінця досягнуті без системогенетики. Термін “системо генетика” був вперше введений та використаний Ю. Аміровим у 1978 р. Системогенетика є синтезом генетичних концепцій різних галузей знань і може бути розглянута як частина системології, що існує для розкриття дій системи законів наслідування і відповідно оновлення у “світі систем”.

Системогенетика розглядає наступність зв'язків, систематизацію й стійкість системоутворюючих рис. Особливе значення у генезі соціогенетики належить системному напрямку генетичного підходу. Системогенеза – процес наслідування та еволюції систем та системоутворення (формування систем як цілого).

Системний підхід, стосовно системи “Університет”, дозволяє помітити, що кожний системний рівень, який виділений з системної вертикалі, слугує основою для розвитку (еволюції) функціонування систем відповідного рівня. Суспільний інтелект є одним із провідних механізмів соціогенетики, роль якого зростає по мірі дії закону зростання ідеальної детермінації в історії. Суспільний інтелект, на думку А. Субетто, це сукупний інтелект (“загальний інтелект”, за термінологією К. Маркса) суспільства, який трактується як соціокультурні форми синтезу суспільної свідомості та знання, інститутів, науки, культури та освіти, різноманітних структур групового інтелекту різних суспільних формацій відповідно до діючого механізму соціальної, економічної, національно-етнічної диференціації, при тому що він повинен реалізовуватися через свої сукупно-інтелектуальні функції управління процесу створення майбутнього стану – прогнозування, планування, проектування, програмування, стандартизації, формування доктрин ідеалів, ідей тощо [4].

Але у працях вищезгаданих авторів проблема системології ідеї університету не розглядалася. Отож, на сьогодні із позиції теорії державного управління залишаються невирішеними питання:

- визначення самого терміна системології ідеї університету;
- окреслення напрямків освітньої генетики (синтезу освітніх систем) із позиції державно-управлінських підходів. Ідея традиційно розглядається як ідея суспільна, колективна, особистісна, тобто без достатньої диференціації. Перебудова національних університетів по суті базується на створенні принципово нової ідеї взаємодії інтересів університету, держави, суспільства, народу, кожного конкретного громадянина. Отож, виникають питання: які особливі ідеї повинні стати формами прояву ідеї спільної, що за своєю чергою, повинна відповідати ідеям забезпечення реалізації інтересів, місії, стратегічних планів окремо взятого університету? Роль ідеї університету в системі національної ідеї є надзвичайно багатогранною. Передусім потрібно зазначити, що створення і реалізація *ідеї національного університету має колективне спрямування.*

Необхідно враховувати, що *ідея кожного окремого університету буде пов'язана із його місією, функціонуванням.* Але реалізація місії та функціонування не можуть бути виправданими забезпеченням діяльності колективів університетів та конкретних особистостей в межах забезпечення діяльності інституцій. Процес суміщення ідей є можливим при умові визначення глобальної ідеї, глобальної місії, глобальної мети. Системний підхід дозволяє розглянути університет як відносно відчужену систему, ідея якої складається з комплексу ідей, де однією з складових є вища освіта. Реалізація глобальної ідеї в межах системи національних університетів здійснюється через самостійні ідеї конкретних університетів. У цьому контексті необхідно підкреслити, що зміни, які відбуваються в Україні, дали змогу університетам не тільки самостійно визначати свою структуру, а й самостійно формувати ідею. За цього ступінь стійкості, сталості ідей університету можна розглядати в якості одного із критеріїв його сформованості й сталості.

Ідея університету в українському суспільстві пов'язана не тільки із численністю впливів на її формування об'єктів соціально-культурного середовища, але й неоднозначністю поведінки структури цього суспільства. Ця обставина

зумовлює виділення основних елементів структури суспільства, що здатні впливати на ідею університету.

Університети в Україні пройшли досить довгий еволюційний шлях розвитку, що дозволяє розглянути ідею університету з позиції систем та системогенетики.

Звернення безпосередньо до системологічних засад ідеї університету базується на системологічних засадах освітніх систем, що описуються у працях В. Фон Гумбольдта, Дж. Ньюмена, К. Яспенсера, Х. Ортеги-і-Гассета, М. Вебера, А. Флекснера, Р. Хатчинса, К. Керра, Е. Дюркгейма [5].

Отож, систематизуємо основні сформульовані вищезгаданими вченими системні характеристики та основні положення, що випливають з базових положень ідеї освітніх систем. Зазначимо деякі з них:

1. Ідея народної або суспільної освіти є однією з провідних складових ідеї цивілізаційного життєзабезпечення.

2. Перехід до епохи закону випереджаючого розвитку якості людини, якості суспільної освіти, якості суспільного розвитку і суспільного інтелекту, що пов'язаний із змінами ідеї інституту освіти.

3. Системність ідеї народної та суспільної освіти не може бути визначеною без взаємозв'язку і взаємозалежності їх із системністю суспільства та економіки. В цьому випадку діє закон адекватної системності, в який входить як його частина закон різноманіття.

4. Структура системології ідеї освітніх систем, що представлена на рис. 1, формується під впливом нових парадигм науки, культури, освіти – системній, класифікаційній, циклічній, квалітативній.

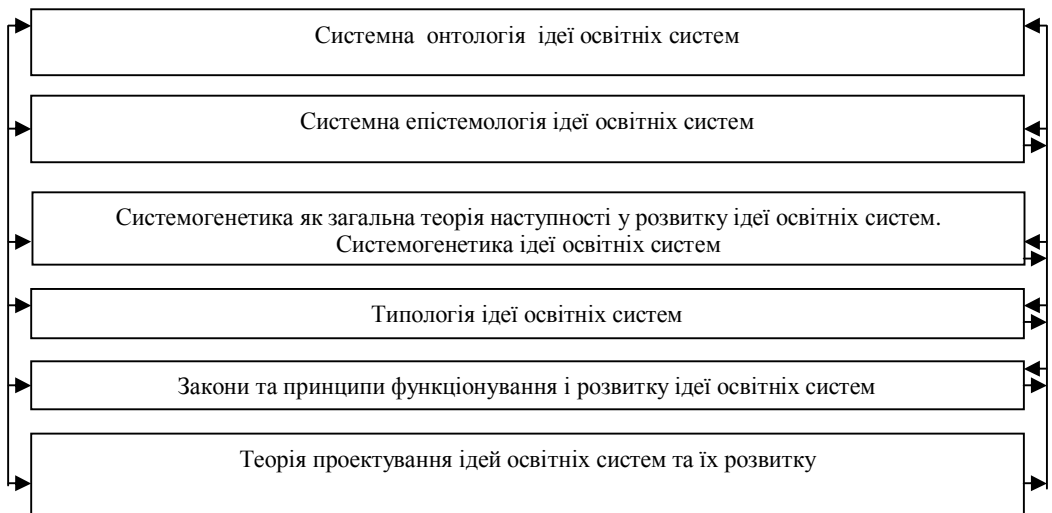


Рис. 1. Структура системології ідеї освітніх систем

Структура системології ідеї освітніх систем містить:

1. Системну антологію ідеї освітніх систем, у якій розкривається особливості системного “світу” освіти.

2. Системну епістемологію ідеї освітніх систем, в якій розкриваються особливості та закономірності пізнання ідей національних освітніх систем.

3. Системогенетику ідеї освітніх систем, в якій досліджуються та інтерпретується закони дослідження та циклічності у галузі теорії та історії державного управління в галузі освіти.

4. Типологію ідеї освітніх систем, в якій розкривається класифікація й основні типи ідеї освітніх систем, класифікаційні підходи до упорядкування номенклатури дефініцій.

5. Закони та принципи реалізації ідеї освітніх систем.

6. Теорію моделювання ідеї освітніх систем.

Вказані елементи не вичерпують всього різноманіття спрямованості в сфері системології, таких як інноватика, теорія експериментів і реформ при реалізації ідеї формування освітніх систем, які, по-перше, мають самостійне значення; по-друге, дають можливість краще усвідомити вищезгадані елементи ідеї освітніх систем.

Проблему реалізації ідеї університету можна розглядати з позиції системології. За цього системологія ідеї університету буде виглядати як елемент системології ідеї освіти, так і безпосередньо системологією ідеї конкретного навчального закладу. Отож ми пропонуємо ввести в науковий обіг та до використання категорію “Системологія ідеї університету”. Під “системологією ідеї університету” ми розуміємо причини, фактори й закономірності виникнення латентних смислів ідеї університету.

Ідея університету будь-якого рівня розвитку та масштабів належить до категорії складних абстрактних явищ. Складність є релятивною категорією, в якій множина так званих системних параметрів, таких як стабільність, циклічність тощо, визначають багатомірний простір складних систем. Розглядаючи системологію ідеї університету, можна помітити, що до цієї категорії можуть бути застосовані принципи *необхідності* та *достатності*. Іншими словами, для забезпечення реалізації ідеї університету потрібна наявність певних умов, що повинні здійснювати відповідний вплив на локалізацію руйнації його існування.

Розглянемо це на прикладі добре відомих складових реалізації ідеї університету, що визнані класичними. Так, наприклад, для забезпечення реалізації ідеї у XX ст., як мінімум повинні були витримані наступні умови: навчальна ідея, ідея розвитку наукових досліджень, виховна ідея, ідея кадрового і матеріально-технічного забезпечення тощо.

Ідею університету можна розглядати як систему реалізації ідей суб'єктів у їх взаємозв'язку та взаємозалежності, що знаходяться в постійному русі та зміні (розвиток – регрес), оскільки фактори впливу на реалізацію ідеї університету постійно змінюються. Відповідно до цього змінюються й соціально-культурні відносини що впливають на університет із боку зовнішнього середовища. Вплив, що виникає, може мати, наприклад, циклічність (повторюваність) і повторюватися по мірі того, як буде змінюватися параметр (принцип) ідеї університету, що досягає своєї критичної маси, і є для відносин університету і зовнішнього середовища визначальним. Такими параметрами можуть бути: *ідеї академічної науки в країні, потреба в реалізації ідеї національного університету в конкретному суспільстві, країні* тощо.

У системології ідеї університету вважається доцільним виділяти наступні напрямки:

1. Перший напрямок – системологія ідеї знання, у якій з урахуванням макро та мікроорганізації процесу освіти розкриваються системні закономірності організації

знання та їх еволюція в різних вимірах (рівень країни, міжнародний рівень, глобальний рівень).

До нових тенденцій в еволюції єдиного корпусу ідей знання відносяться:

– системологізація ідей знання, формування системології як проблемно-орієнтованого наукового політеоретичного комплексу ідей, що розкривають єдині методологічні засади функціонування університетів як систем, їх закономірності;

– формування нового класифікаційного фундаменту в реалізації ідей університету;

– квалітавізація ідей знання;

– глобалізація або ж локалізація ідей знання.

2. Другий напрямок – системологія ідей культури, у якій розглядаються закономірності розвитку ідей культури як напрямку роботи університету, що впливає на забезпечення механізму розвитку держави.

3. Третій напрямок – системологія педагогічних ідей в університетському середовищі, в якій розкриваються системні закономірності розвитку і функціонування теоретичних поглядів педагогів (науковців та практиків) у контексті розвитку педагогічної думки загалом.

4. Четвертий напрямок – безпосередньо системологія ідей університету в вузькому розумінні. У ньому розкривається системні закономірності й принципи розвитку ідей університету, що містило б у собі ідей університетів різних країн, геополітичних регіонів або ж планетарний рівень.

Системологія ідей університету може бути розглянута в межах системології освіти, враховуючи те, що вищезгадані напрямки а цьому випадку будуть мати місце. Стосовно системології ідей університету можна виокремити такі можливі напрямки:

1. Системологія ідей управління, в якій розглядаються особливості її системного розвитку загалом.

2. Системологія ідей університету з позиції культури, ділової та корпоративної етики в якій розглядаються закономірності розвитку ідей з позиції університету як системи внутрішніх відносин, що забезпечує виконання функцій механізму забезпечення розвитку суспільства як системи.

3. Системологія ідей розвитку управлінських процесів університетом, у якій розкриваються системні закономірності розвитку і функціонування ідей системи управління кожним окремо взятим навчальним закладом.

4. Системологія ідей університету, що розкриває особливості етапів прояву її “глобальних векторів”.

Відповідно до того, що системологія ідей університету не може бути повністю ізольованою від системології ідей освітніх систем, то її структура може бути представлена на рис. 2.

Системологію ідей університету, порівняно із системологією університету, можна розглядати з позиції системної онтології, яка розкриває картину ідей кожного університету або його структурного підрозділу. В цій його якості ідея університету виглядає як невід’ємна і важлива частина системології освіти.

Зрозуміти “університет” як систему означає передусім досягнути його внутрішню та зовнішню систему управління.

Синтетична революція в розвитку людської цивілізації підсилює роль суспільного виробництва людини через систему освіти і стрімко зростаючої якості

освітніх систем, їх системного змісту. Таке виробництво стає можливим лише за умов забезпечення реалізації ідеї кожної з складових будь якої системи.

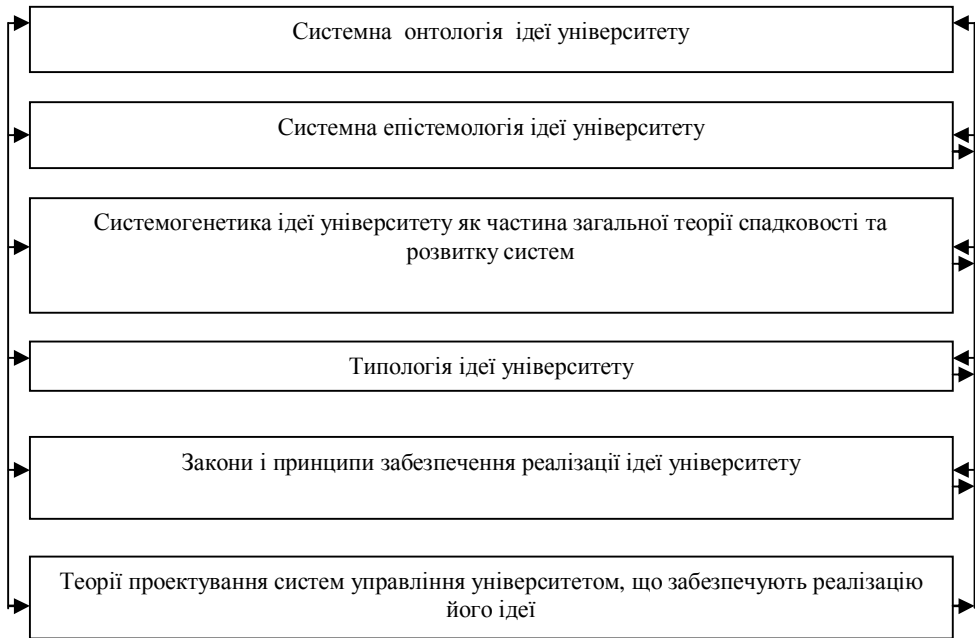


Рис. 2. Структура системології ідеї університету

Зовнішнє системне оточення університету дозволяє досягнути механізми, через які університет реалізує свої функціональні стратегії. З огляду системної онтології, виділимо такі принципи:

- ієрархічність самих функцій управління, зокрема функцій, що можна віднести до забезпечення реалізації ідеї університету;
- розподіл у межах ієрархічного підходу загальних спеціалізованих функцій із забезпечення реалізації ідеї університету;
- розрізнення функцій управління, спрямованих на забезпечення реалізації ідеї університету та етапів здійснення життєвого циклу об'єктів управління в межах університету, тобто формування і розвитку стратегій із забезпечення реалізації ідеї;
- значне урізноманітнення функцій та виділення основних, тобто таких, у зовнішньому середовищі яких відбувається агрегація спеціалізованих функцій (принцип певною мірою є наслідком дії закону різноманітності);
- детермінації складу основних функцій за рівнями управління;
- відповідність різноманіття функцій управління, спрямованих на забезпечення реалізації ідеї університету як об'єкта управління. (Принцип потребує, щоб рівень диференційованості функцій управління відповідав складності об'єкта управління).

Функціональна структура системи управління університетом є системою відносин між основними його функціями. Інтелектуально-інноваційна революція як частина “синтетичної революції” якісно змінює парадигму управління освітніми системами, й університетом зокрема.

Якість управління освітніми системами і університетами як однією з форм таких систем перебуває в умовах зростання динаміки науково-технічного прогресу та ринкової кон'юнктури і все більше залежить від якості інноваційних процесів за всіма типами структур та їх взаємозв'язків.

Ідея університету пов'язана із полісистемністю та циклічністю освітніх систем. Одним із синтетичних законів є закон нерівномірності реалізації циклічних закономірностей у системі. Підсистемам університету властива нерівномірність розвитку як цілого у часі. Формуються “цикли, спрямовані на різноманіття” – хвилі гармонізації та дисгармонізації, синхронізації та десинхронізації “різноманіття цілого” і в процесі його розвитку в динамічному середовищі. Це проявляється в нерівномірності розвитку структури предметів, що викладаються, різноманітті напрямків і тем занять, у яких відображається нерівномірність розвитку науки і техніки; а також нерівномірності циклів оновлення змісту в дисциплінах, що викладаються (відбувається прискорення інноваційних процесів у предметах дисциплін, що відображають техніку та технологію). Відносно забезпечення реалізації ідеї університету відбувається також багато таких подій, що суттєво впливають на формування стратегій. Так, наприклад, нерівномірність науково-технічного розвитку відображається, як правило, у предметному різноманітті освітніх систем, що своєю чергою народжує нерівномірність різноманіття кафедр, дисциплін, що ними викладаються, а також науковим інтелектуальним потенціалом тощо. Університет, що діє в умовах державної політики в галузі освіти, буде реагувати на всі зміни в соціально-економічному, соціально-політичному, соціально-культурному середовищі. В цих умовах ідея системи безперервної освіти (на вершині якої знаходиться університет) стає частиною структури ідеї освітніх систем (важливою компонентою ідеї існування і розвитку суспільства).

У межах системології ідеї університету, епістемологія є таким її напрямком, що є орієнтованим на дослідження методологічних проблем у галузі теорії та історії державного управління, спрямованих на забезпечення реалізації ідеї університету, а також на дослідження таких питань, як методи врахування циклічності розвитку держави, теорія рефлексії освітніх систем.

У структурі епістемології реалізації ідеї університету можна виділити:

- 1) теорію експерименту в галузі державного управління;
- 2) управлінську інноватику;
- 3) фактор циклічності розвитку держави;
- 4) класифікаційні методи дослідження системи управління університетом;
- 5) теорію суспільного інтелекту та теорію фундаментальних суперечностей.

Зупинимося на деяких із них. Теорія експерименту в галузі теорії і історії державного управління є одним із ключових методологічних моментів, що визначають особливості епістемології (як теорії пізнання) системи управління. Експеримент у галузі державного управління можна віднести до класу соціальних експериментів, що супроводжується реорганізацією, управлінської структури. Експеримент можна характеризувати як дію спрямовану на створення, організацію, що здійснюється з метою отримання необхідної або ж достатньої інформації у запрограмованому співвідношенні.

Об'єктом експерименту може слугувати будь-яка система або процес. Експеримент може бути ідеальним (абстрактним) або ж реальним. Введемо три функції експерименту стосовно реалізації ідеї університету:

- експериментальна орієнтації ідеї університету;

- експериментальне програмування ідеї університету;
- експериментальна діагностика загроз реалізації ідеї університету та їх профілактика.

Управлінська інноватика синтезує у собі не тільки новації в контексті виробництва освітніх послуг, але й економічні, соціальні, культурні процеси в університеті. Інноваційна сприйнятливість університету повинна полягати в його здатності до будь-яких ефективних нововведень. Інноваційна сприйнятливість, залежно від функцій університету, може поділятися на різні види (науково-технічний, економічний, інформаційний, виховний, культурний, культурно-просвітницький тощо). Інноваційна сприйнятливість університету є комплексним поняттям, за допомогою якого розкривається інноваційна полісистемність ідеї університету.

Висновки

Університет є основним інститутом, що разом із соціальним інститутом родини відтворює якості суспільного інтелекту, культури, знання і їх важливіших компонентів – якості науки та культури. Функція передачі і розвитку належить саме університетам. Таким чином, зростає роль університету в освітньому наслідуванні та соціогенетиці цих процесів. Університет як система завжди несе в собі елементи розвитку минулого. За цього, його зміст змінюється поступово й еволюційний процес його розвитку є повільним. Із цих причин ми визначаємо сутність розвитку ідеї університету як еволюційну.

Освітня генетика включає в себе два головних напрямки:

1. Розкриття функцій освіти як соціогенетичного механізму стосовно всієї структури соціальної генетики.
2. Розкриття особливостей дії системогенетичних законів в контексті безпосередньо освітньої генетики – теорії, дослідження наслідкових зв'язків в еволюції університету і всієї освіти як соціального інституту.

Стан університету передусім залежить і визначається на рівні держави. Так само й ідея університету може формуватися під впливом держави. Ідеї університету еволюційно змінюються. Разом із еволюцією розвитку держави.

Введення категорії “Системологія ідеї університету” дозволить: отримати системне уявлення про реалізацію ідеї університету в співвідношенні із суспільним розвитком; сформулювати стратегію університету так, щоб своєчасно протидіяти загрозам руйнування ідеї університету, забезпечити найбільшу ефективність у прийнятті державно-управлінських рішень у питаннях стратегії, тактики освітньої політики, що реалізується державою.

Література

1. Кремінь В. Освіта в Україні / В. Кремінь // Освіта України [Текст]. — 2001. — 12 жовт. — № 47. — С. 4—6.
2. Корженко В. В. Філософія виховання: зміна орієнтацій [Текст] : [монографія] / В. В. Корженко. — К. : Вид-во УАДУ, 1998. — 164 с.
3. Майборода С. В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції тенденції розвитку [Текст] / С. В. Майборода. — К. : Вид-во УАДУ, 2003. — 308 с.
4. Субетто А. И. Проблемы фундаментализации источников содержания высшего образования: грани государственной политики [Текст] / А. И. Субетто. —

Кострома : КГПУ ; М. : Издательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1996. — 332 с.

5. Ідея університету [Текст] : антологія / упоряд. : М. Зубрицька, Н. Балалик, З. Рибчинська ; відп. ред. М. Зубрицька. — Львів : Літопис, 2002. — 304 с. : іл.

I. Medvedyev

SYSTEMATIZATION OF THE UNIVERSITY IDEA FROM THE POSITION OF PUBLIC ADMINISTRATION

The problems of the systematization of the university idea from the position of public administration are considered. The comparison between the systematization of the university idea and systematization of the idea of educational systems is made. The ways of the university idea implementation as a tool of state educational policy implementation are suggested.

Key words: idea of university, systematization, typology of university idea, laws and principles of university idea realisation, system epistemology, state educational policy.

УДК 351.777:614.7:352/354

О. Олефіренко

СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено основні закономірності розвитку системи “суспільство – природа”. Обґрунтовано необхідність формування соціально-екологічних механізмів реалізації екологічної політики.

Ключові слова: соціально-екологічна політика, система “суспільство – природа”, механізми реалізації екологічної політики, екологізація, екологічна криза.

На сьогодні людство досягло такого рівня потужності свого розвитку, коли неминучість загрози глобальної екологічної катастрофи порушує питання про заміну пануючих у суспільстві принципів організації людської діяльності на нові, що базуються на наукових підходах при аналізі функціонування складної системи “природа – суспільство”.

Сучасна глобальна екологічна криза викликає стурбованість майбутнім людської цивілізації, існуванням життя на планеті. Проблема майбутнього у взаємовідносинах суспільства та природи, пошуки відповіді на питання про те, чи зможе людство подолати загрозу глобальної екологічної катастрофи обумовлює посилення значення соціально-екологічної складової у соціальному розвитку. Пошук стратегії у взаємовідносинах соціуму з оточуючим природним середовищем все тісніше переплітається з проблемами політики та економіки, вибору соціальних пріоритетів. У світі склалася соціально-економічна система, яка спричиняє виникнення і загострення соціально-економічних та екологічних проблем, різних за рівнем, масштабами і сутністю.

Погіршення глобальної екологічної ситуації обумовлене тим, що населення світу постійно зростає, прискорюється стратифікація розвинених країн. Водночас високі темпи економічного зростання мало позначаються на рівні добробуту основної частини населення, яке проживає у країнах, що розвиваються. Разом зі зростанням виробництва і споживання сировини збільшується антропогенне забруднення біосфери. Відбувається опустелювання земель і потепління клімату, зменшується озоновий шар атмосфери, біорізноманіття, родючість ґрунтів, ліси. Багато вчених і фахівців оцінюють цю ситуацію як соціально-екологічну кризу, що охопила планету.

Перспективи вирішення всіх екологічних проблем визначатимуться переважно рівнем усвідомлення їх актуальності науково-технічною елітою, політиками та тими державними інститутами, які формують і здійснюють екологічну політику. При виборі аргументів щодо необхідності її активізації провідну роль повинні відігравати соціальні мотиви. На сьогодні актуальною є проблема наукового обґрунтування процесів формування соціально-екологічних механізмів реалізації екологічної політики.

Вивчення причин виникнення та розробки механізмів запобігання сучасній глобальній екологічній кризі вимагає ґрунтовного аналізу основних закономірностей розвитку системи “суспільство – природа”. Одним із найважливіших вихідних

пунктів для теоретичного вирішення цієї проблеми є визнання нерозривної єдності суспільства та природи. За останні роки нагромаджено чимало методологічного і теоретичного потенціалу щодо розуміння взаємин людини і природи, процесів історії та еволюції. Соціально-екологічні аспекти формування та реалізації екологічної політики висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених, зокрема І. Синякевича, В. Кравціва, О. Салтовського, Н. Реймерса, Л. Хенса, Л. Мельника.

Метою роботи є аналіз основних підходів щодо формування механізмів реалізації екологічної політики, що забезпечують вирішення як екологічних, так і соціальних проблем соціального розвитку.

Серед багатьох мотивів, які обумовлюють необхідність активізації екологічної політики в Україні, серед пріоритетних потрібно назвати соціальні фактори, оскільки головною метою регіональної екологічної політики є забезпечення стабільного соціального розвитку. Стратегічною метою екологічної політики є забезпечення екологічної безпеки.

Екологічна політика буде ефективною тоді, коли, по-перше, на кожному конкретний момент враховуватиме думку населення щодо пріоритетності вирішення екологічних проблем у спектрі інших проблем його життєдіяльності, а, по-друге, буде сприяти підвищенню екологічної свідомості громадян. Ефективність екологічної політики у великою мірою залежить від екологічної культури населення, специфіки екологічної свідомості і стереотипів поведінки. Тому екологічну політику можна визначити як соціальну діяльність, спрямовану на забезпечення економічних, соціальних і культурних умов, необхідних для гармонійного буття, збереження і відтворення навколишнього середовища [1]. Екологічна політика є системою заходів, спрямованих на регуляцію взаємодії суспільства і природи із метою збереження природного середовища [2].

Важливим аспектом формування екологічної політики є система екологічного права, яка базується на Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”, прийнятому 25 червня 1991 р., який є комплексним, базовим, системоутворюючим законом у сфері екологічного законодавства України [3]. Саме на цьому законі ґрунтується сучасна система екологічного законодавства України. Він містить головні принципи положення в галузі використання і охорони природних об’єктів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини та навколишнього природного середовища загалом, є засадничим у формуванні різних екологічних програм та напрямків розвитку суспільства на перспективу.

Сучасні перспективи формування української екополітики визначаються “Основними напрямками державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” (прийняті Верховною Радою України 5 березня 1998 р.) [4]. Саме у них у сконцентрованій формі зосереджено основні положення національної екологічної політики нашої держави з урахуванням того, що екополітика передбачає проведення заходів, спрямованих на досягнення гармонійності та оптимальності взаємовідносин в системі “суспільство – природа”.

О. Салтовський пропонує розглядати екополітику як соціально-екологічну політику. На його думку, соціально-екологічна політика – це сукупність науково обґрунтованих принципів охорони та формування оточуючого природного середовища, що базуються на весторонньому врахуванні законів його розвитку, і що передбачає оптимальну структуру виробничих сил, темпи, пропорції розвитку

яких забезпечують відтворення природного середовища та гарантують суспільству економічне процвітання та благополуччя. Вона є тим засобом, який повинен сконцентрувати зусилля суспільства у напрямку оптимізації його природоперетворюючої діяльності та гармонізації відносин із природою [5].

Мета соціально-екологічної політики полягає у забезпеченні гармонійної взаємодії суспільства та природи, в покращенні якості оточуючого середовища в процесі функціонування економіки за умови повного задоволення матеріальних, духовних та екологічних потреб суспільства. Соціально-екологічна політика покликана узгодити соціальні та екологічні цілі суспільства як основу вирішення проблеми глобальної екологічної кризи.

В останнє десятиліття у країнах Західної Європи обговорюється питання про вплив повсякденних дій людей на природу і їх відповідальності за стан природного середовища. Піддається сумніву звичний спосіб життя, при якому природі постійно завдається шкода [6]. В Україні це питання менш актуальне: економічна нестабільність, низький рівень життя населення, політичні проблеми виходять на передній план, відсуваючи на другий план стан навколишнього середовища та взаємини людини і природи.

Рівень соціально-економічного розвитку і стану довкілля в Україні свідчить, що сталий розвиток реально не став державним пріоритетом України, а екологічні потреби на сьогодні об'єктивно є далеко не першорядними в рейтингу соціальних пріоритетів населення. Перспективи вирішення екологічних проблем визначаються подальшим розвитком економічної ситуації в країні. Специфікою української ситуації необхідно вважати досить слабку соціальну реакцію на існуючі екологічні проблеми. Таке явище можна пояснити як низьким рівнем екологічної свідомості населення, так і наявністю складних соціальних проблем, вирішення яких для окремих категорій людей є питанням взагалі фізичного виживання. На цьому тлі екологічна небезпека серйозного впливу на соціальну поведінку населення не має. Винятки становлять хіба що екстремальні ситуації, коли екологічний фактор безпосередньо ускладнює життя людей, зокрема, коли він стає основною причиною спалаху різних захворювань.

Безумовно, що неадекватність соціальної реакції гостроті екологічних проблем є негативним явищем. Водночас у сучасних умовах воно відіграє і певну позитивну роль, оскільки не підвищує і без того високу соціальну напругу в суспільстві. Таким чином шляхи виходу з еколого-економічної кризи треба шукати в площині вибору ефективної тактики природоохоронних дій в різних сферах соціально-економічного життя [7]. Видається, що основними напрямками такої тактики мають бути: екологізація економічних реформ, екологізація управління, екологізація людської свідомості. Саме там криються дієві резерви підвищення ефективності екологічної політики в найближчій перспективі.

Україна залишається однією з не багатьох європейських країн, у якій відсутня національна стратегія сталого розвитку. Як зазначається у Концепції національної екологічної політики України, екологічна політика повинна базуватись на принципах рівності трьох складових розвитку держави: економічної, екологічної, соціальної, що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку, врахування екологічних наслідків під час прийняття економічних рішень [8].

Загальна екологізація суспільного життя поки що переважно дуже поверхнева і не зачіпає глибоких основ соціально-економічного функціонування і розвитку

людства. Все зводиться до того, що людство не має механізму ефективного та швидкого зворотного зв'язку з природою [9].

У доповіді Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) К. Аннана, що була зроблена на Саміті Ріо-92+10 в Йоганнесбурзі, прозвучали слова: “Сьогоднішній світ, що стоїть перед подвійним викликом бідності і забруднення навколишнього середовища, потребує того, щоб у нього прийшла пора трансформації і мудрого керівництва – пора, в якій ми зробимо давно запізнілий вклад у надійне майбутнє” [10].

Справді, світ створений для мудрих. У третьому тисячолітті землянам не вижити, якщо провідники земної цивілізації не позбудуться агресивної ментальності до всього живого на Землі, набутої в минулому. Пора трансформації економічної, екологічної, соціальної і духовної сфери суспільної діяльності наступила давно. Вона є нагальною і нині [11].

Очевидним стає той факт, що проблеми довкілля в слабо розвинутих країнах неможливо вирішити без допомоги багатих. Складна еколого-економічна ситуація, що має місце в цих країнах, стала основним чинником, що стримує вирішення глобальних екологічних проблем [12].

Аналіз світових тенденцій природокористування дає підставу стверджувати, що неможливо забезпечити сталий екологічно збалансований розвиток і вирішення найбільш актуальних проблем довкілля без істотних зрушень у соціальній і духовній сферах. Все складніше буде вирішувати складні економічні, екологічні і соціальні проблеми на тлі деградації духовної сфери.

Зникають і деградує мови малих народів, відбувається руйнація національних традицій, сім'ї, поезії, пісні, музики, живопису тощо. Масова бездуховна культура стала руйнівником культури малих народів – духовного потенціалу, який накопичувався впродовж століть. Ситуація в соціальній і духовній сфері є більш загрозливою, ніж в екологічній. Якщо в екологічній сфері людство усвідомлює страхітливі наслідки деградації довкілля під впливом його забруднення та руйнації генетичного потенціалу, то нищення духовної сфери під потужним пресом глобалізації, на жаль, не викликає подібного занепокоєння.

Сучасна філософія суспільного розвитку криється в приматі виробництва і споживання матеріальних благ над духовним становленням. Змінити філософію суспільного розвитку, яка б передбачала примат духовного розвитку над виробництвом матеріальних благ, залишається найбільш складною проблемою, яку необхідно вирішити землянам у третьому тисячолітті [13].

Процес сприйняття пріоритетів духовної сфери над матеріальною є досить тривалим. Його становленню повинна сприяти ефективна екологічна політика, яка б передбачала правові обмеження щодо використання окремих елементів довкілля. Також необхідно звернути увагу на те, що між зростанням забруднення довкілля і деградацією духовності є взаємозворотні зв'язки. З одного боку, деградація духовності призводить до зростання забруднення, з іншого – деградація довкілля сприяє духовному занепаду. Наявність взаємозворотних зв'язків між цими негативними явищами дає підставу стверджувати про об'єктивну необхідність їх паралельного вирішення.

Намагання досягти сталого природокористування і сталого економічного зростання без вирішення проблем деградації духовної сфери – це намагання втілити в життя безперспективну концепцію суспільного розвитку.

Як і світова спільнота, Україна зіштовхується зі складними проблемами деградації довкілля. Зменшення викидів забруднюючих речовин, яке мало місце в останньому десятилітті двадцятого століття, відбувалося не за рахунок застосування більш природоохоронних технологій, а в результаті істотного спаду обсягів виробництва промислової продукції. Необхідною умовою здійснення ефективної політики сталого розвитку є об'єктивна оцінка екологічної ситуації в державі та її регіонах, яка має бути в максимально позбавлена елементів суб'єктивності та емоційності, котрі можуть призвести до прийняття часом популістських, а головне – не реальних для виконання рішень. У підсумку оцінка екологічної ситуації має вирішити ключову проблему: спочатку вихід із економічної кризи, а потім з екологічної, чи ці процеси мають бути синхронними. Це принципово важливо для вибору соціально-економічної стратегії сталого розвитку України. Динаміка забруднення довкілля тісно пов'язана з активністю економічних процесів. Україна продовжує зіштовхуватися зі страхітливими наслідками найбільш потужної техногенної катастрофи в світі, яка відбулася в результаті руйнування атомного реактора на Чорнобильській атомній електростанції (далі – ЧАЕС). Не треба також забувати про складні екологічні наслідки радіоактивного забруднення довкілля значної території України внаслідок аварії на ЧАЕС, функціонування понад 1500 хімічно небезпечних об'єктів, наявність ареалів критичного екологічного ризику в крупних промислових районах. Зменшення шкідливих викидів в Україні у кінці ХХ ст. є малою втіхою, оскільки було наслідком зменшення виробництва. Відносні показники забруднення довкілля вказують на те, що відбулося погіршення природоокористування.

Наведене вище дає підстави говорити про те, що екологічна ситуація в Україні є далеко не благополучною, а це є вагомим мотивом для пошуку ефективних засобів активізації регіональної екологічної політики.

Концептуальні засади державної екологічної політики України, сформульовані в Основних напрямках державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою ВР № 188.98-ВР від 5 березня 1998 р.), базуються на міжнародних зобов'язаннях України з впровадження Порядку денного на ХХІ ст. та багатосторонніх екологічних конвенцій [14].

Основні цілі національної екополітики:

- досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища;
- підвищення рівня громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища;
- поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;
- удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки.

Оскільки проведення соціально-екологічної політики неможливе без підкорення інтересів та волі окремих індивідів чи їх груп спільній меті, то головним її суб'єктом є держава. Держава за своєю суттю є механізмом узгодження інтересів індивідів. Саме тому вона може репрезентувати суспільство загалом у його “діалозі” з природою, направленому на відновлення гармонії між ними на якісно новому етапі розвитку людської цивілізації. Окрім того, держава має виключне право на прийняття законодавчих актів, обов'язкових для всіх громадян держави та застосовувати, в разі необхідності, примус для їх дотримання.

Головним об'єктом соціально-екологічної політики є вся система соціоприродних відносин. Однак безпосереднім, об'єктом через який здійснюється вплив на головний, є економіка, людська природоперетворююча діяльність, від способу організації якої і залежить пануюче в суспільстві ставлення до природи та вибір цілей, зокрема і соціально-екологічних, його розвитку.

В структурі соціально-екологічної політики сучасної держави можна виділити такі основні рівні – локальний, національний та глобальний.

Локальний рівень здійснення соціально-екологічної політики пов'язаний із гармонізацією відносин суспільства та природи в певних місцевих соціоекосистемах (міста, селища, села, окремого господарства). Здійснювати завдання соціально-екологічної політики на цьому рівні покликані органи місцевого самоврядування. Вони можуть приймати певні розпорядчі акти (в рамках загальнонаціонального законодавства та власної компетенції) та слідкувати за їх дотриманням. У разі необхідності місцевим органам можуть надаватись права на закриття суб'єктів господарювання, що порушують екологічні норми природоперетворюючої діяльності, прийняті в державі. На цьому рівні відбувається безпосередній контроль за виконанням екологічного законодавства та здійснюється більшість безпосередніх державних заходів з охорони оточуючого природного середовища.

Однак стратегічні рішення приймаються на більш високому – національному рівні. Держава є головним координатором природоохоронної діяльності на своїй території. Їй одній належить виняткове право на застосування, в крайньому разі, навіть силових засобів для реалізації загальнонаціональних інтересів, зокрема і соціально-екологічних. Для цього вона має потужний карний апарат та відповідні повноваження.

Особливості сучасної глобальної екологічної ситуації примушують сучасні держави відмовитись від практики підтримання соціальної та екологічної стабільності за допомогою старих методів охорони довкілля. Запорука національної соціально-екологічної безпеки полягає у пошуках докорінних змін у взаємовідносинах з оточуючим природним середовищем, передусім організаційних.

Більшість відомств та організацій раніше головну увагу приділяли винятково екологічним наслідкам антропогенної діяльності. Тепер настав час проаналізувати та усунути їх причини, від чого залежить саме існування людського суспільства. Головні галузеві відомства та міністерства відіграють основну роль у прийнятті соціально-екологічних управлінських рішень на національному рівні. Саме вони визначають форму, характер і розподіл впливу економічної діяльності на стан ресурсів і соціально-екологічну ситуацію, своєю політикою і бюджетами формують відновлення, розширення чи деградацію природно-ресурсного потенціалу й можливості планети забезпечити економічний та соціальний прогрес у поєднанні зі збереженням природних умов існування людини. Але, на жаль, для більшості із них збереження оточуючого середовища, від якого залежить вирішення проблеми гармонізації взаємовідносин суспільства та природи, не є пріоритетними.

Природоохоронні завдання й забезпечення стійкого розвитку повинні в найближчий час стати невід'ємною частиною діяльності всіх урядових та великих приватних організацій. Вони мусять відповідати за те, щоб їх політика, програми та бюджети заохочували та підтримували діяльність, яка була б екологічно безпечною та економічно сталою зараз і в майбутньому і таким чином, сприяти вирішенню проблеми глобальної екологічної кризи.

Однак жодна держава не може самотужки вирішити екологічну проблему, оскільки вона є глобальною. Забруднення оточуючого середовища не визнає національних кордонів – викиди окислів сірки західноєвропейських теплових електростанцій є причиною кислотних дощів у Скандинавії, американських – у Канаді, вирубування тропічних лісів Амазонії скорочують можливості регенерації кисню у всій атмосфері нашої планети, відходи швейцарських хімічних концернів по Рейну досягають вод Північного моря, радіоактивні викиди після аварії на ЧАЕС поширюються атмосферними потоками по всій планеті тощо. Вирішення глобальної екологічної проблеми вимагає координації національних зусиль на міжнародному, глобальному рівні співробітництва та здійснення екологічної політики.

Взаємопов'язаність, комплексність нових завдань із вирішення соціально-екологічних проблем суперечить діям існуючих національних відомств у межах кожної країни. Ці відомства є, як правило, незалежними, відокремленими і виконують порівняно вузькі завдання, приймаючи рішення “за зачиненими дверима”. Існує роз'єднаність відомств, що керують економікою, і відомств, які відповідають за охорону природи.

Новий підхід потребує докорінної зміни ставлення урядів, відомств і приватних осіб до проблем охорони навколишнього середовища, подальшого розвитку міжнародного співробітництва.

На сьогодні кордони між країнами, націями з соціально-екологічної точки зору, стають прозорими, проникними, а діяльність, яка вважалась винятково “внутрішньою справою”, на сьогодні зумовлює екологічну ситуацію, розвиток і виживання населення інших країн. І, навпаки, наслідки економічної, соціальної, торговельної політики одних країн істотно впливають на інші. Тому необхідно змінити міжнародно-правову основу для забезпечення стійкого розвитку, створити нову систему міжнародних відносин, яка могла б заборонити одній або декільком країнам підривати екологічну безпеку інших.

Водночас, відзначаючи винятково велику роль держави та державних органів у здійсненні соціально-екологічної політики, необхідно пам'ятати про те, що держава, як апарат узгодження інтересів громадян та їх груп не має якоїсь “власної” волі. Вона є виразником інтересів найбільш активної частини суспільства, яка здатна нав'язати свої інтереси іншим. В умовах функціонування демократії це “нав'язування” є результатом суспільного компромісу. Збереження нормальних умов біологічного існування людини на сучасному етапі розвитку цивілізації є загальним інтересом людства. Ця стратегічна мета людської діяльності на сучасному етапі розвитку взаємовідносин суспільства та природи не піддається сумніву практично ніким на планеті і боротьба відбувається переважно за які поступки та чиї інтереси буде гармонізовано глобальну соціоекосистему.

Хоча у кожній із країн соціально-екологічна політика має свою специфіку, що зумовлюється особливостями культури, історичних умов розвитку, рівнем економічного розвитку та багатьма іншими факторами, все ж можна виділити в ній такі основні напрямки:

1) реалізація суб'єктами природокористування за сприяння та контролю з боку держави програми раціонального природокористування, економії сировини, енергії та матеріалів;

2) корінна заміна виробничої діяльності, з огляду екологічних наслідків, впровадження маловідходних та безвідходних, екологічно чистих технологій,

замкнення циклів водоспоживання, екологічна безпека роботи підприємств, виробництво екологічно чистих продуктів харчування;

3) інформаційність та гласність екологічних експертиз, доступність екологічної інформації для всіх громадян держави;

4) формування екологічної свідомості та екологічної культури, екологічної відповідальності у всіх членів суспільства і передусім у керівних працівників, які уповноважені приймати управлінські рішення;

5) участь у міжнародному співробітництві з соціально-екологічних проблем.

Для визначення ступеня ефективності реалізації соціально-екологічної політики використовують ряд критеріїв, серед них:

1) рівень екологічної свідомості і культури суспільства;

2) рівень інформаційно-технічного забезпечення процесу реалізації завдань соціально-екологічної політики;

3) економічний критерій (ступінь врахування у виробничих процесах завдання комплексної переробки сировини, включення як складової виробництва задачі утилізації продукту після його споживання, поєднання задач забезпечення сталого економічного, соціального, політичного та духовного розвитку соціуму із задачами захисту довкілля, збереження його придатним для життя і здоров'я людей);

4) дієвість екологічного законодавства, обов'язковість виконання його норм всіма суб'єктами природокористування.

Головним критерієм ефективності здійснення соціально-екологічної політики, що поєднує у концентрованій формі всі інші, є здоров'я членів суспільства (біологічне, соціальне, психічне) та реальна демографічна ситуація.

Соціально-екологічна політика для того, щоб бути максимально ефективною, повинна базуватись на таких принципах: історизму; суспільної доцільності; системності; комплексності; забезпечення сталого розвитку; біосферизму; адаптації; планетарної єдності; пріоритету екологічної безпеки.

Для підвищення ефективності екологічної політики в найближчій перспективі має відбуватись екологізація економічних реформ, екологізація управління, екологізація людської свідомості. На сьогодні можна вважати досить сталим серед частини наукової та природоохоронної громадськості (але не суспільства загалом) усвідомлення того, що корінь рішення більшості екологічних проблем сучасності перебуває у сфері духовній, а не технологічній. Тобто не боротьба з "озонових дірами" і глобальним потеплінням клімату, не поява нових "чистих" природоохоронних технологій, не створення екологічних мереж (хоча і це, і багато іншого абсолютно необхідно), а загальна гуманізація і екологізація технократичного вектора розвитку сучасної цивілізації можуть вивести суспільство з глобальної соціально-екологічної кризи.

Література

1. Соціологія [Текст] : посіб. для студ. вищ. навч. закл. ; за ред. В. Г. Городяненка. — К. : Видавничий центр "Академія", 1999. — 255 с.

2. Економіка природопользования [Текст] / под. ред. Л. Хенса, Л. Мельника, Э. Буна и д. р. — К. : Наукова думка, 1998. — 480 с.

3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1991. — № 41.

4. Про основні напрями політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова

Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1998. — № 38/39. — Ст. 248.

5. Салтовський О. І. Основи соціальної екології [Текст] : курс лекцій / О. І. Салтовський. — К. : МАУП, 1997. — 168 с.

6. Бек У. Общество риска: на пути к другому модерну [Текст] / У. Бек. — М. : Прогресс-Традиция, 2000. — 384 с.

7. Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації) [Текст] / В. С. Кравців ; НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Львів : [б. в.], 2007. — 336 с.

8. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України № 800 від 17.10.2007 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

9. Реймерс Н. Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы) [Текст] / Н. Ф. Реймерс. — М. : Журнал “Россия Молодая”, 1994. — 367 с.

10. Аннан К. Мир для мудрых [Електронний ресурс] / К. Аннан ; пер. Федотов Виктор. — Режим доступа : http://priroda.org/library/index_b501.html.

11. Сиякевич І. Екологізація розвитку: об'єктивна необхідність, методи, пріоритети / І. Сиякевич // Економіка України [Текст]. — 2004. — № 1. — С. 57—63.

12. Сиякевич І. М. Екологічні і соціальні виклики двадцять першого століття: проблеми їх подолання / І. М. Сиякевич // Менеджмент природних ресурсів: екологічна і лісова політика [Текст] : наук. вісн. УкрДЛТУ. — Вип. 14.2. — Львів : УкрДЛТУ, 2004. — С. 8—15.

13. Сиякевич І. М. Інструменти екополітики: теорія і практика [Текст] / І. М. Сиякевич. — Львів : ЗУКЦ, 2003. — 188 с.

14. Там само. — 188 с.

O. Olefirenko

SOCIAL AND ENVIRONMENTAL ASPECTS OF REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY

The basic rules of the system "society-nature" development are researched. The necessity of social and environmental mechanisms formation of environmental policy implementation is grounded.

Key words: social and environmental policy, system "society-nature, mechanisms of implementation of environmental policy, greening, environmental crisis.

УДК 316.334.2(1-61.1ЄС)(477)

В. Пасічник

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СКЛАДОВА СТРАТЕГІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Досліджено соціально-економічні аспекти європейської інтеграції. Проаналізовано проблеми формування стратегії європейської інтеграції України в умовах постіндустріальної епохи. Визначено недоліки “стратегії модернізації навздогін”. Обґрунтовано необхідність формування стратегії європейської інтеграції України на основі стратегії випереджувального розвитку, що має ґрунтуватися на українській національній ідеї.

Ключові слова: соціальний і економічний розвиток, європейська інтеграція, стратегія України, українська національна ідея.

Інтеграція України в євроатлантичні структури та членство в Європейському Союзі (далі – ЄС) є стратегічним пріоритетом та метою сучасної політики Української держави. Особливої ваги набуває формування оптимальної та адекватної стратегії європейської інтеграції України. Передусім йдеться про соціально-економічні аспекти сучасної державної політики України в контексті європейської інтеграції з метою її адаптації до умов жорсткої економічної конкуренції, глобального поділу праці та кооперації виробництва.

Соціально-економічні аспекти європейської інтеграції України достатньо повно висвітлені в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Союзом (УПС) від 16 червня 1994 р., у Спільній стратегії Європейського Союзу щодо України, прийнятій Європейською Радою після набуття чинності УПС 1 березня 1998 р., Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 1998 року, Указі Президента України “Про затвердження Стратегії Інтеграції України до Європейського Союзу (Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 587/2000 від 12.04.2000)” та в Посланні Президента України до Верховної Ради України: “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” тощо. Однак недолік цих документів полягав у тому, що в їх основу було покладено “стратегія модернізації навздогін” або ігнорувалось українську національну ідею. Успіх стратегії європейської інтеграції України, на нашу думку, можливий лише за умови реалізації “стратегії випереджувального розвитку” в якій українська національна ідея виступатиме необхідною фундаментальною основою.

Отож, метою запропонованої роботи є дослідження соціально-економічних аспектів європейської інтеграції України та обґрунтування “стратегії випереджувального розвитку”, реалізація якої буде важливою передумовою поширення євроінтеграційних процесів далі на Схід та входження України до Європейського Союзу.

Успіх реалізації стратегії європейської інтеграції України залежить від врахування об’єктивних чинників, і передусім соціально-економічних аспектів. Ідеалізація Європейського Союзу та завищені очікування від форсованої інтеграції в ЄС можуть призвести до невдач в її реалізації. В результаті Україна почне

інтенсивніше інтегруватись не в європейські та євроантлантичні, а в євразійські структури. Зокрема, в українському суспільстві очікують, що після набуття Україною членства в ЄС автоматично відбудеться підвищення життєвого рівня народу до стандартів життя країн-членів Європейського Союзу. Однак приєднання до ЄС на початку може супроводжуватися не підвищенням, а деяким зниженням життєвого рівня населення. Щодо України, то політика “модернізації наздогін”, яку рекомендував Захід як основу для інтеграції України в європейські структури, від початку не передбачала необхідної соціальної спрямованості. Навпаки, вона призвела до демонтажу звичних соціальних гарантій (навіть тих, які були запозичені згодом західними країнами), що зумовило значні соціальні втрати, різке майнове розшарування та поширення бідності в країні.

Від набуття членства в ЄС очікують модернізації української економіки, підвищення її конкурентноздатності. Однак треба враховувати також і ту обставину, що в постіндустріальну епоху Україна може зіткнутись із егоїзмом великих держав, які намагатимуться “глобалізувати” світ відповідно до своїх національних інтересів, прагнучи закріпити вигідний для себе розподіл праці, відводячи для України другорядні ролі. Наприклад, США використовує “стратегію модернізації навздогін” для формування однополюсного світу, монополізувавши у своїх руках ринок високих технологій. За таких умов “стратегія модернізації навздогін” є засобом закріплення за Україною такого розподілу праці, коли її економіка, у кращому разі, спеціалізуватиметься переважно на застосуванні інновацій, які розробляються і впроваджуються постіндустріальним центром. Так, наприклад, незважаючи на задеклароване стратегічне партнерство, США у свій час поставили Українській державі вимогу щодо ліквідації усіх її заводів з виробництва компакт-дисків, які ніби виробляють піратську продукцію. З піратством треба боротися, однак не за рахунок ліквідації стратегічно важливої в епоху інформаційних технологій галузі виробництва. Також з України періодично Заходом “вимиваються” обдаровані вчені, висококваліфіковані спеціалісти, що є важливою складовою відповідної політики. Реалізація запропонованої Заходом “стратегії модернізації навздогін”, натомість, не сприяє розвитку продуктивних сил України в постіндустріальну епоху. За інформацією Київського міжнародного інституту соціології, на Заході за останнє десятиліття спостережено рух від індустріально-інформаційної стадії, на якій найбільша частина суспільної праці витрачалась на виробництво і зберігання речовин та енергетичних способів існування, до інформаційно-індустріальної стадії еволюції, де на перший план виходять виробництво інформації та інформаційні послуги; а в Україні відбуваються регресивні процеси – десять років тому вона знаходилась на індустріально-аграрній стадії розвитку, а за десять років перебудови і реформ стався відступ до аграрно-індустріальної стадії [1].

Відповідальність за такий стан речей лежить передусім на панівній еліті в Україні, яка є при владі. Однак треба також визнати, що “стратегія модернізації навздогін” ігнорувала той факт, що напередодні проведення реформ Україна була вже відносно розвинутим індустріальним суспільством, а ця стратегія розроблялась для країн, які приступали до модернізації своїх суспільних систем з метою побудови індустріального суспільства. “Помилковість прийнятої на старті реформ моделі ринкової трансформації полягала (як це нині стає очевидним) в оцінці України як держави нерозвиненої не лише за економічної, а й науково-технічної і технологічної точок зору... У кінцевому підсумку економічна динаміка не набула сучасної постіндустріальної спрямованості, що мало стати стрижнем трансформаційного

процесу. Ми фактично почали рухатись у зворотному напрямі – демонтажу відповідного потенціалу розвитку, до запровадження стандартів країн, що нині спеціалізуються на обслуговуванні потреб постіндустріального центру” [2]. Результати стратегії “модернізації навздогін”, яка здійснювалась у фарватері російської політики, стали катастрофічними для українського суспільства. Україна втратила 75 % свого економічного потенціалу, майже вдвічі більше, ніж за роки другої світової війни – 40 %, і це при тому, що вона тоді перебувала під іноземною окупацією [3].

Стратегія “модернізації навздогін” як основа стратегії європейської інтеграції України загалом є безперспективною для України. “Якщо навіть припустити, що темпи зростання ВВП в Україні досягнуть фантастичної цифри у 20 % на рік, – зазначає Є. Марчук, – то, щоб наздогнати Польщу, знадобиться щонайменше 20 років. Не кажучи вже про Німеччину, Францію, Велику Британію та інші розвинуті країни Європи. При тому, що їхні економіки, природно, не стоятимуть на місці” [4]. Проведення таких реформ вже сьогодні супроводжується постійним зменшенням частки високотехнологічної продукції в структурі ВВП. Іноземна фінансова допомога, що надається на їх проведення, лише збільшує зовнішній борг і підриває в перспективі економічний суверенітет держави. А відновлення основних фондів навіть у критичних галузях народного господарства потребує десятків мільярдів доларів інвестицій. Тому єдиною альтернативою безнадійному відставанню України є формування власної стратегії, яка б забезпечила випереджувальний розвиток суспільства насамперед в духовній, соціальній, науково-технологічній економічній і політичній сферах. Реалізація такої стратегії відповідає сучасним тенденціям в світі, оскільки сьогодні “в геополітичних стратегіях країн-лідерів з метою підтримання і нарощування відриву від інших країн, вирішальну роль починає відігравати наукове і технологічне домінування, яке забезпечується цілеспрямованою державною політикою” [5].

Така політика України зумовлена також тією необхідністю, що Європейський Союз ще не розглядає Україну в якості повноправного члена ЄС навіть у віддаленій перспективі. Європейський Союз відводить Україні роль “доброго сусіда”, виступаючи за посилення і поглиблення співпраці з Українською державою. Така політика зумовлена: безпрецедентним для ЄС розширенням країн Центральної та Південно-Східної Європи, які повинні ще пройти тривалий період адаптації до нових умов; а також необхідністю Європейським Союзом “переварити” ці країни. Наприклад, запровадження єдиної європейської валюти та входження нових членів Центральної та Південно-Східної Європи, що перебувають на нижчому рівні розвитку від інших членів ЄС, вже на сьогодні супроводжуються певним зниженням рівня життя населення таких провідних країн Європи, як Німеччина, Італія та інші, що може викликати в них незадоволення щодо подальшого розвитку процесів європейської інтеграції. Нині в Європі спостерігається посилення євроскептицизму, що знайшло своє вираження в провалі процесу ратифікації Конституції Європейського Союзу. Тому необхідно розуміти консерватизм західноєвропейців, які побоюються, що входження України до Європейського Союзу можуть становити загрозу для подальших процесів європейської інтеграції, оскільки Україна за своєю територією стала б відразу найбільшою країною Європейського Союзу з майже 50-ти мільйонним населенням. Окрім того, для ЄС виникає ризик потенційного погіршення її відносин з Росією, що загалом негативно ставиться до входження України до Європейського Союзу. Не потрібно недооцінювати значення Росії для

Європейського Союзу як альтернативного джерела постачання енергоносіїв з арабських країн, що є важливим чинником забезпечення енергетичної безпеки країн-членів ЄС. Звідси впливає більш ніж стримана позиція Європейського Союзу щодо євроінтеграційних прагнень України.

Помилковість орієнтації на “стратегію модернізації навздогін” полягає також у тому, що вона ігнорує кризу існуючої матеріалістичної цивілізації, сучасного індустріального суспільства, перехід його на постіндустріальну стадію розвитку, необхідність побудови інформаційної (або духовної) цивілізації. Криза матеріалістичної цивілізації зумовила подальший розвиток продуктивних сил, розгортання науково-технічної та інформаційної революції. Оскільки комуністична суспільна модель, що була притаманна Радянському Союзу, не змогла пристосуватися до нових історичних умов, то пострадянські й посткомуністичні країни за основу свого розвитку взяли “стратегію модернізації навздогін”, використання якої передбачало побудову існуючої на Заході суспільної моделі, перенесення її на ґрунт нових незалежних держав. Однак за такого ігнорування той факт, що науково-технічна революція та подальший розвиток продуктивних сил, що нею був зумовлений, підривав основи не лише комуністичної суспільної моделі, а також і сучасної Західної суспільної моделі. В результаті Україна, здійснюючи “стратегію модернізації навздогін”, пережила значне падіння виробництва, руйнування її продуктивних сил та соціальної сфери, падіння духовності й моральної деградації народу. Однак після значних зусиль, коли на початку ХХІ ст. намітився вихід із економічної кризи й спостерігалось навіть певне економічне зростання, українське суспільство пережило новий шок, зумовлений тепер кризою, яка охопила США та інші провідні країни Заходу. Ця криза є не циклічною, а системною, що руйнує підвалини Західної суспільної моделі та сучасної матеріалістичної цивілізації загалом.

У таких умовах Україна, щоб зберегти незалежність і власну державність, повинна запропонувати власну стратегію європейської інтеграції в контексті її подальшого розширення на Схід та подолання існуючої системної кризи, яка має базуватися на “стратегії випереджувального розвитку”, що ґрунтуватиметься на українській національній ідеї. Адже ж, відповідно до української національної ідеї, роль України полягатиме в подоланні цивілізаційного розколу між Заходом і Сходом Європи і витворенні єдиної Європи від Атлантики до Уралу як завершення процесів реалізації європейського проекту, про необхідність якого наголошував Шарль де Голь. Отож, в основу стратегії європейської інтеграції України потрібно покласти не “стратегію модернізації навздогін”, що передбачає набуття менш розвиненими суспільствами низки рис, характерних для більш розвинених індустріальних суспільств, а “стратегію випереджувального розвитку”, що спрямована на органічну модернізацію, тобто адаптацію західної модернізації до власної національної культури та потреб суспільного розвитку в умовах переходу людства від індустріальної (матеріальної) до інформаційної (духовної) цивілізації. Така стратегія може бути обґрунтована за допомогою вчення В. Вернадського про ноосферу як наступну стадію розвитку біосфери, на якій можлива вища ступінь інтеграції всіх форм життя завдяки творчій діяльності людини, що буде базуватись на осмисленому використанні закономірностей розвитку природних, суспільних і духовних процесів. Ця стратегія зміщує основний акцент із розвитку матеріального виробництва на розвиток виробництва послуг, інформації, ідей. Йдеться не про заперечення, а про поглиблення трансформаційних процесів через пізнання сутності та

фундаментальних властивостей людини, суспільства і природи. Мета цієї національної стратегії – перетворення України у державу, яка творить інновації, не тільки технологічні, а й духовно-гуманістичні.

В основу “стратегії випереджувального розвитку” покладено українську національну ідею, яку І. Пасько та Я. Пасько трактують як ідею випереджального розвитку української культури [6]. Цю ідею підхопили українські політики, зокрема виборчий штаб Є. Марчука під час президентської виборчої кампанії 1999 р. на її основі розробив стратегію України. При розробці “стратегії випереджального розвитку” враховувався досвід інших країн. Це передусім стратегія створення науково-технічної зони в США – Велес (“Силіконової Долини”), де здійснюється 20 % світового виробництва обчислювальної техніки, а також стратегія інформатизації, яку доволі успішно здійснював уряд Індії.

Формуючи стратегію національного розвитку, треба враховувати спрямованість цивілізаційного процесу в постіндустріальну епоху, що визначається зростанням ролі гуманітарної сфери, високих інформаційних технологій, постіндустріальних принципів суспільного розвитку, підвищенням ролі інтелектуального капіталу та менеджменту, соціальних і гуманітарних чинників економічного прогресу, що зорієнтовані не лише на економічне зростання, а й на справедливий розподіл результатів праці в суспільстві та самореалізацію особистості. Тому оптимальною для України є саме “стратегія випереджального розвитку”, яка визначає для неї критичну точку суспільного розвитку – перехід до інформаційного (духовного) суспільства, економіка якого базується на комплексній автоматизації та комп’ютеризації (інформатизації) виробництва, де основним багатством суспільства стає інформація, а провідне становище в суспільстві займе інтелігенція. Такий перехід зумовлений тим, що на сьогодні вартість інтелектуального продукту в міжнародному економічному обміні зрівнялась з вартістю товарної маси, а видатки на інформацію становлять три чверті доданої вартості сучасної продукції [7]. Тому економіка майбутнього базуватиметься переважно на інформації, а інформація стане головним ресурсом, який домінуватиме, відтісняючи на другий план сировину та промислове виробництво. Папа Іоан Павло II наголошує: “Якщо колись вирішальним фактором виробництва була земля, а пізніше – капітал, який сприймався як сукупність знарядь праці, то нині все більшою мірою вирішальним фактором стає сама людина, тобто її здатність до пізнання, яке виявляється через наукове знання, її здатність до солідарності, її здатність вгадувати і задовольняти потреби іншого” [8]. Отже, найбільшим багатством стає сама людина, її освітній та культурний рівень розвитку. Таким чином, виникнуть необхідні передумови для втілення в життя етико-гуманістичного ідеалу української національної ідеї.

Для досягнення цієї мети “стратегія випереджального розвитку” як основа європейської інтеграції України передбачатиме формування сучасних соціополісів, що представлятимуть собою структуру пріоритетного розвитку нового типу, в яких концентрується найбільш ефективно працюючий потенціал суспільства: економічний, соціальний, гуманітарний, куди б органічно входили освіта, технологія, виробництво та інвестиції. “Соціополіс – це територія або організаційна структура, що працює в принципово новій соціалізованій економіці, має особливий правовий статус, поєднує у собі всі економічні переваги вільної економічної зони інтелектуального типу з комплексною стратегією випереджувального гуманітарного і соціального розвитку” [9]. В соціополісах на базі організації сучасної

високоєфективної індустрії інформаційних технологій та ефективною соціальною організацією гуманітарний потенціал нації концентрується та трансформується в інтелектуальний капітал, що орієнтований на міжнародні ринки та забезпечення потреб вітчизняного споживача. Соціополіси є місцем, де на основі фундаментальних і прикладних досліджень в найкоротші терміни відкриття доводяться до рівня технології і впроваджуються у виробничий процес. В соціополісах запроваджуватиметься система безперервної освіти з поєднанням розвитку фізичної та психічної сили, розвитку особистості як члена соціуму, наукового та фахового розвитку, духовного зростання, що базується на глибинних національних духовних коренях народу. У цьому розумінні соціополіси можуть стати ефективним засобом українізації суспільства, передусім українських міст і її еліти, де використовується продумана система заохочень розвитку української культури, створюються умови для утвердження престижності феномена українськості як синоніму всього сучасного і прогресивного, що є в країні і в світі. Основним пріоритетом національної освіти та виховання повинен стати саме духовний розвиток особистості, її етичних якостей на засадах християнської духовності. “У протилежному випадку, – наголошує Є. Марчук, – зміст накопичених багатств губиться і цей процес може стати соціально небезпечним. Як влучно висловився французький філософ І. Монтень: “Тому, хто не опанував науки добра, всяка інша наука тільки шкодить” [10].

Створення структур випереджального розвитку, трансформації у духовній та економічній сфері стануть необхідною основою для стратегії випереджального політичного, гуманітарного і соціального розвитку, що передбачає здійснення системних трансформацій українського суспільства та побудову суспільної моделі на засадах християнства і демократії, що є втіленням у життя національного ідеалу українського народу. На цій основі власне і потрібно формувати стратегію європейської інтеграції України, ставити перед собою більш складні завдання, які ставить перед нею Захід, і лише на цій основі вона може розраховувати на поширення євроінтеграційних процесів на Схід та своє членство в Європейському Союзі.

Зокрема, реалізація стратегії випереджального розвитку передбачатиме забезпечення щорічних темпів зростання ВВП в Україні на рівні не нижче 6 – 7%, що має бути у 1,5 – 2 рази вищі, аніж загалом у країнах ЄС. Це сприятиме зменшенню розриву в обсягах ВВП на душу населення між Україною та державами-членами ЄС. Стратегія випереджувального розвитку орієнтує на запровадження інноваційної моделі структурної перебудови та зростання, з метою підвищення конкурентоспроможності української продукції, утвердження України як високотехнологічної держави. У соціальній сфері першочерговим пріоритетом є скорочення розриву в рівні та якості життєвих стандартів із країнами ЄС, утвердження й зростання політичної ваги середнього класу, який є основою політичної стабільності та демократизації суспільства, а також забезпечення соціальної справедливості, значного обмеження загрозливої диференціації доходів населення та подолання бідності. Лише на цій основі можна реально говорити про вступ України до Європейського Союзу. Більше того, за таких умов Україна може стати справжнім лідером та локомотивом європейських інтеграційних процесів, поширенням їх далі на Схід, а також чинником позитивних трансформацій у самому ЄС.

Отже, соціально-економічні аспекти стратегії європейської інтеграції визначають значною мірою успіх її реалізації. З огляду на соціально-економічні аспекти, “стратегія модернізації навздогін” є неприйнятною для України. Відповідно до умов постіндустріального суспільства оптимальною є стратегія випереджувального розвитку. Стрижнем цієї стратегії повинна стати українська національна ідея.

Література

1. Попович М. Український шлях до об'єднаної Європи / М. Попович // *І* [Текст]. — 2001. — №22. — С. 19—35.
2. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки [Електронний ресурс] : послання Президента України до Верховної Ради України. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/officdocuments/officmessages/88757481_mode_print.html.
3. Дашкевич Я. Макроекономічна соціоніка / Я. Дашкевич, Я. Дубров, Л. Рібун, П. Письменний // *Національні інтереси* [Текст]. — 2002. — № 6. — С. 9—20.
4. Марчук Є. Соціополіс — модель майбутнього суспільства / Є. Марчук // *Національні інтереси* [Текст]. — 2001. — № 4/5. — С. 105—114.
5. Там само. — С. 105—114.
6. Пасько І. Громадянське суспільство і національна ідея. (Україна на тлі європейських процесів. Компаративні нариси) [Текст] / І. Пасько, Я. Пасько. — Донецьк : ЦГО НАН України ; УКЦентр, 1999. — 184 с.
7. Марчук Є. Соціополіс – модель майбутнього суспільства... — С. 105—114.
8. Енцикліка “Сотий рік” // Церква і соціальні проблеми. Енцикліка “Сотий рік”. Міжнародна наукова конференція [Текст] / ред. кол. : О. Музичка, В. Бадяк, Д. Кравич, В. Кучерявий та ін. — Львів : Вид-во львівського поліграфічного технікуму, 1993. — С. 443—515.
9. Марчук Є. Соціополіс — модель майбутнього суспільства... — С. 105—114.
10. Там само. — С. 105—114.

V. Pasichnyk

SOCIAL AND ECONOMIC COMPONENT OF EUROPEAN INTEGRATION STRATEGY OF UKRAINE

Social and economic aspects of European integration are investigated. Problems of Ukraine's European integration strategy formation in conditions of post-industrial epoch are analyzed. The necessity of Ukraine's European integration strategy formation on the basis of outgoing development strategy, which has to be based on the Ukrainian national idea, is grounded.

Key words: social and economic development, European integration, Ukraine's strategy, Ukrainian national idea.

УДК 351.857:94(477)“1991–2010”

У. Хаварівський

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ
У СПРАВАХ РЕЛІГІЙ УКРАЇНИ В ЕПОХУ
ПОСТРАДЯНСЬКИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ (1991 – 2010 рр.)

Проаналізовано динаміку змін, яких зазнав центральний державний орган у справах релігій у незалежній Україні. Розглянуто організаційно-структурні етапи розвитку відомства, яке є посередником між державою і релігійними організаціями. Подано низку пропозицій щодо його подальшого функціонування.

Ключові слова: державний орган у справах релігій, структура, статус, релігійні організації.

Актуальність теми обумовлена потребою використання історичного досвіду державного впливу на релігійне життя періоду незалежності України крізь призму функціонування відповідних державних органів у справах релігій з метою вироблення оптимального інституційного апарату, найбільш прийняттого для сучасної України.

Зазначеній тематиці присвятили свої публікації Ю. Решетніков [1], Л. Владиченко [2], О. Заєць [3], Т. Антошевський [4], О. Киричук [5]. Думки релігійних експертів з приводу доцільності існування Держкомрелігій висвітлила у статті К. Гудзик [6].

На сьогодні відсутній державно-управлінський аналіз результативності роботи органу в справах релігій, також досі не розроблені рекомендації щодо оптимізації його діяльності.

Метою статті є аналіз інституційних засад державного управління релігійними справами періоду незалежності України, а також напрацювання пропозицій щодо подальшого існування держоргану у справах релігій.

Відповідно до внесених змін до Положення про релігійні об'єднання в УРСР від 26.09.1990 р. закріплювалося центральне значення Всеукраїнського, а не Всесоюзного органу у сфері релігії: слова “Рада в справах релігій при Раді Міністрів СРСР” замінялися на “Раду в справах релігій при Раді Міністрів УРСР” [7]. Положення про *Раду в справах релігій при Раді Міністрів УРСР* було затверджене ще 25 лютого 1975 р. З 18 квітня 1991 р. орган отримав назву Ради у справах релігій при Кабінеті Міністрів УРСР. На відміну від Росії, прийнятий 23 квітня 1991 р. Закон УРСР “Про свободу совісті та релігійні організації” закріпив існування спеціального державного органу у справах релігій, який мав забезпечувати проведення державної політики щодо релігій і церкви.

Після набуття Україною незалежності (24 серпня 1991 р.) цей орган продовжував називатися *Рада у справах релігій при Кабінеті Міністрів УРСР*, а її головою залишився призначений ще за радянської влади *М. Колесник* (табл. 1).

Таблиця 1

Гене́за державного органу у справах релі́гій

Рік утворення	1966	1991	1992	1994	1995	2005	2006-по сьогодні
Назва державного органу у справах релігій	Уповноважений Ради в справах релігій при Раді Міністрів СРСР по Українській РСР (25.01.1966-06.11.1974) Рада в справах релігій при Раді Міністрів УРСР (06.11.1974-18.04.1991)	Рада в справах релігій при КМ УРСР (18.04.1991-02.03.1992)	Рада у справах релігій при КМ України (02.03.1992-25.07.1994)	Міністерство України у справах національностей, міграції та культур (25.07.1994-11.10.1995)	Державний комітет України у справах релігій (11.10.1995-20.04.2005)	Державний департамент у справах релігій Міністу України (26.05.2005-08.11.2006)	Державний комітет національностей та релігій України (08.11.2006-по сьогодні)
Керівник державних органів у справах релігій	К.З.Литвин, М.П.Колесник	Колесник Микола Панасович (1990-12.08.1992)	Колесник Микола Панасович (02.03.1992-12.08.1992), Зінченко Леонідович (12.08.1992-10.1994)	Шульга Микола Олександрович (25.07.1994-17.07.1995)	Коваль Анатолій Дмитрович (11.10.1995-22.01.1997), Бондаренко Віктор Дмитрович (22.01.1997-19.10.2005)	Бондарчук Ігор Володимирович (01.09.2005-14.03.2007)	Попов Георгій Дмитрович (02.12.2006-29.12.2007), Саган Олександр Назарович (29.12.2007-13.05.2009), Решетніков Юрій Євгенович (13.05.2009-по сьогодні)

Відповідно до Положення про *Раду у справах релігій при Кабінеті Міністрів України*, затвердженого Постановою Уряду від 02.03.1992 р., *Рада була центральним органом державного управління України, що діяла при Кабінеті Міністрів України і була йому підвідомча* [8]. Основними завданнями, які покладались на Раду, були питання врегулювання міжконфесійних конфліктів, пов'язаних із розколом православ'я та православно-греко-католицькими протистояннями.

Влітку 1992 р. під час утворення Української православної церкви Київського патріархату (далі – УПЦ-КП), Рада у справах релігій та її голова М. Колесник не виразили готовності надавати сприяння становленню нового патріархату, який підтримував особисто президент Л. Кравчук. Як наслідок, 14 липня 1992 р. першим заступником голови Ради було призначено депутата Верховної Ради України, кандидата історичних наук *А. Зінченка* (належав до “Народної ради”, фракції Конгресу національно-демократичних сил). Через місяць, 12 серпня 1992 р., він став новим головою Ради в справах релігій, а М. Колесника було звільнено з огляду на вихід на пенсію. Новопризначений голова Ради брав активну участь у створенні УПЦ-КП.

Головними завданнями Ради у справах релігій, окрім іншого, були сприяння вирішенню питань, пов'язаних із передачею у власність або у користування релігійним організаціям культових будівель і майна. До повноважень Ради також належало здійснення реєстрації статутів релігійних організацій; забезпечення з участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів релігієзнавчої експертизи (у цей час з'явилося багато невідомих релігійних утворень); надання експертних висновків за запитами державних органів і суду; ведення статистичного обліку релігійних організацій та культових будівель. У 1992 р. у структурі Ради були: сектор правової та експертної роботи; сектор міжнародних зв'язків; сектор аналізу та прогнозування; відділ організаційної роботи; фінансово-господарська група; канцелярія; технічні працівники.

Створення державної церкви, яке фактично реалізовувалося Радою у справах релігій, повинно було, поміж іншого, захищати УПЦ-КП не тільки від православних

конкурентів Української православної церкви (далі – УПЦ), але й від інших деномінацій загалом. Політика Києва стосовно інших національних церков Української греко-католицької церкви (далі – УГКЦ) залишалася досить невизначеною упродовж президентства Л. Кравчука. У певному сенсі релігійна політика президента Л. Кравчука більше фаворитизувала римо-католиків, ніж греко-католиків. У цьому відношенні вона узгоджувалася з офіційною лінією Ватикану. Таким чином, одна національна церква (УГКЦ) була позбавлена підтримки, а іншій (УПЦ-КП) було її щедро надано. Це було співзвучно з традиційною підозрілістю, з якою до “уніатів” ставилися в Російській імперії та в Радянському Союзі, а також із офіційною політикою створення державної церкви, яка мала бути виключно православною.

Напівофіційна позиція уряду, що в суверенній державі має бути незалежна церква, також слугувала для визначення головної лінії офіційної політики щодо протестантів та представників інших нетрадиційних церков в Україні. З одного боку, уряд пробував зробити адміністративні центри цих церков незалежними від Москви. Цю мету було більш-менш ефективно досягнуто. З іншого боку, відчувався тиск православних ієрархів (союзників уряду), які вимагали рішучих заходів проти напливу місіонерів, які приїхали в Україну з Заходу. Відповідні законодавчі зміни були зроблені у грудні 1993 р. [9].

Діяльність Ради у справах релігій цього періоду, за оцінками громадськості та церковних кіл, свідчила про обрання керівництвом держави курсу на створення державної Церкви. Однак вибори Президента України 1994 р. не дозволили здійснитися цим планам. У 1994 р. новим Президентом було обрано Л. Кучму. Нове рішення уряду про підтримку УПЦ повністю кореспондувалося із ширшою політикою адміністрації президента в питаннях національностей, культури і мови.

Указом Президента Л. Кучми від 25.07.1994 р. утворювалося *Міністерство України у справах національностей, міграції та культів*. З огляду на це, ліквідовувалися Міністерство України у справах національностей та міграції та Рада у справах релігій при Кабінеті Міністрів України [10]. Функції Ради були передані новоутвореному Міністерству України у справах національностей, міграції та культів, у складі якого було утворене Управління у справах релігійних організацій. У такий спосіб релігійне відомство було понижене в статусі.

Як бачимо, церковне питання привернуло увагу Л. Кучми у перші дні його президентства. Президентський указ про ліквідацію “профиларетівської” Ради у справах релігій – символу активного державного втручання у справи релігійних організацій – був підписаний через чотири дні після указу про призначення глави Адміністрації Президента Д. Табачника. Дата підписання указу і невдало підібрана назва нового міністерства свідчили про необдуманість рішення та небажання нової адміністрації асоціюватися з політикою, запровадженою їх попередниками.

Новостворене міністерство мало подолати недоліки релігійної політики України попередніх років: протегування УПЦ-КП та Української автокефальної православної церкви (далі – УАПЦ), відмова в реабілітації УГКЦ і обмеження її впливу західними областями, нетолерантне ставлення до Римо-католицької церкви (далі – РКЦ) та протестантів. Воно мало впроваджувати державну політику, спрямовану на розвиток поліконфесійності.

25 липня 1994 р. Міністром у справах національностей, міграції та культів було призначено *М. Шульгу* – дотеперішнього міністра у справах національностей та міграції. Положення про Міністерство було затверджене Указом Президента від

26.11.1994 р. Відповідно до зазначеного вище Положення, *Міністерство мало статус центрального органу державної виконавчої влади і було підвідомчим Кабінету Міністрів України* [11].

Напрямок нової релігійної політики президента Л. Кучми став очевидним із призначенням восени 1994 р. В. Середи (до того радника в Адміністрації Президента і опонента А. Зінченка) заступником Міністра та фактичним керівником релігійного блоку міністерства з питань національностей, міграції та культів. За часів адміністрування Л. Кравчука, В. Середи виступав проти державної підтримки УПЦ-КП та за завершення протистояння з УПЦ. Тепер, будучи найголовнішою особою, яка відповідала за державно-церковні відносини, В. Середи міг позбавити УПЦ-КП офіційної прихильності та проводити приховану підтримку УПЦ.

Однак досить швидко виявилось, що Міністерство у справах національностей, міграції та культів об'єднує зовсім різні напрямки роботи, що негативно відобразалося на її ефективності. Керівник міністерства не був “людиною від релігії”, а з огляду на назву відомства, питання “культів” було на третьому місці. Життя показало об'єктивну нездатність цього органу вирішувати складні міжцерковні відносини середини 90-х рр. ХХ ст., а також налагоджувати ефективні державно-церковні відносини. До того ж, вживане у назві міністерства слово “культів” викликало різке несприйняття з боку представників релігійних конфесій. В Адміністрації Президента та уряді опрацьовувалися плани реорганізації Міністерства, а події “чорного вівторка” 18 липня 1995 р., коли похоронна процесія з тілом покійного Патріарха УПЦ-КП Володимира Романюка зіткнулася з міліцейськими загонами біля стін Софії Київської, сприяли реалізації цих планів. Указом Президента України від 17.07.1995 р. Міністра у справах національностей, міграції і культів М. Шульгу було звільнено. Саме міністерство до кінця року було ліквідоване.

Вже 11 жовтня 1995 р. Указом Президента України № 944 з метою забезпечення проведення державної політики щодо релігій і Церкви створюється окремий орган – *Державний комітет України у справах релігій*. Того ж дня Головою Держкомрелігій призначено *А. Ковалю* (до цього працював заступником голови Миколаївської облдержадміністрації). В. Середи 29 листопада 1995 р. обійняв посаду першого заступника голови Держкомрелігій. Держкомрелігій розмістили в приміщенні будинку на вул. Прорізній, 15 у м. Києві. Гранична чисельність працівників центрального апарату встановлювалася у кількості 55 осіб. 3 січня 1996 р. Кабміном було затверджено Положення, відповідно до якого, Держкомрелігій визначався як *центральный орган державної виконавчої влади, підвідомчий Кабінетові Міністрів України* [12].

Держкомрелігій здійснював свої повноваження безпосередньо та через відповідні підрозділи обласних державних адміністрацій. Через півроку після виходу Положення про Комітет, Кабмін затвердив Типове положення про управління (відділи) у справах релігій облдержадміністрацій [13]. Типовим положенням передбачалося подвійне підпорядкування підрозділів на місцях: голові відповідної державної адміністрації та Держкомрелігій. Це положення було чинним до жовтня 2000 р., до затвердження нового Типового положення [14].

У грудні 1996 р. з ініціативи Президента України Л. Кучми при Держкомрелігій була утворена Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій (далі – ВРЦіРО) як представницький міжконфесійний консультативно-дорадчий орган, що функціонував з метою об'єднання зусиль релігійних та відповідних

громадських організацій з національно-духовного відродження України, координації міжцерковного діалогу, здійснення комплексних добродійних заходів (рис. 1).

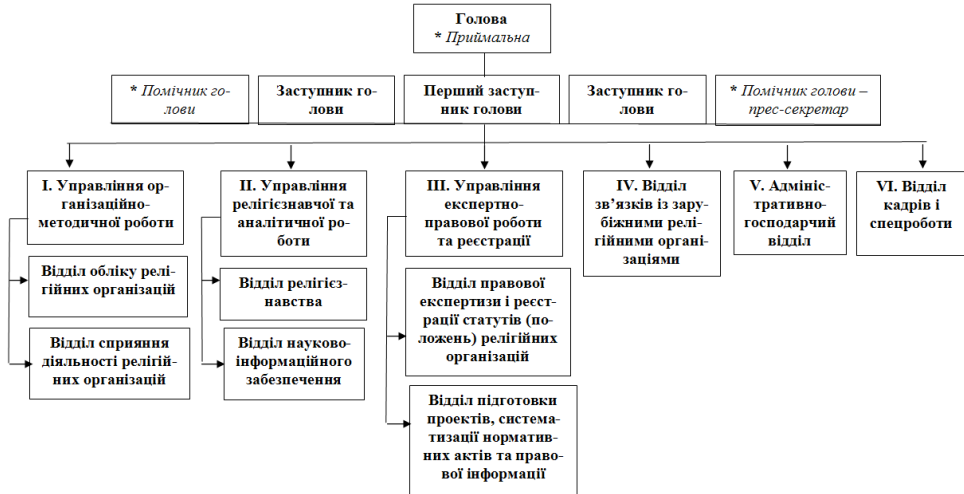


Рис. 1. Структура центрального апарату Держкомрелігії (1999 р.)

22 січня 1997 р. голова Держкомрелігії А. Коваль був звільнений з посади. Того ж дня Указом Президента України № 63 новим керівником Комітету призначений 40-річний *В. Бондаренко* – доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри культурології Інституту філософської освіти і науки Національного педуніверситету ім. М. Драгоманова (Раніше очолював відділ науки і освіти Адміністрації Президента).

Відповідно до свого Положення, затвердженого Указом Президента України від 14.11.2000 р., *статус Держкомрелігії України було визначено як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України* [15]. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. гранична чисельність працівників Держкомрелігії встановлювалася у кількості 55 одиниць (на рівні 1995 р.).

Державний комітет України у справах релігій проіснував до квітня 2005 р. Виконуючи передвиборчу обіцянку в ході Президентської кампанії 2004 р., цей орган був скасований В. Ющенком. Президент вважав, що в його роботі в минулому були негативні моменти, пов'язані з використанням авторитету церков в інтересах влади під час суспільно-політичних подій (2002 р. напередодні початку акції “Повстань, Україно” та під час президентських виборів 2004 р.). Це сформувало негативне ставлення до комітету як з боку окремих релігійних діячів, так і з боку опозиційного до грудня 2004 р. політикуму. Врешті-решт вперше за період незалежності України було прийняте рішення про ліквідацію державного органу у справах релігій.

Такий захід Президента до певної міри був обумовлений сподіваннями щодо ВРЦіРО, яка з кінця 2004 р. активізувала свою діяльність. ВРЦіРО практично існувала при Держкомрелігії, хоча в її Положенні про це не згадувалося. Ліквідація ж Держкому виводила Раду з-під його опіки, що могло сприяти її перетворенню на справді самоврядну організацію та підвищенню її статусу як дорадчо-консультативного органу при Президентові України.

Згідно з Указом Президента України В. Ющенка від 20.04.2005 р. з метою вдосконалення системи органів виконавчої влади, забезпечення виконання зобов'язань України перед Радою Європи, відбувається ліквідація (фактично – реорганізація) Державного комітету у справах релігій, а його функції покладаються на *Міністерство юстиції України* [16]. Оскільки існування державного органу у справах релігій передбачене Законом України “Про свободу совісті та релігійні організації”, то його ліквідація неможлива без внесення змін до вказаного закону. Ст. 30 цього закону передбачає утворення такого державного органу Кабінету Міністрів України. Відтак, 26 травня 2005 р. виходить постанова Кабінету Міністрів України, відповідно до якої у складі Міністерства юстиції на базі Державного комітету у справах релігій, що ліквідовувався, був створений *Державний департамент у справах релігій* (Держдепрелігій) як урядовий орган державного управління [17]. 1 вересня 2005 р. директором Держдепрелігій призначено *І. Бондарчука*, який раніше працював радником голови Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Положення про Держдепрелігій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2005 р., його *статус визначався як урядовий орган державного управління, який діє у складі Мін'юсту і йому підпорядковується* [18]. Пониження статусу цього органу (у порівнянні з центральним органом виконавчої влади, яким був Держкомрелігій, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабміном) впливало і на його дієздатність. Якщо раніше Держкомрелігій вносив пропозиції щодо покращення законодавства у сфері свободи совісті на розгляд одразу Кабінету Міністрів України та Президентів, то Держдепрелігій їх подавав Міністру юстиції. Відтак, додаткове попереднє проходження правових ініціатив через Мін'юст не сприяло правотворчому процесу в релігійній сфері. До того ж, була “зруйнована” вертикаль державного органу на місцях. Підрозділи у справах релігій облдержадміністрацій, які раніше були в подвійному підпорядкуванні Держкомрелігій та облдержадміністрацій, стали підпорядковуватися лише адміністраціям, а їх зв'язок із Держдепрелігій залишився невизначеним. Фактично Держдеп став лише центральним апаратом, відірваним від реального життя на місцях. Своєю чергою, місцеві підрозділи й надалі продовжували займатися тими ж функціями, що і їх попередники, але інформування центру майже призупинилося. Втрата зв'язку із центральним органом влади ставила під сумнів проведення “єдиної державної політики” на місцях. Адже відділи (сектори) облдержадміністрацій були приречені в своїй роботі враховувати конфесійно-суб'єктивне ставлення депутатського і управлінського лобі регіонально впливових конфесій (на заході регіоні – УГКЦ, на сході – УПЦ, в центральних областях України – УПЦ-КП), що не тільки не сприяло консолідації української нації, але й могло спричинити до протистояння регіонів на релігійному ґрунті.

Значне скорочення штату працівників, порівняно з колишнім Держкомом, а також те, що директором Держдепу було призначено людину без досвіду роботи в галузі державно-церковних відносин, наштовхувало на думку про бачення Держдепрелігій як суто технічного органу з реєстраційної роботи. Із самого початку існування департаменту його керівництво почало боротьбу за поновлення статусу центрального органу виконавчої влади, в різний спосіб обґрунтовуючи доцільність цього. Врешті-решт аргументи були прихильно сприйняті новим керівництвом країни.

З метою подальшого вдосконалення системи органів виконавчої влади 8 листопада 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 1575, шляхом

реорганізації Державного комітету у справах національностей та міграції і Державного департаменту у справах релігій, на їх базі утворено *Державний комітет України у справах національностей та релігій* [19].

Новий управлінський захід Прем'єр-міністра В. Януковича мав під собою підґрунтя: в колах науковців висловлювалась думка про хибність підходу щодо зниження статусу державного органу в справах релігій і доцільність створення Міністерства з питань забезпечення свободи світогляду та віросповідання, яка була задекларована у Резолюції Міжнародної науково-практичної конференції “Актуальні питання міжконфесійних взаємовідносин в Україні” (15 – 16 грудня 2005 р.), а також в Ухвалі секції “Релігія і Церква в Українському світі” IV Всесвітнього Форуму українців (18 – 20 серпня 2006 р.) [20].

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2006 р. в. о. Голови новоствореного органу призначено *Г. Попова*, секретаря Донецького обкому Компартії України, депутата Верховної Ради України у 1998 – 2002 рр. від Компартії, відомого як співавтора проекту закону, яким пропонувалося надати російській мові статус офіційної (державної).

14 лютого 2007 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про Комітет, яке набуло чинності з 1 березня 2007 р. Держкомнацрелігій визначався як *центральный орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України* [21]. Станом на 14 лютого 2007 р. гранична чисельність працівників центрального апарату Держкомнацрелігій становила 123 особи, з яких в Департаменті у справах релігій було 22.

29 грудня 2007 р., через рік після свого призначення, Г. Попов був звільнений. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2007 р. новим головою Держкомнацрелігій призначено 42-річного *О. Сагана*, “людину Ющенка”. У 2005 р. він здобув ступінь доктора філософії (дисертація на тему “Православ'я в його інституційному розвитку: історіософський аналіз”); автор монографій: “Вселенське православ'я: суть, історія, сучасний стан” та “Національні прояви православ'я: український аспект”. У 2005 р. був науковим консультантом Президента В. Ющенка з релігійних питань, з 2006 р. – радник Секретаріату Президента з гуманітарних питань. Підтримував ідею об'єднання українського Православ'я і створення єдиної Помісної Української православної церкви.

У структурі Держкомнацрелігій спочатку було утворено Департамент у справах релігій та забезпечення свободи совісті, який пізніше перейменований у Департамент у справах державно-конфесійних відносин та забезпечення свободи совісті.

12 березня 2008 р. Кабінет Міністрів України Постановою № 171 затверджує Типове положення про управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, відділ у справах національностей та релігій Севастопольської міської державної адміністрації. Як зазначалося, з часу ліквідації Держкомрелігій у 2005 р. територіальні підрозділи на місцях підпорядковувалися тільки місцевим адміністраціям. Березневою ж постановою 2008 р. було відновлено підзвітність та підконтрольність управлінь (відділів) також Держкомнацрелігій (рис. 2).

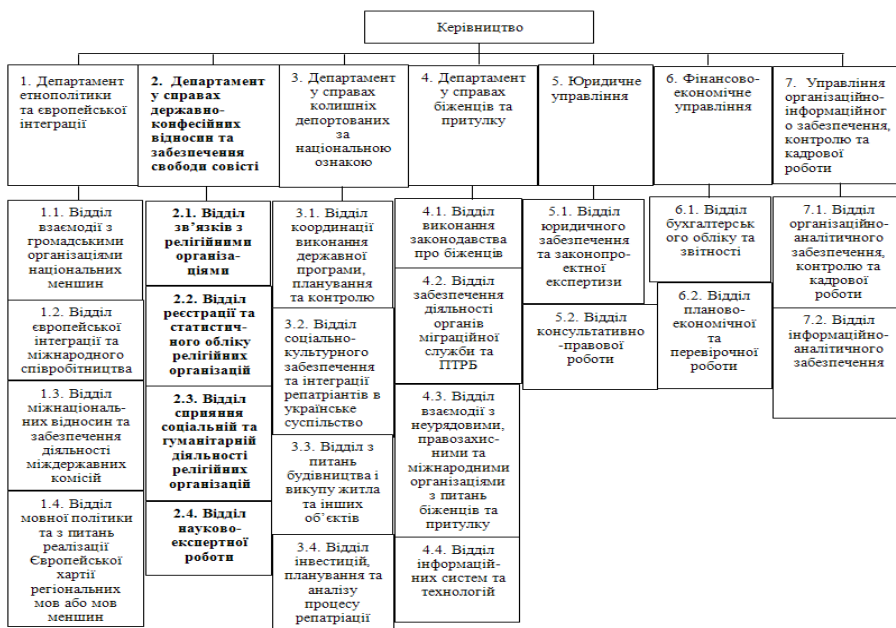


Рис. 2. Структура центрального апарату Держкомнацрелігій (2008 р.)

Політичне протистояння по лінії Президент – Прем'єр-міністр очевидно вплинуло на кадрові зміни в Комітеті. 13 травня 2009 р. Кабмін звільнив О. Сагана, який перебував у відраженні, з посади голови Держкомнацрелігій з формулюванням “за порушення Присяги державного службовця” (перешкоджання у проведенні службового розслідування)”. Того ж дня на його місце призначено 41-річного кандидата філософських наук *Ю. Решетнікова*, випускника Національної юридичної академії (Харків) та Одеської богословської семінарії євангельських християн баптистів, проректора Київського християнського університету (ВСОЄХБ). З 2005 р. перебував на державній службі, працював у Секретаріаті Президента, Держдепрелігій, помічником-консультантом народного депутата. У березні 2009 р. призначений директором Департаменту у справах державно-конфесійних відносин та забезпечення свободи совісті Держкомнацрелігій, заступник голови партії ХДС.

Отже, орган у справах релігій знову (як і в 1994 р.) об'єднався з органом, що займався справами національностей. Підвищення статусу релігійного органу дало не зовсім те, що очікувалося. Релігійний департамент залишився одним із департаментів у складі Держкомнацрелігій, але на другому, порівняно із справами національностей, місці. Департамент у справах релігій розташувався в приміщеннях будинку на вул. Прорізній, 15, у той час як керівництво, канцелярія, інші департаменти комітету були за кілька кварталів – на вул. Володимирській, 9. А це не може сприяти як ефективності його роботи, так і процесам розбудови гармонійних державно-церковних відносин.

Після перемоги на президентських виборах 2010 р. В. Януковича, курс на зміцнення вертикалі влади очевидно буде підкріплений подальшим розвитком релігійного органу. Тим більше, що в Держкомнацрелігій існує певна перманентна конфліктність між департаментами у справах національностей, з одного боку, та у

справах релігій – з іншого. У назві комітету на першому місці є “національності”, хоча призначені керівники (останні два) відомства були однозначно “людьми від релігії”. У перспективі це може призвести до прийняття рішення про реорганізацію Держкомнацрелігій і утворення окремих відомств – у справах релігій та у справах національностей. Можливий варіант створення окремого релігійного органу (міністерства чи держкому) в інтересах державного впливу на церкви та релігійні організації із отриманням контрольних функцій сприяв би подальшому вирішенню комплексу проблем у сфері релігій та церкви.

Література

1. Решетніков Ю. Хто і навіщо буде “управляти” релігіями? / Ю. Решетніков // День [Текст]. — 2006. — № 214. — 7 груд.
2. Владиченко Л. Д. Етапи розвитку державного органу у справах релігій в Україні (XX – XXI ст.) / Л. Д. Владиченко // Пріоритети державної політики в галузі свободи совісті: шляхи реалізації [Текст] : зб. наук. матер. / редкол. : В. Андрущенко [та ін.]. — К. : Світ Знань, 2007. — С. 47—58.
3. Заєць О. Коментар на урядове рішення стосовно підвищення статусу державного органу України у справах релігій (20 листопада 2006 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/comments/13028.
4. Антошевський Т. У державно-церковних відносинах повертаємося на круги своя / Т. Антошевський // Патріархат [Текст]. — 2007. — № 1 (398). — С. 15—23.
5. Киричук О. Організація системи державного управління релігійними справами в Україні протягом 2005 – 2006 років / О. Киричук, В. Ренчко, І. Самков // Історія релігій в Україні [Текст] : наук. щорічн. — Кн. II. — Львів : Логос, 2007. — С. 394—404.
6. Гудзик К. Держкомрелігії скасований. Що далі? / К. Гудзик // День [Текст]. — № 33. — 24 лют.
7. Про внесення змін до Положення про релігійні об’єднання в Українській РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР № 320-ХІІ від 26.09.1990 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1990. — № 42. — Ст. 582.
8. Про затвердження Положення про Раду у справах релігій при Кабінеті Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 107 від 02.03.1992 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Хаварівський У. Державне регулювання релігійної діяльності іноземних громадян в Україні / У. Хаварівський // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — Вип. 2. — Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik2/fail/Navar.pdf>.
10. Про Міністерство України у справах національностей, міграції та культів [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 408 від 25.07.1994 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про затвердження положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культів [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 703/94 від 26.11.1994 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про затвердження Положення про Державний комітет у справах релігій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 03.01.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1057.1224.0>.
13. Про затвердження Типового положення про управління (відділ) у справах релігій обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації

[Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 697 від 29.06.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

14. Про затвердження Типового положення про управління у справах релігій Київської міської державної адміністрації, відділ у справах релігій обласної та Севастопольської міської державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1547 від 12.10.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Про Положення про Державний комітет України у справах релігій [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1229 від 14.11.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

16. Питання Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 701 від 20.04.2005 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

17. Про утворення Державного департаменту у справах релігій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 390 від 26.05.2005 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

18. Про затвердження Положення про Державний департамент у справах релігій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 770 від 18.08.2005 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

19. Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1575 від 08.11.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

20. Релігійна панорама [Текст]. — 2005. — № 2 (54). — С. 42—45.

21. Про затвердження положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 201 від 14.02.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

U. Khavarivskiyi

THE DEVELOPMENT OF UKRAINE'S STATE AUTHORITY OF RELIGIOUS AFFAIRS IN THE EPOCH OF POST-SOVIET TRANSFORMATION (1991 – 2010)

The dynamics of changes of the Central State Body of Religious Affairs in independent Ukraine is analyzed. The organizational and structural stages of the development of the body that is the intermediary between the state and religious organizations are considered. Some proposals concerning the subsequent functioning are given.

Key words: state authority of religious affairs, structure, status, religious organizations.

УДК 347.97/.99

С. Шандрук

СИСТЕМИ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДУ. СВІТОВИЙ ДОСВІД

Досліджено системи виконання рішень суду в європейських країнах та США. Визначено їх спільні ознаки та особливості. Проаналізовано світовий досвід організації виконання рішень.

Ключові слова: системи примусового виконання рішень, виконавче провадження, організаційно-правові форми, служба примусового виконання.

Виконавче провадження – це найважливіша стадія на шляху відновлення порушених прав та свобод особи. Для здійснення цього процесу у державах діють спеціальні служби, на які покладено примусове виконання рішень судів. Кожна країна має своє виконавче провадження, по-різному сформовані інституції примусового виконання, вони мають визначені законом повноваження. Право будь-якої держави відповідає тим правовим традиціям та особливостям соціально-економічного та політичного життя суспільства, котрі склались на певному етапі його розвитку. Тому і виконавче провадження кожної країни має свої характерні особливості [1].

Аналіз наукових досліджень та публікацій останніх років показує, що проблемі дослідження організаційно-правових форм інституту примусового виконання рішень присвячені праці С. Щербак, А. Авакяна, Г. Ткачової, В. Кузнецова, А. Авторова, В. Тісногуз, Є. Новосельцева, Н. Вареник та інших науковців та висококваліфікованих практиків. Проте дослідження спільних рис та особливостей систем примусового виконання на сьогодні є недостатнім.

Метою статті є організаційно-правове дослідження інституту виконання судових рішень сучасних демократичних країн. Досягнення зазначеної мети здійснюється через вирішення таких завдань: 1) дослідити організаційно-правові форми інституту примусового виконання рішень; 2) визначити ступінь впливу суду на діяльність судових виконавців; 3) проаналізувати спільні та особливі риси інститутів примусового виконання; 4) визначити основні напрямки та умови діяльності судових виконавців у різних країнах; 5) сформулювати пропозиції, які можуть бути враховані в сучасних умовах.

Об'єктом дослідження є процес діяльності інституту примусового виконання рішень.

Предметом дослідження є форми організації та функції цього інституту.

Українськими та російськими теоретиками права запропоновано такі критерії типології правових систем світу:

1. Спільність історичних коренів виникнення і подальшого розвитку (включаючи ступінь впливу римського права).

2. Спільність основного юридичного джерела права – нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір, правовий прецедент, правовий звичай, релігійно-правова норма. Значення та роль цих джерел неоднакові в різних правових системах.

3. Єдність у структурі системи права і норми права. Одна правова сім'я має подібну структурну побудову нормативно-правового матеріалу, тобто система права

поділяється на підсистеми (публічну і приватну) і підрозділи (об'єктивне і суб'єктивне право, природне і позитивне, загально-соціальне і спеціально-соціальне право тощо). Загальним є поділ норм права за галузями, підгалузями та інститутами. Однаковою є будова норми права.

4. Спільність принципів регулювання суспільних відносин. Одним правовим системам притаманні ідеї свободи суб'єктів, їх формальна рівність, другі керуються релігійними засадами, треті – звичаями, решта – ідеями панування закону.

5. Єдність юридичної техніки, термінології, понять, категорій, конструкцій (що пояснюється єдністю походження).

Існує багато класифікацій правових систем, але найбільш вдалою виявилась класифікація французького юриста Р. Давида, запропонована у книзі “Основні правові системи сучасності”, де автор на підставі наукового дослідження зарубіжних правових систем виділив три головних правових сім'ї: 1) романогерманська (або континентальна); 2) англосаксонська (або загальна); 3) соціалістична [2]. Такої ж думки дотримувався й І. Барциц, але окрім зазначеного вище, він виокремив правові сім'ї канонічного (мусульманське, іудейське та індуське) та традиційного права (Китай, Японія, країни Центральної Африки) [3].

Правова система України, безумовно, належить до романогерманського типу та характеризується такими найбільш суттєвими юридичними ознаками: 1) визнанням нормативно-правового акта основним джерелом права; 2) ієрархічністю нормативно-правових актів; 3) належністю найвищого рівня ієрархії Конституції; 4) кодифікованістю; 5) наявністю органів конституційного правосуддя; 6) поділом права на публічне та приватне; 7) подібністю правових принципів та понять [4].

При застосуванні зазначеної класифікації правових сімей до цивільного судочинства, його можна поділити на три основних види: романогерманське; англосаксонське; соціалістичне [5].

Головним критерієм класифікації правових систем є вплив на них римського права. Відповідно, романогерманське право розглядається як прямий результат впливу римського права. Ця система розповсюджена у європейських країнах (Франція, Бельгія, Люксембург, Голландія, Італія, Португалія, Іспанія, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Естонія, Росія та Україна), а також у деяких країнах Близького Сходу та Латинської Америки. Провідними у цій групі є національні системи Німеччини та Франції. Характерною рисою цієї правової сім'ї є те, що норми права розглядаються тут як правила поведінки, котрі відповідають справедливості і моралі. У зазначених вище країнах діють кодекси. Передусім право тут є регулятором відносин між громадянами. Цивільне право є основою юридичної науки. Інші галузі права виникли пізніше та є не такими досконалими.

Англосаксонське право вільне від впливу римського права і за походженням та джерелами засновано на судових прецедентах (утворено суддями). В цій системі судові рішення, постановлене у будь-якій справі, обов'язкове для рівнозначних судових інстанцій або судових інстанцій нижчого рівня, котрі розглядають подібні справи. Норми права тут менш абстрактні за норми романогерманського типу і спрямовані на вирішення конкретних проблем, а не формулюють загальні правила поведінки. В силу свого походження загальне право пов'язане з королівською владою. Його основне завдання полягає в негайному поновленні статус-кво. Цей тип правової системи розповсюджений в Англії, Ірландії, Канаді, США, Австралії, Новій Зеландії та в колишніх колоніях Британської імперії.

Основні відмінності виконавчого провадження зазначених систем права полягають в організаційно-правових формах служб примусового виконання рішень та ступені контролю суду за діяльністю судових виконавців. У багатьох державах континентальної Європи судові виконавці не перебувають на державній службі. Вони є приватними особами, які мають відповідну юридичну освіту, склали спеціальні іспити та отримали ліцензію на цей вид діяльності. Контроль за їхньою роботою здійснює Міністерство юстиції та його територіальні підрозділи або регіональні (національні) палати як органи самоврядування.

Характерною ознакою систем примусового виконання України та Росії, як і багатьох інших республік СНД, є те, що тут виконавче провадження є самостійним правовим інститутом, котрий має державні органи вузької спеціалізації.

У США виконанням рішень судів займаються як державні органи, так і недержавні структури. Дуже важливу роль тут відіграє Федеральна служба маршалів. Цей впливовий правоохоронний орган здійснює не тільки виконання судових рішень, а ще й проводить карний розшук та переслідування злочинців, забезпечує безпеку судового процесу та його учасників, надає допомогу Міністерству оборони під час транспортування ракетних бойових головок, забезпечує виконання інших стратегічних операцій. Маршальська служба має у своєму складі загони спеціального призначення, сучасну зброю, відповідні засоби та транспорт.

У країнах континентальної системи права вплив та контроль суду за діяльністю судових виконавців є більш потужним, ніж у США та Англії. В нашій країні державний виконавець є процесуально незалежним, що забезпечує об'єктивність та неупередженість виконання.

Загалом виконавче провадження країн світу має такі спільні ознаки:

- 1) застосування примусу;
- 2) гласність;
- 3) можливість оскарження дій або бездіяльності судових виконавців до суду;
- 4) наявність приватної власності та звернення стягнення на майно боржника;
- 5) застосування арешту на майно боржника;
- 6) пріоритет одних заходів стягнення над іншими;
- 7) рівність сторін виконавчого провадження;
- 8) державний контроль за діяльністю судових виконавців [6].

Розглянемо головні аспекти виконавчого провадження в деяких країнах, що є типовими для різних систем судочинства.

Виконання рішень у США. Примусове виконання рішень судів та інших органів у цій країні регулюється на федеральному рівні Федеральними правилами цивільного судочинства. Але у кожному штаті є свої правила цивільного судочинства. Тому, як правило, визнання та виконання рішення одного штату в іншому здійснюється у позовному порядку, але в деяких штатах достатньо пройти реєстраційну процедуру.

Судовий пристав у США (bailiff), на відміну від європейських країн, не виконує рішення. Його головним завданням є підтримання порядку під час судового засідання та відкриття і закриття засідання, й деякі інші організаційні питання.

На відміну від країн континентальної правової сім'ї, в Сполучених Штатах Америки немає єдиної системи виконання рішень. Примусове виконання рішень судів та інших владних органів можуть здійснювати:

1. Федеральна служба Маршалів (the U. S. Marshals Service), котра виконує рішення судів федеральної ланки або найбільш складні рішення інших судів (за дорученням цих судів). Маршали мають досить великі повноваження, наприклад для гарантування безпеки свідків вони можуть видавати їм нові документи і сприяти проведенню пластичних операцій задля зміни зовнішності; маршали також займаються транспортуванням ядерних боеприпасів, беруть участь в операціях Інтерполу [7].

2. Служба шерифів (the sheriffs office) – провадить виконання рішень судів штатів. Тут шериф – це виборна посадова особа, він державний службовець та відповідає за громадський порядок на території відповідної громади (тобто має поліційні функції).

3. Служба судових виконавців окружної судової ради – виконує окремі категорії рішень, наприклад рішення про недопущення дискримінації за ознаками статі.

4. Агенції по стягненню – це недержавні органи, котрі здійснюють неформальний тиск на боржників. Засобами тиску можуть бути письмові звернення до боржників або повідомлення про неплатіжоспроможність в агенцію кредитних відомостей. Агенції по стягненню діють на підставі ліцензій і можуть мати в штаті адвокатів і приватних слідчих. Агенції кредитних відомостей на запит кредитора надають відповідні довідки з позитивним або негативним рейтингом особи. В разі негативного рейтингу особі відмовляють в наданні кредитної картки. Позитивний кредитний рейтинг досить важливий, тому що 85% розрахунків громадян здійснюється кредитною карткою. Тобто – це досить вагомий аргумент впливу на майбутнього боржника.

5. В окремих штатах (в Каліфорнії) рішення судів можуть виконувати констеблі – штатні працівники суду, підпорядковані суддям та судовим приставам.

Суди видають виконавчі документи тільки за письмовою заявою стягувача або його адвоката. Після отримання виконавчого листа стягувач направляє боржнику повідомлення про виконання та довідку про наявність всього майна та доходів, яку боржник повинен заповнити та протягом 20 днів повернути суду і стягувачу. В довідці боржник сам визначає перелік майна, на яке може бути звернуто стягнення, однак стягувач іноді вправі вибрати, на яке саме майно треба звернути стягнення. Будь-які виконавчі дії щодо майна боржника стягувач обов'язково авансує, але з часом ці витрати будуть покладені на боржника.

Якщо боржник відмовляється розкрити відомості про своє майно, то він може бути оштрафований, а штраф навіть може стягуватися щодня, або ув'язнений за неповагу до суду (це є засобом примусу, а не покарання). Боржник буде звільнений лише тоді, коли надасть відповідну інформацію. Наразі кримінальна відповідальність за невиконання рішення суду не передбачена.

В разі наявності декількох стягувачів, стягнуті кошти виплачуються в порядку календарної черговості залежно від дати постановлення рішення (це властиве англо-саксонській системі).

Майже 75 % рішень судів виконуються за рахунок страхових компаній. Заробітна плата судових виконавців віднесена до судових витрат, що покриває сторона, на користь якої винесено судове рішення [8].

Виконання рішень у Франції. Тут судові виконавці не є державними службовцями, вони діють на підставі державної ліцензії як приватні підприємці. Їхній правовий статус визначається Ордонансом від 02.11.1945 р. (з наступними

змiнами вiд 1992 р.). Судовий виконавець у Францiї – це посадова особа, оскiльки отримує повноваження вiд держави, але вiн належить до вiльних (лiберальних) професiй. Судовий виконавець має монополiю на виконання судового рiшення, вручення повiсток, повiдомлень, складення актiв i протоколiв, проведення публiчних торгiв рухомого майна. Вiн бере участь у судових засiданнях, де забезпечує пiдтримання порядку, може надавати юридичнi консультацiї.

Судовий виконавець Францiї повинен мати вищу юридичну освiту, пройти дворiчне стажування в конторi судового виконавця, що практикує, та скласти державнi iспити. Пiсля цього прокуратура вiдповiдного територiального округу та Департаментська (регiональна) палата судових виконавцiв готують висновок про придатнiсть претендента до зайняття посади. Судовi виконавцi призначаються на посаду Мiнiстром юстицiї Францiї, а дисциплiнарно пiдпорядковуються прокурорам Республiки. Судовий виконавець має право на подання Мiнiстерству юстицiї пропозицiї щодо свого наступника для отримання згоди на його призначення. За це судовий виконавець отримує вiд наступника грошову винагороду (це є фiнансування посади), яка визначається вiд суми можливого прибутку.

Судовi виконавцi, зазвичай, не працюють одноосiбно, а об'єднуються у спiлки осiб вiльних професiй, котрi мають статус юридичних осiб.

На рiвнi департаменту iнтереси судових виконавцiв у судi та органах виконавчої влади представляє Департаментська палата судових виконавцiв, яка має дисциплiнарнi повноваження щодо судових виконавцiв певного департаменту.

На рiвнi кожного апеляцiйного суду, в юрисдикцiї якого перебуває декiлька департаментiв, судовi виконавцi об'єднанi в регiональнi палати, якi захищають iхнi iнтереси перед апеляцiйними судами та здiйснюють контроль i ревiзiї в конторах (бюро) судових виконавцiв. Склад департаментських та регiональних палат обирають судовi виконавцi вiдповiдних департаментiв.

На державному рiвнi iнтереси судових виконавцiв представляє Нацiональна палата, до складу якої входить 32 особи, що обираються департаментськими та регiональними об'єднаннями через колегiю вибiрникiв на 6 рокiв [9].

Судовi виконавцi отримують заробiтну плату не вiд держави, а за рахунок боржникiв за здiйснення своїх повноважень за встановленими державою тарифами. Майновi ризики цiєї професiї забезпечуються обов'язковим страхуванням.

Судовi виконавцi не виконують рiшень на користь держави та актiв адмiнiстративних судiв. Цим займається особлива система судових виконавцiв державного казначейства, якi є державними службовцями.

Виконання рiшень в Италiї. Виконавче провадження в цiй краiнi регулюється Цивiльним процесуальним кодексом, третiй том якого визначає: поняття та характеристику виконавчих документiв; процедури примусового вiдчуження майна; вiдчуження майна боржника, яке знаходиться у третiх осiб; порядок проведення публiчних торгiв та iнше.

Судовi рiшення виконують судовi виконавцi, але й значну роль в стадiї виконання вiдiграє виконавчий суддя, який має право одноосiбно вирiшувати спiрнi питання, що виникають пiд час виконання або при створеннi перешкод виконанню, розглядає клопотання про вiдстрокування або розстрокування виконання та вирiшує низку iнших питань. До виконавчих документiв, окрiм рiшень суду, вiднесенi векселi та цiннi папери.

Цiкаво, що до примусових заходiв в Италiї належить управлiння вiдчуженим майном. Це майно може надаватися в управлiння одному або декiлька кредиторам,

або уповноваженій організації (а при наявності згоди з боку кредиторів і самому боржнику). Управляючий майном зобов'язаний щоквартально звітувати про фінансові результати від такого управління, а також розподіляти між кредиторами прибутки в порядку, що визначив виконавчий суддя [10].

Цікавою особливістю є те, що опис майна боржника здійснюється у формі припису судового виконавця боржнику з вимогою утриматися від будь-яких дій щодо відчуження майна та доходів від користування цим майном. Водночас боржник може уникнути опису майна, якщо він сплатить борг та 20% судових витрат. Оплата здійснюється через судового виконавця.

Виконання рішень у Німеччині. Порядок виконання рішень регламентується Цивільним процесуальним кодексом (книга восьма), де зазначено загальні положення виконавчого провадження, види виконавчого провадження, звернення стягнення на грошові кошти боржника та інше майно тощо [11].

Рішення виконують реєстратори (justizwachtmeister) того суду, на території якого провадяться виконавчі дії. Реєстратори діють на підставі спеціального сертифікату, який надає відповідне право на виконання.

Для виконання мають бути в наявності такі посилання:

- 1) сторона повинна мати остаточне рішення за справою;
- 2) рішення має містити вказівку про виконання;
- 3) рішення з вказівкою про виконання має бути вручено стороні, проти якої воно постановлено.

Виконання рішень в Естонії. З 1 березня 2001 р. в Естонії почав діяти Закон “Про судових виконавців”, який регламентує виконання рішень приватними судовими виконавцями. До цього часу рішення виконували судові виконавці, які були державними службовцями. За новою ідеологією, всі витрати, пов'язані з виконанням, несе боржник. Вільнонаймані судові виконавці – це єдина інституція, яка має право на примусове виконання рішень. Послуги з виконання є платними, тому судовий виконавець може не відкривати виконавче провадження, якщо стягувач не здійснить попередню оплату витрат. Після сплати боржником боргу, попередня оплата повертається стягувачу.

Правовий статус судового виконавця визначений у ст. 2 Закону “Про судових виконавців”, згідно з якою виконавець є незалежною особою, котра посідає публічно-правову посаду та виконує свої обов'язки як особа вільної професії, від свого імені та під свою особисту відповідальність [12].

Місцем роботи судового виконавця є його бюро. Воно повинно розташовуватись в районі діяльності судового виконавця, бути відкритим для вільного доступу та придатним для прийому людей. Прийом осіб здійснюється виконавцем не менше двох разів на тиждень у робочі дні. Ст. 7 цього закону встановлено обов'язкове страхування професійної відповідальності судового виконавця та вимоги до страховика.

Відповідно до ст. 10 згаданого закону судовим виконавцем може бути громадянин Естонії, який має вищу юридичну освіту, пройшов стажування та склав відповідний кваліфікаційний іспит, володіє державною мовою і має високі моральні якості. Судовий виконавець призначається на посаду міністром юстиції на конкурсній основі.

За свою роботу судовий виконавець отримує винагороду у фіксованій сумі, виходячи з розміру грошової вимоги, або у фіксованій сумі за вчинення виконавчих дій. Винагорода стягується з боржника разом із сумою боргу. Плата за послуги

судового виконавця визначена у постанові Міністра юстиції Естонії №16 від 16.02.2001 р. “Розміри плати за послуги судового виконавця”.

Контроль та нагляд за діяльністю судових виконавців на місцевому рівні здійснює голова міського або повітового суду, а на державному рівні – міністр юстиції. Дисциплінарні стягнення до судових виконавців може накладати міністр юстиції на вимогу голови повітового чи міського суду. До виконавців можуть застосовуватись такі дисциплінарні стягнення :

- 1) догана;
- 2) штраф у розмірі до 100 000 крон, який має бути сплачений у тримісячний строк;
- 3) звільнення з посади.

Дисциплінарними проступками визначені такі: невиконання або неналежне виконання своїх службових обов’язків; вчинення недостойного діяння, що суперечить загально визнаним нормам моралі чи дискредитує судового виконавця [13].

Судові виконавці сплачують податки як підприємці – фізичні особи.

Виконання рішень у Російській Федерації. Організація діяльності та компетенція російських судових приставів мають багато спільних рис із державними виконавцями України. Очолює службу судових приставів заступник Міністра юстиції Російської Федерації – головний судовий пристав. Служба судових приставів має три рівні: вищий – Департамент судових приставів Міністерства юстиції, який очолює заступник головного судового пристава; середній – служба судових приставів органів юстиції федеральних суб’єктів, якими керують головні судові пристави суб’єктів федерації; низовий рівень – це районні та міжрайонні підрозділи судових приставів, на чолі з старшими судовими приставами. Принциповою відмінністю є те, що рішення військових судів тут виконують судові пристави військових судів. Територіальні підрозділи цієї служби не є юридичними особами, тобто вони не мають достатньої самостійності.

Цікавою особливістю служби судових приставів є наявність двох посад: судових приставів – виконавців, котрі виконують рішення судів та інших владних органів, та судових приставів, котрі забезпечують встановлений порядок діяльності судів (безпеку суддів, свідків та учасників процесу; виконання розпоряджень суддів; застосування процесуального примусу до підсудного; охорону будівель, примусове приведення осіб до суду та інше). Судові пристави мають право попереджати та припиняти злочини, але не можуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність та дізнання (але вони можуть застосовувати фізичну силу, вогнепальну зброю та спеціальні засоби при виконанні своїх обов’язків в порядку, встановленому законом).

Порядок вчинення виконавчих дій аналогічний нашому. Цікаво, що судовий пристав-виконавець має право закінчити виконавче провадження в разі надіслання виконавчого документа до бухгалтерії організації за місцем роботи боржника. Значною у виконавчому провадженні є роль суду. Так, рішення про зупинення або припинення провадження приймаються тільки судом [14]. Виконавчий збір становить 7% від суми стягнення, а за немайновим рішенням – 5 мінімальних розмірів оплати праці, з юридичних осіб – 50 мінімальних розмірів. Оскарження дій або бездіяльності судового пристава можливе тільки до суду (інша процедура не передбачена). Порядок примусового виконання регулюється законами “Про

виконавче провадження” та “Про судових приставів”, котрі набули чинності 6 листопада 1997 р. [15].

Міжнародні інституції судових виконавців. У 1952 р. у Франції був утворений Міжнародний союз судових виконавців та службовців (Union International des Huissiers de Justice et Officiers Judiciaires) (далі – Союз). Це відбулося на Першому конгресі національних палат судових виконавців Франції, Італії, Бельгії, Голландії, Греції та Люксембургу. Пізніше до них приєдналися Австрія, Німеччина та Польща. Зараз ця організація налічує більше 60 учасників.

Міжнародний союз має статус неурядової організації. Головними завданнями союзу є такі: зміцнення професійних зв'язків між судовими виконавцями; проведення аналізу законодавства щодо статусу виконавців; обмін досвідом та документами, зосередження уваги державних органів до важливості статусу судових виконавців тощо. Союз є учасником Ради Європи, Гаазької конвенції, комітету Організації об'єднаних Націй [16].

Союз періодично проводить міжнародні конгреси, де розглядають найбільш актуальні питання виконавчого провадження. Одною з останніх ініціатив було обґрунтування необхідності введення Європейського виконавчого листа, котрий вдосконалив процедуру виконання як на території Європейського Союзу, так і в інших країнах.

Як видно з табл. 1, інститут примусового виконання рішень у країнах Європи та США має свої національні особливості та загальні спільні риси.

Таблиця 1

Форми організації та функції служб примусового виконання рішень судів

Країна	Назва інституту примусового виконання	Організаційно-правова форма	Функції	Законодавче забезпечення
1	2	3	4	5
США	1. Федеральна служба Маршалів	Державні службовці	Виконання рішень федерального суду і найбільш складних рішень інших судів, поліцейські	Федеральні правила цивільного судочинства
	2. Служба шерифів	Так само	Виконання рішень судів штатів, поліцейські	Правила цивільного судочинства штатів Так само
	3. Служба судових виконавців окружної судової ради	Так само	Адміністративні функції та виконання рішень окремих категорій	
Франція	Судові пристави	Приватні особи, які діють за ліцензією	Виконання рішень судів	Цивільний кодекс
Італія	Судові виконавці	Приватні особи, які діють за ліцензією	Виконання рішень судів	Цивільний процесуальний кодекс
Німеччина	Реєстратори суду	Державні службовці	Виконання рішень судів	Цивільний процесуальний кодекс
Естонія	Судові виконавці	Приватні особи, які діють за ліцензією	Виконання рішень судів	Закон “Про судових виконавців”

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5
Російська Федерація	Судові пристави	Державні службовці	Виконання рішень судів	Федеральні закони “Про виконавче провадження” та “Про судових приставів”

Висновки

Узагальнення напрацювань провідних вчених і практиків та результати власних досліджень дозволили зробити такі висновки:

1) у світі існує дві основних конструкції системи органів примусового виконання: перша переважає у більшості країн континентальної Європи, де судові виконавці не перебувають на державній службі, вони – приватні особи, котрі працюють на підставі ліцензії; друга діє у США, Німеччині, Російській Федерації, Україні, де судові виконавці є державними службовцями;

2) основні відмінності виконавчого провадження зазначених систем полягають в організаційно-правових формах служб примусового виконання рішень та ступені контролю суду за діяльністю судових виконавців;

3) у країнах континентальної системи права вплив та контроль за діяльністю судових виконавців з боку суду є значно більшим, ніж у США та Англії;

4) значну роль у виконанні рішень судів у Європі та США відіграють страхові компанії, що в Україні та Російській Федерації не передбачено;

5) в Україні державний виконавець є більш процесуально незалежним, ніж у Російській Федерації;

6) нагальною потребою є вступ України до Міжнародного союзу судових виконавців та утворення в нашій державі служби приватних судових виконавців.

Література

1. Ткачева Т. Организация исполнительного производства за рубежом / Т. Ткачева // Юстиция Беларуси [Текст]. — 2006. — № 9. — С. 16.

2. Давид Р. Основные правовые системы современности [Текст] / Р. Давид. — М. : [б. и.], 1996. — С. 18 — 19.

3. Барциц И. Типология современных правовых систем [Текст] / И. Барциц. — М. : [б. и.], 2000. — С. 5.

4. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу [Текст] / Л. А. Луць. — Львів : [б. в.], 2003. — С. 14.

5. Авакян А. В. Общая характеристика исполнительного производства в зарубежных странах [Електронний ресурс] / А. В. Авакян. — Режим доступу : <http://concourt.am/old/hr/cel/vestnik/422-20084>.

6. Фіолевський Д. П. Державна виконавча служба України [Текст] : навч. посіб. / Фіолевський Д. П., Лобанцев С. Ю., Мезенцев Є. І. — К. : Алеуга, 2004. — 564 с.

7. Вареник Н. Про судового пристава [Електронний ресурс] / Н. Вареник // Судові пристави. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1050/52176>.

8. Фіолевський Д. П. Державна виконавча служба України... — 564 с.

9. Авакян А. В. Общая характеристика исполнительного производства в зарубежных странах...
10. Там же.
11. Давтян А. Гражданское процессуальное право Германии [Текст] / А. Давтян. — М. : [б. и.], 2000. — С. 31.
12. Про судових виконавців [Електронний ресурс] : Закон Естонії / Офіційний сайт Міністерства юстиції Естонії. — Режим доступу : <http://www.just.ee>.
13. Авторгов. А. Приватний судовий виконавець. Естонський досвід [Електронний ресурс] / А. Авторгов // Режим доступу : <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/809>.
14. Фіолевський Д. П. Державна виконавча служба України... — 564 с.
15. Комментарий к Федеральным Законам “О судебных приставах”, “О исполнительном производстве” [Електронний ресурс] / Законодательство Российской Федерации. — Режим доступу : <http://oruqsc.h18.ru/index.php?m=28&law8h=12>.
16. Справка “ЭК” // Ежедневная общественно-политическая республиканская газета “Экспресс” [Текст]. — 2008. — № 240. — С. 3.

S. Shandruk

SYSTEMS OF COMPULSORY EXECUTION OF JUDGEMENTS. WORLD EXPERIENCE

The systems of compulsory execution of judgments in European countries and USA are investigated. Their general features and peculiarities are determined. The world experience in organization of execution of judgments is analyzed.

Key words: systems of compulsory execution of judgments, court enforcement action, organizational and legal forms, service of compulsory execution.

УДК 351:779:343.77(477.83/86)“19–20”

О. Проців

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА БРАКОНЬЄРСТВО У ГАЛИЧИНІ КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Висвітлено правові, політичні, соціальні, моральні складові, які впливали на запровадження мисливського, кримінального та адміністративного законодавства у частині відповідальності за браконьєрство. Проаналізовано звичасві права адміністративно-територіальних утворень, які свого часу були на території Галичини. Розглянуто практичне застосування законодавства у цій галузі.

Ключові слова: Галичина, полювання, браконьєрство, штраф.

Однією із складових, яка впливає на ефективність мисливства, є ступінь дотримання чинного законодавства, яке регламентувало полювання та спосіб ведення мисливського господарства. Із утворенням на території Галичини адміністративно-територіальних одиниць у вигляді князівств та держав починає зароджуватись примітивне мисливське право, а разом із ним адміністративне право, яке передбачало структуру управління галуззю, та кримінальне право, яке передбачало покарання за невиконання мисливського законодавства.

Окреслена проблематика широко висвітлювалась працях таких авторів: Л. Татомира, В. Кравчинського, Т. Чацького, В. Калужького, Є. Гавронського, А. Ремішевського, А. Пшедземірського.

У мисливській періодиці Польщі практично після кожного виходу мисливського законодавства друкуються полемічні розвідки, у яких в описовій формі порівнюється мисливське законодавство із законодавством інших країн. В Австро-Угорській імперії Галицьким мисливським товариством випускався з 10 січня 1878 р. журнал “Łowiec” (“Мисливець”), у якому друкувались статті на зазначену тематику. Також ця інформація широко представлена у журналі “Łowiec Polski” (“Мисливець польський”), що виходив у Варшаві як орган цісарського товариства правильного полювання Польщі з 1899 р.

Метою дослідження є проведення аналізу складових, які впливали на формування законодавства, за яким карались порушники правил полювання. Описати мисливське законодавство, яке регламентувало покарання за порушення правил полювання, та практику застосування покарання.

Покарання за порушення правил полювання значною мірою залежало від політико-правового устрою суспільства: первісно-общинного, феодального, капіталістичного (буржуазного), соціалістичного, сучасного (перехідного, постсоціалістичного, постіндустріального), здатності власників мисливських господарств забезпечити дієвий контроль за збереженням мисливських тварин, здатності виконавчої та судової гілок влади організаційно забезпечити дієвий контроль за виконанням у суспільстві правового режиму, як загалом, так і зокрема, у галузі мисливства. Іншим чинником також є правові погляди на власність мисливських тварин, на яких полювали браконьєри, та стан правової свідомості суспільства, моральних цінностей.

Мисливсько-господарське право в Європі формувалось на основі двох правових шкіл – німецької та римської, на принципах яких формувалось право власності на мисливські тварини.

Право на полювання, згідно з вченням римських юристів, є наслідком права власності осіб на нерухомість. Власник має право заборонити постороннім особам доступ на його власність і таким чином не допускати до полювання у своїх володіннях. Дичина, з точки зору римського права, вважалась предметом, що не має господаря. Тому власник господарства (землі) не мав права на повернення впольованої в його володіннях без його дозволу дичини. Право власності у цьому випадку було розмитим. Особа, якій належала мисливська тварина, чітко не встановлювалась, тому браконьєрство більше толерувалось.

Древні германці, на відміну від римлян, визнавали право власності власника землі на диких тварин, які знаходяться на його території. За їхніми законами полювання у чужих володіннях без дозволу господаря каралось як вид крадіжки. Ті ліси і поля, які не були зайняті пашнею, знаходились у спільному володінні, там право на полювання належало кожному з членів цієї общини. Відповідно до німецького права чітко встановлювався власник мисливської тварини.

У феодальні часи власники тварин, які були одночасно законодавцями, встановлювали, враховуючи свої інтереси, досить жорстокі покарання за порушення їх права власності.

Перші документальні джерела вказують, що у Великому Князівстві Литовському, до складу якого належала Галичина, взагалі будь-яке право, зокрема і право на полювання, регламентувалось статутами Великого Князівства Литовського від 1529, 1566, та 1588 рр. Ці статuti здебільшого мали на меті фактично зберегти для суспільної верхівки монопольне право на полювання і базувались на німецькому праві. Практично вони не врегульовували мисливські відносини, а лише визначали покарання, а саме за незаконне полювання на чужих володіннях. За це передбачався штраф у розмірі двадцять рублів, а також було передбачено відшкодування збитків, заподіяних власнику мисливських тварин. У випадку, якщо б мисливця спіймали зі звіром, убитим у лісі, то його треба було привести до органів влади, а вони повинні були засудити його до смертної кари на рівні з іншими злодіями.

Для визначення розміру відшкодувань за неправильно впольованих тварини була стаття у Статуті “Ціна звірів”, яка встановлювала ціну на диких звірів [1].

Вже починаючи із статуту Великого князівства Литовського, у 1588 р. року було відмінено попередні положення про засудження до смерті браконьєрів та визначено, що браконьєр повинен сидіти в ув’язненні шість тижнів без права на звільнення, поки не заплатить відшкодування за відстріляного звіра [2].

Загалом покарання за браконьєрство у Польщі були не такі суворі, як у інших країнах, де за браконьєрство передбачалась смертна кара.

Литва у своєму праві більш точно визначала правила полювання, ніж Польська Корона [3].

Незважаючи на жорстокість Литовських статутів, цивілізаційні та моральні норми прогресували у бік гуманності, у життя входила вже інша філософія. Звичаєве право не дозволяло застосовувати жорстокість стосовно браконьєрів. Так, Лютомерський підскарбник не віддавав у суд людей, які крали дичину у його лісах. Він говорив: “Король не хоче, щоб відкупити смерть тварини смертною карою, бо при цьому вовк або олень мав би більшу вартість ніж людина” [4].

Деякі дослідники навіть висловлювали думку, що збільшення чисельності опришків на Гуцульщині відбулося через запровадження охорони лісів і їх жорстоке ставлення до браконьєрів. Гуцул-браконьєр, який під час сутички застрелив охоронця, не мав іншого виходу, як зі зброєю в руках йти в гори, бо був би засуджений до смертної кари [5].

З приходом у Галичину Австро-Угорської влади встановлювалось відповідне мисливське господарство, яке базувалось на німецькій правовій філософії. У тогочасному суспільстві браконьєрство ототожнювалось із злодійством, адже мисливські тварини мали конкретно визначеного господаря, тобто власника земельної ділянки, на якій вони перебувають. Так, відповідно до мисливського закону, який діяв у Галичині з 1898 р., ст. 73 передбачала, що за порушення мисливського закону повітова виконавча влада мала право накласти на порушника штраф від 5 до 50 злотих. За повторне порушення або, коли порушником нанесені великі збитки, розмір штрафу міг бути підвищений до сто ринських.

У випадку, коли порушник не в змозі заплатити штраф, його замінюють позбавленням волі з розрахунку 5 злотих за один день арешту. Якщо порушник часто порушував мисливський закон, то йому можна було замінити штраф арештом на 20 днів. Штрафи, оплачені браконьєрами, йшли у фонд бідних тієї гміни, в якій сталось порушення.

Ст. 76 визначалось, що дичину, яку вполював браконьєр, зброю та інші мисливські снасті повинні бути продані через аукціон повітовою владою, а гроші повинні бути перераховані у фонд бідних тієї гміни, у якій стався випадок браконьєрства.

Ст. 77 визначала, що порушник також повинен відшкодувати збитки, завдані своїми діями. Розмір стягнення збитків розглядався лише тоді, коли між браконьєром і власником дичини не було попередньо досягнуто компромісу.

Ст. 78 визначався термін давності: якщо упродовж шести місяців порушника не притягнуто до відповідальності, то тоді справа закривалась [6].

З утворенням у 1918 р. Другої Речі Посполитої у ній діяли мисливські законодавства тих країн, із яких була утворена Польща, а саме Королівства Польського, Прусії, Галичини. Лише з прийняттям у 1927 р. мисливського закону на території Польщі почав діяти єдиний мисливський закон, а відповідно і визначення браконьєрства та покарання [7].

У наступному мисливському законі, який діяв на території Галичини з 1927 р., покарання за порушення мисливського закону було поділено на три групи і передбачало різні покарання залежно від тяжкості порушення. Так, до першої групи належали найнезначніші порушення мисливського закону, а саме відсутність мисливського посвідчення на вимогу особи, яка має право контролювати проведення полювання.

До цієї ж групи належить полювання на відстані менш як сто метрів від житлових будівель, під час літургії у неділю або у великі релігійні свята на відстані меншій як два кілометри від костелу, в якому відбувається літургія, на цвинтарі; знаходження на чужих мисливських угіддях із зброєю або мисливськими знаряддями для полювання на мисливських тварин.

За такі порушення призначалось покарання у вигляді штрафу в сумі 50 злотих.

До другої, більш тяжчої, групи порушень мисливського законодавства належать полювання без придбання мисливського посвідчення, полювання в

угіддях, які не належать до жодного мисливського господарства, у чужому мисливському господарстві без згоди його власника, полювання в нічний час, з хортами або гончими собаками в мисливських господарствах, де мисливське господарство має менш ніж дві тисячі гектарів; видання письмового дозволу на полювання (власником, орендарем мисливського господарства), яке суперечить нормам мисливського закону; збір яєць, пташенят або знищення гнізд птахів мисливських порід.

Ці порушення правил полювання, відповідно до ст. 76, підлягали покаранню штрафом до двісті злотих, арешту до чотирьох тижнів або ці два покарання можна було застосувати разом.

До третьої, найтяжчої групи, порушень мисливського законодавства належали полювання у мисливських господарствах на самців лосів, площа яких є меншою за тисячу гектарів, у воєводствах Львівському та Станіславівському – на самців оленів, а також полювання у недозволеній законом спосіб чи недотримання періоду, під час якого можна полювання. До тяжких порушень належало полювання, яке здійснюється з метою продажу мисливської продукції, в чужому мисливському господарстві без дозволу його власника, полювання на молодняк лося, оленя, лані, самиці козулі, молодняк козулі, ведмедицю з ведмежатами, курей-глухарів, курей-фазанів.

Ці найтяжчі порушення передбачали покарання до п'ятсот злотих штрафу, а також арешт до шести тижнів.

Окрім цих трьох груп порушень, також передбачалось покарання до п'ятсот злотих штрафу або арешт на шість тижнів із конфіскацією дичини у благодійний фонд за порушення обігу м'яса та шкір мисливських тварин після десятиденного терміну по завершенню сезону полювання на певний вид.

Також цим законом визначались особливо тяжкі порушення мисливського закону. Ст. 79 передбачалось покарання у вигляді штрафу до тисячі злотих, а також арешт до шести тижнів за полювання на бабака. За полювання на самиць лося, бобра, серни передбачалось покарання до двох тисяч злотих, а також позбавлення волі до шести місяців.

Найтяжчим порушенням було визначено полювання з порушенням мисливського закону на зубра. За це порушення передбачалось покарання штрафом в розмірі п'ять тисяч злотих, а також шість місяців позбавлення волі.

Окрім штрафу та арешту як головних покарань, мисливський закон передбачав також додаткові покарання: конфіскацію дичини, шкір дичини, а також конфіскацію зброї та інших засобів, які використовувались для добування мисливських тварин.

У випадку, коли порушник не мав можливості оплатити накладений на нього штраф, його піддавали арешту. Тривалість арешту відповідала сумі накладеного на нього штрафу. Штраф у розмірі 50 злотих можна було замінити арештом на 3 дні, а штраф у 200 злотих грозив арешт терміном до двох тижнів. За накладений штраф більш як 200 злотих позбавлення волі не мало бути більшим як три тижні.

За порушення мисливського закону передбачалось не лише адміністративне чи кримінальне покарання, але також обов'язок відшкодувати витрати, завдані мисливському господарству, тобто була передбачена цивільна відповідальність. Так, дичину, впольовану браконьєрським способом, потрібно було повернути його власнику, тобто власнику мисливських угідь.

Дичина, яка була вилучена при неправильній торгівлі, передавалась на добродійні цілі, але при цьому порушник був зобов'язаний відшкодувати збитки, які дорівнювали трикратній вартості впольованої дичини. Тварини, впольовані на угіддях, які не належали до жодного мисливського ревіру, конфісковувались і передавались у добродійні організації.

Мисливський закон надавав повноваження старостам щодо винесення рішення про покарання порушників правил полювання, за винятком грубих порушень правил полювання, викладених у ст. 78, тобто полювання на зубра та на самиць лося, бобра та серни. Такі порушення чинного законодавства передбачалось розглядати повітовим судам.

Але ця вимога мисливського закону проіснувала до 22 березня 1928 р., поки не набуло чинності у дію розпорядження Президента Польщі “Про адміністративно-кримінальну процедуру” від 22.03.1928 р. Відповідно до цього розпорядження справи про порушення правил полювання розглядались лише у суді [8].

Порівнюючи мисливський закон Польщі від 1927 р. з попередніми Галицькими мисливським законом від 1909 р. з часів правління Австро-Угорщини, бачимо, що покарання тоді було суворіше. Порушення мисливського закону в часи правління Австро-Угорщини каралось до 6 місяців арешту, а за мисливські злочини – до року, п'яти років і, навіть, до десяти років (якщо порушник був рецидивістом) суворого режиму. Також законодавства інших країн, із яких тоді складалась Польща, суворіше карали браконьєрів. Але, як свідчить практика, високі покарання, на думку керівництва Галицького мисливського товариства, не застосовувались лише завдяки тому, що судді здебільшого не були мисливцями. Ще за мисливським законом Галичини від 1897 р. адміністративна повітова влада мала право накладати штраф у розмірі до 50 злотих.

Відповідно до ст. 270 кримінального кодексу Другої Речі Посполитої передбачалось, що будь-яке покарання за браконьєрство належало до повноваження судів.

Змінилась філософія підходу до браконьєрства у новому кримінальному кодексі. Відтепер браконьєрство перестало бути видом крадіжки, а було перекваліфіковане на порушення чужого права полювання. Тому такі погляди змінили також і підхід щодо покарання браконьєрів. Судді при такому формулювання порушення застосовували більш легкі види покарання, адже психологічно людина розцінює крадіжку як тяжчий гріх, ніж “порушення чужого права полювання”.

Межі покарання зменшились, попередньо у деяких тяжких випадках було позбавлення волі до 10 років, а за законодавством Другої Речі Посполитої найтяжчий вид покарання передбачав позбавлення волі до 2 років. За Галицьким законодавством суд відбувався у присутності трьох присяжних суддів, а з часів розпаду Австро-Угорської імперії – одного судді.

У Кримінальному кодексі Другої Речі Посполитої вже не було такого поняття, як “крадіжка дичини”, а було визначення “порушення чужого права полювання”. Це мало також відповідні наслідки при розгляді справ у судах. Дичина, відповідно до нового мисливського законодавства, була безгосподарською, тоді як попередні мисливські законодавства визначали, що дичина належить власнику землі, де вона на цей час знаходиться. З огляду на такі погляди, судді поблажливіше почали ставитись до розгляду справи, браконьєр добув нічийну річ, ніж коли за Австро-Угорщини коли розглядали справу про крадіжку чужої власності. Тому загалом

покарання за часів існування Австро-Угорщини були більш сурові, ніж у наступному законодавстві Другої Речі Посполитої Польщі, яка була утворена в 1918 р. після розпаду Австро-Угорщини [9].

Висновки

Із прийняттям мисливсько-господарського законодавства визначається вид і міра відповідальності за його порушення. Законодавство при феодальному ладі визначало лише покарання смертю, тоді як максимальне покарання за найбільш тяжке браконьєрство, згідно з мисливським законом від 1927 р., передбачало покарання у вигляді лише шести місяців позбавлення волі. Відзначено тісний взаємозв'язок між політико-правовим устроєм суспільства та ступенем відповідальності за порушення. Також на прийняття та виконання законодавства щодо покарання за браконьєрство мали вплив цивілізаційні цінності суспільства, де велику роль відігравала християнська мораль, яка була притаманна більшості польської нації. Польське законодавство порівняно з законодавствами інших народів щодо покарання за браконьєрство було найбільш лояльним.

Гроші від незаконно впольованої дичини, яка реалізовувалась, направлялись у фонд допомоги бідним, що сприяло соціальному порозумінню між багатими мисливцями та бідняками.

Пройшла зміна від дуалістичного розгляду порушень за браконьєрство при Австро-Угорській імперії, коли за незначне порушення справа розглядалась виконавчою владою, до цілковитого розгляду в Польщі справ про порушення правил полювання лише у суді починаючи з 1928 р.

Розглянуто тематика потребує подальших досліджень, адже для прийняття законодавства, яке врегульовує питання щодо покарання за браконьєрство, потрібно враховувати звичаєве право, правосвідомість, моральні цінності суспільства.

Літератури

1. Статут Великого Князівства Литовського 1529 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Litva/XVI/1520-1540/Statut1529/text9.phtml?id=2278.
2. Статут Великого Князівства Литовського 1588 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : starbel.narod.ru/statut1588.htm.
3. Krawczynski W. Łowiectwo: Przewodnik dla leśników zawodowych I amatorów myśliwych [Text] / W. Krawczynski. — Kraków : Druk W. L. Anczyca i spółki, 1924. — S. 7—16.
4. Czacki T. O litewskich i polskich prawach [Text] / T. Czacki. — Kraków : Czas, 1861. — S. 277—289.
5. Ossendowski A. Karpaty I Podkarpacie [Text] / A. Ossendowski. — Poznań : Wydawnictwo Polskie R. Wegnera, 1939. — S. 222.
6. Nowa ustawa łowiecka dla Galicyi i W. Ks. Krakowskiego [Text]. — Kraków : Wisła, 1898. — S. 42—45.
7. Wymiar kar // Przegląd myśliwski i łowiectwo polskie [Text]. — 1924. — № 6. — S. 15.
8. Kałuski W. Prawo Łowieckie [Text] / W. Kałuski. — Warszawa : Wydawnictwo związku pracowników administracji gminnej rz. p., 1928. — S. 71—80.
9. Opolski J. Polski kodeks karny, a łowiectwo / J. Opolski // Łowiec [Text]. — 1932. — № 24. — S. 303—306.

O. Protsiv

**THE STATE REGULATION OF RESPONSIBILITY
FOR POACHING IN HALYCHYNA
(END OF THE 19TH – BEGINNING OF THE 20TH CENTURY)**

In the article legal, political, social and moral components which had influence on implementation of hunting, criminal and administrative legislation in the part responsible for poaching are explained. Common laws of administrative and territorial formations which were on Halychyna territory at that times are analysed. The practical application of legislation at this branch is explained.

Key words: Halychyna, hunting, poaching, penalty.

УДК 351.85:316.7

А. Ліпенцев

ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Досліджено еволюцію підходів до вивчення феномена організаційної культури. Здійснено аналіз семантики і практики використання у науковому дискурсі термінів “організаційна культура” та “корпоративна культура”. Розширено та доповнено класифікації основних підходів до вивчення та визначення терміна “культура”. Введено у вітчизняний науковий обіг доповнену класифікацію основних підходів до визначення та концептуалізації взаємозв’язків феноменів “культура” та “організації” у дослідженнях із паблік менеджменту.

Ключові слова: організаційна культура, корпоративна культура, соціологічний, історичний, нормативний, психологічний, структурний, генетичний, філософський та дескриптивний аспекти визначення терміна “культура”, соціокультурні теорії, культурологічні теорії, інституціональні теорії, функціональні теорії, паблік менеджмент.

Жоден із викликів історії не заслуговує більшої уваги, аніж осмислення комплексу революційно-кумулятивних змін у технології, організації та управлінні, які за останні століття змінили стан людства. Значна кількість сучасних дослідників проблематики державного управління зазначають, що низка актуальних управлінських проблем передусім пов’язана з культурними аспектами реформування системи управління державою.

З розпадом СРСР і зникненням комуністичної влади пострадянські країни втратили звичні віхи та орієнтири і зайняті нині болісним пошуком сенсу свого власного історичного існування. Але ці труднощі і цей перехід пострадянських країн співпали із труднощами і проблемами, які переживає весь світ і які викликають глибоку переоцінку цінностей пізнання. На думку професора Л. Іоніна [1] повсякденне соціальне життя стрімко “окультурюється”, тобто наповнюється культурними змістами, як би здобутими власним автономним існуванням і не пов’язаними, як це було раніше, із соціальним “базисом”. У нас зникає наївна віра в об’єктивність і зумовленість суспільних процесів, а разом із нею “розсмоктовуються” і самі різні структури і системи, у які люди “вставлені” мало не від народження невблаганною рукою долі. Розпадаються об’єктивно значущі системи стратифікації, зникають кудись примусово обов’язкові способи життя, місце традицій займають стилі, життєві форми вільно обираються, у поясненні, а значить, і поведінці починає панувати постмодерністське свавілля. Соціальні зміни отримують здебільшого культурну мотивацію. Культура починає сприйматися вже не як пасивний “зліпок” із реальних процесів поведінки, а як їх активна “форма”. “Кодуючи”, “драматизуючи” свою поведінку, співвідносячи його із міфом і архетипом, індивідууми свідомо використовують останні для організації і нормалізації власної діяльності. Ці явища показують, що культура прогресуюче переймає функції мотора, рушійної сили суспільних змін та розвитку.

У розвинених країнах проведена модернізація системи державного управління принесла проблеми, пов'язані з екологічною безпекою життя, по-новому поставила питання про співвідношення матеріального успіху та фундаментальних людських цінностей. Країни, що розвиваються спантелечені пошуком ефективних напрямків функціонування державного апарату для того, щоб скоротити розрив із передовими державами у рівні людського, соціального та економічного розвитку. Вирішення цих проблем у рамках старих стилізованих теоретичних положень, на нашу думку, неможливе. Необхідно докорінно перебудувати теоретико-методологічний підхід до розуміння сутності публік менеджменту та розвитку організаційної культури в органах державної влади.

Метою статті є дослідження основних теоретичних та методологічних підходів до дослідження організаційної культури. Відповідно до мети, нами сформульовано такі завдання: вивчити еволюцію основних підходів до досліджень феномена організаційної культури та організаційної культури у державних установах; проаналізувати семантику і практику використання у науковому дискурсі термінів “організаційна культура” та “корпоративна культура”; дослідити та узагальнити основні підходи до аспектів визначення і вживання самого терміна “культура”, а також до дослідження та підходів до визначення і концептуалізації взаємозв'язків культури та організації.

Особливого значення під час модернізації будь-якої соціальної системи набуває питання суміщення схильності людей досягати власні інтереси і необхідності підтримувати благополуччя конкретних організацій та суспільства загалом. Важливо зрозуміти, що будь-яка спроба виявити шляхи вирішення цієї важливої державно-управлінської проблеми в межах методології та підходів однієї із наук буде невдалою. Тільки пошук відповіді на це питання у галузі соціології, психології, права, менеджменту, економіки, етики та низки інших наук, предметом яких є вивчення аспектів управління та культури, дозволить досягти у дослідженнях достовірних результатів.

Перевага підходу з позиції культури полягає у тому, що він забезпечує концептуальний зв'язок між мікро- та макрорівнем аналізу, тобто між організаційною поведінкою та стратегічним менеджментом [2]. Культура також пов'язує організацію у єдине ціле із повсякденною практикою та індивідуальними діями. Доведено, що за певних умов організаційна культура може відігравати роль системоутворюючого фактора (синергетичного параметра порядку) організації. Комунікативний простір, обумовлений сучасними інформаційними технологіями, припускає зникнення межі між суб'єктами організації, з огляду на роль інтелектуального потенціалу кожного в досягненні ефективного функціонування державної установи, що обумовлює формування нового принципу координації їх діяльності, заснованого на управлінні за організаційними цінностями та розширеному відтворенні моралі.

Вперше про існування в організаціях особливого феномена, що визначається як “організаційна культура” або “корпоративна культура”, у вчених колах заговорили зарубіжні дослідники у 70-х рр. ХХ ст., а у 80-х – 90-х рр. ця концепція стала надзвичайно популярним напрямком світового менеджменту. Хоча необхідно відзначити такий історичний факт, що ще в ХІХ ст. термін “корпоративна культура” застосовував всесвітньо відомий теоретик та практик у галузі стратегічного управління, прославлений німецький фельдмаршал Г. фон Мольтке [3], називаючи так взаємини, що склалися в офіцерському середовищі.

За однією з версій поняття “організаційна культура” було введено до наукового обігу в 20-і рр. ХХ ст. видатним радянським ученим, керівником Центрального інституту праці при ВЦРПС СРСР, А. Гастева, який висловлювався, що “культура продуктивності людини є передумовою його трудової культури” [4].

Проте окремі елементи того, що становить культуру організації, почали вивчати ще на початку ХХ ст. в рамках нових наукових шкіл управління, а саме гуманістичної школи (школи людських відносин). Так у 1918 р. М. Фоллетт опублікувала свою книгу “Нова держава” [5] зі своїм баченням державного управління. У її дослідженні вагоме місце приділялося “духовного єднання” працівників, “групового мислення” та “колективної волі” при організації наукового управління. На відміну від концепції “влади над...”, що на її думку є редукаціоністським підходом і призводить до розтрати ресурсів, М. Фоллетт пропонує концепцію “влади з...”, яка має на увазі спільну діяльність і збільшення загальних можливостей групи.

Теоретичне і концептуальне осмислення поняття культури організації, на прикладі державних установ, продовжилося з кінця 30-х рр. ХХ ст. у працях Ч. Барнарда, Г. Саймона і Дж. Марча [6, 7], які багато в чому передбачили в понятті “організаційна мораль” основні риси поняття “організаційна культура”.

Перші роботи, в яких вживалися словосполучення “організаційна культура” або “культура фабрики”, з’явилися в 50-х рр. ХХ ст. Ось як канадський психоаналітик та організаційний консультант Е. Жак у своїй книзі “Змінюючи культуру фабрики” [8] визначив її: “Культура фабрики – це звичний і традиційний спосіб мислення і ведення справ, який поділяється більшою чи меншою мірою всіма її членами, і який повинні вивчити нові члени і, принаймні, частково прийняти для того, щоб бути прийнятими на службу у фірму”.

Але перш, ніж звернутися до реалізації зазначених завдань, автор бачить доцільним уточнити, що, незважаючи на наявність деякої термінологічної різноманітності понять “корпоративна культура” і “організаційна культура”, більшість вчених використовує ці поняття як взаємозамінні, або наділяє їх синонімічним значенням. Деякі з авторів, особливо у діловій літературі, вважають ці поняття синонімічними поняттям “організаційна ідентичність”. Застосування того чи іншого терміна для характеристики досліджуваного феномена найчастіше обумовлено суб’єктивною авторською позицією. Проте трапляються і підходи, в яких вживання цих термінів чітко розмежовано. Серед західних науковців побутує думка, що корпоративна культура розглядає ідеали, цінності та значення, котрі пропонують і/або пропагандують топ-менеджери, і, можливо, інші групи, відповідальні за їх розпорядження. Дослідник управління на засадах культури Петер Ентоні [9] розглядає корпоративну культуру як щось вже загальноприйняте, і яким це “щось” має бути в уявленні у менеджерів. Він вважає що організаційна культура має справу з “реальним”, більш вибірково інтересом до культурального партерну організації.

Відомий дослідник організаційної культури професор університету Л. Елвессон [10] розглядає організаційну культуру як маркер більш широкого інтересу до проявлень культури у організації. Водночас корпоративну культуру він вважає такою, що належить до проблем бізнесу та менеджменту. Він використовує ці терміни, як такі що перекривають один одного, але враховує їх коннотативні відмінності.

Проведені нами дослідження підтверджують, що поняття “організаційна культура” і “корпоративна культура” не тотожні. Нами з’ясовано, що ті два поняття

у сучасному академічному дискурсі мають єдину етимологію, але різну семантику. Згідно із твердженням професора Інституту економіки УрО РАН Ю. Семьонова [11] “корпоративна культура” є органічною частиною “організаційної культури” і відображує специфічність організації як групового феномену

Ми приєднуємося до поглядів професора А. Пригожина який вважає, що “корпоративна культура” є типом організаційної культури, яка максимально об’єднує інтереси персоналу безпосередньо навколо цілей організації [12]. Для досягнення такого стану: ці цілі повинні бути відомі і зрозумілі співробітникам; співпадати з їх інтересами, життєвими планами, бути інтеріоризовані співробітниками; виглядати в очах персоналу багатообіцяючими, перспективними для кожного з них; співробітнику необхідно бачити зв’язок між своїми діями та рухом до загальноорганізаційних цілей, оцінювати свій внесок у їх досягнення; у співробітників повинна бути можливість впливати на формування і вимірювання цих цілей, а також оцінювати ступінь їх досягнення організацією у різні періоди.

Корпоративна культура спонукає співробітника працювати на вищому рівні складності виконання своїх обов’язків, віддавати зусиль більше внеску якій від нього вимагається, допомагати своїй організації в досягненні її цілей і інвестувати часу та зусиль більше того, що входить до його обов’язків. Завдяки цьому організація отримує високу енергетику, ефективність за різними напрямками. Спираючись на вищенаведене, у своїй роботі для опису культури організації ми будемо вживати термін “організаційна культура”, що має найбільш загальне категоріальне значення.

Починаючи вивчення організаційної культури органів державної влади ми виявили, що існує значна кількість поглядів на підхід до аспектів дослідження, визначення та вживання самого терміна “культура” (табл. 1) [13 – 15].

Таблиця 1

Спільні категорії використання терміна (в яких обговорюється) “культура”

Аспект визначень	Контент	Коментарій
1	2	3
Дескриптивний	Огляд змісту культури. Акцент на різноманітних видах діяльності та поведінки, пов’язаних з культурою	Універсальність ідей, поведінки, цілей, протиріч, які поділяє культурна група
Історичний	Наголос на соціальній спадщині, традиціях	Культурні елементи, такі як: цінності, поведінка, артефакти, матеріальні цінності, і ті, успадковані, або які перейшли від інших груп
Нормативний	Наголос на ідеалах та поведінці	Передбачувана поведінка та цінності, які направляють людей на дії у тій чи іншій ситуації
Психологічний	Культура як засіб навчання, звичка, вирішення проблем	Культурні елементи такі, як цінності, поведінка, матеріальні цінності служать цілям або вирішують проблеми культурних групи та впливають на культуру вивчення загально доступних поведінки та цінностей

Закінчення табл. 1

1	2	3
Структурний	Організований пат терн елементів	Культурні елементи існують всередині організованого зразка, який базується на соціальній ієрархії та відношеннях і служить “набором інструментів” (“tool kit”) загально знайомих звичок
Генетичний	Генезис символів, ідей, артефактів	Наголос на походженні та еволюції культури. Пояснення факторів, що зробили можливими розвиток культури
Філософський	Творча пасіонарно-перетворююча сутність	Визначається як соціально-прогресивна творча діяльність людства в усіх сферах бутності і свідомості спрямована на перетворення дійсності, на розвиток сутнісних сил людини
Соціологічний	Штучне середовище існування та самореалізації створене людьми. Система духовних кодів, інформаційна програма	У центрі уваги – соціальна система організованих за допомогою норм і цінностей, функціонально корисних, що закріплені у суспільних практиках і свідомості суспільства форм діяльності. Розуміння культури як репрезентативної, тобто такої, що виробляє ідеї, змісти та цінності, котрі дієві за їх фактичне визнання

У процесі дослідження нами доповнено класифікацію основних підходів до визначення та концептуалізації феноменів “культура” та “організація” зроблену відомими швейцарськими дослідниками культурних аспектів реформ у сфері публік менеджменту професорами К. Шендлером та І. Проеллер [16], з урахуванням поглядів сучасних вітчизняних та закордонних вчених [17 – 20] (табл. 2).

Доповнений нами огляд дає орієнтацію щодо методології та теоретичних концептів для досліджень культури у державних установах. Різні способи пізнання організації та культури будуть безпосередньо впливати на спосіб концептуалізації культури, які використовуються дослідниками. За основу взятий розгляд чотирьох базових підходів, які виникли для вивчення взаємозв'язку культури та організації. По-перше, соціально-культурного підходу: прихильники цього підходу стверджують, що діяльність організації пояснюється і пов'язана з соціально-економічними і культурними чинниками. Друга категорія – культурологічні теорії, включає у себе дослідження, які значною мірою базується на концепції та методах культурологічного аналізу для вивчення організацій та їх розвитку. По-третє, розглянуто позиції неінституціоналізму у культурному аспекті через методи історичної та соціологічної науки, а також підходу раціонального вибору. По-четверте, згуртовано погляди дослідників корпоративної та організаційної культури на засадах на функціонального підходу.

Таблиця 2

Класифікація основних підходів до визначення та концептуалізації взаємозв'язків феноменів “культура” та “організація”

Аспекти класифікації	Соціокультурні теорії	Культурологічні теорії	Інституційні теорії			Функціональні теорії
			Історичні	Соціологічні	Раціональний вибір	
1	2	3	4	5	6	7
Дефініція культури	Набір відношень (позицій). Набір цінностей та відношень індивідів. Культура стабільна, гнучка довгий час. Концепції: “політична культура”, “громадянська культура”	Антропологічне розуміння та дефініції культури. Культура дефінується у відношенні до соціальної системи. Наголос на пізнання, неусвідомлених процесів, ролі символів. Широкі та комплексні концепції, точні концепції	Культура як характеристика контексту та організації. Часто не чітка дефініція культури. Культура, як історія, вірування та обряди	Культура як соціальний заклад. Культура, як норми, правила, звичаї, символ системи та моральні кордони (framing)	Культура як продукт раціонального та початкового взаємозв'язку. Культура, як незалежна від відношень індивідів. Різні ідентифікації культури, які можна вибрати. Часто не чітка дефініція культури. Яскрава концепція “перше/друге” обличчя культури	Культура як вірування, цінності, артефакти. Часто нечітка дефініція від неформальних до повних
Дефініція організації	Формальна організація	Організація, як культурний феномен. Широке розуміння організації	Формальні і неформальні організації. Правила та звичаї оприлюдненні формальною організацією	Організація – це культура	Формальна організація	Юридичні особи. Об'єкти відповідальності менеджменту

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
Зв'язок між культурою і організацією	Культура як незалежний різновид результатів дій організації	Культура утворює ліміти та можливості дій і передумови, як ці дії розуміються її членами. Організація – це культура конструкцій	Культура як взаємо пов'язана різновидність. Організація поділяє вірування та заведений устрій. Культура у якості контексту, яка впливає на організацію через взаємозалежність	Високо взаємо активні та взаємо конструктивні відношення організаційної-культури. Організація впливає на індивіди. Організаційні практики – культурно специфічні	Культура як неналежна різновидність. Культура служить у якості контексту залежного знаряддя ресурсів. Організація як раціонально функціонуючий орган, який базується на резервах, наданих культурою	Культура різноманітна як всередині так і на зовні. Культура у якості фактора успіху дій організації
Застосування аналізу організації та паблік менеджменту	Контекстуальний підхід. Організація вимушена бути гармонійною із культурою. Реформи та зміни можуть проводитися із елементами культури	Організація – це репродукції систем культури	Зміни та розвиток організації – історичні процеси. Стратегії реформи різних організацій ведуть до різних наслідків. Культура як один із причинних факторів, що визначають структурні можливості реформ	Організаційна практика та реформи підвищують соціальну легітимність. Реформи незалежні (у широкому сенсі). Реформи та зміни рухаються різними групами та нормативним тиском	Організаційний розвиток. Політична еліта примушує культурні ресурси мобілізувати результати реформ. У різних культурних контекстах – різні наслідки	Зміни культури, як сфера менеджменту. “Бачення” (“Visions”) потрібної культури. Культура, як лімітуючий фактор організаційного розвитку

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
Зацікавленість дослідження	Детермінація різних типів культури та їх відношень (латентих)	Інтерпретація соціальних акцій, явищ, структур. Розвиток аналітичних концепцій для розуміння	Міжнаціональні варіанти організаційних рамок. Типології, які класифікують та пояснюють зразки, тенденції. Акцент на нетенденційних діях організацій	Пояснення, чому організації приймають специфічні форми, правила, символи та цінності. Використання того, як практики розповсюджуються міжорганізаційно та інтернаціонально	Ствердження культурної раціональності розшифровуючи культурні преференції та використовуючи вигідні міркування щодо даного контексту. Факти дослідження, які впливають на сприйняття чи відхилення політичних змін	Техніка менеджменту з опорою на культуру. Зв'язок культури співробітників та менеджменту у процесі функціонування організації.

Не може бути організації без культури. Вона спонтанно формується (виникає) у будь-якій організації через певний час після її створення, оскільки люди неминуче привносять у неї свій індивідуальний досвід, набутий в інших культурах/субкультурах. Фактично, первинно утворюється складна композиція індивідуальних культур, яка формує, особистість організації, її унікальність. Чому це важливо для підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади в контексті впровадження засад публік менеджменту? Тому, що культура, як зауважив Г. Хофштед, є “колективне ментальне програмування” поведінки людей, особливостей їх діяльності в організації [21].

Сучасним управлінцям необхідно навчитися впливати на механізм програмування на засадах культури для забезпечення інтеграції працівників навколо ключових задач та загально організаційних цілей. Досвід успішних організацій доводить, що через низку методологічно адекватних системних заходів можливо розвинути організаційну культуру до рівня корпоративної культури, коли інтереси і дії працівників максимально орієнтовані на цілі організації.

У ХХІ ст. розвиток організаційної культури стає важливим (а іноді й найважливішим) управлінським ресурсом. Тільки через культуру, поєднання сучасних технологій управління та духовності можна вивести країну “вперед”. У культурі вбачає “основні проривні моменти для розвитку країни” [22] Є. Уткін президент та засновник компанії Квазар-Мікро – одного з найбільш українських хайтек брендів. Саме тому набувають надзвичайного значення питання вираженості методології і стройності теоретичних аспектів дослідження, підтримки та розвитку організаційної культури органів виконавчої влади.

Література

1. Ионин Л. Г. Социология культуры: путь в новое тысячелетие [Текст] : учеб. пособ. для студ. вуз. / Л. Г. Ионин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Логос, 2000. — С. 7—10. — Библиогр.: с. 422-428. Имен. указ.: с. 429—431.
2. Smircich L. Concepts of Culture and Organizational Analysis / L. Smircich // *Administrative Science Quarterly* [Text]. — 1983. — № 28(3). — P. 339—358.
3. Стратегия в трудах военных классиков [Текст] : в 2 т. Т. 2. — М. : Госвоениздат, 1926. — С. 125—137.
4. Гастев А. К. Как надо работать. Практическое введение в науку организации труда [Текст] / А. К. Гастев. — 2-е изд. — М. : [б. и.], 1972. — С. 96—105.
5. Parker Follett M. The new state: group organization the solution of popular government [Text] / Mary Parker Follett. — N.-Y. : Penn State Press, 1998. — 448 p.
6. March J. G. Organizations [Text] / J. G. March, H. A. Simon. — N.-Y : McGraw-Hill, 1958. — P. 25—49.
7. Barnard Ch. The Functions of the Executive [Text] / Ch. Barnard. — Cambridge : University Press, 1938. — P. 39—75.
8. Jaques E. The Changing Culture of a Factory: A Study of Authority and Participation in an Industrial Setting / E. Jaques // Липатов С. А. Социально-психологическая диагностика организационной культуры [Текст] : дис. канд. психол. наук / С. А. Липатов. — М. : [б. и.], 1999. — С. 100.
9. Anthony P. Managing Culture [Text] / P. Anthony. — Philadelphia : Open University Press, 1994. — 120 p.

10. Alvesson M. Understanding Organizational Culture [Text] / M. Alvesson. — London : SAGE Publications, 2002. — P. 28—30.

11. Семенов Ю. Г. Организационная культура: управление и диагностика [Текст] : монография / Ю. Г. Семенов. — Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН, 2004. — 254 с.

12. Пригожин А. И. Методы развития организаций [Текст] / А. И. Пригожин. — М. : МЦФЭР, 2003. — С. 692—739; Пригожин А. И. Цели и ценности [Текст] / А. И. Пригожин. — М. : МЦФЭР, 2010. — С. 458—483.

13. Kroeber A. L. Culture: A critical review of concepts and definitions [Text] / A. L. Kroeber, C. Kluckhohn. — Cambridge : Peabody Museum, 1952. — P. 158—165.

14. Kroeber A. L. Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions [Text] / A. L. Kroeber, C. Kluckhohn. — N.-Y. : Random House, 1967. — P. 123—125.

15. Srnka K. J. Marketing. Ethik. & Kultur [Text] / K. J. Srnka. — München : RainerHamppVerlag, 2005. — P. 27—39.

16. Schedler K. Public Management As a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research / K. Schedler, I. Proeller // International Public Management Review [Text]. — 2007. — Vol. 8. — Issue 1. — P. 186—194.

17. Философский словарь [Текст] / под ред. И. Т. Фролова. — 6-е изд. — М. : Политиздат, 1991. — 560 с.

18. Ерасов Б. С. Социальная культурология [Текст] / Б. С. Ерасов. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Аспект-пресс, 1997. — С. 59.

19. Удальцова М. В. Социология управления [Текст] / М. В. Удальцова. — М. : ИНФРА-М ; Новосибирск : НГАЭиУ, 2002. — С. 150.

20. Волков Ю. Г. Социология [Текст] / Ю. Г. Волков, И. В. Мостовая ; под ред. В. И. Добренькова. — М. : Гардарики, 2000. — 575 с.

21. Hofstede G. Cultures and Organizations [Text] / G. Hofstede. — London : Harper Collins Business, 1991. — P. 3—5.

22. Уткин Е. Хай-тек и духовность на пути к мировому лидерству / Е. Уткин // Комп&аньон [Текст] / Е. Уткин. — 2010. — № 36(707). — 10 – 16 сент. — С. 12.

A. Lipentsev

ORGANIZATIONAL CULTURE RESEARCH: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

The evolution of the approaches to the study of the phenomenon of organizational culture is researched. The analysis of the semantics and the practical use in the scientific discourse of the terms “organizational culture” and “corporate culture” is carried out. The classifications of the basic approaches to studying and defining of the term “culture” are expanded and complemented. The supplemented classification of the basic approaches to the definition and conceptualization of the phenomena “culture” and “organization” in the public management research is entered into the domestic scientific turnover.

Key words: organizational culture, corporate culture, sociological, historical, normative, psychological, structural, philosophical and descriptive aspects of the

definition “culture”, socio-cultural theories, cultural theories, institutional theories, functional theories, public management.

УДК 351.9(499)

М. Лесечко,
Р. Рудніцька

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ДЕРЖАВНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто різноманітні моделі оцінки органів державного управління. Запропоновано системний підхід до оцінки державного управління на основі експертних оцінок і аналізу восьми основних елементів державного управління.

Ключові слова: оцінки моделі, державна служба, внутрішній контроль, зовнішній аудит, політичний потенціал.

Для того, щоб оцінити систему врядування в країні, потрібно застосувати системно підхід і оцінити окремі елементи цієї системи (складові). Кожен із цих елементів впливає на здатність до змін і виконання поставлених завдань. Ми виділили 8 політичних елементів державного врядування. На нашу думку, це політичний потенціал (далі – ПП), загальна адміністративно-правова основа (далі – ЗАПО), державна служба (далі – ДС), формування та координація політики (далі – ФКП), система управління державними видатками(УДВ), державний внутрішній фінансовий контроль (далі – ДВФК), зовнішній аудит (далі – ЗА), система державних закупівель (далі – СДЗ).

На сьогодні розроблено кілька методик оцінки роботи органів державного управління. Наприклад, О. Кулиничем запропоновано комплексну оцінку роботи державних адміністрацій шляхом застосування комплексного коефіцієнту вагомості максимальних та мінімальних відділень абсолютних величин показників організаторської роботи [1].

Наступною є методика, запропонована А. Гошко, яка передбачає застосування факторно-критеріальної моделі вимірювання рівня задоволеності потреб населення шляхом опитування громадян [2].

Методи рейтингової оцінки ефективності роботи районної державної адміністрації (далі – РДА), запропонували працівники Львівської обласної державної адміністрації (далі – ОДА) [3].

Системну модель оцінки ефективності роботи РДА запропонувала група науковців Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – ЛРІДУ НАДУ) [4].

З метою оцінки ефективності роботи органів державного управління рекомендовано також використовувати факторно-критеріальну модель [5].

У ЛРІДУ НАДУ розроблена модель оцінки органів державного управління, яка має назву “модель стейкхолдерів” [6], що базується на опитуванні зацікавлених осіб, та “ресурсна” модель, що передбачає оцінку результатів діяльності органів влади [7].

Вищезазвані моделі дають можливість реальніше оцінити роботу органів державного управління. Незважаючи на численні моделі, оцінки діяльності органів влади на загальному рівні не проводились.

У статті пропонуємо *системний підхід* до оцінки державного управління в загальнодержавному масштабі.

Від ефективного, злагодженого і прозорого функціонування зазначених вище вісьмох елементів залежить стабільність держави, ефективність системи врядування, яка діє на основі верховенства права.

Отже, якщо оцінити (експертно) кожен із названих вище елементів системи, то можна дати загальну оцінку системи врядування (далі – ОСВ) за формулою 1:

$$\text{ОСВ} = \sqrt[8]{\text{ПП} * \text{ЗАПО} * \text{УДВ} * \text{ФКП} * \text{ДВФК} * \text{СДЗ} * \text{ДС}}. \quad (1)$$

Багатокритеріальний підхід дає можливість врахувати неоднорідність елементів, виявити їх переваги. Тим самим зростає ефективність моделей, збільшується імовірність надійності рішення.

Для визначення оцінки системи врядування використовувалась цільова функція типу (формула 2):

$$F = WU = \sum_{i=1}^n W_i U_i, \quad (2)$$

де U , U_i – оцінки корисності, пов'язані відповідно з усією системою й i -м показником;

W , W_i – постійні вагові множники.

Відповідно до формули 2 передбачається, що повна корисність системи може бути подана у вигляді лінійної функції зважених оцінок корисності окремих локальних критеріїв. Визначення множників або відносної значущості показників здійснюється таким чином, що усі показники розташовуються у ряд відповідно до передбачуваного зменшення вагомості, а потім відбувається попарне порівняння сусідніх показників і на його основі вирішується питання про відносну значущість показників. Наприклад, якщо стосовно даної системи досліджувані критерії за вагомістю займають відповідно перше, друге, третє, четверте, п'яте, шосте і сьоме місця, то можна прийняти, що:

$$W_1/W_2 = 1,6;$$

$$W_2/W_3 = 1,5;$$

$$W_3/W_4 = 1,4;$$

$$W_4/W_5 = 1,3;$$

$$W_5/W_6 = 1,2;$$

$$W_6/W_7 = 1,1;$$

$$W_7/W_8 = 1.$$

$W, W_i = 1,6$ – вагові множники для окремих показників.

Ці множини можуть бути обчислені, якщо до взятих співвідношень додати умову нормування $W_i = 1$. Тоді одержимо $W_1 = 0,363$; $W_2 = 0,227$; $W_3 = 0,151$; $W_4 = 0,108$; $W_5 = 0,083$; $W_6 = 0,069$; $W_7 = 0,05$.

Безпосередня оцінка корисності дається особами, які приймають рішення, або експертним шляхом. Наприклад, у цьому випадку оцінки корисності надаються критеріям таким чином, щоб першому місцю була надана корисність, яка дорівнює одиниці, а останньому – нулю. Вважаємо, що для проміжних місць корисність змінюється лінійно. У загальному випадку закономірності зміни корисності можуть бути і нелінійними.

Політичний потенціал. Сучасне врядування ґрунтується на конституційному та адміністративному праві, створюючи необхідні параметри, рамкові умови для демократії та ринкової економіки. Державні службовці діють в межах закону, який

включає загальне основне адміністративне право (наприклад, Закон “Про державну службу”, Закон “Про організацію та функціонування адміністрації”), загальне процедурне адміністративне право (наприклад, адміністративне провадження, Закон “Про державні закупівлі”, Закон “Про відчуження”) та галузеве адміністративне право (наприклад, Закон “Про приватизацію”, Закон “Про охорону навколишнього середовища”, правила ліцензування підприємницької діяльності). Недосконала правова система призводить до корупції та свавілля, вона зменшує потенціал економічного розвитку країни.

Система права є недосконалою. Ця проблема має декілька аспектів:

- розробка законів є недосконалою, законопроекти – надмірними, однак залишають простір для ситуативного прийняття рішень;
- реалізація закону часто порушується, нерідко відбувається в неприйнятний спосіб;
- законодавство часто є неузгоджене.

Існуюча державна інституційна структура сприяє низькому рівню підзвітності. У країні налічується 21 орган центрально-виконавчої влади зі спеціальним статусом на 3 державні комітети, що звітують уряду, 19 міністерств та 3 державних комітети. Президент впливає на виконавчі органи шляхом видання указів [8].

У рамках виконавчої влади *система розробки та реалізації політики є занадто централізованою* на рівні секретаріату Кабінету Міністрів України. Міністри схильні до виконання “технічної політики”.

В Україні існують лише слабкі стратегічно-управлінські основи для розробки політики, які витісняються ситуативним прийняттям рішень. Це створює підґрунтя для створення командної системи разом із недосконалою правовою системою, родючий ґрунт для корупції безвідповідального управління та неузгодженості адміністративної діяльності. Не сприяє політичній стабільності і наявність майже 150 політичних партій, жодна з яких не має виразної ідеології.

Інерція командної парадигми управління є одним із найбільших спадків колишньої комуністичної системи. Установка на цю командну парадигму і досі є актуальною в практичній діяльності як в політиці, так і в адмініструванні.

Централізація процесів розробки політики на основі командної системи та практика вирішення питань на вищих рівнях ієрархії обмежують ініціативу на місцях, блокують політичне мислення і створюють умови для узурпації влади.

Українські урядові установи у сфері управління фінансами є досить розвиненими. Вони могли б стати основою сучасної системи контролю і платформою для адміністративної реформи.

Державна служба є надмірно політизованою: вона не функціонує як професійний корпус, який мав би дотримуватися принципу “верховенства права”, мав би чітко визначені права і обов’язки, підзвітність та обмеження, насамперед ті, які зумовлені конституційною роллю державної служби. Частково це зумовлено недоліками законодавства, але здебільшого – завдяки успадкуванню практичної діяльності та адміністративно – командної культури. Державним службовцям і політикам потрібно розвивати та підтримувати поняття політичного нейтралітету та неупередженості державної служби.

Можна припустити, що політичні еліти гальмуватимуть створення професійного державного управління, яке уособлює правову раціональність,

цілісність держави, виступає проти зловживання державною владою та стоїть на захисті принципу законності.

Отже, фундаментальні проблеми вимагають фундаментальних змін. На нашу думку, в інституційних системах поставлені зміни доцільні, як правило, в періоди криз, радикальних змін середовища або у разі глибокого розуміння потреб.

Виразимо думку, що зараз, в умовах глобальної кризи, зміна влади в Україні є слушною. Стратегія може полягати у тривалій діяльності щодо створення осередку для реформ та досягнення політичного консенсусу з усіма без винятку політичними силами, щодо сутності інститутів врядування в Україні. Але реальні зміни можуть відбутися лише з середини, а не за допомогою зовнішніх донорів. Для цього потрібне також суттєве зміцнення громадського суспільства. Після досягнення політичного консенсусу він має стати основою для конституційних змін.

Отже, головним завданням на короткострокову перспективу є досягнення консенсусу щодо стабільної системи врядування, діючої згідно з європейськими стандартами.

Загальна адміністративно-правова основа. Інституційно-політична система України досі знаходиться у перехідному періоді на шляху до демократичної моделі. Суттєва складова цього процесу розвитку вимагає підтримки за рахунок конституційної й адміністративно-правової основи і при цьому правова основа має бути не лише наслідком політичних змін, а й основою для розвитку.

Конституція України була прийнята у 1996 р., зміни до Конституції внесені у грудні 2004 р. Однак, окрім розбалансування влади, інших цілей не досягнуто. Й дотепер Конституція є нечіткою і вимагає подальшого вдосконалення.

Другою проблемою є загальнонизька якість законодавства; панує думка, що вона складна, суперечлива та нечітка – здебільшого внаслідок недосконалих конституційних процедур, постійних змін та заплутаної ієрархії правових актів.

Якщо оцінювати правову основу, то можна стверджувати, що вона знаходиться посередині перехідного періоду, потерпаючи від політичної нестабільності, обмежень із невизначеності процесу зміни форми правління.

З метою підвищення якості адміністративно-правової основи, можна рекомендувати наступне:

- зосередити увагу на законодавстві;
- з'ясувати систему ієрархії правових актів;
- розробити та прийняти загальний закон про адміністративні процедури;
- переглянути роль прокуратури;
- вдосконалити професійну підготовку суддів;
- провести судову реформу;
- реформувати головдержслужбу відповідно до ролі, яку вона повинна підтримувати, і реформування державної служби.

Державна служба. Реформування державної служби є нагальною потребою, що сприяло б економічному та соціальному розвитку держави. Реформа державної служби не є єдиним нагальним завданням – це, скоріше, умова для інших глибоких реформ, що мають на меті забезпечення демократичного розвитку України.

Чинний Закон України “Про державну службу”, який було прийнято у 1993 р., зазнав певних змін унаслідок спроби привести його у відповідність до конституційних принципів та норм [9].

Межі ДС є розпливчатыми, різні правові акти ухвалені різними політичними суб'єктами і по-суті зберігають небажану суміш політичних й адміністративних посад. Окрім того, немає ні конкретних критеріїв, ні реальних можливостей оцінювання роботи державних службовців.

Не визначено процедур із таких суттєвих питань, як права та обов'язки, прийом на роботу та просування по службі, атестацію тощо.

Оплата праці здійснюється за єдиною системою, не є збалансованою. Необхідно поліпшити підготовку кадрів та чітко визначити інституційні ролі.

Оцінюючи загалом державну службу, відзначимо низький рівень професіоналізму, що є головною проблемою.

З огляду на вище викладене, можна зробити такі рекомендації:

– уточнити інституційні повноваження, відповідальність за реформування державного управління та державної служби;

– посилити реформаторську роль Головдержслужби;

– прийняти Закон “Про державну службу” відповідно до Конституції та європейських принципів;

– реформувати систему оплати праці;

– розробити і реалізувати нову політику професійної підготовки кадрів.

Система управління державними видатками. Україна досягла суттєвих результатів у модернізації системи УДВ; створено і діє у повному обсязі Державне казначейство України; платіжні операції проводяться через єдиний казначейський рахунок; набуло чинності нове законодавство; колишні позабюджетні фонди консолідовано у бюджет; до бюджету інтегровано капітальну складову.

Грошові кошти наразі є під контролем, що дуже важливо для забезпечення макрофіскальної дисципліни. Але у розробці бюджету і надалі переважає переговорний підхід, що перешкоджає ефективному розподілу ресурсів та може зашкодити макрофіскальній дисципліні. На рівні управління програмами така система не забезпечує ефективності.

За останній час спостерігається вкрай негативна і популістська тенденція до централізації бюджетів всіх рівнів (майже 15 000 бюджетів), що може призвести до катастрофічних наслідків на місцях.

Рішення про розподіл ресурсів здебільшого є політичними, але розробка відповідних інструментів і процедур може сприяти розвитку стратегічного підходу до бюджетного процесу.

Незважаючи на певні успіхи в управлінні державними видатками, можна рекомендувати такі пріоритетні напрямки діяльності:

а) в короткостроковій перспективі:

– підготувати стратегічний план або “Білу книгу” з модернізації державних фінансів у середньостроковій перспективі;

– ширше залучати до розробки бюджету фахівців міністерства фінансів та інших міністерств;

– поступово запроваджувати середньострокову систему планування видатків;

– затвердити КМУ граничні видатки по галузях;

– реалізувати багаторічний підхід до бюджетного процесу;

– реалізувати програму професійної підготовки з метою поступового розвитку програмного підходу до розробки бюджету;

б) в середньостроковій перспективі:

– реалізувати стратегічно модернізації державних органів;

- зміцнити багаторічний підхід до розробки бюджету;
- розробити програму нарахування потенціалу міністерств у сфері формування бюджету;
- провести перегляд спеціального фонду Державного бюджету;
- переглянути порядок затвердження бюджету з метою запобігання внесення змін до бюджету між першим і другим читанням.

Ці напрямки доцільно розглядати у послідовності, визначеній стратегією модернізації державних фінансів.

Державний внутрішній фінансовий контроль. Концепція розвитку державного внутрішнього контролю включає три основні системи ДВФК Європейського Союзу: запровадження підзвітності керівництва у сфері фінансового управління та контролю; започаткування децентралізованого внутрішнього аудиту шляхом поступової заміни інспектування на внутрішній аудит; запровадження центральної функції координації та гармонізації.

Основу ДВФК в Україні закладено у Бюджетному кодексі. Він визначає підзвітність керівників за створення та функціонування системи ДВФК, попри її недосконале формування та відсутність розробки у вторинному законодавстві. По суті, в Україні не запроваджено концепцію децентралізованого управління ДВФК.

Зараз у сфері внутрішнього фінансового контролю діють дві центральні установи: Державне казначейство України (далі – ДКУ) та Державна контрольно-ревізійна служба України (далі – КРУ). ДКУ здійснює попередній поточний контроль касових платежів, який не гарантує належної фінансової дисципліни. КРУ здійснює контроль за фактами і є наглядачем за дотриманням бюджетного законодавства та ініціатором щодо застосування адміністративних санкцій або кримінальних справ, якщо закон порушено.

Незважаючи на певну функціональність ДВФК, в його роботі є низка недоліків, зокрема використання контрольних органів як репресивного апарату, значна частка діяльності здійснюється у “ручному режимі”, неоднозначність висновків через недосконале законодавство.

У сфері аудиту КРУ належить виконувати не інспекційні функції, а займатись питанням удосконалення внутрішнього аудиту в державному секторі.

Беручи до уваги вищезгадані ризики, можемо сформувати такі рекомендації:

- а) у короткостроковій перспективі:
 - розробити закони про управління фінансами та контроль і про внутрішній аудит;
 - визначити підзвітності керівників щодо створення міцної системи ДВФК;
 - КРУ визначити стратегію управління змінами для перетворення контролю на аудит;
- б) у середньостроковій перспективі:
 - документувати основні процедури управління видатками, управління бухгалтерським обліком та управління звітністю.

Зовнішній аудит. Зовнішній аудит (далі – ЗА) в Україні здебільшого відповідає вимогам Лімської декларації міжнародної організації вищих органів фінансового контролю і аудиту.

За роки існування Рахункової Палати України (далі – РПУ) досягнуто значних успіхів в усіх сферах своєї діяльності. Однак необхідно продовжити роботу для посилення аудиторської спроможності (далі – РПУ), підвищення її професіоналізму

та руху вперед від органу “контролюючого” типу до вищого органу, який сприяє створенню управління державними фінансами України.

Для досягнення цієї мети необхідно створити довгострокову концепцію ефективного зовнішнього аудиту в Україні, яку потрібно використати як основу для загальної стратегії розвитку необхідних програм. Реалізація цієї мети можлива за сильної політичної підтримки на вищому рівні.

Для вдосконалення ЗА доцільно реалізувати такі заходи:

- створення довгострокової комплексної стратегії розвитку, спрямованої на побудову ефективної функції зовнішнього аудиту;

- перегляд підходів та концепцій щорічного аудиту виконання бюджету до його атестації;

- введення змін до розвитку методології аудиту в напрямі його наближення до міжнародних стандартів;

- створення ефективної системи моніторингу виконання рекомендацій аудиторів і створення системи реєстрації результатів фінансового аудиту;

- активна співпраця з міжнародними організаціями та сприяння обміну досвідом;

- надання пріоритету розробці систематичного аудиту.

Система реалізації цих заходів дасть змогу збільшити ефективність роботи із зовнішнього аудиту в фінансовій сфері.

Система державних закупівель. Упродовж останніх років СДЗ зазнала радикальних змін. 15 грудня 2005 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про державні закупівлі”. Зміни, внесені цим законом, на нашу думку, не сприятимуть зміцненню систем державних закупівель в Україні, а призведуть до погіршення ключових аспектів системи. Найбільш серйозні наслідки полягають у тому, що:

- 1) система не сприятиме дієвим, прозорим і економічним ефективним державним закупівлям;

- 2) є ризик руйнування надійності та цілісності системи державних закупівель;

- 3) неможливим є сприяння інтеграції України до Європейського Союзу.

Формування та координація політики. У системі влади, визначеній Конституцією, спостерігається значне дублювання обов’язків. У Конституції, зокрема, відсутнє чітке розмежування прав і обов’язків трьох основних дійових осіб політично-законодавчої системи – Президента, Прем’єр-міністра/Кабінету Міністрів та Верховної Ради. Зміни до Конституції, які набули чинності у січні 2006 р., не усунули цих протиріч.

Існуюча правова система є неадекватною для вирішення проблем влади для створення міцної основи для процесу розробки політики та прийняття рішень.

Відсутність трьох важливих законів про роль та обов’язки Президента, Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади є наслідком політичної нездатності вирішити задані питання конституційної влади.

Завдяки існуючим конституційним та правовим умовам діє система прийняття рішень, що призводить до нездорової політичної конкуренції серед основних гравців, спричиняє дублювання та протиріччя між нормами, серйозний дефіцит передбачуваності для соціальних та економічних суб’єктів.

Непередбачуваність посилюється через сильну тенденцію до прийняття тимчасових, ситуативних рішень. Ця тенденція вкрай негативно впливає на розробку політики та управління.

Недосконало виписані також політичні ролі та обов'язки міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. З одного боку, вищезгадані особи функціонують під тиском різноманітних доручень і, як правило, намагаються уникати відповідальності. З іншого – ці органи прагнуть переслідувати свої власні інтереси.

Абсолютною передумовою будь-якого реформування політичної системи є нове визначення ролей і обов'язків основних дійових осіб – Президента, Прем'єр-міністра/Кабінету Міністрів та Верховної Ради. Вони повинні бути достатньо чіткими для істотного скорочення кількості дублювань та нормативних документів. Поки основні об'єкти влади в Україні не матимуть бажання і незалежної політичної та правової культури, до цього часу не уникнути суперечностей і плутанини у владі.

Отже, ми проаналізували всі вісім складових системи державного управління України і тепер, застосовуючи системний підхід, можемо вирахувати загальну оцінку системи врядування держави [10].

Використовуючи метод експертних оцінок [11], дамо оцінку кожному з елементів системи державного врядування України.

Для оцінки всіх елементів системи врядування залучено десять регіональних експертів, які оцінили систему врядування в координатах 0 – 1. Нульовий вплив на систему означає повну його відсутність, "1" – максимальний вплив [12].

У результаті експертизи одержано такі оцінки:

Політичний потенціал – 0,6; загальна адміністративно правова основа – 0,5; система управління державними видатками – 0,7; формування та координація політики – 0,3; державний внутрішній фінансовий контроль – 0,5; зовнішній аудит – 0,4; система державних закупівель – 0,2; державна служба – 0,7.

Використовуючи формулу 1, визначимо оцінку системи врядування в країні (ОСВ): $ОСВ = \sqrt[8]{0,6 * 0,5 * 0,7 * 0,3 * 0,5 * 0,4 * 0,2 * 0,7} = \sqrt[8]{0,00168} = 0,41$.

Отже, якщо встановити шкалу: до 0,4 – незадовільний рівень; 0,41 – 0,55 – нижче середній рівень; 0,56 – 0,7 – високий рівень; 0,71 – 1,0 – дуже високий рівень управління.

При веденні розрахунки не претендують на абсолютну точність, бо експерти вибрані з числа регіональних управлінських еліт. Ці розрахунки можна вжити методичним прикладом для оцінки загального етапу державного врядування в країні.

Висновки

1. У державі активно йде пошук ефективних моделей оцінки роботи органів державної влади, серед яких: методика оцінки організаційної роботи РДА та органів місцевого самоврядування, рейтингова оцінка, факторно-критеріальна модель, модель стейкхолдерів, ресурсна модель.

2. Однак оцінити роботу всієї системи державного управління зазначені моделі не мають можливості.

3. Запропоновано оцінювати систему державного управління шляхом детального аналізу основних восьми елементів державного управління з наступним експертним оцінюванням і визначення комплексного критерію на основі багатокритеріального підходу.

4. В Україні сформовані і функціонують основні інститути державної влади, однак це функціонування відбувається суперечливо і вимагає ґрунтовного поліпшення. Особливої шкоди державному управлінню наносять взаємне

поборювання політичних еліт, брак єдності в органах влади, недосконалість законодавчої бази.

Література

1. Кулинич О. Методика оцінки підсумків організаторської роботи районних державних адміністрацій / О. Кулинич // Вісник УАДУ [Текст]. — 2001. — №2/1. — С. 214.
2. Гошко А. Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування [Текст] : монографія. — К. : УАДУ ; Видавничий дім “Соборна Україна”, 1998. — С. 21.
3. Методичні матеріали щодо підготовки рейтингової оцінки роботи райдержадміністрацій та виконкомів міст обласного значення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.oblrada.lviv.ua.
4. Чемерис А. О. Оцінка ефективності діяльності місцевих органів влади державного управління [Текст] : навч.-метод. посіб. / А. О. Чемерис, І. І. Артим, М. Д. Лесечко ; за заг. ред. проф. Д. М. Лесечка. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 68 с.
5. Эффективность государственного управления [Текст] / пер. с англ. ; под общ. ред. С. А. Патчикова, С. Ю. Гразько. — [Б. г.] : [б. и.], 1998. — С. 47.
6. Чемерис А. О. Оцінка ефективності діяльності місцевих органів влади державного управління... — С. 81.
7. Там само. — С. 34.
8. Україна: оцінювання системи врядування. Березень 2006 року [Текст] / пер. з англ. О. Шаленко ; наук. ред. І. Ібрагімова ; вик. ред. А. Вишневський. — К. : Центр сприяння розвитку державної служби, 2007. — 248 с.
9. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
10. Лесечко М. Д. Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні [Текст] : навч. посіб. / М. Д. Лесечко, А. О. Чемериса, Р. М. Рудницька ; за наук. ред. проф. М. Д. Лесечка. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — 454 с.
11. Рудницька Р. М. Менеджмент людських ресурсів [Текст] : наук.-метод. реком. / Р. М. Рудницька ; за заг. ред. академіка АБУ, д. е. н., проф. М. Д. Лесечка. — Львів : [б. в.], 1998. — 22 с.
12. Лесечко М. Д. Системний підхід: теорія, методологія, практика [Текст] / М. Д. Лесечко. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2002. — 300 с.

**M. Lesechko,
R. Rudnitska**

METHODICAL APPROACHES TO THE EVALUATION OF PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE

Various evaluation models of public administration bodies are considered. Systematic approach to the evaluation of public administration based on the expert assessment and analysis of eight basic elements of public administration is suggested.

Key words: model evaluation, public service, internal control, external audit, political potential.

УДК 316.774:343.353:316.7(477)

Л. Усаченко,
М. Сибирякова

РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Досліджено роль засобів масової інформації (далі – ЗМІ) у формуванні громадянської антикорупційної культури українського суспільства. Визначено функції засобів масової інформації в сучасному суспільстві. Проаналізовано особливості економічного механізму ЗМІ в умовах ринку.

Ключові слова: засоби масової інформації, функції, системи взаємодії політики і засобів масової інформації.

На сьогодні корупцією в Україні вражено більшість сфер суспільного життя, що посилює соціальну напругу, породжує у населення зневіру у здатності влади здійснювати організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи. Корупція проникла у владні інституції, залучила у свої сіті чимало державних службовців, політичних і громадських діячів, що значною мірою сприяє небувалому зростанню в Україні “тіньової” економіки та економічної злочинності, підриває стабільність і систему правопорядку, захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян, загрожує конституційному і суспільному ладу.

На міжнародному рівні Україна набула репутації надзвичайно корумпованої держави, про що свідчать негативні оцінки авторитетних вітчизняних та міжнародних неурядових організацій, зокрема таких, як “Трансперенсі Інтернешнл”, “Міжнародна Амністія”, “Українська Гельсінська спілка”. Зокрема, у рейтингу країн щодо рівня сприйняття корупції, підготовленого “Трансперенсі Інтернешнл”, у 2008 р. Україна посідала 134 місце, у 2009 р. – 146 з 180, опинившись на одному рівні з такими країнами, як Росія, Кенія, Зімбабве, Еквадор, Камерун та Сьєрра-Леоне [1]. Погіршення ситуації в галузі розповсюдження корупції як у державному, так і в приватному секторах економіки, фахівці “Трансперенсі Інтернешнл” пояснюють політичною кризою в країні, а також досить толерантним ставленням громадян України до осіб, причетних до корупційних проявів.

Найбільш небезпечні кримінальні форми державності вперше системно проаналізував російський дослідник-африканіст Л. Гевелінг. Він не ідеалізує вже усталені ліберально-демократичні моделі суспільного життя, до яких належить, наприклад, західний варіант “брокерської держави”, що складається з численних формальних і неформальних груп тиску і домінуючих коаліцій. Л. Гевелінг бачить прямий зв’язок між корупцією і формуванням кримінально-деструктивних форм державності [2].

Корупція з’являється тоді, коли законодавством передбачена плата, пов’язана з державним регулюванням різних сфер економічного життя (введенням експортно-імпорتنних обмежень, наданням субсидій і податкових пільг підприємствам або галузям, наявністю контролю над цінами тощо). Масштаби корупції зменшуються, якщо законодавством країни передбачаються зменшення різних зовнішньоторговельних обмежень, якщо промислова політика будується на

принципах рівних можливостей для всіх підприємств і галузей, а також якщо зарплата чиновників вища, ніж у працівників приватного сектора тієї ж кваліфікації.

Проведемо українські паралелі. За песимістичними оцінками експертів частка тіньового обороту в економіці України може досягти 90% у найближчі два роки. Причина – складна і корумпована дозвільна система (на сьогодні налічується близько 2365 видів робіт, що вимагають ліцензій або дозволів понад 85 контролюючих державних органів), надважке податкове законодавство (законодавством передбачено понад 100 податків і зборів), ускладнене податкове адміністрування. Як бачимо, наявність економічних і інституційних причин корупції в Україні є очевидною. Але не треба забувати і про соціально-культурні причини корупції, які так само притаманні Україні. Серед них: деморалізація суспільства, недостатня інформованість і організованість громадян, громадська пасивність у відношенні свавілля “можновладців” [3].

У світовій практиці існують три стратегії протидії корупції: *стратегія усвідомлення, стратегія попередження і стратегія верховенства закону*. Вивчення досвіду зарубіжних країн щодо їх застосування дозволяє виявити найбільш прийнятні та дієві для України важелі протидії корупції, визначити національну антикорупційну стратегію, що враховує кращий досвід розвинутих країн. Така стратегія має будуватись на реальній практичній взаємодії державних і громадських структур в Україні, оскільки ключовим партнером у боротьбі з корупцією завжди є громадянське суспільство. Проте потрібно відзначити, що громадянське суспільство в Україні також деформоване корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що масштаби корумпованості влади в Україні мають тенденцію до невинного зростання, загрожуючи втратою важелів керування державою з боку легітимної влади та припиненням демократичного розвитку держави. Корупція охопила всі ланки органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Про нагальну потребу вжиття ефективних заходів у сфері протидії корупції неодноразово наголошував Президент України, що зазначалось у рішеннях Ради національної безпеки і оборони України. Зокрема, на засіданні Ради Національної безпеки і оборони України 11 вересня 2009 р. діяльність Уряду в напрямку протидії корупції визнано повільною та неефективною, а також зауважено, що із 24 завдань щодо боротьби з корупцією, визначених рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 р. “Про стан протидії корупції в Україні”, введено в дію Указом Президента України № 1101 від 27 листопада 2008 р., виконано менше третини. Дотепер не затверджено нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 р. До сьогодні не створено належної законодавчої бази для більш ефективної протидії корупції, невирішеними залишаються питання посилення відповідальності за корупційні діяння, обмеження імунітетів, інституційного забезпечення протидії корупції, впровадження судової реформи [4].

Поширення корупції в Україні вимагає від суспільства та держави створення дієвої системи заходів щодо боротьби з нею, посилення ролі інститутів громадянського суспільства у вихованні громадян. Система заходів щодо протидії корупції має будуватись на ідеології людської гідності, в якій поняття честі, совісті, справедливості не є “порожнім звуком” для громадян і особливо для правлячої політичної еліти та бюрократії, адже для нашої країни зі слабкими демократичними традиціями від “зразків” політичної поведінки і розуміння громадянськості

правлячої політичної елітою і бюрократією багато в чому залежить процес прискорення розвитку суспільства до реальної демократії та цінностей, прописаних в Конституції України. Це реальний шлях подолання суперечностей між владою і суспільством, шлях створення передумов і умов громадянської ідентифікації в країні.

Багато країн пройшли успішно цей шлях і можуть бути нам у цьому реальними зразками. Історія їх розвитку свідчить, що влада не обов'язково веде суспільство до корупції або, навпаки, облагороджує його. Ступінь притаманності владі такої якості, як чесність залежить від багатьох умов та різних комбінацій факторів у суспільстві [5]. Автори роботи "Влада, корупція і чесність" відомі американські вчені А. Рогоу і Г. Лассуелл зробили висновок, що схильність до чесності або корупції пов'язані із престижем і мораллю інституту влади. Якщо керівництво інституту не служить моральним взірцем, пов'язані із ним люди або службовці можуть добровільно погодитися на корупційні дії або можуть не надати особливого опору корупційній спокусі. Якщо представники інституту колективно не проводять в життя моральні норми, схильність окремої людини до корупції посилюється. Інститути з високим і зростаючим престижем та мораллю залучають більше амбітних людей, які думають про кар'єру, аніж людей нечесних, зацікавлених у сприянні особистому добробуту. Інститути, що втрачають владу чи престиж, більше залучають людей корумпованих, що піклуються про своє багатство, ніж зацікавлених у успішній кар'єрі [6].

Теорія політичної модернізації громадянської культури та стабільності демократії Г. Алмонда і С. Верби дає розуміння індивідуальних культурних і психологічних факторів, що сприяють або перешкоджають корупційному поведінню на нижньому рівні. Громадянська культура є особливим різновидом культури, що репрезентує сукупність духовних, моральних якостей, ціннісних орієнтацій та світоглядно-психологічних характеристик особистості та відображає сферу громадянського суспільства [7]. Складовими громадянської культури є громадянська освіченість, компетентність, активність, зрілість, досвід громадської діяльності. Основними засобами формування громадянської культури в сучасному українському суспільстві є громадянська освіта, соціальні медіа, засоби масової інформації. Саме ролі ЗМІ як чинника формування громадянської культури присвячена стаття.

Для виявлення потенціалу ЗМІ як чинника формування громадянської культури, необхідно визначити функції ЗМІ в сучасному суспільстві. У більшості демократичних країн ЗМІ є приватно-підприємницьким інститутом, галуззю економіки, в якій зайняті сотні тисяч осіб. Вважається, що у міру отримання економічної самостійності ЗМІ стають дійсно вільними від контролю з боку держави, найбільших корпорацій, рекламодавців, а також знаходять свободу і максимально наближаються до ідеалу, свободи ЗМІ, свободи друку.

Ця свобода необхідна для виконання ЗМІ функції з інформування всіх про все, що дозволяє громадянам робити свій власний вибір, знайти власну позицію і надалі втілити її в життя. ЗМІ не просто доносить інформацію до громадян, але міняє та формує їх погляди і позиції.

Окрім критики окремих явищ та неупередженого висвітлення подій ЗМІ можуть демонструвати моделі та формувати стереотип громадянської поведінки, спонукати до соціальної активності, пропонуючи моделі громадянської взаємодії. За соціальної трансформації відбуваються зміни на рівні ідеології, інститутів влади,

формування повноцінного громадянського суспільства, культурних установок. Значення ЗМІ у цей період зростає насамперед внаслідок розширення соціальних функцій, здійснюваних цим інститутом в трансформованому суспільстві. ЗМІ володіють широкими можливостями для підтримки соціально значущих суспільних ініціатив, трансляції і пропаганди громадянських цінностей та ідеалів.

Російський соціолог, дослідник ролі ЗМІ в суспільстві І. Фомічева виділяє такі основні функції ЗМІ: контролюючу, інформаційну, комунікативну, інтегративну. Реалізація контролюючої функції можлива при незалежності ЗМІ як з політичного, так і з економічного боку. Критика і контроль – дві тісно між собою пов'язані функції, необхідні для нормального здійснення відносин між державою, її представниками та громадянським суспільством. У цих вертикальних відносинах позиція актора може формуватися і коректуватися.

Для здійснення взаємодії громадянського суспільства і влади громадяни повинні мати доступ до об'єктивної і повної інформації про події (інформаційна функція ЗМІ) та можливість висловити свою думку з найбільш важливих питань суспільно-політичного життя (комунікативна функція ЗМІ) або, принаймні, знайти в масовій комунікації думку, що є близькою до своєї власної думки. Таким чином за допомогою ЗМІ громадяни реалізують і укріплюють позицію актора, що має пряме відношення до формування елементів громадянської культури.

Однією із найважливіших функцій ЗМІ, з огляду формування громадянської культури, є функція інтеграції [8]. Громадянська культура об'єктивувалася в громадянських інститутах, в умінні колегіально відстоювати асоціативні інтереси. Функція інтеграції ЗМІ поза сумнівом повинна стимулювати формування громадянської культури.

Всі вище перелічені функції ЗМІ так чи інакше сприяють формуванню громадянської культури залежно від того, наскільки повноцінно ці функції виконуються ЗМІ.

Українські ЗМІ опинилися в складній ситуації: отримавши у 1992 р. свободу від державної цензури за Законом “Про інформацію”, вони потрапили в ситуацію несвободи економічної. Так сьогодні їх діяльність визначається не так традиційними для ЗМІ механізмами, як правом власності на ці засоби [9].

Сучасні українські ЗМІ стали центром суперечок еліт. Вони втратили якості засобу суспільної комунікації, виконують завдання маніпуляції, які прямо протилежні завданням формування громадянської культури.

Організація діалогу, публічного, відкритого і багатобічного є основним способом регулярної взаємодії влади і суспільства. Як відзначає український політик і державний діяч С. Гавріш, контент-аналіз преси показує, що у впливових загальнонаціональних газетах частка матеріалів читачів у відсотках до всього об'єму коливається від нуля до декілька десятків відсотка. Якщо 10 – 15 років тому редакційна пошта була повна читачьких листів і відгуків, то нині вони приходять у край рідко. Читачі ще є, але зворотний зв'язок з ними практично зник [10].

Парадокс і суть проблеми невиконання ЗМІ своїх первинних функцій, які одночасно є функціями формування громадянської культури, полягає в тому, що ЗМІ діють одночасно в соціальній і економічній сфері. Життєдіяльність цього організму як суб'єкта ринку пояснюється економічними законами, оскільки належить до економічної сфери, тоді як ефект життєдіяльності ЗМІ розповсюджується на соціальну сферу.

Щоб відкоректувати соціальний ефект, необхідно розібратися в особливостях економічного механізму ЗМІ в умовах ринку, тобто відповісти на запитання: чи може існувати свобода комунікацій в сучасному суспільстві?; чи можуть ЗМІ в умовах вільної ринкової конкуренції в принципі адекватно здійснювати свої демократичні функції, бути фактором формування громадянської культури? Ці питання на сьогодні стають актуальними і відповіді на них часто дає західна практика.

У таких країнах, як Сполучені Штати Америки, Італія, Польща і Великобританія, згідно з дослідженнями відомого британського політолога Дж. Кина, головною темою суспільних дискусій про майбутні контури (компетенцію та повноваження) засобів масової інформації є проблема “свободи друку”, що сформувалася в умовах приватно-ринкової конкуренції [11].

Таким чином, засоби комунікації як суспільне благо потрібно захищати не лише від державного контролю, а й від посягань із боку ринкового лібералізму.

У цьому сенсі не можна недооцінювати деякі важливі практичні досягнення суспільних ЗМІ. Як відзначає британський дослідник масової культури Колін Спаркс, зроблена у ХХ ст. спроба дати по каналах радіо і телебачення доступні всім змішані програми безперечно розширила обізнаність людей про суспільне життя. Вона сприяла введенню конкретних норм, що охоплюють такі питання, як об’єм і види реклами, доступність політичних проблем, збалансованню подачі новин і квоти зарубіжних передач. Модель суспільного телебачення узаконила участь простих громадян у передачах, що зачіпають спірні предмети і проблеми. Вона сприяла тому, що звичайний розмовний стиль зайняв гідне місце і широко показала якими є громадянськи розваги, створюючи передачі з ігор простих громадян, розповідаючи про випадки з їх життя або приносячи їм задоволення трансляцією таких різних між собою заходів, як футбольні і тенісні матчі, церковні служби і танці під найостанніші музичні хити [12].

На жаль, українське суспільство не перебуває у такому стані розвитку суспільних ЗМІ, хоча українська влада мала серйозні наміри щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України, про що свідчить Указ Президента України “Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України” № 148/2008 [13].

Мета інформаційної політики в демократичній системі – дозволити найширшому діапазону уявлень і поглядів бути обнародуваними і забезпечувати умови, при яких всі можуть мати рівний шанс володіння суспільною увагою. Зрозуміло, що ця ідеальна ситуація ніколи не може бути досягнута практично, але можливо йти до неї далі, аніж на сьогодні ринок це дозволяє.

Американський дослідник Д. Галлін і італійський професор П. Манчіні аналізують моделі медіа у різних суспільствах за такими показниками:

– ступінь розвитку медіаринків і масової преси характеризує сучасний ступінь потужності електронних ЗМІ. Загалом, країни з низьким рівнем впливу друкованих ЗМІ характеризуються високим рівнем розвитку і впливом електронних ЗМІ, передусім телебачення;

– ступінь політичного паралелізму характеризує особливості зв’язків між ЗМІ, політичними партіями та іншими політичними групами, іншими словами – наскільки медіасистема відображає політичний поділ того чи того суспільства;

– ступінь розвитку журналістської професіоналізації характеризує потужність журналістів, власників, працівників ЗМІ як автономної соціальної групи, що об'єднується за професійною ознакою;

– ступінь втручання держави у діяльність окремих ЗМІ та медіасистему загалом [14].

На основі аналізу роботи медіасистем 18 демократичних держав Західної Європи та Північної Америки Д. Галлін і П. Манчіні проаналізували питання взаємодії ЗМІ і політики, проблеми політичної комунікації у демократичних державах, організації громадянського мовлення. Вони визначили за вказаними вище показниками три загальних системи:

– середземноморську, або модель поляризованого плюралізму, якій притаманні низький рівень тиражів газет, низька фактична професіоналізація медіаспільноти, високий рівень політичного паралелізму (ступеня пов'язаності ЗМІ з політичними партіями та фінансово-промисловими групами, зокрема регіональними; ця система розвинулася у країнах Південної Європи (Іспанія, Італія, Греція, Португалія);

– північно-європейську або демократичну корпоративістську модель, якій притаманні високий рівень розвитку усіх чотирьох вищезгаданих показників. Ця модель характерна переважно для країн Центральної і Північної Європи (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Бельгія, Голландія, Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція); її назва пов'язана з визначальною роллю у діяльності ЗМІ стабільних соціальних груп-корпорацій;

– північноатлантичну або ліберальну модель, якій притаманні середній рівень тиражів масових газет, низький рівень політичного паралелізму, низький рівень втручання держави у справи ЗМІ, високий ступінь журналістської професіоналізації. Модель характерна для держав Північно-Атлантичного регіону (Великобританія, Ірландія, Канада, США).

Цікавість середземноморської моделі полягає в очевидній близькості рис медіасистем середземноморських країн до вітчизняної медіасистеми та медіа інших пострадянських країн.

Розглянемо основні риси середземноморської моделі. Газетна індустрія (масова преса і медіаринки) характеризується низькими тиражами, елітарною пресою, орієнтованою на висвітлення політики і дій політизованої влади. Визначальна роль у суспільній думці належить електронним ЗМІ і передусім телебаченню. Розвиток комерційних ЗМІ і внаслідок цього розвиток свободи преси здійснюються з запізненням і є слабкими явищами. Економічна самостійність ЗМІ перебуває на низькому рівні.

Політичний паралелізм: високий ступінь політичного паралелізму; зовнішній плюралізм; журналістика, орієнтована на коментарі; телерадіомовленням керують парламент або уряд; система “політика-над-телерадіомовленням”. Поширена інструменталізація медіа (використання як знаряддя досягнення власних цілей) з боку держави, уряду, партій та впливових промисловців, що мають зв'язки у політичних колах.

Професіоналізація: слабка професіоналізація, великою мірою зумовлена значним ступенем інструменталізації медіа. У південноєвропейських медіа відбуваються особливо гострі конфлікти навколо самостійності журналістів та медіаорганізацій, хоча напруженість і кількість цих конфліктів пов'язані ще і з тим,

що у країнах Південної Європи вони відбуваються більш відкрито, ніж в інших демократичних країнах.

Роль держави: сильне втручання держави; субсидування преси у Франції та Італії; періоди цензури; процеси швидкого і слабо контролюваного переходу до приватного комерційного телерадіомовлення (“дика дерегуляція”, за винятком Франції). Держава досі продовжує виступати в ролі власника, регулятора та надавача субсидій ЗМІ, однак ефективність її регулювання часто сумнівна.

На медіасистеми середземноморських держав великий вплив мали особливості розвитку політичних та соціальних систем цих країн, серед яких найголовнішими є: пізня демократизація, пізній розвиток ліберальних інституцій, поширеність у недавній історії авторитарних диктаторських режимів, розвиток поляризованого плюралізму в політичній сфері; слабкий розвиток раціонально-правової влади, високий розвиток клієнтелізму [15].

Висновки

ЗМІ, громадянська освіта, соціальні медіа, соціальні мережі є засобами формування громадянської культури. Проблеми невиконання ЗМІ своїх первинних функцій, які одночасно є функціями формування громадянської культури, полягають в тому, що ЗМІ діють одночасно в соціальній і економічній сфері. Інформатизація і світова глобалізація в епоху постіндустріального суспільства ставлять перед дослідниками безліч питань, що потребують врегулювання з урахуванням реального стану багатьох показників розвитку суспільства. Зокрема, в сучасній кризовій економічній ситуації підвищується роль антикорупційної громадянської культури як населення (громадян) так і кадрів державного апарату (зокрема державних службовців, працівників правоохоронних органів). Практично це актуалізує проблему взаємовідносин між владою і пересічним громадянином, вимагає рішучого проведення таких соціальнозначущих реформ, як територіальна, адміністративна, бюджетна та освітня. Проте вдале проведення реформ можливе лише за умови активної підтримки суспільства та зростання його довіри до влади.

Значну роль у формуванні позитивного сприйняття суспільством заходів щодо проведення реформ та щодо протидії корупції повинні відігравати українські ЗМІ. Проте проблема залучення ЗМІ у вирішення згаданого завдання у тому, що в реаліях існуючої економічної ситуації ЗМІ (за винятком рекламно-розважальних) не можуть бути не лише прибутковими, а навіть й самоокупними. ЗМІ утримують крупні бізнесмени та олігархи для здійснення свого впливу у суспільстві. Тому в українському суспільстві ЗМІ не виконують основної функції – відображення всього спектру основних поглядів з певної проблеми, не можуть бути основним засобом відкритості суспільства, коли будь-які питання є відкритими для громадського дискурсу.

В Україні існує надто багато табуованих тем та осіб. Так, проблема корупції “набуває конкретного обличчя” лише тоді, коли певна політична особа йде з влади і стає до неї в опозицію. ЗМІ перебувають на утриманні фінансово-політичних груп, а тому їх основною функцією вже є, власне, не об’єктивне інформування суспільства, а участь у міжклановій боротьбі. Таким чином друковані ЗМІ та телеканали на сьогодні не можуть вісвітлювати різноманітності позицій і поглядів. За таких обставин роль “псів демократії” поступово перехоплюють соціальні медіа (соціальні мережі, блоги та інші соціальні сервіси).

Література

1. Украина опустилась на 146 место в рейтинге коррупции [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.trust.ua/news/18612.html>.
2. Гевелинг Л. В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти [Текст] / Гевелинг Л. В. — М. : “Гуманитарий” Академия гуманитарных исследований, 2001. — 592 с.
3. Бережная И. Борьба с коррупцией в Украине. Удастся ли “крестовый поход”? [Электронный ресурс] / И. Бережная. — Режим доступа : <http://h.ua/story/255942/>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року “Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 870/2009. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7488.html>.
5. Pogoу A. A. Власть, коррупция и честность [Текст] / Pogoу A. A., Лассуэлл Г. Д. ; пер. с англ. — М. : РАГС, 2005. — С. 89.
6. Там же. — С. 81, 82.
7. Almond G. The civic culture revisited. An analytic study [Text] / G. Almond, S. Verba ; contribut. : Abramovitz A., Almond G. et al ; General ed. — Boston ; Toronto : Little Brown, 1980. — 421 p.
8. Фомичева И. Д. СМИ как партиципарные коммуникации [Текст] : автореф. дис. на соиск. уч. степ. докт. филол. наук : 10.01.10 / И. Д. Фомичева. — М. : МГУ, 2002. — С. 19.
9. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>.
10. Гавриш С. Частка державних ЗМІ в інформаційному полі України має становити не менш як 10 – 15 відсотків, а не 3, як нині [Електронний ресурс] / С. Гавриш. — Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/1212500007.html>.
11. Кин Дж. Средства массовой информации и демократия [Текст] : пер. с англ. ; Кин Дж. — М. : Наука, 1994. — С. 49.
12. Sparks C. Goodbye, Hildy Johnson The Vanishing “Serious Press” / C. Sparks // Communication and citizenship: Journalism and the Public Sphere in the New Media Age [Text]. — 1991. — P. 58—74.
13. Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 148/2008. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7488.html>.
14. Галлін Д. Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Галлін Д., Манчіні П. ; пер. з англ. — К. : Наука, 2008. — 320 с.
15. Там само. — 320 с.

**L. Usachenko,
M. Sybyriakova**

**THE ROLE OF MASS MEDIA IN THE FORMATION
OF CIVIL ANTICORRUPTION CULTURE
OF THE UKRAINIAN SOCIETY**

The role of mass media in the formation of civil anticorruption culture of the Ukrainian society is investigated. The functions of mass media in the contemporary society are defined. The peculiarities of mass media economic mechanism in the market conditions are analyzed.

Key words: mass media, functions, interaction systems of politics and mass media.

УДК 621.391:351.824.11

Г. Дзяна,
С. Дзяна

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХОДІВ З ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ

Обґрунтовано необхідність посилення інформаційно-аналітичного забезпечення заходів із енергозбереження. Окреслено основні напрями просування енергоощадних потреб. Доведено необхідність цілеспрямованої роботи органів державного управління з формування позитивного іміджу регіону в галузі енергозбереження.

Ключові слова: енергозбереження, потреби, інтереси, можливості, енерго-тайтмент, енерго-спонсорінг.

В індустріальному технократичному суспільстві, що досягло апогею в умовах командної економіки, центральною ланкою суспільного життя була виробнича сфера. Саме вона визначала напрямки політичних, економічних і соціальних процесів, саме для обслуговування цієї сфери працювала людина.

Перехід країни до ринкових відносин змушує по-новому подивитися на проблему енергоефективності суспільного виробництва, проаналізувати всю складність і різноманітність зв'язків повного циклу виробництва та суспільного споживання. У ринкових системах потреби людей є головною рушійною силою суспільного розвитку взагалі і виробництва зокрема. Саме попит є тим потужним інструментом, що спричиняє довгий ланцюг пропозицій і змін.

Метою статті є обґрунтування необхідності посилення інформаційно-аналітичного забезпечення заходів із енергозбереження.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- дослідити формування попиту на енергоефективні товари і технології;
- окреслити основні напрями просування енергоощадних потреб;
- довести необхідність цілеспрямованої роботи органів державного управління з формування позитивного іміджу регіону в галузі енергозбереження.

Аналіз “життєвого циклу перетворення енергетичного ресурсу” як низки послідовних процесів, основою яких є енергоємні процеси, засвідчив, що зниження енергетичного “тиску” можуть зумовити:

- відмова від споживання (як ресурсу, так і продукції);
- заміна первинних енергетичних ресурсів вторинними;
- підвищення ефективності виробництва;
- загальне зниження матеріально-енергетичного обсягу споживання [1].

Так, названі компоненти є важливими складовими механізму енергозбереження та енергоефективності, однак, вони зовсім не вичерпують його.

Зменшення обсягу споживання паливно-енергетичних ресурсів (далі – ПЕР) і товарів не повинно зумовлювати зниження якості обслуговування життєвих потреб людини. Відмова від споживання енергетично недосконалих видів продукції має компенсувати збільшення споживання ефективніших товарів таким чином, щоб загальний грошовий обсяг продажу виробів і послуг, а отже, і їх виробництво, не зменшилися. Досвід України та світу засвідчує, що навіть незначне зниження

внаслідок існування численних зв'язків може призвести до дуже відчутних соціально-економічних наслідків. Серед них: зниження життєвого рівня людей; зростання безробіття; послаблення науково-технічного потенціалу, що зрештою спричиняє погіршення можливостей вирішення проблем ефективного використання ПЕР. Тому відтворення попиту є одним з головних завдань державного управління.

Формування попиту на енергоефективні товари і технології відбувається через формування трьох взаємозалежних економічних елементів: потреб, інтересів, можливостей.

Потреби – це види продукції (у тісному зв'язку з притаманними їм властивостями, показниками якості, функціями), у яких люди мають потребу. Будучи усвідомлені конкретними людьми чи колективами, потреби перетворюються в інтереси, тобто спонукальні мотиви придбання товарів. Попитом є інтереси, підкріплені фінансовими можливостями.

Очевидно, можна прогнозувати чотири основні стадії еволюції енергозберігаючих потреб. Перша стадія пов'язана з розвитком засобів захисту і контролю ПЕР. Основне призначення засобів – компенсувати недосконалість існуючих виробничих технологій. Друга стадія пов'язана з удосконаленням технологій виробництва без зміни структури видів продукції. Основне призначення – модернізація існуючої виробничо-споживчої бази. Третя стадія – зміна пріоритетів у межах існуючого стилю життя. Основне призначення – різко знизити енергоспоживання систем життєзабезпечення людини. Четверта стадія – зміна стилю життя. Основне призначення – перехід на структури споживання, що сприяють підтримці сталого розвитку суспільства.

Враховуючи специфіку енергозбереження та тип функцій, які покладаються на органи державного управління та місцевого самоврядування, до основних цілей політики з просування енергозберігаючих потреб необхідно віднести наступні. Першою та основною ціллю, яку необхідно поставити перед органами державного управління і місцевого самоврядування, є вплив на звички та поведінку споживачів. Її суть проявляється у тому, що за рахунок обраних засобів маркетингу здійснюється вигідний для нас вплив на сприйняття та становлення потенційних споживачів до енергозберігаючих потреб регіону, мотивуючи їх до придбання високоефективних продуктів і послуг. Тобто, йдеться про позиціонування та депозиціонування тих чи інших енергозберігаючих потреб та спрямовування зусиль на зміну, в напрямку прихильного ставлення споживачів до конкретних продуктів та регіону загалом.

Друга важлива ціль, яку необхідно поставити перед органами державного управління і місцевого самоврядування у цьому випадку, – це формування та підтримування сприятливого позитивного іміджу регіону. Імідж – це інструмент досягнення стратегічних цілей розвитку. Переваги позитивного іміджу є незаперечними. Однак позитивна репутація не з'являється і не існує сама по собі. Вона вимагає цілеспрямованої систематичної роботи. Як і до будь-якої управлінської системи, системи управління процесом формування іміджу регіону належать суб'єкт, об'єкт та наявність зворотного зв'язку. Суб'єктом формування іміджу у цьому випадку є місцева влада, а об'єктами впливу на формування іміджу регіону є ті групи, на які впливає місцева влада і від ставлення яких до владної інституції залежить ефективність та результативність її діяльності. Вони поділяються на зовнішні та внутрішні. Внутрішні об'єкти впливу – це групи людей, що належать до складу владної структури, а саме: керівники та службовці місцевої влади. Зовнішні об'єкти впливу – це групи людей, які безпосередньо не пов'язані з

владною інституцією, але перебувають з нею у певних відносинах. Владна інституція співпрацює із значною кількістю об'єктів впливу. Їй потрібно враховувати особливі інтереси, побажання і проблеми кожного з них, тому гармонійне узгодження дій для завоювання підтримки і позитивного сприйняття можливе завдяки провадженню продуманої та виваженої програми формування іміджу. Практика роботи з окремими об'єктами впливу вимагає використання різноманітних засобів впливу на формування іміджу регіону. Їх можна поділити на: комунікаційні, організаційні, психологічні та мотиваційні. Ми поділяємо думку деяких авторів, щодо характерних особливостей формування іміджу регіону належать такі:

- управлінню підлягають два об'єкти: громадськість (представлена різними соціальними групами та інституціями) та сама інституція, яка зацікавлена у формуванні позитивного ставлення до себе;

- об'єкти управління є принципово різними. Зокрема, сама організація – орган влади – є ієрархічно організованою і структурованою системою, а громадськість, якщо брати її у широкому розумінні, є системою слабо структурованою. Інституції, які уособлюють місцеву владу, під час формування цілей своєї діяльності обов'язково повинні враховувати мотиви поведінки споживачів їх послуг – населення та організацій, тобто узгоджувати їх інтереси зі своїми;

- у будь-якій системі управління наявні керуюча та керована підсистеми. У цьому випадку керуючою підсистемою є місцева влада, яка здійснює вплив на керовану підсистему – населення;

- керуюча система для здійснення бажаних взаємодій повинна впливати на керовану підсистему, використовуючи лише демократичний та ліберальний стилі управління, і в жодному разі не адміністративний. Найбільш прийнятна форма такого впливу – керований діалог;

- будь-яке управління, координація та взаємодія будуть продуктивними, якщо вони організовані, структуровані певним чином і утворюють єдину систему [2].

Позитивний імідж є однією з головних умов збільшення попиту та передумовою для розвитку енергосервісних компаній, а отже, і надходжень до бюджету. Своєю чергою, маркетингові дослідження, специфіка формування енергозберігаючих потреб та уся політика просування перебувають у безпосередньому зв'язку з цими цілями.

Ще один вагомий аргумент на користь важливості згадуваних цілей полягає у самій специфіці ринкової поведінки споживачів енергозберігаючих потреб. Мотиви до придбання енергозберігаючих продуктів і послуг здебільшого є раціональними, а не емоційними, і частка суб'єктивного чинника характеризується рівнем поінформованості та суспільного ставлення. Саме тому імідж продукту і регіону часто є визначальним.

Інша вагома причина необхідності постановки та досягнення цих цілей полягає у тому, що суб'єкти підприємницької діяльності в галузі енергозбереження і енергоефективності не мають можливості повною мірою формувати позитивний імідж регіону, а можуть лише частково впливати на нього через формування власного іміджу. Відповідно, про повноцінне та продумане формування іміджу території (регіону) повинні дбати органи державного управління та місцевого самоврядування.

Базуючись на основі цілей, які ми поставили, особливостях цільової аудиторії, бажаній зворотній реакції, формуватиметься стратегія просування

енергозберігаючих потреб регіону. Основою цієї стратегії, на нашу думку, повинен стати вибір засобів просування та їх пріоритетності. Враховуючи сформовані вище цілі і сутність притаманних функцій та механізмів органів державного управління та місцевого самоврядування, основним і першим за пріоритетністю засобом просування повинна стати пропаганда та частково реклама (соціальна) [3].

По-перше, інші засоби просування, такі як стимулювання збуту та прямий маркетинг, не відповідають сутності органів державного управління та місцевого самоврядування і не забезпечать необхідного нам результату.

По-друге, органи державного управління та місцевого самоврядування можуть безпосередньо впливати на економічний та політичний клімат у регіоні та в поєднанні з пропагандою сприяти його розвитку в необхідному напрямку.

По-третє, в силу власної специфіки органи державного управління та місцевого самоврядування, на відміну від підприємств, мають набагато більше можливостей для широкого зв'язку з громадськістю та ведення активної пропаганди.

По-четверте, існує можливість широкого охоплення цільової аудиторії.

По-п'яте, саме завдяки добре поставленій пропаганді ми маємо можливість змінити звичну ринкову поведінку споживачів у потрібному нам напрямі та закріпити її на довгостроковий період, що є необхідною умовою для сталого розвитку енергозберігаючих потреб регіону.

Розглянемо специфіку проведення пропаганди детальніше. Як уже зазначалось, однією з основних цілей політики у сфері енергозбереження повинно стати створення позитивного іміджу регіону, і саме застосування засобів пропаганди найкращим чином сприяє досягненню вказаної цілі.

Зазначимо, що здійснення пропаганди повинно відбуватись у декількох напрямках. Перший напрямок – акцентування на корисності енергоощадних заходів як таких, що максимально задовольняють потреби споживачів регіону. Другий – інформування громадськості про роботу системи місцевої влади, плани розвитку, їх реалізацію та досягнуті успіхи. Таким чином ми зможемо підтримувати інтерес громади до заходів з енергозбереження у регіоні, а обізнаність сприятиме формуванню у пересічних громадян позитивного ставлення до місцевої влади та її діяльності. Третій напрямок – створення позитивного іміджу регіону для інвесторів. Насамперед всі заходи як з пропаганди, так і в інших напрямках, повинні спрямовуватися на формування стабільного економічного та політичного клімату, дружніх відносин між суб'єктами підприємницької діяльності, споживачем та органами місцевої влади.

Зазначимо, що формування позитивного іміджу базується на двох основних складових, а саме на довірі споживачів та переконаності, що політика місцевої влади в галузі енергозбереження відповідає їх потребам. Саме тому всі заходи з пропаганди повинні бути спрямовані на формування у споживачів цих переконань.

Найкращим способом створення такої ситуації є представлення різного роду новинок. Такою новинкою може бути будь-яка із змін, що постійно відбувається на ринку енергозберігаючих потреб та у внутрішньому середовищі регіону. Серед таких новинок можуть бути: продукт, послуга, технологія, проект, маркетингове дослідження, цінова політика, інноваційна діяльність, інвестиційна діяльність, планова діяльність, вигоди, прибутки, нагородження та інші заходи соціально-екологічного та економічного спрямування.

Доцільно зазначити, що представлення перелічених вище подій повинно відбуватись постійно з певною періодичністю і спрямованістю таким чином, щоб

тримати увагу широкого загалу прикутою до регіональної енергозберігаючої політики. Таким чином, у потенційного споживача повинно формуватися зацікавлення до регіону та образ, в якому відбуваються позитивні зміни в означеній сфері та стосовно споживача.

Розглянемо тепер перелік засобів, які, на нашу думку, є необхідними для проведення ефективної пропаганди. Перший та найосновніший із них – це формування та підтримання постійних зв'язків із засобами масової інформації (далі – ЗМІ). Саме ЗМІ є тією ланкою, яка забезпечує зв'язок між органами місцевої влади та широкою громадськістю, дає змогу довести необхідну інформацію до потенційного споживача.

Важливим моментом є просвітницьке спрямування таких заходів. Тобто, необхідною умовою є відсутність будь-яких елементів реклами. Якщо така інформація буде сприйнята як реклама, то вона втратить свою цінність і не дасть такого результату, на який була зорієнтована, а саме – формування інтересу у широкого загалу до переваг енергоефективного продукту.

Наступним необхідним засобом пропаганди є організація заходів подієвого змісту. Найбільш дієвим цей засіб є для пропаганди пізнавального аспекту енергозбереження. З цією метою створюються імідж-центри енергозбереження. У таких центрах споживач не купує товари, а просто ознайомлюється з тим чи іншим енергозберігаючим товаром. Наступний крок – купівля, яка стає не тільки раціональною подією, але й радикально-емоційним явищем. Таким чином, енерго-тайтмент може бути представлений як концепція комунікації із споживачами, яка намагається зумовити енергозберігаючу поведінку шляхом інсценування привабливого стилю життя в рамках, “суспільства вражень та інформації”. Важливим моментом у роботі даних центрів є залучення до таких заходів відомих особистостей, фірм та досягнення такого рівня, щоб такі заходи стали традиційними і набували щораз більшої популярності [4].

Особливо важливим засобом роботи всіх центрів є пропаганда через Інтернет. З розвитком інформаційних систем та комп'ютеризацією суспільства значення такого засобу стає щораз більшим. Треба зазначити, що Інтернет є популярним здебільшого серед молодого населення, яке в майбутньому буде основним споживачем.

Наступним необхідним засобом просування енергозберігаючих потреб є участь у спеціалізованих виставках і ярмарках. Враховуючи ту обставину, що суб'єкти підприємницької діяльності, які діють на ринку енергозбереження, часто є невеликими та недостатньо потужними, щоб самостійно представляти свій продукт, ефективним методом у цьому випадку буде формування сукупного енергозберігаючого продукту регіону, на зразок постійно діючих ярмарок-виставок при Центрі енергозбереження, де будуть внесені пропозиції різних енергозберігаючих сервісних компаній. Застосування такого підходу дасть можливість органам місцевої влади зменшити ризики енергозберігаючих сервісних компаній та досягнути кращих результатів унаслідок узгодження стратегічних і тактичних інтересів. Представляючи власний енергозберігаючий продукт, ми формуємо сприйняття та ставлення до регіону і його політики загалом. Отже, виставки-ярмарки є ще одним інструментом пропаганди.

Наступний ефективний спосіб – пропаганда через спонсорство – енерго-спонсорінг. Доцільно зазначити, що спонсорство в нашому випадку має потрійний ефект:

– по-перше, сприяє формуванню сприятливої суспільної думки;
– по-друге, сприяє вирішенню соціальних проблем;
– по-третє, стимулюючи попит на власний енергозберігаючий продукт, відповідно, збільшуємо грошові надходження до бюджету, сприяємо залученню інвестицій у регіон [5].

Отже, у процесі використання засобів пропаганди, ми стимулюємо закріплення переконаності споживачів щодо необхідності придбання енергозберігаючого продукту, тобто вирішуємо не лише економічні, але й соціальні та екологічні проблеми, оскільки, формуючи відповідну суспільну свідомість, спонукаємо населення до взаємопогоджених дій.

Література

1. Дзяна Г. О. Удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері енергозбереження України (соціально-екологічний аспект) [Текст] : дис. на здобуття наук. ступ. к. держ. упр. / Г. О. Дзяна. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 151, 152.

2. Лесечко М. Д. Концептуальні засади програми формування і підтримки позитивного іміджу місцевих державних адміністрацій [Текст] : навч.-метод. реком. для місцевих державних адміністрацій / М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька, І. І. Колосовська ; за заг. ред. д. е. н., проф. М. Д. Лесечка. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.

3. Дзяна Г. О. Удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері енергозбереження України... — С. 181—183.

4. Там само. — С. 184, 185.

5. Там само. — С. 185, 186.

H. Dzyana,

S. Dzyana

INFORMATION AND ANALYTICAL PROVISION OF ENERGY CONSERVATION MEASURES

The necessity of information and analytical strengthening of the energy conservation measures is grounded. The basic directions of the promotion of energy saving needs are outlined. The necessity of purposeful work of public administration bodies concerning the positive image formation of the region in the field of energy conservation is proved.

Key words: energy conservation, needs, interests, possibilities, energy tightness, energy sponsoring.

УДК 3.07≈35.075:316.334.3:352/353(477)

О. Кучабський

**ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ
ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ УДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

Досліджено феномен політичної волі як необхідної передумови здійснення кардинальних перетворень механізму управління державою та регіонами. Проаналізовано готовність вітчизняних політичних еліт до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України. Запропоновано рекомендації щодо формування в Україні політичної волі реформування системи територіального управління.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, політична воля, територіальне управління, реформування.

Принциповою рисою суспільно-політичної та соціально-економічної трансформацій в Україні є їх непослідовність та взаємна суперечливість. Починаючи з 1991 р. Україна суттєво відстала від інших посткомуністичних країн Центрально-Східної Європи у темпах демократичних перетворень. Більшість реформ реалізовано в Україні неповною мірою, значна частина так і залишилася на підготовчій стадії, а деякі (зокрема реформа адміністративно-територіальна) не просунулися далі взаємно суперечливих декларацій та неапробованих концепцій. Поряд із об'єктивними проблемами трансформаційних процесів в Україні, пов'язаних із суперечливими тенденціями останніх років, важливою причиною гальмування системних реформ треба вважати відсутність відповідної політичної волі.

На основі аналізу організаційних особливостей здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні М. Лесечко та А. Чемерис окреслили основні напрямки її реалізації, серед яких наявність відповідної політичної волі поставлено на перше місце [1]. З політичною волею керівництва держави та підтримкою місцевих громад і всього народу успішність реалізації адміністративно-територіальної реформи пов'язують також В. Олуйко, П. Слободянюк та М. Баюк [2]. Серед принципів чинників реформування адміністративно-територіального поділу політичну волю виділяє також польські дослідники Й. Регульські [3] та Я. Пекло [4].

Доцільно ґрунтовно дослідити феномен політичної волі, як необхідної передумови здійснення кардинальних перетворень механізму управління державою та регіонами. Важливо визначити готовність вітчизняних політичних еліт до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України. Водночас доцільно дати конкретні рекомендації щодо формування в Україні відповідної політичної волі, яка була б спроможна здійснити ефективне реформування системи територіального управління.

Проблема політичної волі в вітчизняному контексті набуває специфічного змісту. Відсутність належної зінтегрованості українського суспільства позначилася на розмитості та неузгодженості загальнонаціональних інтересів. М. Лесечко та А. Чемерис розуміють політичну волю саме як “гармонізацію інтересів громадян, політичних сил, інших суб'єктів цього процесу” [5]. Власне такого рівня

гармонізації інтересів, який би спромігся генерувати реформаторську політичну волю, в Україні досягти ще не вдалося. Навпаки – вітчизняний політикум виявився фактично не готовим до реальних демократичних змін. Я. Гонцяж та Н. Гнидюк констатують, що “ідея можливості інтеграції суспільства за умов існування багатьох незалежних самостійних та самоврядних територіальних громад, яких об’єднують спільні права та правила, єдність інтересів та добровільне порозуміння щодо громадських та державних справ, не має широкого відображення в колективній свідомості української політичної еліти” [6].

Треба погодитися з думкою М. Пухтинського, Ю. Чудновського та О. Власенка про те, що “ефективність та успіх здійснюваних реформ безпосередньо залежать від згуртованості та одновекторності дій усіх тих, хто бере участь у процесі адміністративного реформування” [7]. Отже, необхідно виходити з того, що відсутність узгодженої та загальноприйнятої позиції щодо стратегії реформування на політичному рівні в Україні свідчить про неготовність до реалізації конкретних змін у системі адміністративно-територіального устрою.

Відчувається брак дієздатної політичної еліти, спроможної і зацікавленої у впровадженні реформ. В. Кравченко констатує, що “формування елітних соціальних груп, зацікавлених у перебудові територіальної організації влади в Україні, було складним, суперечливим” [8]. Поряд з цим важко говорити про те, що та політична еліта, яка на сьогодні декларує прагнення реалізувати адміністративно-територіальну реформу реально спроможеться вирішити таке складне завдання. Я. Гонцяж та Н. Гнидюк відзначають відсутність сильних прореформаторських течій у системі політичних партій та на вищих щаблях державної ієрархії [9].

Ситуація у цьому відношенні принципово не змінилася навіть після президентських виборів 2004 р., коли вирішення питань адміністративно-територіального змісту стало активно обговорюватися не лише на рівні центральної влади, а й серед громадськості. Проведення реформи адміністративно-територіального устрою з відповідним розподілом відповідальності та повноважень аналітики розглядали як одним із шляхів відновлення довіри населення України до владних структур [10].

Однак реальних змін не відбулося, що дало підстави І. Нагребецькій у досить емоційній формі охарактеризувати ставлення сучасної вітчизняної політичної еліти до проблеми адміністративно-територіального реформування: “лише тонкий прошарок поодиноких революціонерів-реформаторів хриплими від перевтоми голосами доводить, що це єдиний вихід із скрутного соціально-економічного становища країни, поштовх до прискореного розвитку всіх без винятку територій, європейський напрямок трансформації неефективного вітчизняного управління” [11]. Таким чином, на практиці на сьогодні спостерігається подальше небажання верхніх ешелонів влади в Україні впритул зайнятися вирішенням проблем адміністративно-територіального змісту.

В дійсності продовжується практика імітації реформи. У 2001 р. М. Лесечко та А. Чемерис стверджували, що немає підстав сподіватись на законодавче і організаційне забезпечення адміністративно-територіальної реформи з огляду на політичну кризу [12]. Тоді ж В. Куйбіда, характеризуючи роль владних інституцій у реформуванні, констатував: “проголошується реформа системи територіальної організації держави, видається низка правових актів, проте, внаслідок політичної нестабільності центральна влада не спроможна їх реалізувати і тому просто ігнорує їхнє існування” [13]. Аналітики зауважують, що навіть в умовах сьогодення чинна

влада не має стратегії досягнення цілей адміністративно-територіальної реформи [14]. Наразі перманентне політичне протистояння та кризові явища в суспільно-політичному житті України не дають підстав сподіватися кардинальних змін на краще найближчим часом.

Відсутність реального зацікавлення проблемами адміністративно-територіального спрямування з боку політичної еліти України як до, так і після останніх президентських виборів пояснюється особливостями політичної кон'юнктури. Наприклад, В. Журавський переконаний, що “причина спроб поспішної зміни адміністративно-територіального устрою насправді лежить у площині чистої політики” [15]. За певних обставин політичний чинник може бути серйозною загрозою для вибору оптимальної стратегії реформування. М. Федчишин та В. Фрончко небезпідставно застерігають, що проблема територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні із суто юридичного поля може потрапити у схильну до компромісів політичну площину [16]. Зрозуміло, що надмірна політизація проблеми адміністративно-територіального устрою може призвести до ознак волонтаризму та авантюризму, які суперечитимуть вихідному положенню реформування – підвищенню ефективності управлінського процесу.

За умов відсутності утверджених на практиці реальних демократичних механізмів управління державою адміністративно-територіальна реформа може сприяти поверненню до традиційних тоталітарних елементів організації влади. Не слід забувати, що за визначенням деяких дослідників “проблеми адміністративно-територіального поділу завжди належали до політичної категорії та відображали інтереси правлячої верхівки, забезпечуючи тим самим зручну насамперед для неї систему управління” [17]. У цьому контексті М. Долішній застерігав: “Реформа територіального управління передусім має бути наповнена економічним, а не політичним змістом” [18].

Отже, для того, щоб заходи з реформування адміністративно-територіальної структури України не ґрунтувалися на тимчасових політичних спекуляціях, політична воля повинна відображати реальні суспільні очікування. О. Дьомін констатує, що “будь-яке реформування має бути зваженим, обґрунтованим, а автори пропозицій – відповідальними за наслідки їх реалізації” [19]. Необхідно, щоб політична еліта України усвідомила, що ціна питання адміністративно-територіальної реформи є значно вищою від ймовірних хвилинних політичних дивідентів. Очевидно, треба погодитися з тезою М. Лесечка та А. Чемериса про те, що для проведення адміністративно-територіальної реформи необхідною є також “наявність чітких, об'єктивних і реалістичних цілей у вищого керівництва держави” [20]. Політична воля повинна бути чітко зафіксована у відповідних документах і мати інституційне підкріплення, а не бути сезонною (від випадку до випадку).

Висновки

Соціальний чинник відіграє головну роль у перебігу трансформаційних процесів кожного суспільства. Отже, правомірно стверджувати, що становлення адміністративно-територіальної організації в Україні визначається, насамперед, соціальними механізмами. В умовах трансформації адміністративно-територіальних структур важливо враховувати цілу низку чинників соціального спрямування, серед яких чільне місце належить політичній волі до здійснення реформ.

На сьогодні українське суспільство характеризується недостатньою зінтегрованістю для формування узгодженої та загальноприйнятної стратегії

реформування. Таким чином, вітчизняні політичні еліти на сьогодні не готові до реалізації конкретних змін, фактично лише імітуючи заходи щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою України.

Окрім того, враховуючи методологічну актуальність проблем ефективності територіального управління в Україні, важливо уникати надмірної політизації проблеми адміністративно-територіальної реформи. У цьому контексті реформаторська політична воля повинна відображати реальні суспільні очікування, бути чітко зафіксованою у правових актах і мати відповідне інституційне підкріплення.

Політична воля є необхідним, але недостатнім чинником успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи. На нашу думку, серед чинників соціального спрямування, крім політичної волі, доцільно ґрунтовно проаналізувати такі, як суспільна підтримка, обізнаність експертів та наявність провайдера реформ. Це дасть змогу комплексно дослідити весь соціальний механізм удосконалення адміністративно-територіального устрою України та виявити реальний рівень готовності вітчизняного суспільства до кардинальних змін у цій сфері.

Література

1. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : наук. зб. — Вип. 4. — Одеса : ОФ УАДУ, 2001. — С. 104.
2. 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. 325.
3. Regulski J. Polski samorząd po dziesięciu latach / J. Regulski // Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej — dziesięć lat doświadczeń [Tekst] / [red. S. Michałowski]. — Lublin : UMCS, 2002. — S. 13—29.
4. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2006. — № 102. — 2 черв. — С. 6.
5. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії... — С. 104.
6. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? [Текст] / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. — К. : Міленіум, 2002. — С. 13.
7. Пухтинський М. Стратегічна мета муніципальної реформи — самостійні територіальні громади / М. Пухтинський, Ю. Чудновський, О. Власенко // Економічні реформи сьогодні [Текст]. — 2000. — № 29. — С. 48.
8. Кравченко В. Єднання через різноманітність. Децентралізація влади і формування регіональних еліт в умовах демократичного оновлення суспільства / В. Кравченко // Розвиток громад і регіонів України [Текст] / [за ред. С. Максименка]. — К. : [б. в.], 1999. — С. 138.
9. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості... — С. 7.
10. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. круглого столу / [за ред. З. С. Варналія]. — К. : НІСД, 2005. — С. 66.
11. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? ... — С. 6.

12. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії... — С. 103.

13. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда ; [відп. ред. В. І. Чушенко]. — Львів : Літопис, 2001. — С. 58.

14. Засідання Українського клубу “Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи” (19 травня 2005 р., м. Київ) // Діалог [Електронний ресурс]. — 2005. — Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/6/3030>.

15. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України / В. Журавський // Право України [Текст]. — 2005. — № 8. — С. 18.

16. Федчишин М. Новий АТУ України і місцеве самоврядування: характер взаємозв'язку / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче [Текст]. — 2001. — № 4. — С. 46.

17. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — С. 235.

18. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX — XXI століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — С. 110.

19. Дьомін О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі / О. Дьомін // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції [Текст] : зб. наук. пр. — К. : [б. в.], 2003. — С. 11.

20. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії... — С. 99.

О. Kuchabskyy

POLITICAL WILL AS CONSTITUENT OF SOCIAL MECHANISM FOR IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF UKRAINE

The phenomenon of political will as necessary pre-condition of realization of cardinal transformations of mechanism of government and region administering is researched. The readiness of domestic political elites to implement the reform of administrative-territorial system of Ukraine is analysed. Recommendations as to the formation of political will to reform the system of territorial management are offered.

Key words: administrative-territorial system, political will, territorial administration, reformation.

УДК 351.85

Н. Байло

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МУЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Досліджено основні напрями і особливості інституційного та організаційно-правового забезпечення державної політики у сфері музичної культури в сучасних умовах. Розглянуто функції центральних та місцевих органів державного управління, структур місцевого самоврядування і недержавних організацій у реалізації завдань розвитку музичної сфери.

Ключові слова: державна політика у сфері музичної культури, державне і місцеве управління, інституційні засади із забезпечення трансформації культурної сфери, законодавство про розвиток музичної культури.

У сучасних умовах розвитку Української держави особливої актуальності набуває дослідження проблем державного управління культурним розвитком суспільства та залучення до цього процесу всіх інститутів, задіяних у культурній сфері. Щодо державної підтримки розвитку музичної культури в Україні, то вона залежить, насамперед, від інституційного та правового поля розробки й реалізації національної культурної політики, чіткого розподілу функцій державних органів управління різного рівня та координації їх діяльності із недержавними інституціями. Аналіз досліджень, наукових праць останніх років свідчить, що найбільша увага дослідників приділяється таким питанням, як формування культурної політики, перебудова управління у сфері культури, сучасні економічні методи управління у соціально-культурній сфері. Серед науковців особливий вклад у дослідження цих проблем зробили: А. Богомолова, О. Гриджук, О. Гриценко, В. Дубовицький, В. Карлова, О. Карпукін, В. Малімон, А. Мельников, Г. Онуфрієнко, Ю. Перетятко, П. Селиванчик, Є. Сербіна, С. Шишкіна, Л. Якобсон та інші. Проте проблеми інституційного забезпечення розвитку музичної культури у вітчизняній науковій літературі досліджені недостатньо.

Актуальність досліджуваної теми зумовлена тим, що перетворення, які відбуваються в Україні, сприяють переносу центру ваги управлінської діяльності у сфері культури на її інституційне забезпечення. Тому метою статті є аналіз сучасного стану інституційного та організаційно-правового забезпечення державного управління розвитком музичної культури в Україні.

Інституційну структуру державної політики у сфері музичної культури визначають основні та допоміжні інституції. Основними інституціями державного управління у сфері музичної культури є вищі державні інституції, які розробляють теоретико-правові засади діяльності органів виконавчої влади в реалізації культурної політики держави, наданні музично-просвітницьких послуг населенню, виконують функції щодо координування діяльності всіх суб'єктів культурного простору України. До них належать:

- Секретаріат Президента України;
- Національна Рада з питань культури при Президентові України (далі – Рада);
- Комітет з питань культури і духовності Верховної Ради України;

- Міністерство культури і туризму України (далі – МКТ);
- Міністерство освіти і науки України;
- інші органи центральної та регіональної влади.

Національна Рада з питань культури при Президентові України – це постійно діючий консультативний орган, який інформує Президента про процеси, які відбуваються у сфері культури, зокрема музичного мистецтва, і забезпечує його взаємодію з організаціями та діячами культури й мистецтва. Одне із головних завдань Ради – підготовка пропозицій Президенту України щодо визначення основних напрямків державної політики в галузі культури і мистецтва та конкретних заходів щодо їх реалізації.

На рівні Верховної Ради України питаннями культури опікується Комітет з питань культури і духовності, на рівні обласних та місцевих рад найчастіше діють постійні комісії з гуманітарних питань. Однак ці органи, як правило, не належать до найвпливовіших у системі представницької влади.

У системі державних органів у сфері культури є Міністерство культури і туризму України, якому безпосередньо підпорядковані понад 130 національних та державних установ, закладів, підприємств культури і мистецтва, а також 24 обласних і 2 міських (Київ та Севастополь) управлінь культури, які мають подвійне підпорядкування – МКТ та відповідним обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям. Своєю чергою, обласним і міським управлінням культури підпорядковані районні відділи культури, що є структурними підрозділами районних державних адміністрацій [1].

Структуру центрального апарату МКТ затверджує міністр за погодженням із віце-прем'єр-міністром України. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МКТ, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МКТ утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), першого заступника та заступників міністра, керівників урядових органів державного управління, утворених у складі МКТ, керівників структурних підрозділів МКТ.

Роль МКТ відображається в його організаційній структурі, яка передбачає використання горизонтальних і вертикальних зв'язків у виробленні культурної політики та в роботі загалом. До його основних функцій належать:

- підтримання ефективних зв'язків із широким колом партнерів на центральному (інші міністерства й відомства), регіональному, місцевому (муніципалітети, культурні заклади, неурядові та приватні організації), а також міжнародному рівні;
- моніторинг та координування участі МКТ в роботі над законодавством, що має вплив на культуру;
- співпрацю з парламентським комітетом із питань культури задля моніторингу, доопрацювання чи просування законопроектів;
- моніторинг реалізації культурної політики та забезпечення її регулярного перегляду;
- моніторинг потреб та координування навчальної роботи в культосвітніх та музичних закладах;
- налагодження механізму збирання, аналізу та оприлюднення статистики культури;
- виявлення та просування “кращих практик” та нових моделей;
- визначення потреб МКТ у проведенні досліджень.

У процесі прийняття рішень щодо розвитку музичної галузі простежується загальна для МКТ схема. Право законодавчої ініціативи належить постійним комісіям Верховної Ради України. Вони у процесі своєї роботи подають проекти стосовно шляхів і методів здійснення культурної політики, розвитку музичної сфери, музичної освіти і музичної індустрії. У структурі МКТ функціонують відділи музичного та циркового мистецтва та регіональної політики у сфері культури. Однією з основних функцій відділів є координація діяльності музичних установ України, організація музичних фестивалів і конкурсів на національному і регіональному рівнях.

Обласні, міські та районні управління культури та туризму забезпечують проведення державної політики у сфері культури, мистецтва, розробляють стратегію і оптимальні умови їх розвитку, сприяють демократизації процесів культурного будівництва, визначають шляхи розвитку музичної індустрії і в межах своєї компетенції несуть відповідальність за практичне здійснення культурної політики на закріплених за ними територіях. Вони є структурними підрозділами обласних і районних державних адміністрацій та є підзвітними й підконтрольними головам обласних і районних держадміністрацій та МКТ. Інституційне забезпечення шляхів розвитку музичної культури передбачає створення ефективного механізму співпраці між органами виконавчої влади та структурами місцевого самоврядування із безпосереднім залученням громади у здійснення завдань культурної політики [2]. Оскільки більшість закладів культури України перебувають у власності територіальних громад, то особливого значення набуває питання координації і взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами самоврядування в узгодженні стратегічних цілей та пріоритетів регіонального розвитку музичної культури [3]. У сфері культури районні, обласні ради мають право делегувати частину своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Перелік питань, які можуть делегуватися, наведено в ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Конструктивну роль в інституційному забезпеченні розвитку музичної культури відіграє Український центр культурних досліджень (далі – УЦКД), створений восени 1994 р. на базі Українського центру народної творчості, який, на нашу думку, є допоміжною інституцією. Він створювався як науковий осередок, що має розробляти нові концептуальні підходи до державної культурної політики незалежної України, зокрема до вирішення актуальних господарських та правових проблем музичної сфери, вивчення різних аспектів культурної трансформації в сучасному українському суспільстві, готувати аналітичні матеріали про розвиток галузі та окремих її елементів, законопроекти, інші розробки з культурної політики, а також методичні розробки для закладів культури в регіонах України [4]. До складу УЦКД належать: Інститут культурної політики, Інститут проблем народної культури, Інститут норми і права у сфері культури, а також міжструктурний підрозділ – лабораторія науково-технічних проблем. Науково-методичні, аналітичні та нормативно-правові розробки УЦКД адресовані комітетам Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерству культури і туризму України, обласним (міським) управлінням культури, працівникам всіх ланок культурно-освітніх установ.

Значною є роль недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Такі інституції сприяють підвищенню ролі і відповідальності територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за реалізацію культурної

політики у відповідних територіях, забезпечуючи їм можливість реальної участі і впливу на вирішення актуальних проблем музичної культури в регіоні. Важливим інститутом безпосередньої участі структур громадянського суспільства в розробці та здійсненні культурної політики є Рада Всеукраїнських культурно-мистецьких об'єднань. У VII розділі Закону “Про культуру” окреслено механізм формування згадуваної ради та її прерогативи. Створення такої Ради сприяє ширшій участі громадськості у формуванні державної культурної політики, експертизі законопроектів, що стосуються культури, її музичної сфері, а отже, значно зможе підвищити якість культурної політики загалом та правового забезпечення розвитку музичної сфери.

Впливати на культурну політику, процес розвитку музичної галузі знизу може тільки організоване, структуроване культурно-мистецьке середовище. Саме музичні товариства, спілки композиторів, асоціації, фундації, професійні гільдії спроможні взяти на себе частину суспільних функцій і ефективно впливати на культурну політику, а через делегування їм управлінських функцій і на управління музичною сферою. В Україні налічується майже 300 національно-культурних товариств, підтримка яких свідчить про намагання держави керувати і спрямовувати культурне різноманіття музичної сфери, узгоджувати його з місцевим та зовнішніми впливами. Серед допоміжних інституцій помітною є діяльність Українського товариства дружби і культурних зв'язків із зарубіжними країнами та його філіалів у регіонах та містах. Доцільно зазначити, що Україна має угоди про культурну співпрацю більш ніж з 60 країнами. По лінії Українського товариства дружби і культурних зв'язків із зарубіжними країнами підтримуються контакти з 900 громадськими організаціями та понад 300 відомими громадськими діячами із 102 держав. Товариство культурних зв'язків з українцями за кордоном “Україна” співпрацює з 50 організаціями зарубіжних українців [5]. Чисельні гастролі українських митців і творчих музичних колективів за кордоном сприяють зміцненню міжнародного престижу національної культури.

Структура і динаміка інституційного розвитку сфери музичної культури була зумовлена тими змінами, які відбувались у суспільному і соціально-економічному розвитку України. З другої половини 90-х рр. XX ст. у багатьох регіонах почали виникати організації у сфері музичної культури, які, незважаючи на свій статус бюджетних закладів, діяли активно, ефективно вибудовували свої відносини із різними партнерами і здійснювали інноваційні проекти. Але у більшості випадків традиційні культурні інститути не могли існувати на повній самоокупності, адже чинні закони і нормативи не дозволяли їм розвивати власну комерційну діяльність, яка могла стати додатковим фактором забезпечення їх успішної діяльності.

На сьогодні поруч із державно-комунальною мережею у більшості регіонів України, насамперед у великих містах, виникли й розвиваються сотні недержавних культурно-мистецьких організацій. Серед них помітне місце в музичному культурному просторі займають недержавні культурологічні структури – аудіовидавничі фірми, продюсерські центри, малі книговидавничі підприємства, приватні телеканали та радіостанції, дирекції свят і фестивалів, які ведуть самостійну економічну діяльність і значно сприяють насиченню ринку музичною продукцією. Вони є помітною і важливою часткою сфери музичної культури, а в деяких галузях (наприклад, аудіо- та книговидавництва) навіть переважають державні і комунальні заклади.

Взаємодія державних і недержавних структур у багатьох випадках приносить суттєву допомогу на користь обох сторони. Часто саме незалежні організації є джерелом інновацій для більшості державних структур. Але, на жаль, між державними і недержавними структурами, які зайняті у сфері музичної культури, дуже мало спільного, насамперед, що останні, в силу політичних і економічних обставин, поставлені на межу виживання. Тому партнерство між ними і далі є явищем вкрай рідкісним.

Беручи до уваги трансформаційність перших п'ятнадцяти років української незалежності (1991 – 2006 рр.), українські законодавці активно продукували нові закони і постанови, зокрема для регулювання музичної сфери. Хронологічно першим документом, який визначив правові, економічні, соціальні, організаційні засади культурної політики, спрямовані на розвиток музичної сфери, стали Основи законодавства України про культуру, схвалені Верховною Радою України у лютому 1992 р. [6].

Серед них важливе значення набували статті, які мали гарантувати: свободу творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань; доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина; визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури; поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури. Конституція України (1996 р.) підтвердила зафіксовані цим законом засади культурної політики, які мали важливе організаційно-правове значення для розвитку музичної культури.

Прийняття Основ законодавства України про культуру стимулювало інтенсивну нормотворчу діяльність для всіх сфер культури. З 1992 р. починається напрацювання її законодавчої бази. Услід за Основами законодавства України про культуру був прийнятий закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” (від 07.10.1997 р.). Важливі питання розвитку музичної культури були визначені також законами, що стосуються діяльності мас-медіа, державних стандартів, виробництва окремих товарів культурно-дозвіллевого призначення:

– “Про телебачення і радіомовлення” (від 21.12.1993 р. з наступними численними змінами);

– “Про авторське право і суміжні права” (23.12.1993 р.);

– “Про рекламу” (від 03.07.1996 р.);

– “Про видавничу справу” (від 05.06.1997 р.).

Але відчувалася потреба в оновленні засад, завдань та інструментів державної культурної політики щодо розвитку музичної сфери. Наступною спробою стала розробка й затвердження Кабінетом Міністрів України Постанови “Концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури” № 675 від 28.06.1997 р. [7]. У ній засади культурної політики щодо шляхів подальшого розвитку музичної сфери були визначені таким чином:

– самоцінність, незалежність культури і мистецтва;

– створення єдиного загальнонаціонального культурного простору як одного з найважливіших консолідуючих факторів у справі розбудови української державності;

– гарантування свободи творчості, забезпечення доступу до культурних надбань, створення умов для творчої активної участі громадян;

– підтримка високопрофесійної мистецької творчості, яка забезпечує якісний рівень національної культури незалежно від політичної чи комерційної кон'юнктури;

– утримання зусиллями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування базових елементів інфраструктури, основних у національному та регіональному масштабах закладів культури;

– підтримка органами виконавчої влади культурно-мистецьких організацій, об'єднань, незалежно від підпорядкування чи форми власності, а також окремих митців;

– створення правових та економічних стимулів для залучення недержавних коштів до підтримки культури й мистецтва.

Окрім цього, в документі констатувалася нагальна потреба у реформуванні всіх складових культурної сфери. На це були спрямовані такі Закони:

– “Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення” (від 23.09.1997 р.);

– “Про благодійництво і благодійні організації” (від 16.09.1997 р.);

– “Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм” (від 23.03.2000 р.);

– “Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії” (від 05.10.2000 р.);

– “Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування” (17.01.2002 р.);

– “Про гастрольні заходи в Україні” (від 10.07.2003 р.).

Але, на жаль, Концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури відіграли не надто значну роль у практичній реалізації завдань державної політики у музичній сфері. Одна з причин такого малого ефекту – незрозумілий правовий статус подібних концептуальних документів. У березні 2005 р. внаслідок активної діяльності парламентського Комітету з питань культури й духовності Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про концепцію державної культурної політики на 2005 – 2007 рр.” [8]. У Розділі 3 Концепції, схваленої цим законом, цілі та пріоритетні завдання культурної політики, які безпосередньо стосувались і музичної сфери, були обґрунтовані таким чином:

1) визнання культурного розвитку України та її окремих регіонів одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) розробка та затвердження довгострокової програми культурного розвитку України, а також сприяння розробці середньострокових регіональних програм культурного розвитку;

3) зміна методів управління у галузі культури, зокрема переорієнтація органів державної влади та органів місцевого самоврядування з виконання певних функцій на досягнення поставлених цілей, залучення громадськості до процесів управління та контролю в галузі культури;

4) створення ефективної моделі фінансового та матеріально-технічного забезпечення культурного розвитку;

5) розробка соціальних стандартів надання послуг населенню у сфері культури, що гарантуються державою;

6) запровадження коригуючих коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво;

7) реалізація комплексу освітніх, культурно-мистецьких програм і проєктів для дітей та молоді;

8) підтримка та розвиток культури на селі;

9) формування цілісного інформаційно-культурного простору України, зокрема шляхом інвентаризації та складання мапи культурних ресурсів, створення відповідних аналітичних баз даних, а також створення національного каналу “Культура”;

10) участь України у міжнародних культурних проєктах, здійснення комплексу інформаційно-культурних заходів для ознайомлення світової громадськості з культурними цінностями України.

Наступним концептуальним державним документом, який мав сприяти розвитку музичної культури в країні, став Указ Президента України “Про першочергові завдання збагачення й розвитку культури й духовності українського суспільства” № 1647 від 24.11.2005 р. [9]. Цим указом було створено Національну раду з питань культури і духовності при Президентові України, а також поставлено завдання створення “загальнодержавної програми дій із збагачення й розвитку культури й духовності українського суспільства”. Навесні 2006 р. фахівцями Українського центру культурних досліджень МКТ спільно з членами Національної ради з питань культури і духовності при Президентові була розроблена Дорожня карта розвитку культури і духовності українського суспільства [10], в якій були визначені заходи, спрямовані на реалізацію завдань розвитку музичної культури, її інфраструктури та музичної індустрії, яка має забезпечити насичення ринку якісним національним продуктом, а в перспективі – покласти край домінуванню іноземного музичного продукту в Україні. Ці заходи стали основою Проєкту “Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009 – 2013 роки” від 08.12.2008 р., підготовленого Міністерством культури і туризму України [11].

Що ж до Основ законодавства про культуру, то детальніший аналіз значною мірою пояснює причини їхньої низької дієвості. Насамперед зазначимо, що дія зазначеного законопроекту не розраховувалася на умови вільно ринкової економіки, не передбачалися й інші форми фінансової підтримки культури, окрім прямого бюджетного фінансування закладів культури, не гарантувалася підтримка з боку держави недержавним культурним організаціям (хоча передбачалась можливість їхнього вільного існування). Усунути зазначені недоліки, замінити застарілі законодавства про культуру як базовий галузевий законодавчий акт має новий Закон України “Про культуру”, який Уряд подав на розгляд Верховної ради.

Але законодавство, яке безпосередньо не стосується культурного сектору, може мати такий же потужний вплив на культуру й музичну галузь, як законодавство щодо культури. Тому, визнаючи важливість цього факту, Міністерство науки і туризму України та інші державні й урядові органи повинні гарантувати створення ефективних консультативно-юридичних механізмів, здатних впливати на неспеціально законодавство на етапі його розробки та обговорення. Міністерство (в ідеалі – спільно з комітетом Верховної Ради з питань культури) має проводити серйозні практичні консультації, включно з проведенням фахових досліджень, аби виявити всі чинні і підготовані до ухвалення закони й нормативні акти, які можуть і негативно впливати на культуру й музичну сферу.

Щодо сучасних інституційних змін, то тут необхідно вказати на господарську трансформацію культурної галузі, тобто поступове запровадження ринкових засад у деяких її секторах, зокрема музичному, а також обмеження й регламентація втручання держави в культурні процеси, створення юридичної бази для діяльності недержавних культурницьких інституцій. Процес інституційних реформ у сфері культури ще далекий від завершення, ще тільки починають будуватися механізми стабільного партнерства держави з недержавним неприбутковим сектором, а також принципово нові, конкурсні механізми фінансування музичної діяльності. Далекі від завершення також механізми державного протекціонізму щодо вітчизняної культури.

Загалом проведений аналіз інституційного та організаційно-правового забезпечення органів державного управління сферою музичної культури доводить необхідність розробки сучасної моделі управління, розглядаючи її в структурному, функціональному, управлінському аспектах.

Література

1. Положення про Міністерство культури і туризму [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

2. Богомаз К. Роль органів місцевого самоврядування в управлінні соціокультурним розвитком / К. Богомаз // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 / редкол. : С. М. Сergygin (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 237—242.

3. Волкова Л. П. Принципы и цели разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления / Л. П. Волкова // Правовая политика и правовая жизнь [Текст]. — 2007. — № 2. — С. 196—199.

4. Український центр культурних досліджень 1994 – 2008 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.culturalstudies.in.ua.

5. Мицик Л. М. Проблема трансформації культурної сфери у посткомуністичній Україні / Л. М. Мицик // Розвиток демократії в Україні [Текст] : матер. міжнар. конф. (29 вересня – 1 жовтня 2000 р., м. Київ). — К. : Центр освітніх ініціатив, 2001. — С. 50—68.

6. Основи законодавства України про культуру // Голос України [Текст]. — 1992. — 27 берез.

7. Концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури [Електронний ресурс] : затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 675 від 28.06.1997 р. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.

8. Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005 – 2007 рр. [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : [www.artman.org.ua /ukr /concept.php](http://www.artman.org.ua/ukr/concept.php).

9. Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1647 від 24.11.2005 р. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.

10. Дорожня карта до Програми збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства // Національний звіт про культурну політику [Текст] : представлений на засіданні Керівного комітету з культури Ради Європи (10 травня 2007 р., м. Страсбург). — К. : [б. в.], 2007. — С. 177—226.

11. Проект Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009 – 2013 роки [Електронний ресурс] : підготовлений Міністерством культури і туризму України 8 грудня 2008 р. — Режим доступу : www.mincult.gov.ua.

N. Baylo

**INSTITUTIONAL AND ORGANIZATION-LEGAL PRINCIPLES
OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF MUSICAL CULTURE DEVELOPMENT**

The basic trends and peculiarities of institutional and organization-legal provision of public policy in the sphere of musical culture in modern conditions are investigated. The functions of central and local government, local self-government and non-governmental organizations in the realization of the tasks concerning musical culture development are considered.

Key words: public policy in the sphere of musical culture, state and local governance, institutional framework to ensure the cultural transformation, legislation on the development of musical culture.

УДК 659.2:316.774

О. Воробйова

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ЙОГО ВПЛИВ НА СТАНОВЛЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО БІЗНЕСУ

Здійснено ґрунтовний теоретико-методологічний аналіз сутності інформаційного суспільства, відповідно до чого ідентифіковано основні методологічні проблеми його становлення. Наведено сучасні дослідницькі підходи до його розуміння у межах сучасної західноєвропейської та пострадянської науки, що дозволило виявити безпосередній вплив на становлення електронного бізнесу та реалізації відповідних інформаційно-комунікативних технологій у соціально-економічній сфері держави.

Ключові слова: інформаційне суспільство, інформаційні технології, інформаційна економіка, електронний бізнес, електронна комерція.

Наприкінці ХХ ст. під впливом науково-технічного прогресу відбулися суттєві зміни геополітичної, соціальної та економічної системи суспільства. Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) кардинально змінив обличчя світу, призвів до нових, нечуваних можливостей розвитку людської цивілізації. Це свідчить про те, що інформаційний вплив на державу, суспільство, громадянина нині є значно ефективнішим, ніж політичний, економічний і навіть військовий. Широке застосування та розвиток високих інноваційних технологій, перебудова соціальних структур, трансформація геополітичної ситуації – все це стало передумовою появи нового рівня розвитку людства – інформаційного суспільства, яке і створило передумови виникнення електронного бізнесу як нового засобу ефективної організації економічного сектору.

Вперше ідею становлення інформаційного суспільства було сформульовано наприкінці 60-х рр. ХХ ст. у межах концепції Токійського професора *Ю. Хаяші*. Деякі дослідники окремі тенденції виникнення інформаційного суспільства вбачають ще до 60-х рр. у працях таких вчених як Ф. Махлупом (США) [1] і Т. Умесао (Японія) [2], поклавши тим самим початок теорії за цією назвою. Доцільність створення такої концепції вчені пов'язували із необхідністю поширення комп'ютерних технологій як основного засобу розвитку японського суспільства особливо, що стосується його економічної сфери. Концепція “інформаційного суспільства” вказала на принципово важливу рису постіндустріального суспільства, розкривши сутність розуміння властивостей інформації та її зростаючу роль у житті суспільства. На думку більшості дослідників, інформаційне суспільство є складовою теорії постіндустріального типу суспільного розвитку.

У межах сучасної науки існує значна кількість підходів, яка забезпечує формування власного розуміння сутності інформаційного суспільства. Більше того, скільки існує дослідницьких підходів, стільки ж й існує визначень інформаційного суспільства лише з певною методологічною відмінністю.

Термін “інформаційне суспільство” зайняв міцні позиції у лексиконі закордонних політичних діячів різного рівня. Саме з ним пов'язують майбутнє своїх країн багато керівників. Найбільш помітно це проявляється у діяльності адміністрації Президента США (національна інформаційна інфраструктура), Ради

Європи (інформаційне суспільство), Канади, Великобританії (інформаційна магістраль) [3]. Не відстають у розробці відповідних програм і концепцій розвитку інформаційних і телекомунікаційних технологій (далі – ІТТ) інші держави Європейського співтовариства та азіатські країни [4].

На думку Д. Лайона інформаційне суспільство виражає ідею нової фази в історичному розвитку передових країн... передбачає створення нового соціального зразка, що є результатом “другої індустріальної революції”, яка переважно ґрунтується на мікроелектронній технології” [5]. Саме тому включення людей в інформаційне суспільство характеризує “втягування у безпрецедентне розмаїття інформаційно орієнтованих типів робіт. Наукові й технічні працівники збирають і продукують інформацію, менеджери й фахівці опрацьовують її, викладачі й працівники комунікаційної сфери поширюють її. Цей процес “інформатизації” не залишає недоторканою жодну сферу соціальної активності: від повсякденного життя до міжнародних відносин та від сфер дозвілля до виробничих відносин” [6].

На думку К. Нордстрема “інформаційне суспільство відрізняється від суспільства, у якому домінують традиційна промисловість і сфера послуг тим, що інформація, знання, інформаційні послуги, і всі галузі, пов’язані з їх виробництвом (телекомунікаційна, комп’ютерна, телевізійна тощо) ростуть більш швидкими темпами, а також є джерелом нових робочих місць, стають домінуючими в економічному розвитку” [7]. Це свідчить про те, що саме розвиток інформаційного суспільства є тією практико-прикладною та методологічною основою, яка закладає підвалини для становлення електронного бізнесу як нової моделі реалізації економічних інтересів громадян, яка у майбутньому стає формою реалізації нової економіки.

Важлива роль у контексті становлення інформаційного суспільства належить дослідженням американського соціолога Д. Белла та його праці “Прихід постіндустріального суспільства”, де ним було чітко визначено, що основу становлення постіндустріального суспільства становлять теоретичні знання, які і є визначальним принципом його функціонування, джерелом інновації та формування політики [8]. Саме у цей період виникає нова форма діяльності фахівців, які застосовують новітні досягнення науки і техніки у різних сферах суспільного життя, починаючи з економіки і закінчуючи духовною сферою. Таким чином, на початку 70-х рр. відбувається формування нової ідеології інформаційного суспільства. Особлива цінність підходу Д. Белла до з’ясування сутності інформаційного суспільства полягає саме у його спробі чітко ідентифікувати його принципову відмінність від постіндустріального суспільства, визначити їх тотожні та протилежні сторони. З огляду на це, характерною ознакою функціонування інформаційного суспільства є визнання інформації як основного інструменту суспільного розвитку, який призводить до виникнення нової соціальної структури, яка регламентується інформаційними факторами.

Метою статті є здійснення теоретико-методологічного аналізу сутності інформаційного суспільства та його впливу на становлення електронного бізнесу. Досягнення цієї мети обумовлює доцільність: систематизації основних підходів щодо становлення інформаційного суспільства у контексті західноєвропейської науки; аналіз основних тенденцій розвитку інформаційного суспільства та факторів ефективності його впливу на становлення технологій електронного бізнесу.

Важливий аспект у контексті розгляду згаданої проблеми полягає у з’ясуванні основних факторів впливу інформаційного суспільства на сучасну людину, тобто як

воно призводить до зміни характеру її діяльності, адже ще Д. Белл писав про те, що саме інформаційне суспільство забезпечує перехід від виробництва речей до виробництва послуг [9]. Внаслідок цього, цінність людського фактора в організації системи суспільної діяльності значно знижується, оскільки більшість функцій її діяльності підміняється спеціальними технологіями. Це, відповідно, у 60 – 70-і рр. призвело до “колосального перевищення кількості службовців порівняно із кількістю робітників, як безпосередніх суб’єктів реалізації відповідних технологій” [10].

Це визначення суспільства нового типу дало поштовх науковій громадськості з розвитком новітніх інформаційних і комунікаційних технологій більш ретельно розглядати саме інформаційні чинники становлення майбутнього. Це усвідомив і сам Д. Белл, який дещо пізніше почав активно використовувати термін “інформаційне суспільство”. Саме Д. Белл на сьогодні вважається одним із основоположників концепції “інформаційного суспільства”, одним із перших, хто виділив його характерні ознаки. Визначення ним згаданого поняття цікаве історичністю свого підходу, за яким він визначає сутність нового суспільства через зміни, що відбуваються в суспільстві сьогодення, виділяючи і підкреслюючи саме ті ознаки, що будуть відрізняти “післяреволюційне” суспільство від нинішнього [11].

Більш детально питання інформаційного суспільства висвітлювали Е. Тоффлер у книзі “Третя хвиля” [12], Ж. Бодріяр – “Система речей” [13], М. Кастельс – “Інформаційна епоха: економіка, суспільство і культура” [14] та інші.

Але так чи інакше, поштовх йде саме від розвитку техніки, передусім інформаційно-телекомунікаційної, до якої належать комп’ютери, мережі тощо. Технологічний прогрес стає основою нового суспільства і це явно видно на прикладі розвинутих країн, що дозволяє провідним вченим акцентувати увагу на тому, що суспільство в нову епоху “стає електронним” [15].

Набагато раніше З. Бжезинський визначив це суспільство як те, “що формується у всіх відношеннях під впливом сучасної техніки та електроніки”, і де водночас, “індустріальні процеси вже не є вирішальним фактором соціальних змін і еволюції образу життя, соціального устрою та моральних цінностей” [16].

Інший мислитель, Е.Тоффлер, який теж є одним із головних ідеологів інформаційного суспільства, не дає однозначного визначення новій цивілізації, але через всі свої твори проводить думку про її принципово новий тип, що є новим кодексом поведінки і виводить людство за межі концентрації сили, коштів і влади [17]. Таким чином, за О.Тоффлером, прихід інформаційного суспільства приводить до кардинальної зміни соціальної структури суспільства, основу якої становить “не відношення форм власності, а інтелектуальна кваліфікація, працьованість в інтелектуальну технологію”. Він називає цей прошарок населення когнітаріатом і передірає йому роль структурного детермінатора у майбутньому [18].

Інші дослідники пов’язують нове суспільство з розвитком комунікаційних мереж та й інтерпретують його в цьому контексті. З’являються концепції суспільства мережевого інтелекту (Д. Тапскотт), підкреслюється мережеве спрямування майбутніх соціальних структур (М. Кастельс) та інші. Суспільство в цих концепціях є стійкою мережею, павутиною (схожою на Інтернет із технологічного боку) інформаційних зв’язків та взаємодій, причому до того ж структури набувають всі рівні соціальної організації. Провідний соціолог М. Кастельс відзначає, що відтепер “глобальні мережі інструментального обміну селективно підключають або

відключають індивідів, групи, райони і навіть країни відповідно до їхньої значущості для виконання цілей, що обробляються в мережі, у безперервному потоці стратегічних рішень” [19]. Через це становлення суспільства такого типу набуває глобального спрямування, торкаючись усіх без винятку країн і соціумів. Але положення і статус цих акторів вже буде залежати від них самих, від їх політики та потенціалу, а також ступеня включеності в ці процеси.

На теренах колишнього СРСР ця проблематика розробляється менш активно, зважаючи на ступінь відсталості цих країн у розбудові інформаційного суспільства, хоча тут необхідно виділити такі фундаментальні праці: “Становлення глобального інформаційного суспільства: проблеми та перспективи” А. Чернова, “Філософія комп’ютерної революції” А. Ракітова, “Духовний сенс Інтернету” Л. Тіраспольського тощо.

Із позицій В. Іноземцева сутність інформаційного суспільства складається із концепцій інформації, які забезпечують прогрес суспільства та відповідні досягнення експериментальної науки і базуються на розвитку теоретичного знання” [20]. Причому ця тенденція усе більш підсилюється, тому що обсяг знань у світі до кінця ХХ ст. зріс вже вдвічі, а обсяг інформації, таким чином, збільшився у понад 30 разів. Це цілком могло призвести до виникнення нового типу соціальної організації – інформаційного суспільства.

На думку російського дослідника О. Ракітова ”прихід інформаційного суспільства характеризується формуванням ефективного інформаційного соціуму в межах якого: будь-який індивід, група осіб, підприємство чи організація у будь-якій точці країни й у будь-який час можуть одержати за відповідну плату чи безкоштовно на основі автоматизованого доступу і систем зв’язку будь-яку інформацію і знання, що необхідні для їхньої життєдіяльності і рішення особистих і соціально значимих задач; у суспільстві виробляється, функціонує і доступна будь-якому індивіду, групі чи організації сучасна інформаційна технологія; існують розвинуті інфраструктури, що забезпечують створення національних інформаційних ресурсів в обсязі, необхідному для підтримки науково-технологічного і соціально-історичного прогресу, що постійно прискорюється; відбувається процес прискореної автоматизації і роботизації всіх сфер і галузей виробництва та управління; відбуваються радикальні зміни соціальних структур, наслідком яких виявляється розширення сфери інформаційної діяльності і послуг” [21].

Сучасний етап розвитку інформаційного суспільства характеризується фундаментальними змінами майже у усіх сферах буття людини: економічній, соціальній, політичній, культурній. Усі вони відбуваються під величезним впливом глобального інформаційного суспільства, яке проголошує інформацію, знання та постійне самовдосконалення особистості рушійними силами суспільного прогресу. Як зазначається в Окінавській Хартії глобального інформаційного суспільства, що була ухвалена лідерами “великої вісімки” 20 липня 2000 р., “інформаційно-комунікаційні технології є одним з найважливіших факторів, що впливають на формування суспільства ХХІ століття” [22]. Настає якісно новий етап у розвитку процесів обміну інформацією. Інтенсивне впровадження та переплетення локальних та глобальних інформаційних мереж створює принципово нові засоби інформаційного обміну та інструменти впливу на масову свідомість, посилюючи значення соціально-психологічних, культурних та духовних аспектів становлення глобального інформаційного суспільства. З огляду на це, актуальними є проблема формування моральної особистості в інформаційному соціумі, вивчення позитивних

та негативних факторів, що впливають на цей процес, наслідків впливу масового суспільства і культури на світосприйняття та духовний розвиток індивідуума, процесів впливу засобів масової інформації (далі – ЗМІ) та Інтернету на свідомість особистості, розробка методів застосування інформаційних технологій із метою забезпечення рівних умов та можливостей морального розвитку всіх людей, незважаючи на соціально-майновий стан, національність, політичні вподобання, конфесійну приналежність, особливості світосприйняття [23].

В Україні зокрема проблема інформаційного суспільства сформувалась первинно в межах різних кібернетичних теорій. На думку академіків В. Михалевич, І. Сергієнко, О. Кухтенко, О. Івахненко, особливістю становлення інформаційного суспільства є його інтелектуалізація [24]. Розроблені українською школою підходи, такі як штучний інтелект, нові підходи до розробки електронно-обчислювальних машин тощо, характеризувалися як новий якісний рубіж у світовій кібернетиці. Вони були найперспективнішими і базувалися на відтворенні механізму діяльності мозку людини. Ці концепції стали основою Національної програми інформатизації, прийнятої Верховною Радою України в 1998 р. [25]. Цей фактор наводить на роздуми, про те, що саме Україна змогла в 1952 р. створити третій у світі комп'ютер після США та Великобританії, саме Україна сформувала всесвітньо відому школу в галузі кібернетики та обчислювальної техніки на чолі з академіками С. Лебедєвим і В. Глушковым [26]. Ще у 70 – 80 роки ХХ ст. академік В. Глушков сформулював низку дуже важливих ідей, пов'язаних із інформатизацією суспільства, зокрема з упровадженням електронних грошей, розробкою державних автоматизованих систем управління (далі – АСУ) тощо, які у поєднанні дають можливість говорити про формування інформаційного суспільства [27].

Важлива роль у дослідженні сутності виникнення інформаційного суспільства та його впливу на становлення електронного бізнесу в українській науці належить дослідженню М. Згуровського. Так, на його думку, “нові можливості, які несе з собою інформаційна революція, створюють виклик традиційним системам генерування, розповсюдження та передачі знань, тобто системам науки й освіти. Потужні бази даних і знань відіграють роль гігантських “сховищ” для нескінченних фактів і базових даних у всіх сферах людської діяльності, а глобальні комп'ютерні мережі стають потужними інструментами для високошвидкісного доступу до цієї інформації з будь-якого кутка світу [28].

Важливим критерієм переходу суспільства до інформаційної стадії розвитку може бути відсоток населення, зайнятого в сфері послуг:

– якщо в суспільстві більше 50 % населення зайнято в сфері послуг, то наступила постіндустріальна фаза його розвитку;

– якщо в суспільстві більше 50% населення зайнято в сфері інформаційно-інтелектуальних послуг, суспільство стає інформаційним [29].

Інформаційна сфера поступово стає фундаментальним базисом усіх видів економічної діяльності – від фінансово-кредитних операцій до промислового і сільськогосподарського виробництва, бо вона виконує найважливішу функцію – інформаційне забезпечення господарської діяльності та керівництво нею. Отже, вирішальним чинником, що забезпечує реальне буття та життєдіяльність сучасного розвиненого суспільства, є інформація. Зрозуміло, що сучасне матеріальне виробництво набуває розвитку в принципово нових умовах, серед яких, по-перше, наростаюче вичерпування природних ресурсів, і особливо тих, що не поновлюються; по-друге, екологічна катастрофа, що насувається; по-третє, демографічний

дисбаланс; по-четверте – зростаюча нерівномірність і розрив в економічному, індустріальному, інформаційному розвитку різних країн світу, і нарешті, по-п'яте, прискорений розвиток високих наукових технологій та інформаційних процесів відбувається лише в декількох розвинутих країнах світу [30].

Відповідно до цього, інформаційне суспільство забезпечує комплексний та органічний розвиток людини, створює для неї необхідні умови духовного розвитку, нарощення національного людського капіталу як основи розвитку нового типу соціальної організації. Для більшості країн світу, які включились у процес формування інформаційного суспільства, притаманними є стандартизовані умови розвитку, оскільки здебільшого воно має глобальне спрямування.

Розвиток інформаційного суспільства на сучасному етапі має супроводжуватися як модернізацією соціально-економічних структур, так і створенням нових. Однією із таких структур має бути структура на яку покладається реалізація послуг електронного бізнесу. Необхідно також відзначити, що виникнення інформаційного суспільства стало можливим завдяки розвитку інформаційних технологій: появі цифрових способів обробки інформації; бурхливому розвитку електроніки; опануванню людиною космосу і створенню супутникових технологій зв'язку; розробці інформаційних мережевих технологій і створенню Інтернету [31]. Це своєю чергою, вимагає нового інституційного обґрунтування засад розвитку інформаційного суспільства та його впливу на електронну комерцію. Одна з найважливіших рекомендацій “Плану Дій” [32] Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства наголошує на тому, що успішна розробка і реалізація електронних стратегій можливі лише на основі діалогу і розвитку партнерства [33].

На думку А. Колодко, “останнє десятиріччя ХХ століття стало періодом переорієнтації міжнародних економічних та політичних систем в глобальному напрямку. Поширення міжрегіонального виробництва, дерегуляція комерційної сфери та підвищений рівень взаємозалежності між державами зумовили нагальну необхідність перегляду та трансформації політичних, економічних, інституційних та правових систем із національного рівня до міжнародного” [34].

За умов правильного використання інформаційно-комунікаційні технології стають потужним засобом електронного залучення, економічного розвитку та демократизації суспільних процесів. Таким чином, інформаційне суспільство є новою фазою розвитку передових країн, основу якої становлять інноваційно-інформаційні технології. Все більше людей “втягується в розмаїття інформаційно орієнтованих типів робіт. Наукові й технічні працівники збирають і продукують інформацію, менеджери й фахівці опрацьовують її, викладачі й працівники комунікаційної сфери поширюють її. Цей процес інформатизації не залишає жодну сферу соціальної активності: від повсякденного життя до міжнародних відносин та від сфер дозвілля до виробничих відносин” [35].

Висновки

Здійснений нами теоретико-методологічний аналіз дозволив розкрити сутність інформаційного суспільства та вказати на особливості його впливу на становлення електронного бізнесу в Україні. Відповідно до цього систематизовано основні дослідницькі підходи до розуміння сутності, специфіки та основних методологічних аспектів становлення та розвитку інформаційного суспільства на сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку.

На підставі здійсненого нами дослідження ідентифіковано основні тенденції розвитку інформаційного суспільства у сучасному західноєвропейському світі, відповідно до чого обґрунтовано появу у світовому виробничому процесі двох якісно нових обставин: перетворення інформаційної сфери в лідируючий сектор економіки та об'єктивацію вартості інформації, які дозволяють чітко простежити основні тенденції розвитку інформаційного суспільства.

Доведено, що важливим фактором ефективності функціонування інформаційного суспільства є реалізація соціально-економічної політики держави, спрямованої на реалізацію технологій електронної комерції. Таким чином порушується питання про доцільність розкриття сутності, основних форм та видів електронної комерції, що закладає перспективи подальших розвідок у контексті розгляду згаданої проблематики в межах науки державного управління.

У такому контексті запропоновано розуміння електронного бізнесу як нової парадигми державного управління, що в умовах інформаційної доби спрямований на те, аби створити більш гнучку й результативну ринково-орієнтовану систему суспільного управління, спрямовану на клієнта-громадянина. Запровадження цієї парадигми обумовлює створення нових інституцій та механізмів у практику управлінської діяльності, перегляду процедур прийняття рішень із метою підвищення їх ефективності та результативності.

Література

1. Machlup F. Production and Distribution of Knowledge in the United States [Text] / F. Machlup. — Princeton : [s. n.], 2002. — 238 p.
2. Trade Facilitation and E-Commerce in the ESCWA Region // Economic and Social Commission for Western Asia [Text]. — N.-Y. : UN, 2001. — 74 p.
3. Schumpeter J. Essays on economic topics [Text] / J. Schumpeter. — N.-Y. : [s. n.], 2009. — 327 p.
4. Panagariya Arvind. E-commerce, WTO and developing countries [Text] / Panagariya Arvind ; UNCTAD. — N.-Y. ; Geneva : UN, 2009. — 24 p.
5. Лайон Д. Інформаційне суспільство: проблеми та ілюзії [Електронний ресурс] / Д. Лайон. — Режим доступу : <http://www.philsci.univ.kiev.ua/biblio/lajon.html>.
6. Там само.
7. Нордстрем К. Бизнес в стиле фанк: Капитал пляшет под дудку таланта [Текст] / К. Нордстрем, Й. Риддерстрале. — СПб. : Прогресс, 2000. — 168 с.
8. Белл Д. Социальные рамки информационного общества / Д. Белл // Д. Белл Новая технократическая волна на Западе / Д. Белл. — М. : Прогресс, 1986. — 330 с.
9. Там же. — 330 с.
10. Там же. — 330 с.
11. Там же. — 330 с.
12. Тоффлер О. Третья волна [Текст] / О. Тоффлер. — М. : [б. в.], 2001. — 389 с.
13. Dictionary of Marketing Terms // American Marketing Association [Electronic resource] : comprehensive resource covering day-to-day marketing terminology. — Chicago : American Marketing Association, 2009. — Access mode : <http://www.marketingpower.com/live/mg-dictionary.php>.
14. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура [Текст] / М. Кастельс. — М. : [б. и.], 2000. — 470 с.
15. Там же. — 470 с.

16. Бжезинский З. Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство [Текст] / З. Бжезинский. — М. : [б. и.], 2004. — 348 с.
17. Тоффлер О. Третья волна... — 389 с.
18. Тоффлер О. Третья волна... — 389 с.
19. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура... — 470 с.
20. Иноземцев В. Л. Технологический прогресс и социальная поляризация в XXI столетии / В. Л. Иноземцев // Полис [Текст]. — 2000. — № 6. — С. 28—39.
21. Ракигов А. И. Философия компьютерной революции [Текст] / А. И. Ракигов. — М. : Политиздат, 1991. — 287 с.
22. eMA Glossary // eMarketing Association [Electronic resource] : eMA Glossary of Terms and Phra tronic data. E. Greenwich: eMarketing Association, 1999 – 2004. — Access mode : <http://emarketingassociation.com/members/glossary/index.htm/>.
23. Ракигов А. И. Философия компьютерной революции [Текст] / А. И. Ракигов — М. : Политиздат, 1991. — 287 с.
24. Клименко І. В. Технології електронного врядування [Текст] / І. В. Клименко, К. О. Линьов. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. — 192 с.
25. Там само. — 192 с.
26. Там само. — 192 с.
27. Матвієнко О. В. Основи інформаційного менеджменту [Текст] / О. В. Матвієнко. — К. : Фоліант, 2004. — 128 с.
28. Згуровський М. Суспільство знань та інформації – тенденції, виклики, перспективи [Електронний ресурс] / М. Згуровський. — Режим доступу : <http://eukraine.info/c/index.php?option=content&task=view&id=120&Itemid=30>.
29. Дубов Д. Інформаційна безпека в умовах впровадження електронного урядування / Д. Дубов // Вісник книжкової палати [Текст]. — 2006. — № 7. — С. 34—38.
30. Там само. — С. 34—38.
31. Евдокимов Н. В. Основы контентной оптимизации. Эффективная Интернет-коммерция и продвижение сайтов в Интернет [Текст] / Н. В. Евдокимов. — М. : Диалектика : Вильямс, 2007. — 154 с.
32. Deitel H. M. e-Business and e-Commerce for Managers [Text] / Deitel H. M., Deitel P. J., Steinbuhler K. — N.-Y. : Upper Saddle Prentice-Hall. 2001. — 794 p.
33. Ibid. — 794 p.
34. Колодюк А. В. Проект “Національні Стратегії Розвитку Інформаційного Суспільства України: пріоритет для соціально-економічного розвитку України. “Інформаційне Суспільство. Шлях України” [Текст] / А. В. Колодюк. — К. : [б. в.], 2004. — 418 с.
35. Гордеев К. Сетевое общество – исторический тупик человечества [Электронный ресурс] / К. Гордеев. — Режим доступа : <http://www.kongord.ru/Index/Screst/sk90-13.htm>.

O. Vorobyova

**INFORMATION SOCIETY AND ITS IMPACT
ON E-BUSINESS DEVELOPMENT**

The basic theoretical and methodological analysis of information society essence is carried out, major methodological problems of its formation are determined. Modern research approaches to its understanding by Western-European and post-Soviet science, allowing identifying its direct influence on e-business development and implementation of related information and communication technologies in social and economic spheres of the state are shown.

Key words: information society, information technologies, information economy, e-business, e-commerce.

УДК 35.08:352.075.1

В. Таран

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД

Розглянуто та проаналізовано необхідність удосконалення професійної діяльності кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад, запропоновано шляхи, що дають змогу створити кваліфікований управлінський потенціал у сучасних умовах із урахуванням чинного законодавства щодо вдосконалення кадрової політики в Україні.

Ключові слова: кадрове забезпечення, посадові особи місцевого самоврядування, кваліфікований управлінський потенціал.

В Україні після проголошення незалежності відбувається реформування всіх сфер життєдіяльності, тому децентралізація та деконцентрація управлінських функцій органів влади потребує поступового перенесення центру відповідальності за прийняття рішень на місцеві органи управління і самоврядування. Відтак метою статті є виділення завдань, які потрібно вирішувати на місцевому рівні, що вимагають прискореного формування та оновлення управлінської мережі, залучення до діяльності в органах місцевого самоврядування молодих, енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації.

З прийняттям Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” розпочався процес розмежування двох форм публічної служби – державної та муніципальної. Реалізація цього закону зумовлює необхідність здійснення комплексу заходів, спрямованих на створення стабільної правової та організаційної основи муніципальної служби як принципово нового виду реалізації публічної влади.

Питанням діяльності виконавчих органів місцевих рад, їх кадрова політика вивчалися в роботах багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Авер’янова, Г. Атаманчука, К. Бельського, В. Васильєва, В. Кампо, В. Кравченка, В. Лугового, Н. Нижник, В. Олуйка, О. Оболенського та інших науковців. У працях цих науковців приділена увага багатьом важливим питанням кадрової політики та роботи з персоналом у сфері державної служби. Здебільшого дослідники зосереджували увагу на вивченнях функцій, повноважень, а також необхідності підняття на якісно новий рівень кадрової роботи державної служби.

На сьогодні державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування та зокрема у виконавчих органах місцевих рад здійснюється за декількома напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;
- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Проте за вказаними напрямками є ще багато не вирішених питань, які потребують доопрацювання на загальнодержавному та регіональному рівнях. Зокрема, у сфері законодавчого врегулювання служби в муніципальних органах влади є такі недоліки щодо недосконалої системи проходження служби в органах місцевого самоврядування:

- недостатньо розроблені теоретико-методологічні засади служби в органах місцевого самоврядування;

- за умови відсутності незалежного оцінювання особистих та професійних якостей кандидатів на посади муніципальних службовців проведення конкурсу на заміщення вакантних посад відбувається формально;

- кадровий резерв як елемент системи просування по службі є неефективним і створює можливості для позаконкурсного призначення на посади;

- чинне законодавство не передбачає оцінки діяльності муніципальних службовців за результатами їх роботи, яка є основою для кар'єрного зростання;

- недосконала система оплати праці;

- недостатньо відрегульована відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування [1].

Здійснення служби у муніципальних органах влади напряму пов'язане із питанням формування ефективного кадрового потенціалу. Проблема управління персоналом та вдосконалення кадрової роботи є важливою і актуальною для всіх сфер діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів місцевих рад. Вона потребує формування підсистеми підготовки кадрів нової генерації, яка дасть змогу керівництву села, селища, міста забезпечити одночасну підготовку кандидатів на заміщення вакантних посад і формування команд у системі виконавчих органів, які зможуть забезпечити економічне зростання населеного пункту на основі попередньо розробленого бачення майбутнього регіону.

Можна із цілковитою впевненістю стверджувати, що кадри є обличчям влади, особливим інструментом ефективного і послідовного здійснення зовнішньої і внутрішньої політики держави загалом та в регіонах зокрема. Від професійної компетентності кадрів, їх бажання до самовдосконалення і службового росту значною мірою залежить динамізм і ефективність розвитку регіонів та держави.

Значення кадрів у діяльності виконавчих органів місцевих рад полягає у тому, що вони виступають у ролі організуючої ланки в системі управління. Їх праця характеризується різними ознаками, які відрізняють її від інших видів суспільної праці:

- по-перше, це праця щодо узгодження різних видів індивідуальних робіт;

- по-друге, праця службовців виконавчих органів є різновидом інтелектуальної праці.

Поки що, на жаль, доводиться констатувати, що якісний стан персоналу службовців місцевих органів влади набагато нижчий порівняно з тим, який необхідний в умовах політичних та економічних реформ. Це зумовлено такими проблемами, як низький престиж муніципальної служби і велика плінність кадрів в органах місцевого самоврядування.

В умовах побудови демократичного суспільства кадрове забезпечення є важливим критерієм ефективності державного управління загалом. З цього ж приводу відомий французький дослідник проблем управління Б. Гурне зазначав, що: "найпродуманіші структури і найсучасніші знаряддя праці не дадуть очікуваних

результатів, якщо службові штати недоукомплектовані або, ще гірше, укомплектовані працівниками низької кваліфікації” [2].

Тому необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад впливає із змісту тих завдань, які стоять на сьогодні перед державою та територіальними громадами. Потрібно виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги демократичного суспільства.

Кадрова політика є одним із основних засобів підвищення ефективності функціонування виконавчих органів місцевих рад і реалізується шляхом формування кадрового складу професійних службовців, які володіють необхідними якостями державного та суспільного служіння. Таким чином, професіоналізм кадрів, їх професійна здатність, що визначається сукупністю знань у відповідній галузі, є вирішальними умовами ефективної діяльності виконавчих органів місцевих рад. При цьому, як вважають деякі автори, “чим вищий статус службовця в управлінській ієрархії, тим багатішим має бути обсяг його правових знань і ширшим правовий світогляд” [3].

Також велике значення мають психічні і психофізичні особливості людини, інші якості, необхідні для досягнення суспільно необхідної ефективності у професійній праці. Професійна здатність формується у процесі праці за наявності позитивної професійної мотивації, виникненню і зміцненню якої сприяє усвідомлення людиною суспільної цінності своєї праці, реалізація у ній своїх можливостей, система матеріальних і моральних стимулів.

У системі органів місцевого самоврядування, зокрема у виконавчих органах місцевих рад, на сьогодні склалася кадрова ситуація, на яку негативно впливають багато факторів. Першим і одним із основних, на нашу думку, є слабка професійна підготовка, дефіцит компетентності значної частини службовців на всіх рівнях муніципального управління. Якщо зробити спробу узагальнити всі недоліки українського апарату муніципальних службовців, спроектувати їх через стан державного управління і звести до єдиного знаменника, то часто він може виразитися, на нашу думку, у слабкій інтелектуальній складовій керуючого та оперативно-виконуючого персоналу виконавчих органів місцевих рад. Від того, на думку деяких науковців, й виходить, що “багато хто з цього персоналу нездатні робити достовірні аналітичні оцінки, прогнозувати тенденції, обґрунтовувати оптимальні та реальні рішення. Не треба мати особливу прозорість, щоб зрозуміти як з великої кількості питань міжнародного та внутрішнього життя мають місце поверхові судження, ілюзорні висновки, помилкові підходи та концепції, які широко тиражуються через ЗМІ” [4].

Тому, на нашу думку, першим завданням у формуванні кадрів у виконавчих органах місцевих рад на сьогодні є закладення, розвиток та закріплення інтелектуального ядра, яке б відповідало парадигмам ХХІ ст. та було готовим до нових вимог.

На сьогодні кадрова політика у всіх сферах управлінської діяльності потребує зміни принципу формування керівних кадрів в органах виконавчої влади за політичним критерієм та методів комплектації персоналу, засновані на принципі професіоналізму і компетентності. Професіоналізм – це не тільки володіння необхідним комплексом знань та навиків, а й вміння приймати обґрунтовані управлінські рішення [5].

З цією метою потрібно сформувати відкриту, демократичну, конкурентну систему, яка би:

- дозволяла залучати в органи місцевого самоврядування, зокрема у виконавчі органи місцевих рад, талановитих людей, які б усвідомлювали всю міру відповідальності за свої дії;

- забезпечувала в самому апараті органів муніципальної влади творчу атмосферу для саморозкриття кожного службовця;

- давала можливості для нормативно врегульованої службової кар'єри працівників;

- сприяла встановленню взаємозв'язків та взаємної відповідальності виконавчих органів і структур підготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців;

- стимулювала вивчення та використання на практиці зарубіжного досвіду;

- забезпечувала персональне стимулювання високоерудованих спеціалістів у галузі муніципального управління та популяризацію найкращих фахівців управління, надання їм окремих заохочень.

Доцільно також зазначити, що одним із головних завдань, яке необхідно вирішити, є забезпечення об'єктивності та виключення суб'єктивізму в підборі кадрів. У законодавстві необхідно передбачити, що заміщення вакантних посад службовців виконавчих органів місцевих рад здійснюється виключно за результатами конкурсу, а також встановити певні механізми для гарантування демократичності, прозорості цього процесу, зокрема, визначити загальні кваліфікаційні вимоги до бажаючих обійняти певну посаду, чітко врегулювати порядок проведення конкурсу, починаючи з оголошення про вакансію й закінчуючи призначенням на посаду за його результатами.

Гласність при проведенні конкурсу на посаду у виконавчих органах, на нашу думку, можна забезпечити своєчасним оголошенням про його проведення в засобах масової інформації, а демократичність та об'єктивність при винесенні рішення про переможця конкурсу – розробленням спеціальних нормативно-правових положень, які б визначали порядок формування складу незалежних конкурсних комісій із урахуванням необхідності підвищення вимог до кандидатів і виключення непрофесійних мотивів добору кадрів. У цій справі необхідно перейняти досвід розвинених країн світу щодо застосування технічних засобів контролю для визначення переможців конкурсу.

Необхідно зазначити, що для чіткого встановлення процедури проведення конкурсу на заміщення вакантних посад у виконавчих органах місцевих рад необхідно переглянути нормативно-правову базу України та чітко визначити перелік посад, які заміщуються за конкурсом, а також відокремити політичні посади в органах місцевого самоврядування від інших.

Хотілося б також зазначити, що нагальною проблемою в існуючому нині складі службовців органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів місцевих рад, є "старіння" кадрів. На сучасному етапі в Україні не розроблена система залучення молоді на роботу до муніципальних органів влади. Необхідність розробки нової системи формування кадрів у цій сфері обумовлена корінними змінами в державі та суспільстві.

Однак вирішити це завдання масовим оновленням кадрів, механічною заміною одних іншими також неможливо. Водночас не можна відкласти рішення цієї проблеми на тривалий термін. Діяльність місцевих органів влади не відповідає

завданням реформування держави. Тому завдання, які стоять перед Україною державою та місцевими органами влади, може успішно вирішити нове покоління муніципальних службовців, яке відповідає критеріям ринкової економіки, істинної демократії, володіє необхідними знаннями, особистими якостями, практичними вміннями та навиками, сучасними методами управління.

Однак до проблеми необхідності залучення молоді на службу в органи місцевого самоврядування та зокрема у виконавчі органи місцевих рад приєднується проблема частішої зміни кадрів та їх плинності. Це, насамперед, обумовлено достатньо низьким рівнем соціального забезпечення службовців, найперше спеціалістів, технічно-допоміжного персоналу.

Тому пріоритетним напрямком при формуванні кадрів у виконавчих органах місцевих рад є забезпечення стабільності кадрового складу в поєднанні з його цілеспрямованим оновленням. Кадрова політика в питанні забезпечення стабільності кадрів повинна виходити з того, що кадровий склад – це основний, постійний, професійно підготовлений контингент службовців, які прагнуть отримати особисті перспективи на службі, що забезпечується гарантованим службовим просуванням (виданням нормативно забезпеченої можливості такого просування), матеріальними умовами в рамках муніципальної служби. Тільки на основі стабільності стає можливим досягнення накопичування достатнього досвіду та забезпечення безперервності в роботі. Впевненість у стабільності службового стану є, на нашу думку, важливим морально-психологічним фактором, який стимулює ефективну діяльність службовців.

Так, наприклад, у США, поряд із заходами зі зменшення нестабільності складу персоналу в США, використовується принцип поєднання молодих та досвідчених працівників. Кваліфіковані співробітники похилого віку використовуються як консультанти, наставники, координатори. Водночас аналіз показує, що при формуванні кадрів в органах муніципальної влади в Україні недостатньо враховуються рівень професійної підготовки кандидатів, наявність спеціальної освіти, досвід роботи, особисті якості.

Поняття формування кадрів та проходження служби в органах місцевого самоврядування нерозривно пов'язані між собою. Формування кадрів в органах муніципальної влади – це забезпечення їх потреб у службовцях шляхом підготовки, підбору та розстановки їх на посади та забезпечення правового регулювання їх діяльності. Проходження служби є наслідком цієї діяльності відповідних органів та посадових осіб. Тому від формування кадрів повністю залежить належне виконання виконавчими органами місцевих рад завдань та функцій держави. Службовці виступають по суті головним професійним інститутом стратегічного планування та забезпечення майбутнього громадян певної території країни.

Окрім цього, доцільно зазначити, що діяльність службовців виконавчих органів місцевих рад безпосередньо спрямована на регулювання суспільних відносин, тому їх діяльність більше, ніж праця всіх інших категорій працівників, підлягає правовому регулюванню. Але встановлення законодавчих правил поведінки службовців виконавчих органів не позбавляє їх трудових відносин, адже багато питань, які безпосередньо стосуються службовців органів місцевого самоврядування, знаходяться у сфері регулювання трудових відносин.

Треба наголосити, що службовці виконавчих органів місцевих рад належать до єдиної та складної системи виконавчо-розпорядчих органів місцевих рад, що створюється нею і підлегли останній. Кожен із елементів цієї системи, починаючи від

будь-якого окремого працівника, є підпорядкованим загальним законам функціонування системи організаційно-структурних ланцюгів, що належать до неї, і є засобом для досягнення мети елемента (підсистеми) вищого рівня.

Трудові функції окремого працівника виконавчих органів міської ради є відповідними вимогам чинного трудового законодавства і повинні впливати із функцій структурного підрозділу або органу, в якому він працює. Відповідно до посади своєю працею кожен працівник виконавчих органів поряд із іншими працівниками, діючи у межах встановленої для нього компетенції, використовуючи властиві для цієї діяльності форми та методи з дотриманням норм законодавства, в силу власних здібностей і досвіду, впливає на суспільні процеси з метою досягнення поставлених перед ним завдань, забезпечує найбільш раціональну діяльність відповідного елемента системи – структурної ланки – відділу, управління, виконавчого комітету та ради загалом.

Тому ефективності забезпечення кадрами виконавчих органів місцевих рад сприятиме продумана схема відповідальності службовців за їх правопорушення. Ключовим моментом тут повинно стати застосування дисциплінарної відповідальності керівництва стосовно підлеглих працівників, адже дисциплінарне покарання пов'язане зі здійсненням правочинності керівника застосовувати заходи заохочення та покарання відносно підлеглих по службі осіб.

Доцільно зауважити, що місцева рада визначає діяльність її складових, тобто виконавчих органів, що перебувають у її складі. Інша річ, що для практичності та оперативності вона надає таке право іншим посадовим особам, які мають відповідне становище в системі, але це не виключає її права накладати дисциплінарні стягнення як один із дієвих заходів керівництва власними виконавчими органами.

У процесі функціонування місцевої ради та її виконавчих органів механізм застосування дисциплінарної відповідальності до працівників є досить складним. Ця складність зумовлена особливою організацією місцевої ради, наявністю в ній окремих підсистем та суб'єктів, які займають відносно самостійне місце. Труднощі також зумовлені існуванням низки керівних органів, які наділені дисциплінарною владою щодо відповідного кола службовців (керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова, місцева рада) і мають особливу компетенцію щодо притягнення до відповідальності своїх підлеглих.

Тому вважаємо за необхідне розробити відповідний нормативний документ, який би мав назву Дисциплінарний кодекс службовців органів місцевого самоврядування і який би впорядкував відносини відповідальності, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування всередині системи місцевої ради. Цей нормативний акт може бути прийнятий на загальнодержавному рівні, що дасть змогу уніфікувати діяльність виконавчих органів місцевих рад. Головними складовими документа мають стати пункти:

- визначення поняття дисциплінарного проступку відповідно до службовця органів місцевого самоврядування, заходів дисциплінарного впливу (з урахуванням становища службовця у системі місцевої ради та необхідності не лише карального впливу, а й виховного та стимулюючого);
- поділ суб'єктів відповідальності залежно від скоюваного проступку;
- принципи оцінки дисциплінарного проступку;
- порядок оскарження стягнення.

Щодо регіонального рівня, то прийняття окремою територіальною громадою

нормативно-правового акту, який би визначав порядок та принципи відповідальності муніципальних службовців із урахуванням місцевих особливостей, то доцільно його розглядати як локальні рішення чи місцевих голів. У такому випадку особливо важливо розробити механізм застосування дисциплінарної відповідальності радою на сесії, адже тільки завдяки існуванню такого механізму можна буде застосовувати подібну відповідальність.

Таким чином, доцільно зазначити, що перед місцевою радою відповідальність (ретроспективну) несуть не виконавчі органи чи посадові особи, а службовці цих органів. Діючи як єдиний механізм, місцева рада як загалом, так і через постійні комісії та окремих депутатів спрямовує як всю систему виконавчих органів, так і окремі її частини. Тому застосування такого виду покарання, як дострокове припинення повноважень керівника виконавчого органу, переобрання виконавчого комітету можна лише сприймати як порушення службовцями трудових функцій.

Отже, логічно зазначити, що ефективне функціонування виконавчих органів місцевих рад визначається результатами роботи наявних кадрів, що перебувають на всіх ієрархічних рівнях. Водночас треба зауважити, що статус місцевих рад та їх виконавчих органів є особливим тому, що вони працюють безпосередньо з населенням; мешканці міст, селищ, обласних центрів кожного дня оцінюють рішення, дії, поведінку працівників і керівників цих організацій.

Щодо підготовки спеціалістів, то потрібно зазначити, що на сучасному етапі необхідно розробити і запровадити дієвий механізм підбору кадрів в органи місцевого самоврядування і, зокрема, у виконавчі органи місцевих рад, як зображено на рис. 1.

Потреба в кадрах для служби у виконавчих органах місцевих рад повинна визначатися на підставі трьох ключових позицій: планування потреби в кадрах, добору претендентів на роботу на базі певних критеріїв та підготовки вже існуючих кадрів за рахунок їх навчання та підвищення кваліфікації.

З метою вдосконалення планування, добору та підготовки персоналу у виконавчі органи місцевих рад потрібно:

- 1) законодавчо визначити чіткі вимоги до професійної підготовки претендентів для успішної роботи на муніципальній службі, щонайменше на керівних посадах, із урахуванням рівня та напряму освіти, трудового стажу та практичного досвіду, проявленої компетентності та відповідальності;

- 2) доцільно доповнити положення про конкурсний відбір рейтинговими таблицями експертних оцінок претендентів на відповідні посади. Розглядати пропозиції щодо резерву на посади у виконавчих органах, призначення на які здійснюється спеціальними комісіями, створеними при цих органах. Вести в практику добору подання двох-трьох рекомендацій від установ і (чи) посадових осіб із урахуванням їх громадського авторитету. Розробити науково обґрунтовані рекомендації з визначенням мотивації претендентів як складової їх рейтингу при відборі на посаду;

- 3) треба запровадити програму професійно-орієнтаційної роботи з метою виявлення талановитої, перспективної молоді і цілеспрямованої підготовки до управлінської діяльності у виконавчих органах місцевих рад, включаючи всі освітньо кваліфікаційні рівні вищої освіти;

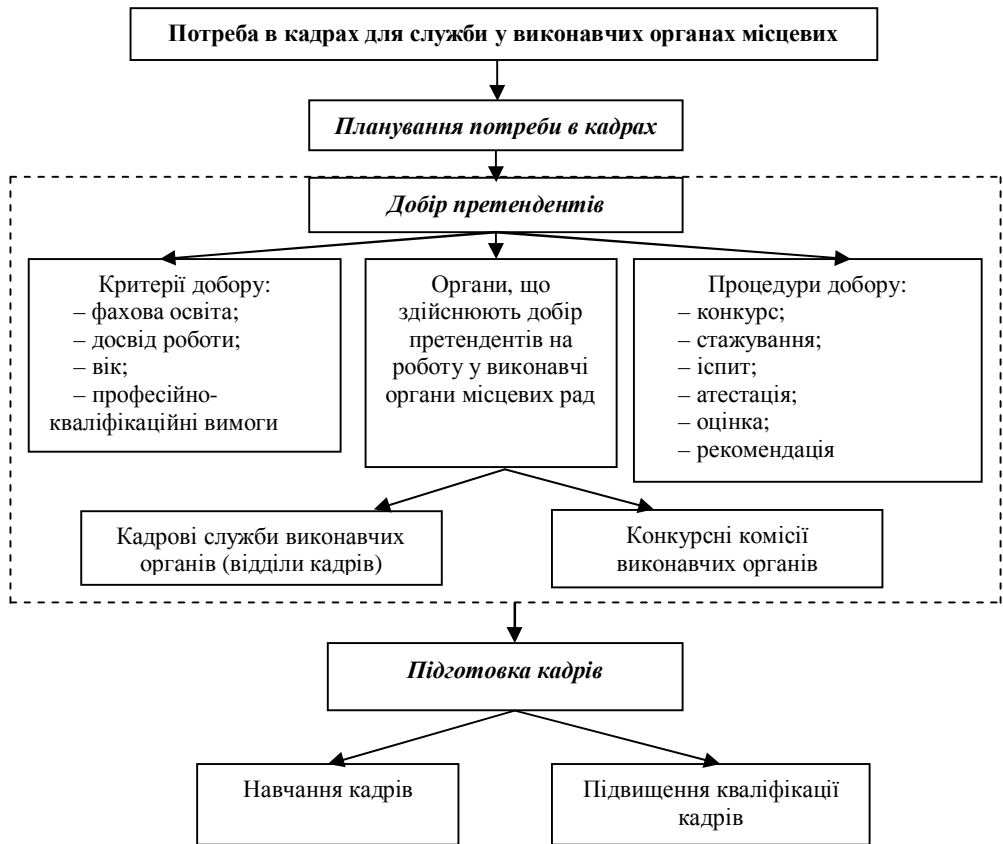


Рис. 1. Механізм реалізації потреби в кадрах для виконавчих органів місцевих рад

4) необхідно перебудувати роботу з формування резерву. Резерв має охоплювати найбільш компетентні й професійно придатні кадри і не повинен мати галузевих, місцевих, партійних, “командних” ознак і обмежень. Ключовим завданням резерву має бути істотне поповнення й оновлення управлінської еліти. Резерв повинен стати базовим етапом планування службової кар’єри кадрів. Механізм формування резерву кадрів служби у виконавчих органах місцевих рад зображено на рис. 2;

5) визначити головною метою добору кадрів формування їх кадрової основи – професійної кадрової еліти. Забезпечити належну соціальну захищеність і державну підтримку цих кадрів, а також доступність і відкритість їх підготовки для громадян [6].

Отже, якісне кадрове забезпечення та оновлення виконавчих органів місцевих рад є довготривалим, поступовим процесом, який має бути науково обґрунтованим та комплексним за своїм змістом.

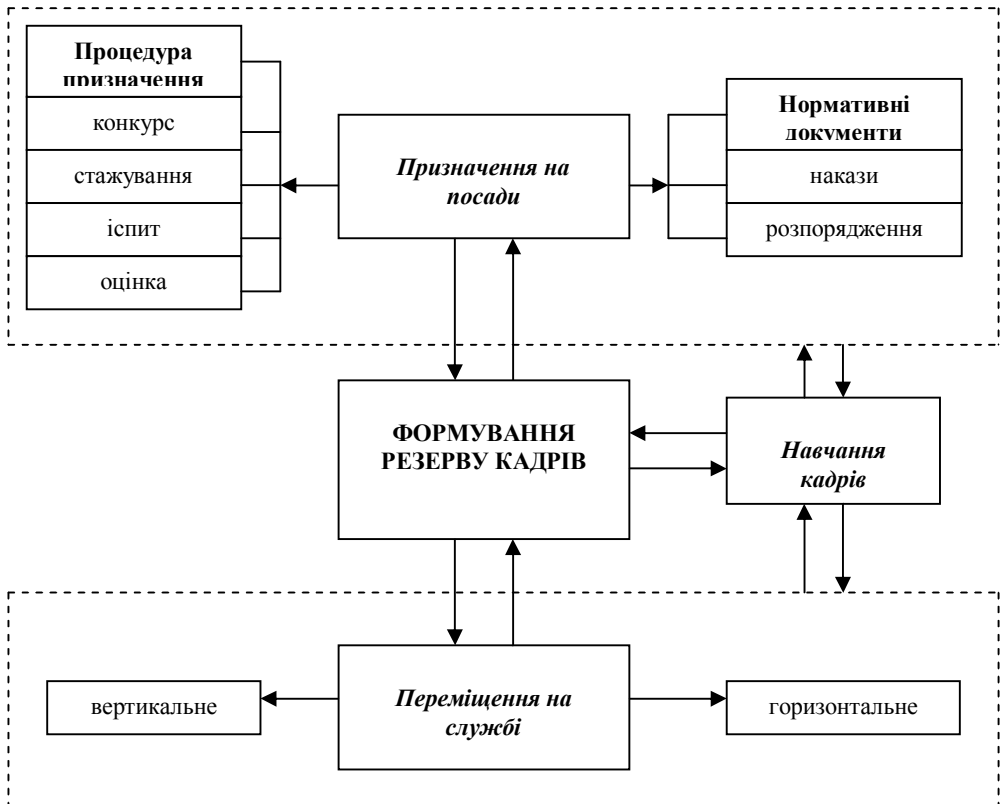


Рис. 2. Механізм формування резерву кадрів служби у виконавчих органах місцевих рад

Підсумовуючи зазначене вище, необхідно зауважити, що формування кадрів із забезпечення ефективного функціонування виконавчих органів місцевих рад полягає у реалізації державної та муніципальної кадрової політики, створенні кадрового потенціалу апарату органів місцевого самоврядування, здатного, відповідно до законодавства, високоефективно, для всебічного задоволення потреб людини і громадянина та суспільства загалом виконувати завдання і функції держави та відповідного регіону.

Література

1. Лазор О. Я. Проблеми організації служби в органах місцевого самоврядування / О. Я. Лазор, А. О. Лазор // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (27 січня 2005 р.) : у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 296 с.
2. Гурне Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкун. — К. : Основи, 1993. — С. 24.
3. Марчук В. М. Основні поняття та категорії права [Текст] / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. — К. : Істина, 2001. — С. 33.

4. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : РАГС, 2002. — С. 205, 206.

5. Кнорринг В. И. Основы государственного и муниципального управления [Текст] / В. И. Кнорринг. — М. : Экзамен, 2004. — С. 222.

6. Лазор О. Я. Підбір і розстановка персоналу органів виконавчої влади / О. Я. Лазор, Р. Б. Стасько // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (27 січня 2005 р., м. Львів) : у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 196—199.

V. Taran

THE WAYS OF PERSONNEL PROVISION IMPROVEMENT OF THE EXECUTIVE BODIES OF LOCAL COUNCILS

The necessity to improve the professional activities of personnel provision of local council executive bodies is considered and analyzed, the ways that will give the opportunity to develop qualified managerial potential under modern conditions, taking into account the existing legislation concerning the improvement of the personnel policy in Ukraine, are suggested.

Key words: personnel provision, local self-government officials, qualified managerial potential.

УДК 35.082.4

М. Рудакевич

ОРГАНІЗАЦІЙНО-КАДРОВИЙ АУДИТ У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

Розкрито сутність і зміст організаційно-кадрового аудиту як інноваційного механізму управління персоналом та інструмента оцінювання ефективності кадрової політики. Розглянуто основні аспекти життєдіяльності державного органу, які відображають його кадрову політику та підлягають перевірці й оцінюванню.

Ключові слова: кадрова політика, організаційно-кадровий аудит, комунікаційний аудит, аудит організаційної структури, кадровий потенціал.

Пошук шляхів реформування вітчизняної державної служби в політично нейтральну, професійну, висококваліфіковану та результативну службу звертає увагу науковців і практиків до опрацювання та використання інструментів сучасного менеджменту. Особливу роль у цьому контексті відіграє знання менеджменту людськими ресурсами як пріоритетного напрямку управління діяльністю державного органу, концепцій кадрової політики, що є його основою та механізмів її реалізації [1 – 4]. Окремі напрямки цієї теми успішно розробляються науковцями різних галузей знань (С. Бандура, В. Данюк, В. Дорофієнко, А. Колот, Ю. Комар, Т. Костишина, В. Петюх, В.Савченко, В. Токарєва та інших) [5, 6]. Для системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування підготовлено і видано низку навчальних посібників, зокрема “Управління людськими ресурсами” (Г. Дмитренко, Н. Протасова) [7]; захищено кандидатські й докторські дисертації (В. Олуйко, Л. Пашко, С. Гайдученко та інші) [8]. Зазначене дає підстави стверджувати про зростання уваги до окресленої проблематики в останнє десятиріччя. Проте більшість дослідників проблему кадрової політики й управління персоналом розглядають через призму впливу на державних службовців (стиль керівництва, розвиток індивідуальних здібностей, оцінювання, мотивація і стимулювання, навчання, службова кар’єра тощо). Питання механізму реалізації кадрової політики в системі державної служби – функціонально-інструментальної складової кадрової діяльності, оцінювання її ефективності розглядаються фрагментарно. Схожу ситуацію виявляємо при аналізі проектів нормативно-правових документів, які розробляються під егідою Головного управління державної служби України (Концепція кадрової політики, Концепція удосконалення системи управління персоналом на державній службі, Типове положення про підрозділ з питань персоналу органу виконавчої влади тощо). У зазначених та низці інших документів у процес реформування державної служби та управління її людськими ресурсами інтегровані окремі елементи механізму, який ґрунтується на організаційно-діяльнісному підході (наприклад, Концепція удосконалення системи управління персоналом на державній службі – підрозділи “Роль кадрових служб” та “Наступні кроки”). Водночас цілісний процес управління персоналом ґрунтується на системному баченні кадрової політики та механізму її реалізації, який є сукупністю організаційних форм, технологій, способів і прийомів діяльності.

Метою статті є аналіз організаційно-кадрового аудиту – одного з інноваційних механізмів якісної оцінки стану кадрового ресурсу і кадрових процесів, що забезпечують досягнення цілей діяльності державного органу та інструмента оцінювання ефективності кадрової політики організації і програмування її розвитку.

Аналіз зарубіжного досвіду роботи з кадрами в системі владних органів, а також у сфері бізнесу, звідки традиційно управлінська наука і влада черпають новачі, засвідчив, що за наявності основної умови ефективності кадрової політики, якою є адміністративна воля керівництва, її системна реалізація потребує сучасних інноваційних механізмів [9 – 13]. До таких, зокрема, належать:

- організаційно-кадровий аудит, кадровий моніторинг, контролінг і консалтинг;

- лізинг кадрів;

- формування “кадрової команди”;

- менеджмент виконавської діяльності; перехід до грошової винагороди управлінської праці на основі принципу оплати за результатами;

- кадрова взаємодія державних органів, органів місцевого самоврядування та бізнесу тощо [14 – 16].

Кадрова політика – органічна складова стратегії організації, що визначає стратегію кадрової роботи, спрямовану на забезпечення державного органу кількісним і якісним складом кадрів, відповідно до потреб його діяльності й розвитку, вимог чинного законодавства та стану ринку праці. Успішно діючі організації мають документально закріплені засади кадрової політики, кадрових процесів, заходи і норми їх реалізації. Її свідома реалізація містить такі етапи: нормування, програмування, моніторинг.

Організаційно-кадровий аудит – це процес перевірки і оцінювання відповідності структурного та кадрового потенціалу державного органу його базовим цінностям і цілям та стратегії розвитку. Він може мати декілька цілей: удосконалення процесів управління персоналом, розробка програми реформування органу і його кадрового забезпечення, підготовка і прийняття стратегічних рішень щодо реалізації окремих напрямків діяльності, територіального розвитку тощо.

Організаційно-кадровий аудит піддає оцінці три основні аспекти життєдіяльності державного органу:

- кадрові процеси – напрямки роботи з персоналом, зокрема формування кадрового потенціалу, які є суттєвими для реалізації стратегії організації, їх організаційне та інформаційно-комунікаційне забезпечення;

- процеси управління організацією – організаційну будову, співвідношення і підпорядкованість структурних підрозділів, гнучкість організаційної структури; стиль управління, типи управлінських рішень тощо;

- якісні й кількісні характеристики персоналу (кадровий потенціал), його здатність забезпечити стратегію розвитку державного органу.

Аудит кадрових процесів спрямований на аналіз і оцінку стану й ефективності основних напрямків менеджменту персоналу, починаючи з планування персоналу і завершуючи моніторингом соціально-психологічної ситуації та організації внутрішньої комунікації (табл. 1).

Для проведення аудиту кадрових процесів важливо проаналізувати ефективність реалізації кожної із складових управління персоналом, що відображають кадрову політику організації і характеризують міру відповідності

кадрового складу державного органу його цілям, стратегії та організаційній структурі.

Таблиця 1

Аудит кадрових процесів

№ з/п	Напрямки кадрової роботи	Параметри діагностування
1	2	3
1	Планування трудових ресурсів	Оцінка наявних ресурсів, цілей, умов і перспектив розвитку організації, майбутніх потреб у кадрах
2	Набір персоналу	Опис способів поширення інформації про потреби організації в персоналі, а також способів його набору. Оцінка результативності набору (фінансової і якісної). Оцінка списку кандидатів на роботу, забезпеченості вакансій кандидатами
3	Відбір персоналу	Оцінка результативності програми оцінних процедур. Аналіз змін кадрового потенціалу організації
4	Розробка системи стимулювання персоналу	Аналіз структури оплати праці, долі базової та преміальної ставок; наявність схем персоніфікованої оплати праці, відповідно до її результативності. Оцінка відповідності принципів оплати праці, структури заробітної праці і пільг умовам на ринку праці, продуктивності та прибутковості організації. Проведення порівняльних досліджень, визначення ефективної системи винагородження праці
5	Адаптація персоналу	Опис процесу адаптації, оцінка його ефективності (плинність кадрів: кількість працівників, які звільняються протягом року; конфлікти в підрозділах, у яких працюють новоприйняті працівники). Опис проблем, що виникають у період адаптації
6	Навчання персоналу	Аналіз цілей і форм навчання. Оцінка кількості тих, хто пройшов навчання (за темами). Аналіз процесу збору і поширення в організації інформації про програми навчання. Аналіз системи оцінювання ефективності навчання (визначення параметрів оцінювання: з точки зору витрат, кількості персоналу, практичної спрямованості програм, фактичних результатів, зміни мотивації праці та соціально-психологічного клімату тощо)
7	Оцінка трудової діяльності	Оцінювання процесів атестації, періодичність проведення, оцінка результатів і рішень, що прийняті за наслідками атестації
8	Підвищення, пониження, переведення, звільнення	Оцінка ефективності системи кадрового моніторингу, адаптація комп'ютерних методів кадрового моніторингу. Оцінка результативності методів планування кар'єри

Закінчення табл. 1

1	2	3
9	Моніторинг соціально-психологічної ситуації організації внутрішньої комунікації (комунікаційний аудит) та	Діагностика кадрових процесів і соціально-психологічного клімату, оцінка рівня соціальної напруженості в організації. Діагностика організаційної культури, типу управлінської команди, оцінка рівня їх відповідності іншим елементам організації (цілям, структурі, технології, фінансам, системі управління, кадровому складу тощо). Визначення стану внутрішньої комунікації, а також потреби в підготовці і реалізації програм її розвитку

Здійснюючи аудит кадрових процесів, важливо, насамперед, кваліфікувати політику організації щодо професійного розвитку персоналу. Процес професійного розвитку, залежно від професійного рівня керівництва (менеджменту), кадрової політики і технологій, які використовує організація, може мати різне спрямування:

а) будь-яка професійна організація зацікавлена в фаховій спеціалізації працівників: вона потребує чітко визначених знань, умінь і навиків співробітників у певному напрямку діяльності органу, зокрема тих, яких вимагає робоче місце. Оскільки спеціалізація – норма для функціонування організації, прийємо показник спеціалізації за нульову точку відліку на шкалі професійного розвитку персоналу (рис. 1);

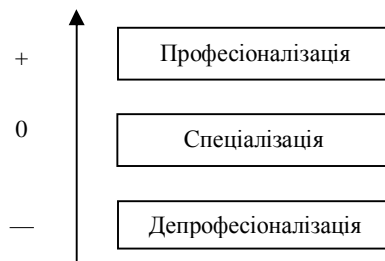


Рис. 1. Шкала професійного розвитку персоналу

б) у випадку, коли організація зацікавлена в підвищенні рівня професіоналізму персоналу, коли цілі організації обумовлюють потребу розвитку універсальності працівників (з метою розширення здатності працівників працювати в кількох суміжних напрямках, вміння працювати на інших робочих місцях чи на перетині кількох напрямків діяльності організації тощо), показник універсальності характеризуватиме вищий рівень шкали професійного розвитку;

в) в умовах застою або непрофесійного використання людських ресурсів, в організації можливий процес депрофесіоналізації кадрів – втрата працівниками професійних навиків, їх демотивація і, навіть, аморальна поведінка; показник депрофесіоналізації кадрів характеризує негативний полюс шкали професійного розвитку.

Користуючись сформованою шкалою, виявляємо тенденції у сфері кадрових процесів, використовуючи індикатори процесів професіоналізації:

- домінування спеціалізації чи універсалізації;
- співвідношення між технологічністю і креативністю діяльності організації;
- способи професійної взаємодії службовців (на основі кооперації або поєднання (сумісництва) працівником (структурним підрозділом) декількох службових обов'язків);
- планування службової кар'єри;
- використання інструментів ротації кадрів, стажування, цільового підвищення кваліфікації тощо;
- можливість прояву ініціативи й свободи творчості в діяльності тощо.

Аналіз систем внутрішньої комунікації дає змогу проаналізувати характерну для організації систему інформаційно-комунікаційних зв'язків, організаційні цінності, принципи і культуру спілкування, моделі поведінки та інші характеристики філософії організації та її корпоративну культуру.

Щоб дати характеристику системи комунікацій в організації, доцільно проаналізувати:

- схеми вертикальних і горизонтальних комунікацій, форми зворотного зв'язку; який тип комунікацій домінує: інформаційні схеми чи схеми взаємодії;
- діючі норми внутрішньої комунікації та рівень їх формалізації у нормативно-правовій документації (положення, посадові інструкції, кодекс правил тощо), а також спонтанність комунікацій;
- домінуючі теми, з приводу яких виникає спілкування (предмет діяльності, позапрофесійна діяльність тощо).

Ідеальним є варіант системи комунікацій, яка спрямована на взаємодію службовців і структурних підрозділів та органічно поєднує формалізацію інформаційно-комунікаційних зв'язків із свободою співпраці (рис. 2).

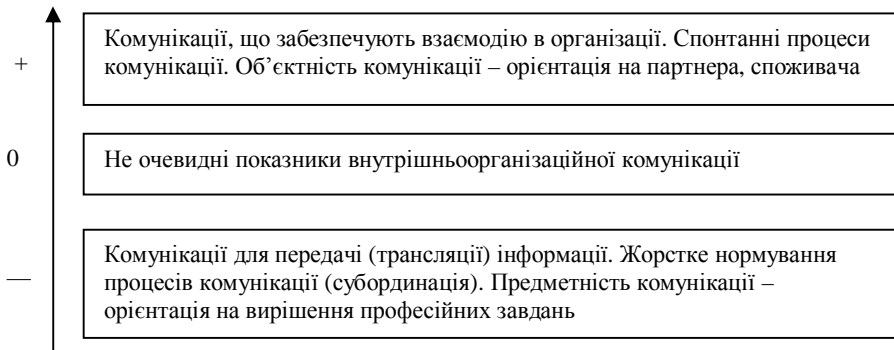


Рис. 2. Шкала показників системи внутрішньої комунікації в організації

Аналіз процесів управління організацією. Ця складова аудиту дає змогу виявити тенденції розвитку системи управління, а також роль у цьому процесі персоналу, зокрема його участь у визначенні стратегії розвитку, плануванні діяльності та прийнятті управлінських рішень. З цією метою необхідно проаналізувати:

- якою є стратегічна орієнтація системи управління державним органом (на підтримку функціонування або на розвиток);
- яким є домінуючий стиль керівництва (авторитарний, демократичний, ліберальний, партисипативний) і специфічні методи та форми управління;
- якою є організаційна структура управління, які тенденції домінують в управлінні організацією (централізація або децентралізація управлінських функцій, чи практикується делегування і яка його якість, статус осіб, які приймають рішення, міра участі державних службовців у підготовці рішень, здійсненні їх експертизи тощо (рис. 3).

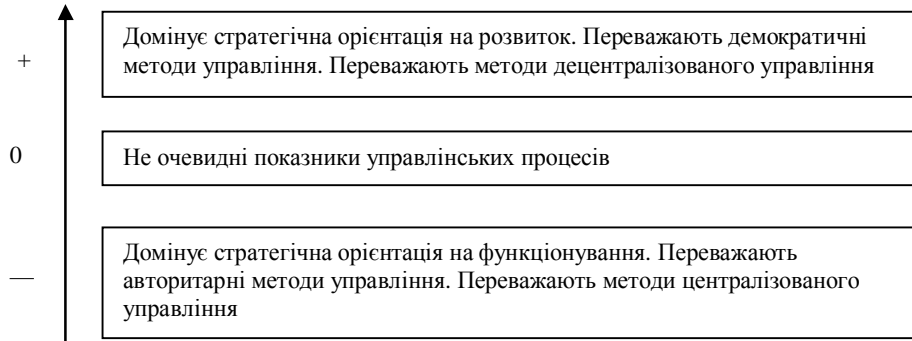


Рис. 3. Аналіз процесів управління організацією

Аудит кадрового потенціалу повинен дати відповідь на запитання: чи володіє державний орган достатнім людським ресурсом для звичного функціонування або для планованих змін, а також чи здатний персонал працювати достатньо ефективно відповідно до обраної стратегії? Для отримання відповіді здійснюється традиційна оцінка фактичного складу персоналу та плинності кадрів, а також індивідуальних особливостей державних службовців і рівня розвитку професійно важливих якостей та характеристик [17, 18]. Аналіз отриманих даних, що характеризують показники кадрових процесів в організації, дає можливість з певною долею ймовірності ідентифікувати тип кадрових процесів і дати прогноз тенденцій розвитку кадрового потенціалу, який формується в ньому.

Новації в оцінюванні кадрового потенціалу відображають основні аспекти аналізу: діагностика основної орієнтації управлінського персоналу (на завдання або на відносини); розподіл управлінських ролей; вміння керівного складу проектувати діяльність, його здатність працювати “в команді”, запроваджувати технології “організації, що навчається”; рівень активності (наднормової) персоналу, його інноваційний потенціал, здатність до групової діяльності, навчання тощо [19 – 21].

Оцінка відповідності показників якості персоналу вимогам стратегії розвитку і організаційного забезпечення державного органу здійснюється шляхом аудиту організаційної структури та його корпоративної культури. Аналізу підлягають три складові організаційної структури, які забезпечують реалізацію кадрової політики: організаційна структура державного органу, його управлінська складова, а також структурний підрозділ кадрової роботи і державної служби. У поєднанні з аналізом корпоративної культури, цей елемент організаційно-кадрового аудиту забезпечує цілісну характеристику “людського виміру” функціонування державного органу:

- місія, цілі, стратегія організації;

- характеристика організаційної структури управління персоналом;
- оцінка системи управління (аналіз рішень та їх типологія).
- характеристика корпоративної культури;
- стадії життєвого циклу організації;
- рівень “якості трудового життя”.

Особливої уваги потребує функціональний аналіз та аналіз типологій управлінських рішень, з точки зору адекватності сучасному стану та стратегії розвитку організації. Досвід його здійснення в державних органах дає змогу діагностувати організаційні патології і дисфункції в управлінні та накреслити шляхи їх усунення за допомогою розвитку персоналу та реалізації його кадрового потенціалу. Загалом, аудит організаційної структури забезпечує оцінювання:

- коефіцієнта і рівня керованості організацією;
- механізмів прийняття рішень;
- рівня досягнення очікуваних результатів діяльності структурних підрозділів і службовців;

- типу організаційної культури;
- наявності і типу організаційних патологій та дисфункцій в управлінні;
- наявності внутрішніх і зовнішньоорганізаційних проблем тощо.

Отже, організаційно-кадровий аудит державного органу є важливим інструментом аналізу стану його функціонування, оцінювання ефективності кадрової політики з точки зору досягнення його цілей, її корегування відповідно до стратегії розвитку, а також важливим інструментом програмування розвитку організації через управління персоналом.

Література

1. Базаров Т. Ю. Управление персоналом развивающейся организации [Текст] / Т. Ю. Базаров. — М. : [б. и.], 2000.
2. Інтеграція системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби [Текст]. — К. : УАДУ, 1999.
3. Лютенс Ф. Организационное поведение [Текст] / Лютенс Фред ; пер. с англ. — М. : [б. и.], 1999.
4. Senge P. The FIFTH DISCIPLINE. The Art and Practice of the Learning Organization [Text] / Peter Senge ; compozet by M. Vasilyev. — Kh. : [s. n.], 2006.
5. Дорофієнко В. В. Управління персоналом: Графічне моделювання [Текст] : навч.-метод. посіб. / В. В. Дорофієнко, Ю. М. Комар, С. Ю. Комар [та ін.]. — Донецьк : [б. в.], 2008.
6. Савченко В. А. Управління розвитком персоналу [Текст] : навч. посіб. / В. А. Савченко. — К. : [б. в.], 2002.
7. Дмитренко Г. А. Управління людськими ресурсами [Текст] / Г. А. Дмитренко, Н. Г. Протасова. — К. : [б. в.], 2006.
8. Пашко Л. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання [Текст] : монографія / Л. Пашко. — К. : НАДУ, 2005.
9. Базаров Т. Ю. Управление персоналом развивающейся организации...
10. Дмитренко Г. А. Управління людськими ресурсами...
11. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке [Текст] : учеб. пособ. / П. Ф. Друкер ; пер. с англ. — М. : [б. и.], 2006.

12. Інтеграція системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби...
13. Лютенс Ф. Организационное поведение...
14. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке...
15. Інтеграція системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби...
16. Консалтинг для державних інституцій / підгот. Т. Ковтун та О. Саєнко // Бюрократ [Текст]. — 2009. — № 23/24 (100/101). — С. 4.
17. Дмитренко Г. А. Управління людськими ресурсами...
18. Рудакевич М. І. Менеджмент персоналу [Текст] : навч.-метод. посіб. / М. І. Рудакевич. — Т. : ТНГУ, 2010.
19. Лютенс Ф. Организационное поведение...
20. Пашко Л. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання...
21. Senge P. The FIFTH DISCIPLINE. The Art and Practice of the Learning Organization...

M. Rudakevych

ADMINISTRATIVE AND PERSONNEL AUDIT IN THE SYSTEM OF PERSONNEL POLICY REALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES

The essence and meaning of organizational and personnel audit as an innovative mechanism of personnel management and evaluation tool of personnel policy are revealed. The basic aspects of public authority activity, which reflect its personnel policy and are subject to review and evaluation are considered.

Key words: personnel, organizational and personnel audit, communication audit, audit, organizational structure, staff potential.

УДК 35.08(477)

О. Пархоменко-Куцевіл

СУЧАСНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розглянуто сучасну систему управління персоналом державної служби. Проаналізовано визначення основних категорій управління персоналом. Обґрунтовано перспективи розвитку системи управління персоналом державної служби.

Ключові слова: система управління персоналом державної служби, управління людськими ресурсами, принципи, методи, функції, технології управління персоналом державної служби.

Будь-яка система, спрямована на управління процесами, повинна мати чітку регламентацію у чинній нормативно-правовій базі. Це дає можливість виконувати дію, застосовувати механізми, приймати та реалізувати рішення в межах правового поля, мати уявлення про відповідальність та наслідки рішень та будь-яких дій або бездіяльності.

Доцільно констатувати, що на сьогодні в Україні не існує єдиної загальної, законодавчо врегульованої системи управління кадрами у сфері державної служби. Ця система регулюється великою кількістю нормативно-правових документів і лише фрагментарно.

У Законі України “Про державну службу” (ст. 6 – 8) визначено, три основні складові управління системою державної служби. Зокрема, державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

Водночас, нормативно-правове регулювання системи управління державною службою України суттєво застаріло. За межами цієї системи залишаються сучасні інноваційні вимоги до управління людськими ресурсами, зокрема: кадрова стратегія та організаційний розвиток; планування людських ресурсів, пошук, підбір та адаптація персоналу; соціальне партнерство та регулювання трудових відносин; розвиток персоналу; зворотний зв'язок; мотивація та стимулювання праці; дослідження людських відносин, корпоративна культура та організаційний клімат.

Питання регламентації системи управління кадрами державної служби є визначним для формування професійного корпусу державних службовців.

Головна проблема наявного стану управління персоналом державної служби полягає у тому, що існує суттєва відмінність між глобальними викликами сучасного суспільства, які потрібно терміново вирішувати державними службовцями, та застарілими методами роботи з такими кадрами. І саме теоретичні аспекти управління персоналом державної служби місять у собі неточні, подекуди поверхневі бачення щодо цієї сфери державного управління. Тому, виникає нагальна проблема у системному підході до розгляду проблеми функціонування системи управління персоналом державної служби.

Проблеми теорії управління кадрами державної служби розглядаються провідними вченими, психологами, політологами, соціологами, урядовцями. Так,

серед українських вчених зазначеними проблемами опікуються А. Аверін [1], С. Гайдученко [2], Н. Гончарук [3], О. Зіміна [4], С. Зінченко [5], В. Олуйко [6], М. Осійчук [7], А. Рачинський [8], О. Сватко-Савченко [9] та інші. Зазначені автори аналізують сучасні складові елементи системи управління персоналом державної служби, звертають увагу на проблеми цієї системи, констатують потребу у реформуванні системи управління персоналом державної служби.

Проте, серед невирішених раніше частин загальної проблеми є комплексний аналіз системи управління персоналом державної служби та обґрунтування шляхів реформування цієї системи.

Тому основною метою статті є здійснення ґрунтовного аналізу сучасних напрацювань із проблеми функціонування та розвитку системи управління персоналом державної служби та обґрунтування шляхів реформування цієї системи.

Основу сучасних концепцій управління персоналом становлять зростаюча роль особи службовця, знання його мотиваційних установок, уміння їх формувати і спрямовувати відповідно до завдань, поставлених перед організацією. Управління персоналом у такій ситуації набуває особливої значущості, воно дозволяє узагальнити і реалізувати цілий спектр питань адаптації людини до зовнішніх умов, урахування особистісного чинника в побудові системи управління персоналом [10].

Ключовою позицією у системі управління персоналом є розвиток персоналу, який безпосередньо визначає розвиток організації (закладу, установи) та соціально-трудова відносин у ній. Основними факторами розвитку персоналу є три, зокрема: ієрархічна структура організації, де основний засіб впливу – відносини влади – підлеглості, тиску на людину за допомогою примусу. Наступний фактор – культура – тобто спільні цінності, соціальні норми, установки поведінки, які виробляються у колективі та регламентують дії особистості, спонукають індивіда поводитись так, а не інакше, без видимого примусу. Останній фактор – ринок як сітка рівноправних відносин усіх зацікавлених суб'єктів. Саме такий фактор повинен стати ключовим у системі управління персоналом державної служби України.

Спочатку дослідження розглянемо понятійно-категоріальний апарат визначення “система управління кадрами”. Система управління кадрами передбачає увесь спектр відносин, що склалися в управлінні кадрами державної служби, зокрема: принципи, методи, механізми, зовнішні та внутрішні зв'язки.

На думку О. Крушельницької, управління персоналом – це складний і різнобічний процес. Управління персоналом – постійний процес, що задовольняє потреби підприємства в працівниках не лише кількісно, а й якісно. Для цього необхідно забезпечити виконання трьох основних завдань: набір, управління кар'єрою й оплата [11]. На нашу думку, основними завданнями управління персоналу є: відбір кадрів та його розвиток. Своєю чергою розвиток персоналу включає: управління кар'єрою, мотивацію, адаптацію, оплату праці, навчання, підвищення кваліфікації, роботу з кадровим резервом.

Дослідник Е. Медісон вважає, що управління персоналом – це здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних з плануванням, набором, добором, розвитком, використанням, нагородою, збільшенням потенціалу людських ресурсів [12].

Американські вчені М. Мескон, М. Альберт та Ф. Хедоурі розглядають таке поняття, як “управління трудовими ресурсами”. На їх думку, це поняття охоплює питання планування трудових ресурсів, інвентаризацію трудових навичок, аналіз трудових операцій, кваліфікаційну характеристику, центр оцінки, заробітну плату,

пільги, оцінку результатів діяльності, якість трудового життя вдосконалення організації праці [13].

“Управління персоналом – це професійна праця, – зазначають Є. Охотський та В. Анісімов, – що потребує спеціальних знань і кваліфікації. Це особлива діяльність керівників і працівників кадрових служб усіх рівнів, яка спрямована на мобілізацію людей і мотивацію їх праці, а також на забезпечення умов для їх професійного вдосконалення, задоволеності у процесі виконання функціональних обов’язків на державній службі” [14].

Український дослідник Г. Щокін характеризує управління кадрами як систему, планування і прогнозування у роботі з персоналом, організацію роботи з персоналом управління [15].

Російський вчений В. Пугачов управління персоналом розглядає як специфічну сферу управління, яка включає цілі управління персоналом, функції [16].

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що система управління персоналом ґрунтується на трьох підходах. Перший підхід, який ґрунтується на положеннях теорії організації, дозволяє підійти до цього процесу з позиції законів побудови організації, циклів і стадій розвитку, організаційної культури, а також визначити місце управління персоналом у системі загального менеджменту та зв’язок із рештою його елементів. Другий підхід дає можливість розглянути управління персоналом з огляду кадрової політики і реалізації таких її функцій, як оцінка потреби і персоналу, способи залучення, відбору та найму персоналу, його адаптації, розробки програми мотивації та стимулювання, оцінки і атестації, планування кар’єри тощо. Третій – це погляд на персонал як на колектив, на малу групу. Такий підхід дозволяє говорити про такі поняття, як міжособистісні відносини, динамічні процеси в групі, керівництво та лідерство у колективі, соціально-психологічний клімат, інтеграцію та розвиток колективу, конфлікт як інструмент розвитку групи [17].

Враховуючи проведений аналіз можна сказати, що сутність управління персоналом полягає у процесі впливу на працівників шляхом застосування кадрових технологій із метою реалізації цілей організації (установи, закладу). Тому, ефективність системи управління персоналом визначається ступенем досягнення персоналом тактичних цілей, а апарату управління – стратегічних цілей.

Сучасні тенденції розвитку концепції управління персоналом спрямовані на розвиток людського капіталу і вводиться поняття управління людськими ресурсами.

Управління людськими ресурсами — це функція управління, яка ґрунтується на цінностях та принципах організації, скеровується ними і, зазвичай, включає:

- структурування та організацію роботи щодо досягнення організаційних цілей та пріоритетів;
- визначення потреб у персоналі з урахуванням необхідних компетенцій та навичок;
- добір, професійне навчання, розвиток працівників та визначення для них завдань і пріоритетів;
- лідерство та менеджмент персоналу;
- створення та підтримку умов праці, в яких працівники можуть продемонструвати найкращі результати;
- створення системи управління та інфраструктури, зокрема політики, законодавства, процедури, системи підзвітності, інструментів, інформації;
- постійний моніторинг та перевірку ефективності та результативності управління людськими ресурсами [18].

Потрібно зазначити, що світовий досвід управління людськими ресурсами в державному секторі набуває таких ознак:

- 1) добір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду;
- 2) запровадження заходів, що забезпечили б відповідність персоналу державної служби демографічному складові суспільства, запровадження політики “позитивної дискримінації”, що забезпечує призначення жінок на керівні посади та додержання прав національних меншин;
- 3) визнання необхідності існування правил та інституційної пам’яті;
- 4) зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи служби: державна служба, яка прогнозує нові проблеми й ефективно реагує на них, не може дозволити собі утримувати “зайвих” людей;
- 5) заохочення лояльності та розширення бази підзвітності;
- 6) нове формулювання цінностей та етики державної служби: в ідеальній бюрократичній системі посадовець виступає як об’єктивний агент, що не має цінностей, віддає свою освіту, навички, вміння й досвід у розпорядження суспільства та не вимагає жодних винагород, окрім передбачених законом;
- 7) інвестування у розвиток людських ресурсів: у минулі роки навчання та розвиток спроможності персоналу розглядалися як розкіш, а на сьогодні їх вважають невіддільними передумовами ефективного управління людськими ресурсами в державному секторі [19].

На підставі проведеного аналізу ми пропонуємо застосовувати дефініцію не “система управління персоналом”, а “система розвитку людського капіталу”. Така дефініція відображає концептуальне бачення сучасної системи управління кадрами, яка спрямована на розвиток людської складової системи державної служби. Система розвитку людського капіталу передбачає зміну концептуального значення всієї системи управління персоналом.

Далі проаналізуємо функції управління персоналом державної служби.

У різних наукових джерелах по-різному визначаються функції управління персоналом. О. Турчинов і В. Лук’яненко стосовно сфери управління персоналом державної служби вважають, що функції – це спеціалізовані напрями діяльності органу державної влади, його кадрової служби відносно завдань, які вирішуються в процесі управління персоналом [20, 21]. Виділяють функції універсальні, які можна застосувати для будь-якого процесу управління персоналом, і специфічні функції кадрових служб органів державної влади, їх управлінського впливу на персонал.

Водночас В. Цветаєв і Ю. Одегов до основних функцій (напрямів роботи) управління персоналом, тісно пов’язаних між собою, відносять: планування персоналу (оцінка наявних ресурсів, вивчення додаткової потреби в персоналі, визначення витрат на персонал); набір персоналу (вивчення ринку праці, вербування, відбір); підготовка й просування персоналу; використання персоналу; вивільнення персоналу; мотивація і винагорода персоналу [22, 23].

Російський вчений А. Аверін виділяє такі функції управління персоналом, як планування, маркетинг, добір, відбір, набір, професійна орієнтація, адаптація, мотивація, оплата праці і компенсація; оцінка, атестація, навчання, забезпечення професійного зростання і кар’єри, вивільнення, соціальне забезпечення персоналу, регулювання трудових відносин, вирішення соціальних конфліктів, забезпечення заходів безпеки і охорони праці, здоров’я працівників [24].

Дещо по-іншому до визначення функцій управління персоналом підходить В. Герчиков, виділяючи такі функції, як розробка політики управління персоналом,

формування кадрового складу, організація праці, навчання і розвиток, мотивація і стимулювання, забезпечення умов і охорона праці, соціально-побутових потреб, комунікації, інформаційно-аналітична робота з кадрами, методичне й організаційне забезпечення роботи з персоналом [25].

Російський вчений А. Турчинов виділяє 2 типи функцій управління персоналу державної служби: універсальні та специфічні. До універсальних він відносить: прогнозування, регулювання, координацію, аналіз, контроль, мотивацію персоналу [26].

До специфічних функцій належить:

По-перше, адміністративна. Вона відображає діяльність органів управління на підставі законодавства у галузі праці та нормативних актів, які регулюють державну службу. Її зміст складають дії, пов'язані з веденням штату та штатним розписом, прийом, звільнення, переміщення кадрів, виконання трудового та соціального законодавства.

По-друге, планування. На її підставі визначається потреба у кадрах державної служби. Зміст цієї функції – це оцінювання існуючого кадрового складу, визначення потреби у кадрах у майбутньому. Ця функція передбачає наявність планів, прогнозів, програм.

По-третє, соціальна – пов'язана із визначенням рівня грошового утримання та соціальних гарантій, пільг державних службовців, створення умов, які спонукають співробітників до активної службової діяльності.

По-четверте, підвищення якості службової діяльності – включає розробку та реалізацію пропозицій з удосконалення організації праці (її обсягу та змісту), організаційних змін у структурних підрозділах. Ця функція передбачає роботу з персоналом на якісно вищому рівні із застосуванням сучасних методів та технологій, організацію навчання персоналу, зокрема підготовку та перепідготовку кадрів.

По-п'яте, виховна функція – пов'язана з підвищенням вимог до особистості державного службовця, його етичним якостям, вмінню виконувати завдання, які покладені на державні органи громадським суспільством.

По-шосте, інформаційно-аналітична – дозволяє вчасно забезпечити персонал потрібною інформацією та аналітичними матеріалами про кадрові процеси та кадрові відносини [27].

Проведений аналіз наукової літератури з проблеми управління персоналом дає підстави зазначити, що основними функціями системи управління персоналом державної служби є: професійність (спрямованість на формування професійного складу державних службовців); системність та планомірність (діяльність охоплює увесь спектр кадрових технологій, методик, здійснюється кадрове планування); ефективність (найкращий результат із найменшими витратами); науковість (діяльність базується на наукових розробках); наступність (реалізація єдиної кадрової політики); ієрархічність (взаємодія між різними ланками управління персоналом); оперативність (своєчасність прийняття та реалізації управлінських рішень); перспективність (спрямованість на подальший розвиток).

На нашу думку, основними функціями розвитку людського капіталу державної служби є:

– залучення, відбір кадрів;

– розвиток кадрового потенціалу (в систему такого розвитку входять: оцінювання кадрів, їх навчання, підвищення кваліфікації, мотивація кадрів,

адаптація персоналу, планування проходження кар'єри, робота з кадровим резервом);

- організація системи оплати праці;
- інформаційно-комунікаційний блок (аналітична робота з кадрами, вирішення спорів, конфліктів, забезпечення сприятливого трудового мікроклімату).

Методи управління персоналом можуть бути різноманітні. Зокрема: планування, аналіз, розвиток персоналу.

Однак, уніфікувати усі методи можна на рис. 1 [28].

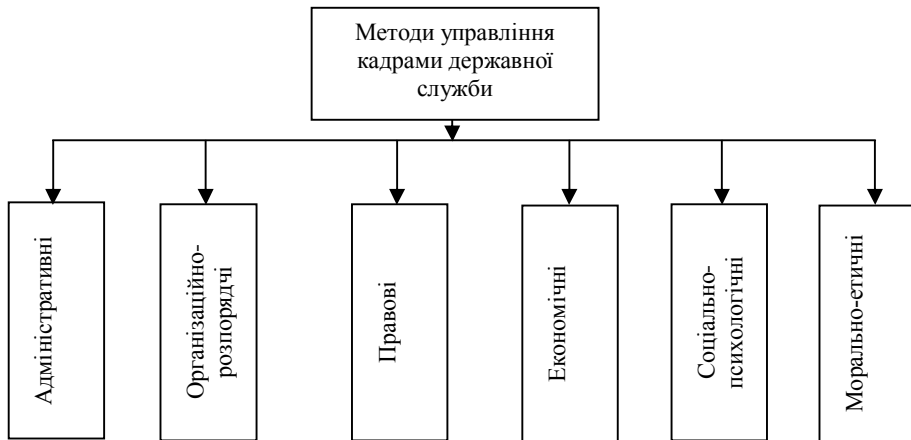


Рис. 1. Методи управління кадрами державної служби

Далі проаналізуємо основні кадрові технології, які застосовуються під час управління персоналом державної служби. На нашу думку, кадрові технології – це сукупність методів та організаційних процедур, спрямованих на оптимізацію рішень щодо розвитку персоналу державної служби, які приймаються.

Аналіз літератури з проблем формування кадрів державної служби дає підстави визначити такі основні кадрові технології, які застосовуються у сфері державної служби:

– відбір персоналу (забезпечує селекцію фахівців із метою заповнення ними вакантних державних посад);

– трудова адаптація (комплекс заходів, спрямованих до найшвидшого пристосування новопризначеного фахівця до умов праці, соціального оточення, робочого місця);

– кар'єра (просування по службових сходах організаційної ієрархії, в період якого реалізується професійний потенціал службовця, що забезпечує державному службовцю виконання ролі суб'єкта професійної кар'єри);

– трудова мотивація (система заходів, що спрямовані на залучення, реалізацію, розвиток та утримання висококваліфікованих кадрів, а також вмотивування фахівців на розкриття прихованих здібностей з метою виконання ними своєї роботи ефективно та результативно);

– підготовка державного службовця (отримання певних знань, необхідних для трудової діяльності службовця з метою подальшого розвитку свого власного кадрового потенціалу та використання його у своїй трудовій діяльності);

– підвищення кваліфікації (процес оновлення знань та розвиток кадрового потенціалу службовця для ефективного виконання ним своїх професійних обов'язків);

– оцінювання кадрів (співвідношення елементів реалізації державним службовцем своїх повноважень (зокрема особистісні якості, результати діяльності, процес діяльності тощо) з деяким еталоном, певними базовими вимогами);

– формування кадрового резерву (процес формування групи перспективних фахівців, які мають відповідні якості кадрового потенціалу для зайняття певної посади).

Висновки

Управління державною службою як система на сучасному етапі переживає ускладнення. Зростання складності управління персоналом органів державної влади відбувається з певних причин: по-перше, внаслідок ускладнення управлінської праці на державній службі; по-друге, оскільки персонал – найскладніший об'єкт управління організації; по-третє, внаслідок постійної та різкої зміни цінностей працівників, що пов'язане з політичними та економічними реформами суспільства; по-четверте, внаслідок зростання чисельності апарату системи державного управління, що потребує більш ефективних механізмів його розвитку та раціонального використання.

Таким чином, сучасна система управління персоналом потребує суттєвого оновлення та модернізації. На нашу думку, що виникла нагальна потреба у формуванні на основі Головного управління державної служби України Міністерства кадрів державної служби, що забезпечить формування єдиної та послідовної кадрової політики в державі, вирішення проблеми управління кадрами державної служби на рівні урядового органу, побудову єдиної системи управління персоналом державної служби. Зазначене міністерство формуватиме також кадровий потенціал політиків та високопосадовців (державних службовців I – III рангів).

Окрім того, основною проблемою в управлінні персоналом є недостатня інформованість та відсутність зворотних зв'язків із персоналом. Так, Б. Гейтс звертається зі зверненнями до службовців Microsoft по всьому світу з електронними повідомленнями із найважливішими питаннями. “Зворотні повідомлення підлеглих – є корисними, адже вони дають можливість бути постійно у курсі того, які проблеми їх турбують та що вони думають з цього приводу” [29]. Таким чином, обов'язкове запровадження електронного листування співробітників із відділом (управлінням) кадрів – є вимогою сьогодення.

Із цього також випливає запровадження у практику управління персоналом електронного врядування. Зокрема, використання електронних потоків інформації з метою спрощення рутинної роботи відділу (управління) кадрів. Так, електронне врядування може застосовуватися під час атестації співробітників, проведення дистанційних курсів підвищення кваліфікації, формування особових справ, отримання різноманітних довідок тощо.

Запропоновану систему управління кадрами державної служби можна зобразити схематично (рис. 2).

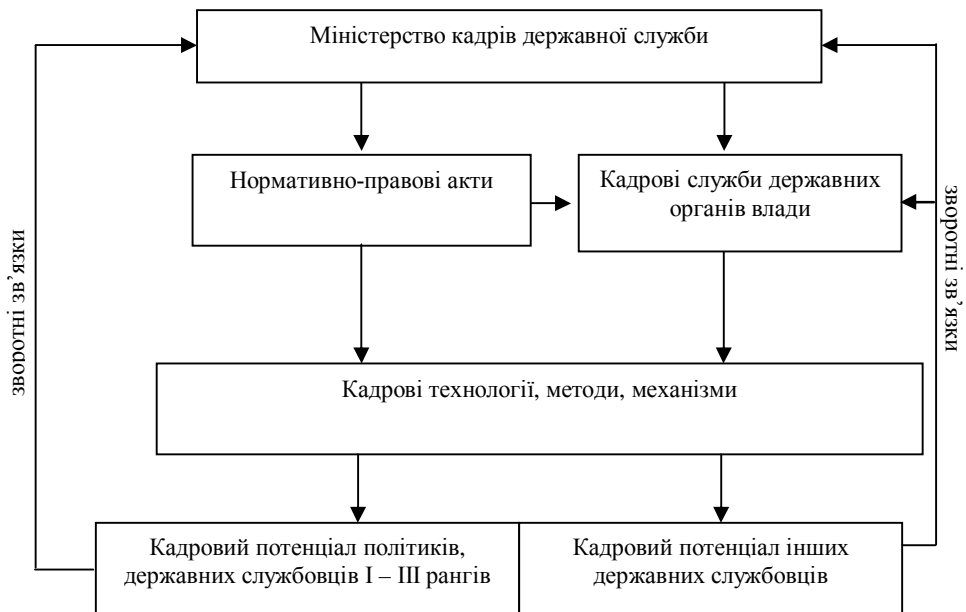


Рис 2. Сучасна система управління персоналом державної служби

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку є аналіз сучасних закордонних напрацювань із питання реформування системи управління персоналом державної служби та розробка механізмів впровадження закордонного досвіду у систему управління персоналом державної служби України.

Література

1. Аверин А. Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации [Текст] : учеб. пособ. / А. Н. Аверин. — М. : Из-во РАГС, 2004. — 224 с.
2. Гайдученко С. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу / С. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (3) / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. — С. 225—232.
3. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток [Текст] : монографія / Н. Т. Гончарук. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.
4. Зіміна О. Особливості управління персоналом на державній службі / О. Зіміна // Вісник НАДУ [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 117—124.
5. Зінченко С. Управління персоналом як особливий вид управлінської діяльності / С. Зінченко // Вісник НАДУ [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 156—161.
6. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення [Текст] : монографія / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін.; за заг. ред. В. М. Олуйка. — К. : НАДУ, 2008. — 418 с.
7. Осійчук М. Модернізація кадрових служб як основа вдосконалення державного управління / М. Осійчук // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 27—33.

8. Рачинський А. Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування / А. Рачинський // Державне будівництво [Електронний ресурс]. — 2008. — № 2. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/04.pdf>.

9. Савченко-Сватко О. Кадрова політика в органах публічної влади: проблеми оцінювання / О. Савченко-Сватко // Вісник державної служби України [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 32—36.

10. Рачинський А. Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування...

11. Крушельницька О. В. Управління персоналом [Текст] : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. — К. : Кондор, 2003. — 294 с.

12. Мескон М. Основы менеджмента [Текст] / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. — М. : Дело. — 1992. — 702 с.

13. Там само. — 702 с.

14. Книга работника кадровой службы [Текст] : учеб.-справ. пособ. / под общ. ред. Е. В. Охотського, В. М. Онисимова. — М. : Экономика, 1998. — 494 с.

15. Щекин Г. В. Теория кадровой политики [Текст] : монография / Г. В. Щекин. — К. : МАУП, 1997. — 176 с.

16. Пугачев В. П. Руководство персоналом организации [Текст] : учебник / В. П. Пугачев. — М. : Аспект Пресс, 1998. — 279 с.

17. Зінченко С. Управління персоналом як особливий вид управлінської діяльності... — С. 156—161.

18. Світовий досвід управління людськими ресурсами // Бюрократ [Текст]. — 2009. — № 17 / 18 (94 – 95). — С. 1—5.

19. Там само. — С. 1—5.

20. Лукьяненко В. И. Функции управления / В. И. Лукьяненко // Служба кадров и персонал [Текст]. — 2004. — № 5. — С. 17—21.

21. Управление персоналом [Текст] : учебник / общ. ред. А. И. Турчинов. — М. : Издательство РАГС, 2002. — 488 с.

22. Одегов Ю. Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах [Текст] : учебник / Ю. Г. Одегов. — М. : Академический Проект, 2005. — 1088 с.

23. Цветаев В. М. Управление персоналом [Текст] / В. М. Цветаев. — СПб. : Питер, 2002. — 192 с.

24. Аверин А. Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации [Текст] : учеб. пособ. / А. Н. Аверин. — М. : Из-во РАГС, 2004. — 224 с.

25. Герчиков В. И. Функции и структура службы управления персоналом [Текст] / В. И. Герчиков. — М. : [б. и.], 2003. — 203 с.

26. Управление персоналом [Текст] : учебник / общ. ред. А. И. Турчинов. — М. : Издательство РАГС, 2002. — 488 с.

27. Там само. — 488 с.

28. Герчиков В. И. Функции и структура службы управления персоналом...

29. Гайдученко С. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу... — С. 225—232.

O. Parkhomenko-Kutsevil

**THE MODERN SYSTEM OF PERSONNEL MANAGEMENT OF PUBLIC
SERVICE OF UKRAINE:
PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

The modern system of personnel management of public service is considered. The definitions of basic categories of personnel management are analyzed. The prospects of personnel management system development of public service are grounded.

Key words: system of personnel management of public service, management the human resources, principles, methods, functions, technologies of personnel management of public service.

УДК 35.08:352/354:396.9:342.57

**О. Лазор,
І. Лазар**

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВИМІРІ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ ТИСЯЧОЛІТТЯ: ГЕНДЕРНА ПАРИТЕТНІСТЬ

З’ясовано особливості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування у Львівській області. Здійснено гендерний аналіз формування органів місцевого самоврядування у частині виконання завдань, визначених у міжнародних документах, ратифікованих Україною.

Ключові слова: гендерна паритетність, посадові особи органів місцевого самоврядування, посадова особа територіальної громади, депутати місцевих рад.

Україна прийняла низку міжнародних документів, зокрема Декларацію Тисячоліття ООН (2000 р.) (далі – Декларація) [1], де передбачається її подальший розвиток шляхом гендерної демократизації суспільства, основою якого є консенсусне спрямування щодо досягнення рівних можливостей для жінок і чоловіків. Ігнорування гендерних підходів гальмує розвиток усіх країн: розвинутих і тих, які розвиваються, а також країн із перехідною економікою, зокрема це стосується й України, яка робить надто уповільнені кроки до задекларованої мети.

Питання формування та реалізації гендерної політики були предметом досліджень багатьох науковців, праці яких створили методологічне підґрунтя для системного розгляду гендерної проблематики. Зважаючи на сучасну гендерну ситуацію у державі та керуючись завданнями, визначеними у ратифікованих Україною міжнародних документах, зокрема у Декларації Тисячоліття ООН, акцентується на необхідності вивчення гендерної складової кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування у Львівській області та в Україні в аспекті виокремлення гендерної складової.

Метою дослідження є окреслення стану виконання Цілей Тисячоліття в означеній сфері дослідження.

Загалом в Україні, за результатами місцевих виборів 1994 р., жінки у депутатському корпусі становили 30%. Певні кількісні зміни у гендерному складі депутатів відбулися у 1998 р. – жінки, обрані депутатами місцевих рад, становили вже майже 38%, що на 8% більше, порівняно з кількістю жінок, обраних у попередньому скликанні [2].

В Україні за результатами виборів 2002 р., серед загальної кількості новообраних голів усіх рівнів 60,4% були головами минулого скликання. Тобто ротація у керівному прошарку органів місцевого самоврядування на той час була відносно невеликою. Аналіз ротації міських голів засвідчив, що 51,7% міських голів (міст республіканського значення АР Крим, спеціального статусу й обласного значення) і 48% обраних голів міст районного значення теж були головами минулого скликання [3]. Збереження позицій міськими головами під час виборчих перегонів 2002 р. вказувало, на продовження тенденції “сильний міський голова – слабка

рада”, а відтак і впливу голови на депутатський корпус. Проте ця тенденція не була однозначною впродовж післявиборчого періоду. То в одному місті, то в іншому виникали ініціативи проведення референдуму щодо дотермінового припинення повноважень міського голови, що вказувало на посилення ролі ради та підвищення активності членів територіальної громади, що загалом сприяло акцентуації іншої тенденції – посилення ролі ради.

Станом на 2003 р. в Україні нараховувалось понад 12 тис. органів місцевого самоврядування, в яких працювало 77 442 посадові особи, з них повну вищу освіту мали лише 46 тис. осіб (тобто менше ніж 60%), науковий ступінь – 118, вчене звання – лише 29 осіб.

У сільських, селищних і міських радах представництво жінок, за підсумками місцевих виборів 2002 р., збільшилося і пересічно становило 43%, в обласних радах кількість жінок не перевищує 10% [4]. Загалом серед більш ніж 230 тис. депутатів місцевих рад усіх рівнів – 41,7% жінки. Цей показник непоганий, але необхідно враховувати, що він утворився за рахунок сільських і селищних рад. З-поміж загальної кількості:

- сільських, селищних, міських голів – 24,5%;
- заступників сільських, селищних, міських голів – 26,9%;
- секретарів сільських, селищних, міських рад – 91,7%;
- голів районних, районних у місті рад – 9,1%;
- заступників голів районних і районних у місті рад – 22,1% [5].

На посаду голови обласної ради жінка вперше була обрана у 2002 р. у Дніпропетровській області, однак за 2 роки її переобрали.

Як бачимо, питання залучення жінок та молоді до управління загалом виявилось проблематичним. Із демократичними процесами, які активізувалися наприкінці 2004 р. і тривали впродовж 2005 р., спостерігається зростання активності цих категорій населення у виборчому процесі, хоча і недостатнє.

За результатами виборів 2006 р., зі 187 голів міст обласного значення повторно обрано менше половини (75 осіб). Відповідно майже 59% міст, де проживає 50% населення України, отримали вперше обраних керівників, а їх виконавчі органи очікувало певне оновлення, зокрема на керівних посадах, які потребують фахового сприйняття ситуації і прийняття відповідних рішень [6].

За статистичними матеріалами Голодержслужби України, станом на 31 грудня 2007 р. з майже 99 тис. посадових осіб місцевого самоврядування лише 64,7% (більше майже на 5% порівняно з 2003 р.) мають повну вищу освіту; майже 40% сільських, селищних та міських голів на кожних чергових виборах обираються вперше, що засвідчує відсутність у них досвіду та відповідної підготовки для виконання своїх повноважень. Корпус працівників органів місцевого самоврядування щороку оновлюється приблизно на 20%, що вимагає проведення відповідної підготовки (навчання) новопризначених працівників [7].

Для можливості кількісної оцінки динаміки чисельності посадових осіб органів місцевого самоврядування впродовж 1996 – 2008 рр. та прогнозування цього показника проведено статистичну обробку даних, а також виражено лінію тренду через залежність та шляхом побудови її графічно. Апроксиматична лінія кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування розрахована за допомогою теоретичних ліній регресії поліноміальної форми, яка разом із регресійною залежністю представлена на рис. 1. Графічний аналіз щодо прогнозу засвідчує, що точки насичення не спостерігається, а відповідно передбачається й надалі поступове

зростання кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування. Тенденція, що спостерігається, частково пояснюється триваючим процесом поділу територіальних громад, зростанням кількості органів місцевого самоврядування за роки незалежності.

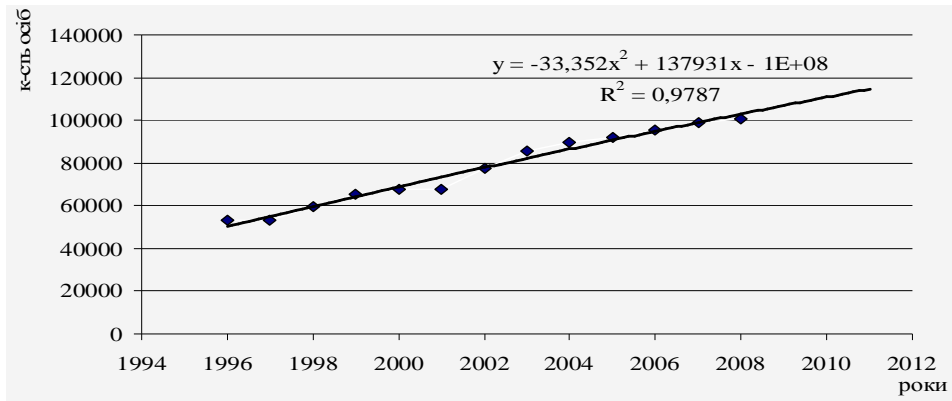


Рис. 1. Модель динаміки загальної чисельності посадових осіб органів місцевого самоврядування

Графічний аналіз плинності кадрів засвідчує, що кількість прийнятих осіб є завжди більшою, ніж звільнених (рис. 2). Окрім цього, для органів місцевого самоврядування властива певна циклічність цього процесу, максимальний показник якого (20 – 30%) як щодо прийняття, так і звільнення припадає на рік проведення виборів, що аж ніяк не є позитивним для роботи органів місцевого самоврядування, тим більше враховуючи і їх рівень освіти та фахової підготовки.

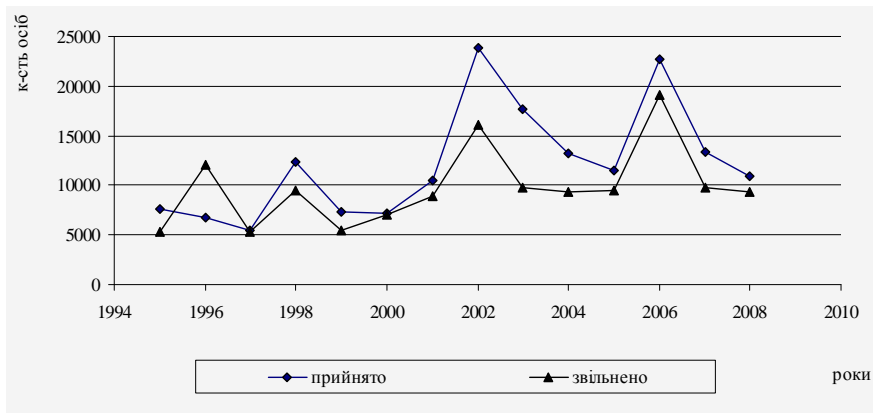


Рис. 2. Динаміка плинності кадрів органів місцевого самоврядування

Теоретики керованості надавали увагу такому показнику, як визначення ідеальної норми керованості. Зокрема, вчені адміністративної школи управління встановили, що найкращою є норма підлеглих 7 – 10 осіб, яка є відмінною за рівнями: на найвищих – 4 – 8 осіб, на найнижчих – 8 – 15. Узявши ці показники за орієнтир, проаналізовано означений критерій щодо публічних службовців за період 1998 – 2008 рр. (рис. 3).

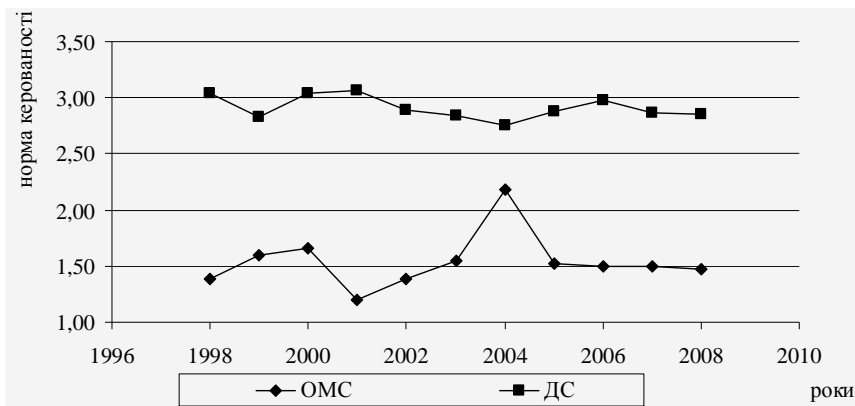


Рис. 3. Динаміка рівня керованості публічних службовців

За результатами статистичних даних виявлено, що показник норми керованості серед державних службовців (2,7 – 3,1) є вищим, аніж серед посадових осіб органів місцевого самоврядування (1,2 – 2,2). Щодо останніх зазначимо, що ці показники не відповідають визначеним теоретичним на жодному з означених рівнів. Починаючи з 2005 р. ця тенденція прямує до зниження. Такий стан кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування не може не хвилювати, оскільки вищі темпи зростання керівного складу, аніж спеціалістів, з одного боку, підтверджують давню українську приказку, що на “два пана – три гетьмани”, а з іншого – вказують, що саме на базовому рівні немає відповідного кількісного персоналу, не акцентуючи вже на якісному аспекті щодо надання послуг.

На перший погляд зрозуміло, що переобирається посадова особа територіальної громади – голова, який відповідно і формує новий склад органу місцевого самоврядування, проте за якісний склад цього персоналу ніхто відповідальності не несе. Водночас виникає питання щодо політичної нейтральності посадових осіб, які складають присягу служити територіальній громаді; захисту прав службовців, які підлягають звільненню.

Зміни виборчого законодавства, пов’язані з прийняттям нового Закону України “Про вибори до місцевих рад” (2004 р.), регламентують їх формування за пропорційною системою (окрім сільських та селищних рад) і в майбутньому посилять такі негативний аспект порушеного питання. У місцевому самоврядуванні відсутнє розмежування політичної діяльності та професійної діяльності (саме служби в органах місцевого самоврядування). Вважаємо, що це унеможливить якісне дотримання принципів служби в органах місцевого самоврядування. Тому розмежування політичного керівництва та адміністративного обумовлюється необхідністю формування та зміцнення професійної служби, що забезпечить наступність та послідовність роботи органів місцевого самоврядування у період зміни урядовців як на вищих щаблях влади, так і на місцевому рівні. Аналізуючи Положення про общини землі Баден-Вюртемберг, зазначимо, що у ньому міститься вимога наявності хоча б одного представника в органах місцевого самоврядування з фаховою освітою.

Виконання Цілей Розвитку Тисячоліття, зазначених у Декларації [8], щодо забезпечення гендерної рівності розглянемо у розрізі Львівської обласної ради. Так,

у скликаннях 1998 р. та 2002 р. до ради обрано 6 жінок, а 2006 р. – майже вдвічі збільшилося жіноче представництво (11 осіб). Загалом у Львівській обласній раді V скликання (2006 р.) переважають депутати віком 46 – 56 років (42,5%), меншою є частка депутатів віком 56 – 65 років (25,8%). Молодь, віком 26 – 35 років, теж представлена у дуже невеликій кількості – 6,7%. Середній вік жінок-депутатів становить 48 років, чоловіків – 44. Серед жінок-депутатів шість працюють у галузі освіти, дві – у сфері медицини, одна є професійним політиком, ще дві очолюють районні державні податкові інспекції м. Львова. Тож практика засвідчує, що кількість жінок у Львівській обласній раді не перевищує 9,2%.

Використовуючи методи наукового прогнозування та технології табличних процесорів, розроблено прогноз гендерних процесів формування складу Львівської обласної ради (табл. 1). Апроксиматичні лінії гендерних процесів складу Львівської обласної ради розраховані за допомогою теоретичних ліній регресій різних функціональних форм, які разом із регресійними залежностями представлені на рис. 4. Оптимальною із наведених залежностей вважаємо лінійну, оскільки її коефіцієнт детермінації (R^2) становить 0,78, що вказує на адекватність регресійної моделі статистичній вибірці.

Таблиця 1

Гендерний розподіл депутатів Львівської обласної ради

Показники	Роки									
	1990	1994	1998	2001	2002	2004	2006	2007	2011	2015
фактично										
Жінки, %	–	1,35	7,5	–	7,4	–	9,2	–	–	–
Чоловіки, %	–	98,65	92,5	–	92,6	–	90,8	–	–	–
Гендерний коефіцієнт	–	0,014	0,081	–	0,080	–	0,101	–	–	–
планово										
Жінки, %	9	–	–	11	–	15	–	19	20	30
Чоловіки, %	91	–	–	89	–	85	–	81	80	70
Гендерний коефіцієнт	0,09 9	–	–	0,124	–	0,176	–	0,235	0,250	0,429

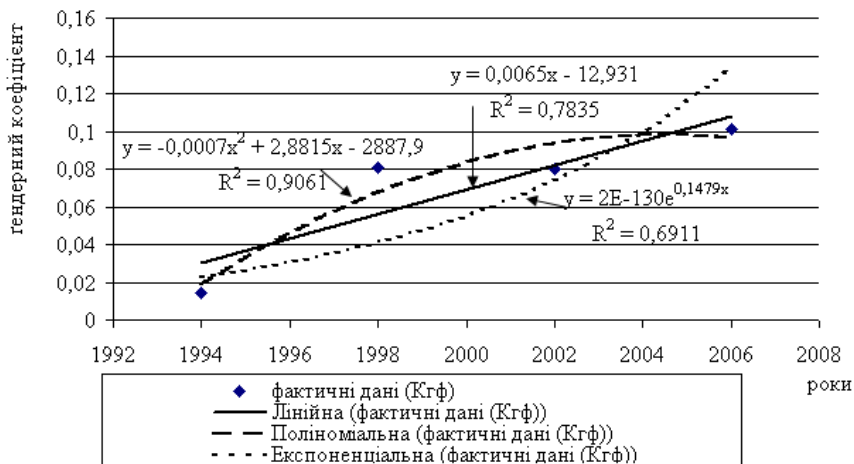


Рис. 4. Апроксиматичні лінії гендерних процесів складу Львівської обласної ради

За збереження наявних темпів зростання гендерного коефіцієнту відповідно до лінійної форми апроксимації (рис. 5) у 2015 р. цей показник становитиме 0,17. Однак це буде набагато нижчий результат від визначеного у Цілях Декларації на відповідний період (0,429), що в 2,5 раза менше від запланованого. Фактично цей показник (0,17) відповідатиме плановим величинам 2004 р. Побудована лінія гендерного процесу засвідчує неспроможність досягнути запланованих у Цілях Декларації показників, що потребує проведення радикальних заходів. В іншому разі, взяті Україною зобов'язання щодо гендерного співвідношення серед депутатів обласних рад, зокрема Львівської (30:70 або $K_{\text{п}} = 0,429$), у 2015 р. залишаться невиконаними.

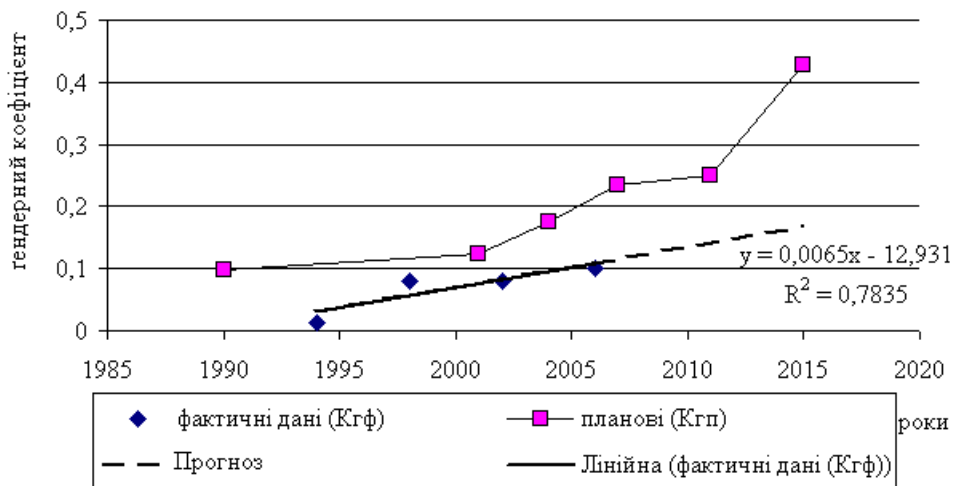


Рис. 5. Модель динаміки гендерних процесів складу Львівської обласної ради

Загалом, в Україні за представництвом жінок-депутатів в обласних радах одне із останніх місць займають західні області, зокрема Львівська та Закарпатська. Із 90 депутатів у Закарпатській обласній раді тільки 7 жінок (7,8%) [9], хоча згідно із Цілями Декларації гендерне співвідношення серед депутатів обласних у 2007 р. має становити 19 : 81. На жаль, спостерігаємо, що співвідношення жінок і чоловіків у Львівській обласній раді становить 1 : 20, а у Закарпатській області – 1 : 13 на користь чоловіків. Така кількість жінок у представницьких органах обласного рівня пояснюється наслідками традицій, стереотипів, залежністю бізнесу й влади, низькою політичною активністю жінок тощо. Окрім цього, доцільно згадати тенденції географічного представництва жінок у Парламенті України, оскільки західні області недостатньо репрезентовані у ньому. Вважаємо, що це є також причинно-наслідковим чинником гендерного дисбалансу у Верховній Раді України.

Проведений аналіз посадових осіб місцевого самоврядування Львівщини засвідчує, що посади сільських і селищних голів (керівні посади) переважно займають чоловіки, а посади секретаря сільської чи селищної ради (підпорядковані посади) – жінки. В умовах сьогодення жінка-виконавець є звичайним явищем, а як суб'єкт прийняття рішень на рівні керівника, на жаль, здебільшого місця їй не знаходиться.

Недостатній рівень представництва жінок у керівних органах влади неминуче призводить до зниження їх впливу на прийняття управлінських і політичних рішень. За низького представництва жінки не можуть достатньо впливати на формування та реалізацію державної політики. Їх відсутність у представницьких органах означає, що інтереси більшої половини населення ніхто не відстоює. Керівна посада і жінка для більшості дотепер – несумісні речі. Хоча у радянські часи жінки обіймали політичні посади, але вони ніколи не мали однакових можливостей та реальної влади. На сучасному етапі ситуація змінилася не набагато краще: жінки здебільшого маргіналізовані як політичні діячі, сприймаються як пасивний електорат і практично не асоціюються з роллю потенційних політиків. Однак, незалежно від обставин, жінки повинні виявляти самоактивність, оскільки політика потребує специфічних якостей: характеру, здібностей, наполегливості підготовленості.

Означені вище негативні ознаки кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування підсилюються якісними характеристиками цієї проблеми, виміри якої запропоновано Ю. Сасенко. Опитування 2006 р. охарактеризували стан “людського потенціалу” населених пунктів України (табл. 2).

Таблиця 2

**Характеристика стану “людського потенціалу”
населених пунктів України**

№ з/п	Повна або часткова наявність відповідних категорій людей у населених пунктах	%
1	Совість спільноти – духовні лідери, гідні бути зразком добropорядності та служіння людям	21
2	Менеджери – порядні, професійні управлінці, адміністратори	19
3	Бізнесмени – порядні, професійні бізнесмени-підприємці	13
4	Виконавці – порядні, працьовиті виконавці дорученої їм справи	50

Отже, українські поселення, як бачимо, мають величезний дефіцит людського потенціалу для нормальної організації людського життя. Оскільки будь-яка здорова спільність повинна мати у достатній кількості представників означених категорій. Свого часу Д. Донцов, визначаючи три фундаментальні прикмети провідної касты: шляхетність, мудрість і мужність, у цьому контексті зазначав: “Слабка еліта – слабка держава. Сильна еліта – сильна держава”. Ці слова сповна торкаються і місцевої еліти, колосальний брак якої необхідно на сьогодні подолати в Україні.

Від того, як службовці та депутати місцевих рад обізнані із законодавчими основами діяльності органів місцевого самоврядування, з новітніми технологіями муніципального менеджменту, наскільки володіють вони навиками практичного застосування цих знань в умовах конкретної територіальної громади, безпосередньо залежить те, в яких умовах живе населення відповідного села, селища, міста, який рівень громадських послуг надається в системі місцевого самоврядування. Для цього необхідно запровадити широкомасштабну систему заходів щодо підвищення рівня кваліфікації і формування кадрового резерву посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Процес розведення двох форм публічної служби – державної та самоврядної, – об’єктивно потребує певної перебудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування і працівників комунальних установ, активного залучення до цього процесу недержавних суб’єктів освітянської діяльності. На сьогодні в Україні

відбувається формування недержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Проте сформована в Україні за роки її незалежності мережа навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування не відповідає повністю потребам сьогодення. При щорічному оновленні корпусу службовців органів місцевого самоврядування на 20% необхідні програми навчання проходять лише 11 – 12% з них, тобто кількість осіб, які мають відповідну підготовку, досвід роботи чи пройшли курси підвищення кваліфікації за своєю спеціальністю, лише зменшується. Така ситуація, за висновком Голодержслужби [10], вимагає негайних заходів з метою зупинення процесу декваліфікації кадрового потенціалу службовців органів місцевого самоврядування, а також забезпечення відповідної системної підготовки депутатів місцевих рад для кваліфікованого здійснення своїх повноважень.

Доцільно б ще звернути увагу на такий момент. Якщо голови, секретарі, спеціалісти різних відділів інституцій місцевого самоврядування охоплені навчанням у відповідних центрах*, то депутати різних рівнів місцевих рад – ні. За матеріалами Голодержслужби [11], з понад 230 тис. депутатів місцевих рад України на кожних чергових виборах 40 – 60% обираються вперше, вони, здебільшого, не мають відповідної підготовки та досвіду для здійснення депутатських повноважень.

Існуюча система навчання чи підготовки новообраних депутатів є недостатньою для здійснення ними кваліфікованої депутатської діяльності, відсутня система надання інформаційно-консультативних послуг для депутатів місцевих рад. Звідси можна зробити висновок, що значна кількість питань, що потребують їх втручання, не завжди вирішується кваліфіковано. Отже, про жоден дієвий фаховий контроль з боку депутатів місцевих рад за виконавчими інституціями не може йтися!

Відповідно підвищення кваліфікації для цих осіб шляхом проведення тренінгів та семінарів є недостатнім, необхідна, принаймні, перепідготовка, але за умови тих, у кого є підготовка. До того ж, підготовка кадрів у зарубіжних країнах – це “цілісно сформована система, пов’язана з усіма інститутами соціального управління” [12]. Як інші механізми щодо покращення ситуації, можна розглядати підвищення вимог до кандидатів на посади, залучення молоді, посилення ролі кадрового резерву, самоменеджменту, атестації, однією з функцій якої є мотивація – в іншому випадку посилення тенденції щодо декваліфікації кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, а тим більше в умовах глобальної кризи, не уникнути.

На сьогодні визначено різні шляхи розвитку інституту самоврядної служби: введення сучасних тренінгових технологій; створення навчальних коаліцій, майстерні муніципального управління; оновлення управлінського кадрового потенціалу, зокрема шляхом залучення молоді на службу; запровадження управління за результатами; врахування особистих якостей управлінських кадрів; інвестування в кадри тощо. З’ясовано, що важливим чинником конкурентноспроможності фахівця на ринку праці стає безперервна освіта, опануванню якої сприяють, окрім традиційних форм навчання, запровадження технології дистанційної освіти для публічних службовців. Проблеми стандартизації

*Центр підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ й організацій.

професійного навчання та діяльності публічних службовців присвячені відповідні тематичні міжнародні та вітчизняні комунікативні заходи, що підтверджує зростання зацікавленості світової освітньої спільноти до означених питань.

Висновки

Отже, узагальнюючи викладене вище, можна стверджувати, що це проблема підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування та ефективності функціонування його як інституту, на що мають бути спрямовані заходи органів центральної влади, насамперед щодо професіоналізації кадрового потенціалу місцевого самоврядування із врахуванням гендерного підходу. На жаль, результати прогнозу за збереження сучасних темпів засвідчують неспроможність України досягнути запланованих у Цілях Декларації орієнтирів, що потребує вжиття радикальних заходів, зокрема запровадження спеціальних та вдосконалення загальних механізмів. В іншому випадку, взяті Україною зобов'язання щодо гендерного складу органів місцевого самоврядування у 2015 р. залишаться невиконаними.

Література

1. Цілі Розвитку Тисячоліття: Україна // Нормативно-методичні основи гендерних перетворень [Текст]. — К. : ПП “Видавнича група “Око”, 2004. — С. 232—251.
2. Власенко Н. С. Гендерна статистика для моніторингу досягнення рівності жінок і чоловіків [Текст] / Власенко Н. С., Виноградова Л. Д., Калачева І. В. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — С. 6.
3. Ясенчук Ю. Виборчий процес як механізм реформування регіональних владних відносин / Ю. Ясенчук // Управління сучасним містом [Текст]. — 2002. — № 4/6. — С. 132, 133.
4. Роль Верховної Ради України у впровадженні Закону “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” [Текст] : матер. семін. для Комітетів Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2005. — С. 6.
5. Там само. — С. 23, 24.
6. Рудіков А. В. Проблеми удосконалення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / А. В. Рудіков // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації [Текст] : матер. підсум. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 жовтня 2008 р., м. Одеса). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 62.
7. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України № 385-р від 08.04.2009 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2009. — № 28. — Ст. 946.
8. Цілі Розвитку Тисячоліття: Україна... — С. 249.
9. Украина обязалась увеличить представительство женщин в парламенте [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://news.liga.net/news/N0650189.html>.
10. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад... — Ст. 946.
11. Там само. — Ст. 946.
12. Рашитова Н. К. Підготовка професійних кадрів для державної служби України / Н. К. Рашитова // Стратегія регіонального розвитку: формування та

механізми реалізації [Текст] : матер. підсум. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 жовтня 2008 р., м. Одеса). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 61.

O. Lazor,
I. Lazar

**FORMATION OF LOCAL AUTHORITIES IN DIMENSION
OF THE MILLENNIUM GOALS ACHIEVEMENT: GENDER PARITY**

The peculiarities of staffing of local authorities in the Lviv region are clarified. The gender analysis of local government formation in fulfilling the tasks defined in international documents ratified by Ukraine is carried out.

Key words: gender parity, the officials of local authorities, the official of territorial society, local councils deputies.

УДК 352.075.1:342.553

**О. Лебединська,
Н. Гринчук,
С. Сівков**

ЗДІЙСНЕННЯ САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ З ОСОБЛИВИМ СТАТУСОМ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА МЕХАНІЗМИ

Проаналізовано особливості здійснення місцевого самоврядування у містах із особливим статусом в Україні. Запропоновано підходи щодо унормування означеного питання на основі імплементації світового досвіду, міжнародних правових норм і стандартів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, повноваження, особливий статус міст, правові засади, механізми.

Конституційно-правовий статус самоврядних органів, що функціонують на рівні міст із особливим статусом – м. Києві і м. Севастополі – залишається одним із дискусійних та неузгоджених питань у галузі місцевого самоврядування.

Водночас необхідно зазначити, що, відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції України, “міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України”. Ст. 24 п. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” також обумовлює, що правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь. Тобто Конституція України, інші закони визначають особливий статус двох українських міст і передбачають прийняття окремих законів, які б такий статус підтверджували, забезпечували б ефективне функціонування в них як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування.

З іншого боку, наростання у сучасних умовах тенденцій урбанізації та глобалізації, та водночас поширення місцевого самоврядування як невід’ємної складової розвитку демократії у розвинених країнах обумовлює необхідність вивчення інституту самоврядування у великих містах та містах з особливим статусом.

Необхідно зазначити, що досвід, стандарти та принципи функціонування місцевого самоврядування знайшли своє відображення у таких міжнародно-правових документах, як Європейська Хартія місцевого самоврядування [1], Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [2], Європейська Конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади [3], Європейська Хартія міст [4] та Європейська Хартія міст II – Маніфест нової урбаністики [5], Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади (відкритий для підписання країнами-членами Ради Європи 16 листопада 2009 р., та протокол покликаний сприяти забезпеченню прав громадян на участь у громадському житті та прийнятті рішень на місцевому рівні). В контексті нашого предмету дослідження їх врахування як і аналіз наукових публікацій з даної проблематики має неабияке значення.

Вивченню теоретичних основ та прикладних аспектів самоврядування у містах присвячено ряд наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Зокрема, М. Баймуратов, Ю. Панейко, А. Ткачук [6 – 8] досліджують прикладні аспекти здійснення самоврядування, В. Борденюк [9] зосереджує свою увагу, насамперед, на конституційних засадах його здійснення. Особливостям сучасного вітчизняного самоврядування присвячено праці О. Батанова, В. Кравченко, В. Куйбіди, М. Пітцика, В. Погорілка, М. Пухтинського [10 – 13] та інших. Помітне місце у вивченні правового статусу та фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування займають наукові дослідження В. Вакуленка, В. Князева, С. Білої, В. Воротіна, [14, 15] та інших. У працях іноземних вчених Р. Аграноффа, З. Новіцкі, Є. Регульського [16 – 18] детально висвітлена специфіка функціонування органів самоврядування в європейських країнах, обґрунтовано необхідність правової регламентації функціонування органів самоврядування у містах з особливим статусом. Проте необхідно зазначити, що дослідженню здійснення самоврядування у містах з особливим статусом на сьогодні приділено, на нашу думку, ще недостатньо уваги.

В умовах змін, що відбуваються у державі, як і у місті Києві, зокрема, де нещодавно була проведена реформа місцевого самоврядування і на сьогодні відпрацьовуються підходи щодо удосконалення системи управління, ці питання набувають особливої актуальності. Дослідження спрямовано на формування теоретичного підґрунтя для удосконалення здійснення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах з особливим статусом, усунення існуючих протиріч і недостатньої урегульованості цих питань, розкриття об'єктивних умов оптимальної організації влади з можливою імплементацією іноземного досвіду функціонування міст з особливим статусом в умовах України.

Мета дослідження – аналіз специфіки здійснення місцевого самоврядування у містах з особливим статусом, вироблення на цій основі пропозицій щодо його удосконалення з врахуванням міжнародного досвіду, правових норм і стандартів.

Визначення особливого статусу міста передбачає певну їх класифікацію. Проте на сьогодні єдині критерії віднесення міста до того чи іншого виду відсутні. У практиці сучасного державотворення до переліку основних відносять: правові засади виникнення міста, їх цілі та завдання, функціональну спрямованість, правовий режим управління містом тощо, з врахуванням конституційних особливостей державного устрою загалом та тієї ролі, що законодавчо відведена місцевому самоврядуванню.

З огляду унормування правового статусу міста, виокремлюють такі підходи:

– загальний – визначає велике місто як адміністративно-територіальне утворення, що має вирішувати низку загальних завдань щодо забезпечення життєдіяльності міського населення (муніципальні послуги, транспорт, освіта тощо);

– спеціальний – для міст, що мають певні особливості територіального, господарчого або оборонного спрямування (прикордонні міста, курортні міста та міста, на території яких розташовані великі військові об'єкти тощо);

– індивідуальний – такий, що враховує конкретні особливості того чи іншого міста (місто-столиця, пам'ятка історії чи культури тощо) [19].

Міста з особливим статусом різняться за функціональними ознаками: міста-столиці та адміністративні центри територій; промислові та агропромислові міста; транспортні вузли й порти; курортні міста; наукогради; закриті адміністративно-територіальні одиниці (далі – ЗАТО) [20].

Для зазначених міст є характерними: велика кількість населення та висока щільність; значна щодобова внутрішньоміська та приміська міграція; найбільші системи життєзабезпечення на регіональному рівні (залізничні, автомобільні і авіаційні вузли, центри управління енергетичними системами тощо); розташування на їх території великої кількості об'єктів державної власності, іноземних посольств і представництв тощо. Як правило, міста з особливим статусом є центрами регіональних та загальнодержавних, громадських, соціальних і політичних структур. Будучи центрами політичного життя та загальнодержавного адміністративного управління, міста з особливим статусом стають внутрішніми та зовнішніми комунікаційними вузлами [21]. Все вищесказане обумовлює необхідність унормування їх правових статусів.

У європейських країнах надання містам особливого статусу (у правовому сенсі) розпочалося зі столиць та міст-центрів адміністративно-територіальних одиниць, яким було надано повноваження рівня земель (Відень), регіонів (Брюссель) чи провінцій (Мадрид). Згодом цей процес поширився на інші, особливо великі або значимі, міста. Так, у Швеції міста Гетеборге і Мальме поєднують у своїй компетенції права комун та округів. У Італії за цим принципом було розширено адміністративні права Турина, Мілана, Венеції, Генуї, Болоньї, Флоренції, Риму, Неаполя і Барі. У законодавстві Німеччини виділено особливу адміністративну категорію “позаокружні міста” (тобто автономні від округів, де вони розташовані), які поєднують у повноваженнях елементи прав комун, округів і навіть земель [22].

Це стосується й трьох найбільших міст Франції: Парижа, Марселя та Ліона, які мають спеціальний статус, що вирізняє їх з-поміж інших міст. Цей статус встановлено спеціальним законом № 82-1169 від 31.12.1982 р. [23]. У цих містах є два рівня самоврядування: рівень комуни та рівень міського району. На чолі кожного із цих рівнів стоїть власний мер та власна рада. На комунальному рівні Парижем, Марселем та Ліоном керує муніципальна рада та міський мер. Статус і повноваження цих органів та контроль за їхньою діяльністю в основному такий самий, як і для інших комун, але є деякі відмінності. Наприклад, у Парижі рада не має у своїй назві слова “муніципальна”, оскільки ця рада є одночасно генеральною радою департаменту Сени, межі якого співпадають з межами Парижу. Стосовно повноважень рад Парижа, Ліона та Марселя та їх мерів, то вони такі ж самі, як у відповідних органах інших міст Франції, з тією різницею, що частина повноважень передана відповідно радам і мерам міських районів. Аби не допустити антагонізму між районами та містом, над рішеннями ради району існує подвійний контроль. Перший рівень контролю – міський мер, який може вимагати повторного розгляду рішення, прийнятого на засіданні ради району. Якщо навіть після повторного розгляду мер вважатиме рішення незаконним, він може звернутись до адміністративного суду з поданням про відміну рішення, а за необхідності і про призупинення такого рішення упродовж 48 годин. Другим рівнем в такому контролі є право представника держави – префекта департаменту, вчиняти такі ж дії, як і мер міста. Така структура влади у великих містах створена з метою наближення адміністративної влади до жителів комуни [24].

Міста у США самі регулюють повноваження муніципалітетів, розробляючи хартії, які приймаються самостійно на референдумі або затверджуються адміністрацією штату. Теоретично муніципалітет, що має хартію самоврядності, у справах винятково місцевого значення діє самостійно, дотримуючись лише заборон, накладених конституцією та законами штату. По суті, американські міста з

особливим статусом не більш самостійні в основних питаннях управління, аніж інші ланки муніципальної системи. Перелік місцевих справ надзвичайно звужений законодавством штатів і суддівськими рішеннями, що є особливістю правової системи країни [25]. Тож практично усі питання можуть бути визнані такими, що виходять за межі муніципальної компетенції, місцевих інтересів, а отже, повинні регулюватися державою.

Виділяють такі основні аспекти організації публічної влади у містах із особливим статусом:

- відмова від створення органів державної влади і делегування їх повноважень органам місцевого самоврядування;
- тотальність територіальних кордонів муніципального утворення і регіону;
- наявність багаторівневої системи місцевого самоврядування у великих містах. Муніципальними утвореннями є як місто загалом, так і його окремі частини (райони);
- збереження єдності міського господарства за умов дублювання управлінських повноважень муніципалітету з державними і районними юрисдикціями [26].

На протипагу цьому варіанту, Лондон зазнав значного адміністративного подрібнення на частини, що здатні до самоврядування. Таким чином лондонській громаді вдалося позбавитись надлишкового державного контролю над використанням бюджетних коштів. Запровадження паралельного державного управління у великих містах або містах з особливим статусом властиве здебільшого унітарним країнам, хоча такі приклади зустрічаються і у федераціях (наприклад, Індія та Росія).

Європейський досвід свідчить, що поряд із розмежуванням повноважень між державними і муніципальними органами, повинна існувати чітка диференціація між внутрішніми міськими рівнями. В іншому випадку виділення внутрішньоміських муніципалітетів буде формальним. Як приклад можна навести ситуацію, що склалася в Берліні. З одного боку, наявна дуже складна адміністративно-територіальна структура, при якій і саме місто, і понад 20 його районів володіють правом на самоврядність. Проте ситуацію, яку деякі дослідники характеризують як історичний компроміс, на практиці значно ускладнює процес ухвалення рішень і процес управління Берліном [27].

Предмет дослідження даної статті обмежено лише розглядом столиці України – м. Києва та м. Севастополя, що мають свою специфіку.

Спеціальний статус міста Києва як столиці України визначається Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”, суть якого полягає у наявності особливостей щодо здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті, відповідно до Конституції України та інших законів України.

Місто Київ як столиця України є:

- політичним, адміністративним, духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;
- місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших центральних органів державної влади; дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Крім того м. Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації, Київської міської ради та Київської міської державної

адміністрації (далі – КДМА), а також територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” передбачаються:

– матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування у м. Києві (ст. 18, 19);

– гарантії забезпечення здійснення містом Києвом столичних функцій та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також місцеві державні адміністрації (ст. 20, 21);

– особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві з іншими органами влади, підприємствами, підприємствами (ст. 24, 25).

Згідно із Законом “Про столицю України – місто-герой Київ” систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті, а межі міста Києва встановлюються Верховною Радою України за поданням Київської міської ради, погодженим з відповідними радами, з урахуванням історичних, соціально-економічних та інших особливостей території відповідно до чинного законодавства.

Територія сучасного Києва – 827 кв. км. Особливістю міста є те, що в ньому розташована найбільша територіальна громада в Україні – населення Києва становить близько 2,8 млн осіб, або приблизно 5% всього населення України.

Систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті – 10 районів: Голосіївський, Дарницький, Деснянський, Дніпровський, Оболонський, Печерський, Подільський, Святошинський, Солом’янський, Шевченківський.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, частини другої ст. 7 та ст. 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” (із змінами та доповненнями), статті 2 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” та з метою вдосконалення організації управління районами в місті Києві Київська міська рада рішенням “Про питання організації управління районами в місті Києві” № 7/4819 від 09.09.2010 р. вирішила: не утворювати районні у місті Києві ради, припинити з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районні в місті Києві ради та вважати повноваження депутатів районних у місті Києві рад V скликання припиненими з цієї ж дати, а також припинити з 31 жовтня 2010 р. шляхом ліквідації функціонування виконавчих органів районних в місті Києві рад, створивши відповідні районні в місті Києві державні адміністрації, підпорядковані Київській міській державній адміністрації. Реалізація такого рішення вимагає вирішення ряду проблем: це і проведення ліквідаційних комісій та відповідних правових процедур, проведення інвентаризації майна, що належали до комунальної власності територіальних громад районів міста Києва, та переданого, закріпленого за районними у місті Києві радами, їх виконавчими органами, районними у місті державними адміністраціями (по окремих районах їх статус відрізнявся), визначитись з подальшою долею підприємств, установ та організацій, які були створені або були у підпорядкуванні юридичних осіб, що ліквідуються, передачі відповідних документів тощо. Та найбільш складним, на нашу думку, стане законодавче врегулювання взаємовідносин, розподіл повноважень та функцій, між бюджетних відносин між містом (радою та виконавчим органом Київради (Київською міською державною адміністрацією) та районними в місті Києві

державними адміністраціями. При побудові конструкції взаємовідносин між Києвом та районами в місті Києві необхідно зважати на досвід їх співіснування та ефективності. Необхідно диверсифікувати ризики, передаючи вирішення головних соціальних питань на рівень району за принципом субсидиарності. Адже таким чином можна досягти порівняльності результатів, змагальності між районами, а отже, підвищення якості надання послуг.

Досить радикальне переформатування управління містом виходить за рамки простого усунення больових точок. По-суті, Київ може стати полігоном для відпрацювання інструментів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на території.

Очевидним вже стала необхідність розмежувати повноваження міського голови та голови Київської міської державної адміністрації. Пропонується класична європейська модель – Київська міська рада та підпорядкований їй виконавчий комітет на чолі з міським головою, з одного боку, і КМДА, що здійснює контроль за дотриманням законодавства з іншої. Очолює останню голова адміністрації, який отримує статус аналогічний французьким префектам чи польським воєводам. Функції голови КМДА не ідентичні функціям інших голів місцевих державних адміністрацій, тому доцільно описати їх в законі. Зокрема, йдеться про інструменти контролю за діяльністю органів самоврядування. Насамперед, це можливість зупиняти рішення органів місцевого самоврядування та посадових осіб, якщо голова державної адміністрації вважатиме, що ці рішення суперечать закону. Конституція передбачає, що такі дії повинні супроводжуватись одночасним зверненням голови до суду. До того ж, для уникнення зловживань ця можливість повинна бути реалізована в досить короткий термін – до місяця для нормативно-правових актів і до п'ятнадцяти днів для актів одноразової дії. Окрема дискусія точилась навколо питання, чи набувають чинності акти одразу після їх прийняття, чи коли спливе термін їхньої перевірки державною адміністрацією. З одного боку акти, що не набрали чинності, не можуть бути опротестовані, з іншого – знаючи оперативність бенефіціарів деяких рішень Київради особливо щодо земельних питань, навіть півмісяця зволікань є неприпустимою розкішшю – за цей час можливо не тільки оформити право на земельну ділянку, але й перепродати її “добросовісному набувачу”. З огляду на це, компромісним рішенням є те, що акти набувають чинності одразу після опублікування, однак акти, які стосуються управління власністю, вступають у силу не раніше закінчення терміну, необхідного для перевірки їх легітимності.

При регламентуванні здійснення самоврядування у місті Києві як столиці необхідно враховувати історичні, культурні, соціальні, економічні та екологічні особливості столиці України.

Окремої уваги заслуговує питання формування Столичного округу чи міжмуніципальної взаємодії між Києвом та містами-супутниками.

Як вже зазначалось, Конституцією України передбачено спеціальний статус і для міста Севастополя, який передусім, визначається наявністю в ньому іноземних військових формувань і громадян іноземної держави. У цих умовах неможливо організувати класичну модель місцевого самоврядування, а тому воно повинне мати певні обмеження і виконувати лише функцію самостійного вирішення питань місцевого значення. З огляду на те, що в Севастополі, відповідно до ст. 118 Конституції України, виконавчу владу здійснюють місцеві державні адміністрації, керівником міста повинен бути голова міської державної адміністрації, що

призначається Президентом України, а не виборний міський голова. За цього необхідно враховувати те, що наявність в місті двох виконавчих органів, один з яких очолюватиме вибраний територіальною громадою міський голова, а інший – що призначається Президентом України голова міської державної адміністрації, призведе до існування в місті двох паралельних структур виконавчої влади з функціями і повноваженнями, які дублюються і перетинаються. Створювати таку ситуацію, наперед знаючи про її конфліктність, не можна. Закон України “Про статус міста-героя Севастополя” повинен вирішити виниклі проблемні питання, пов’язані з виконанням містом особливих функцій, таких як створення необхідних умов для сумісного базування Військово-Морських сил України і Чорноморського флоту Російської Федерації, зокрема надання на договірних умовах комунальних, соціально-культурних, транспортних й інших послуг відповідним військовим формуванням і органам управління; виконання, відповідно до делегованих державою повноважень, комплексу заходів щодо управління і координації діяльності, направленої на багатопільове використання територій і акваторій, державного і комунального майна військовими формуваннями тощо. Через відсутність законодавства, що регламентувало б, зокрема, питання здійснення самоврядування у цьому місті, територіальна громада Севастополя позбавлена багатьох самоврядних прав, зокрема права самостійно обирати міського голову, що значно звужує їх можливості у сфері місцевого самоврядування. Доцільним є створення спільної робочої групи Мінрегіонбуду та Севастопольської міськдержадміністрації з залученням науковців для роботи над проектом Закону “Про місто із спеціальним статусом Севастополь”.

Європейські експерти у Рекомендації Комітету місцевих та регіональних влад Ради Європи 102 (2001 р.) [28] відзначають наступні проблемні питання недосконалості правових основ місцевого самоврядування у містах з особливим статусом в Україні:

– прийняття окремих законів про міста Київ та Севастополь не повинно позбавити їх управління, що ґрунтується на повноцінній системі місцевого самоврядування, сформованій відповідно до європейських вимог (пункт 12 G);

– доцільно, щоб усі місцеві та регіональні ради і ради міст Києва й Севастополя мали свої виконавчі органи (політично підзвітні їм урядові структури) та адміністрації (штат) аж до внесення потрібних змін до Конституції, що буде свідченням конкретного впровадження європейських принципів самоврядування (пункт 12 F).

Висновки

Таким чином проведений аналіз засвідчив про необхідність якісного регламентування правових засад здійснення місцевого самоврядування у містах з особливим статусом – Києві та Севастополі, вдосконалення чинного Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” та ухвалення Закону “Про місто-герой Севастополь” сприятиме законодавчому визначенню їх спеціальних статусів, а також приведення законодавства України у відповідність до Європейської Хартії місцевого самоврядування та вищевказаних Рекомендацій Ради Європи.

Подальші наукові дослідження доцільно спрямовувати на вироблення пропозицій щодо формування такої моделі місцевого самоврядування, яка сприятиме стабілізації політичної, економічної, соціальної, екологічної ситуації в цих містах, виробленню відповідних механізмів державного управління, що сприятимуть їх розвитку.

Література

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 90—94.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. — К. : [б. в.], 1995. — Вип. 1/2 (6/7). — С. 65—69.
3. Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. [Текст]. — К. : [б. в.], 1992. — 13 с.
4. Европейская Хартія городов // Постоянная конференция местных и региональных органов власти Европы [Текст] (27 сес., 17 – 19 марта 1992 г., г. Страсбург). — Страсбург : [б. и.], 1992. — 59 с.
5. Европейская хартия городов II – Манифест новой урбанистики [Электронный ресурс] : Рекомендация 251 (2008) 15-й пленарной сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (27 – 29 мая 2008 г., г. Страсбург). — Режим доступа : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jspRef=REC251\(2008\)&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jspRef=REC251(2008)&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
6. Муниципальное право Украины [Текст] / [Погорілко В. Ф., Баймуров М. О., Бальций Ю. Ю. та ін.] ; за ред. Баймуратова М. О. — [2-ге вид. доп.]. — К. : Правова єдність, 2009. — 716 с.
7. Панейко Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. — Львів : Смерека, 1993. — 215 с.
8. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації [Електронний ресурс] / А. Ткачук. — Режим доступа : http://pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=979:28a-a5.
9. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 12—17.
10. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] : монографія / О. В. Батанов. — К. : Ін-т Держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с.
11. Кравченко В. Муниципальное право Украины [Текст] / В. Кравченко, М. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — С. 408.
12. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. Куйбіда. — Львів : Літопис, 2001. — С. 324.
13. Пухтинський М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. Пухтинський. — К. : Форум, 2001. — 284 с.
14. Кушнір М. О. Статут територіальної громади: законодавчі проблеми та шляхи їх вирішення / М. О. Кушнір // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 157—162.
15. Міста районного значення України: проблеми соціально-економічного розвитку [Текст] : аналіт. доп. / за ред. С. О. Білої. — К. : НІСД, 2009. — 45 с.
16. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Р. Агранофф. — Режим доступа : http://pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=976:138-a5.
17. Новіцкі З. Місцеве самоврядування в Польщі [Текст] / З. Новіцкі, М. Новіцка. — Варшава : [б. в.], 2000. — 39 с.
18. Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story [Text] /

J. Regulski. — Budapest : OSI/LGI, 2003. — 263 p.

19. Система муниципального управления [Текст] : учеб. [для вуз.] / под ред. В. Б. Зотова. — СПб. : Лидер, 2005. — 493 с.

20. Там же.

21. Скороход О. П. Правові засади самоврядування у містах з особливим статусом (на прикладі країн ЄС) / О. П. Скороход // Стратегічні пріоритети [Текст]. — № 4(13). — 2009. — С. 166—172.

22. Таболин В. В. Муниципальное городское право / В. В. Таболин // Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления [Текст] / В. В. Таболин, А. В. Корнеев. — М. : Формула права, 2000. — С. 304.

23. Адміністративний кодекс Франції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.iupdp.org/index.php?option=com_content &view=article&id=111:3-9-14-code-administratif-french-administrativecode-on-local-government&catid=43:draft-laws-and-subordinate-legislation-of-other-countries-&Itemid=79](http://www.iupdp.org/index.php?option=com_content&view=article&id=111:3-9-14-code-administratif-french-administrativecode-on-local-government&catid=43:draft-laws-and-subordinate-legislation-of-other-countries-&Itemid=79).

24. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції...

25. Скороход О. П. Правові засади самоврядування у містах з особливим статусом... — С. 166—172.

26. Там само.

27. Баранов К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии [Текст] / К. К. Баранов. — М. : Изд-во “Дело и Сервис”, 2000. — С. 240.

28. Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні : Рекомендація 102 (2001) Ради Європи // Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102\(2001\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102(2001).htm).

**O. Lebedynska,
N. Hrynychuk,
S. Sivkov**

IMPLEMENTATION OF SELF-GOVERNMENT IN CITIES WITH SPECIAL STATUS: LEGAL PRINCIPLES AND MECHANISMS

The features of local self-government in cities with special status in Ukraine are analysed. New approaches to rate setting of definite issue through the implementation of world experience, international legal standards are suggested.

Key words: local self-government, powers, the special status of cities, legal principles, mechanisms.

УДК 352.075:342.25(477)

О. Слобожан

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Подано загальну характеристику діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування. Визначено завдання, функції, напрями, форми та методи організації їх роботи. Запропоновано шляхи її оптимізації.

Ключові слова: юридична служба, юридичний супровід, загально-правова, договірна, претензійно-позовна, нормотворча робота.

На стадії розбудови України як правової держави важливого значення набуває дотримання принципу законності у сфері місцевого самоврядування. Дедалі більшою мірою підвищується значення правових форм та методів муніципального управління, правового забезпечення життєдіяльності територіальних громад та організації роботи органів місцевого самоврядування. В цих умовах закономірним є зростання ролі юридичних служб органів місцевого самоврядування (далі – ЮС), оскільки вони є основною ланкою охорони прав територіальних громад, забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, попередження правопорушень у сфері муніципального управління. ЮС має забезпечити гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, з одного боку, та баланс інтересів територіальної громади та окремих її членів – з іншого. ЮС перебувають у стані постійного розвитку, внаслідок чого змінюються їх структура та окремі функції, що суттєво впливає на ефективність захисту ними законних інтересів територіальної громади та органів місцевого самоврядування, правового забезпечення, супроводу діяльності останніх.

Враховуючи вищезазначене, особливої актуальності набирає дослідження організаційно-функціональних засад діяльності ЮС та вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо її удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання нормативно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування достатньо глибоко висвітлені в працях В. Борденюка, В. Шаповала, В. Авер'янова, О. Батанова, І. Голосніченко, Н. Нижник, О. Фрицького, Н. Плахотнюк, М. Пухтинського, В. Погорілко, В. Пархоменка, В. Кравченка, М. Пітцика, М. Корнієнко, В. Кампо та інших. Проблеми організації правової роботи визначені у дослідженнях В. Анохіна, Г. Знаменського, Л. Голембо, А. Рябова, В. Чуднова та інших. Своєю чергою, питання правового становища, організації та планування роботи ЮС державних органів та суб'єктів господарювання знайшли своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених: С. Домбровського, Д. Єремєєва, Л. Трофімової, В. Горевого, А. Долгополова, В. Коростей, Н. Еріашвілі, А. Іванова, Л. Щербачової, М. Тіхомірова, С. Айзіна, А. Чашина.

Фахівцями напрацьовано значний методичний потенціал щодо: організації правової роботи в приватному секторі; визначення якості нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; критеріїв ефективності муніципального управління. Водночас питання упровадження механізмів та інструментів ефективного юридичного супроводу діяльності органів та посадових

осіб місцевого самоврядування, подолання проблем організації правової роботи в органах місцевого самоврядування, визначення оптимальних форм організації роботи ЮС залишаються недослідженими.

Мета дослідження – визначити зміст діяльності ЮС та запропонувати шляхи її оптимізації. Для досягнення мети було визначено такі завдання: дослідити сучасний стан розвитку ЮС, розкривши сутність основних напрямів, форм та методів організації роботи; охарактеризувати основні шляхи оптимізації роботи ЮС, визначивши засоби їх досягнення.

ЮС створюється передусім для організації і здійснення правової роботи в інтересах територіальних громад, а також з метою юридичного супроводу діяльності ради, виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів та посадових осіб.

Існує багато визначень ЮС, однак всі вони характеризують її сутність з огляду юриспруденції чи економічної теорії. Зважаючи на постулати теорії державного управління, ми визначаємо ЮС в органах місцевого самоврядування як специфічний виконавчий орган ради, що є частиною апарату управління, і який безпосередньо виконує та організовує правову роботу в цьому органі. Тобто вона не тільки сама веде визначену ділянку правової роботи, але й є основним організатором стосовно ради, виконавчого комітету, інших виконавчих органів, посадових осіб та депутатів. ЮС можуть мати різний статус, організаційно-правову форму та структуру (юридичний сектор, відділ, управління, департамент).

Про особливе місце ЮС в управлінській структурі свідчить те, що вона: має безпосередньо підпорядковуватися головній посадовій особі місцевого самоврядування; утворюється безпосередньою місцевою радою; переважно випадків є структурним підрозділом виконавчого комітету (апарату) ради, але може мати статус юридичної особи; не допускається покладення на неї обов'язків, що не належать або виходять за межі її компетенції; її пропозиції та зауваження є обов'язковими для розгляду. Будучи складовою частиною структури апарату управління органу місцевого самоврядування, ЮС покликана спрямовувати його діяльність у законне русло і саме з позицій закону забезпечувати захист інтересів територіальної громади.

На основі аналізу різноманітних положень про ЮС ми визначили її основні завдання: організація розроблення нормативно-правових актів з основних напрямів діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, безпосередня участь у підготовці проектів цих актів із найважливіших комплексних проблем муніципального управління; захист правовими засобами законних прав та інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а також комунального майна; здійснення контролю за відповідністю законодавству проектів нормативних документів, що подаються на підпис головній посадовій особі місцевого самоврядування та виносяться на розгляд ради, виконавчого комітету; здійснення систематизованого юридичного обліку законодавчих та інших актів, підтримання їх у контрольному стані; методичне керівництво правовою роботою в системі виконавчих органів ради, пропаганда законодавства, юридична допомога підрозділам та посадовим особам органів місцевого самоврядування, депутатам рад.

ЮС характеризується як служба зі специфічними функціями, до яких належать правоохоронна, “президіяльна”, стабілізуюча, виконавчо-розпорядча, комунікативна [1]. ЮС бере участь у виконанні як забезпечувальних функцій, так і функцій загального керівництва. Таке призначення юридичної служби і визначає її важливе місце в організаційно-управлінській структурі органів місцевого

самоврядування, оскільки вона покликана здійснювати контрольні і наглядові функції за діяльністю структурних підрозділів, посадових осіб і керівників щодо дотримання ними норм чинного законодавства.

Основними напрямками (або сферами) діяльності ЮС, на нашу думку, є: загально-правова, договірна, претензійно-позовна робота та участь у локальній нормотворчості. До загально-правової роботи ми відносимо:

1) аналітичне та інформаційно-довідкове забезпечення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з правових питань (підготовка аналітичних матеріалів, юридичних висновків із питань законодавчого регулювання, правотворчої та правозастосувальної практики в окремих сферах; інформування про зміни у чинному законодавстві України; підготовка звернень щодо офіційного роз'яснення окремих положень нормативно-правових актів; забезпечення обліку та зберігання текстів законодавчих актів, підтримка їх у контрольному стані, зокрема з використанням відповідних комп'ютерних програм);

2) профілактику правопорушень та забезпечення законності у сфері муніципального управління (перевірка законності локальних документів; візування правових документів; засвідчення відповідності проектів рішень та розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України, іншим нормативно-правовим актам; здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства органами та посадовими особами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями, зокрема шляхом проведення перевірок, внесення пропозицій про проведення службових розслідувань та притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, службових осіб комунальних підприємств, установ та організацій, які внаслідок невиконання або неналежного виконання своїх службових обов'язків завдають шкоду інтересам відповідної територіальної громади, внесення пропозицій про скасування актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які не відповідають чинному законодавству України, компетенції відповідних органів та завдають шкоду інтересам відповідної територіальної громади);

3) забезпечення взаємодії з правоохоронними органами (підготовка звернень до прокуратури, інших правоохоронних та контрольних органів про здійснення перевірок дотримання чинного законодавства України фізичними та юридичними особами; розгляд окремих ухвал судів, актів прокурорського реагування, подань правоохоронних та контрольних органів, підготовка пропозицій про їх виконання; внесення пропозицій про сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів внутрішніх справ та адвокатури в межах юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування; внесення пропозицій щодо протидії корупції відповідно до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування; участь у розгляді питань під час та за результатами перевірок діяльності відповідної ради та її виконавчих органів з боку правоохоронних та контрольних органів);

4) забезпечення взаємодії з фізичними та юридичними особами, органами державної влади (надання юридичної допомоги вказаним суб'єктам у питаннях взаємодії з органами та посадовими особами місцевого самоврядування; розгляд звернень із правових питань; внесення пропозицій про сприяння реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у їх взаємовідносинах з органами та посадовими особами місцевого самоврядування);

5) методичну роботу та сприяння підвищенню правового рівня посадових осіб місцевого самоврядування (надання консультацій з правових питань; аналіз інформації про діяльність ЮС, юрисконсультів виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій; здійснення методичного керівництва діяльністю ЮС, юрисконсультів інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій; роз'яснення їм правозастосувальної практики в окремих питаннях; забезпечення проведення, спільно з іншими органами, заходів, спрямованих на підвищення правових знань посадових осіб, працівників підприємств, установ, організацій комунальної власності відповідної територіальної громади, правової освіти депутатів ради, населення; взаємодія з вищими навчальними закладами, науковими установами та іншими спеціалізованими організаціями з правових питань). Профілактичне значення цієї роботи важко переоцінити. На нашу думку, більшість порушень законності допускається через незнання правових норм, а не через наміри посадових осіб, що їх застосовують.

Договірною роботою ЮС в органах місцевого самоврядування ми називаємо правову діяльність, що об'єднує весь комплекс заходів, пов'язаних з укладанням і виконанням договорів. Сюди належить: підготовка проектів договорів та угод, які укладаються від імені органів місцевого самоврядування; проведення правової експертизи та підготовка висновків про відповідність проектів договорів та угод, які укладаються, чинному законодавству України, інтересам відповідної територіальної громади та правилам юридичної техніки; участь у контролі виконання договорів та угод; внесення пропозицій про розірвання договорів та угод, які не виконуються або неналежно виконуються іншими сторонами та завдають шкоду інтересам відповідної територіальної громади.

На нашу думку, доцільним є розподіл договірної роботи на два управлінські етапи: діяльність щодо укладання договорів та діяльність щодо їх виконання. Типовими стадіями на цих етапах є: підготовка до укладення договору, яка включає у себе переддоговірні контакти, розробку основних умов, підготовку бланків договірної документації; оцінка підстав укладення договору, тобто кінцевої мети, що пояснює виникнення зобов'язань; оформлення договірних відносин – робота над проектами договорів, зокрема їх юридичний контроль і візування, врегулювання розбіжності в проектах, конкретизація їх зміст; доведення змісту договору до виконавців шляхом ознайомлення їх з текстами договорів, передачі необхідних виписок або копій; контроль за виконанням договорів – управлінська діяльність, спрямована на підтримку відповідності роботи органів та посадових осіб завданням встановленим у договорах; аналіз і оцінка результатів виконання договорів шляхом порівняння передбачених у договорі показників із фактично досягнутими [2].

Претензійно-позовна робота в органах місцевого самоврядування України проводиться відповідно до Рекомендацій Міністерства юстиції України про порядок ведення претензійної та позовної роботи на підприємстві, в установі, організації (№2 від 15.01.1996 р.) та відповідних положень, інструкцій, що розробляються самими органами місцевого самоврядування. Претензійно-позовна робота – це сукупність дій ЮС, її структурних підрозділів і працівників щодо пред'явлення і розгляду претензій та позовів, із метою забезпечення прав та інтересів органів місцевого самоврядування і територіальних громад. Шляхом висування або розгляду претензій і позовів ЮС захищає не тільки законні права органу місцевого самоврядування, але й вимагає відновлення порушеного права, захисту майнових і моральних інтересів територіальної громади.

Практика засвідчує, що така робота є доволі трудомісткою та займає найбільшу частину робочого часу працівників ЮС. Зазвичай вона містить у собі низку заходів: підготовка, одержання та складання документів, необхідних для пред'явлення або розгляду претензій і позовів; подання та розгляд претензій, позовів; підготовка відповідей (відгуків), інших заяв на претензії та позови, подані до відповідного органу місцевого самоврядування; захист прав органу місцевого самоврядування та територіальної громади при розгляді спорів у судовому порядку; здійснення організаційно-технічних заходів (реєстрація, облік, зберігання та відправка претензійно-позовних матеріалів); забезпечення контролю за претензійно-позовним провадженням; розгляд, аналіз, узагальнення результатів претензійно-позовної роботи; підготовка висновків, пропозицій щодо поліпшення цієї роботи.

Ми визначаємо локальну нормотворчість як процес регулювання муніципальних відносин за допомогою створення та реалізації актів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Цей процес складається з трьох основних етапів: 1) підготовка проекту акта (попередня стадія); 2) обговорення і прийняття акта (основна стадія); 3) введення в дію акта (вирішальна стадія). На нашу думку, доцільною є класифікація актів місцевого самоврядування: статuti територіальних громад; рішення прийняті на місцевих референдумах; регламенти місцевих рад; рішення місцевих рад; розпорядження головної посадової особи територіальної громади; рішення виконавчих комітетів місцевих рад; різноманітні види адміністративних договорів (наприклад про розмежування повноважень, предметів відання); акти колегіальних органів в структурі органу місцевого самоврядування; акти виконавчих органів місцевих рад.

Ступінь участі ЮС при розробці певного виду акту та на кожному з етапів буде різною. Вона може брати участь у забезпеченні підготовки акта не лише на останньому етапі, але й в ході складання його проекту. На нашу думку, найбільш характерним для ЮС є забезпечення контролю за законністю нормотворчої діяльності – це визначення у встановленому порядку відповідності поданих проектів актів чинному законодавству; власним раніше виданим актам; рішенням суду, що вступили в законну силу; фактичному стану справ у тих сферах діяльності, що є об'єктом правового регулювання, а також здійснення в межах наявних повноважень заходів щодо усунення виявлених порушень.

Ми виділяємо такі функції з питань нормотворчої діяльності:

– у галузі організації нормотворчої діяльності: аналіз правозастосовної практики в системі муніципального управління, а також пропозицій щодо її вдосконалення; розробка перспективних і поточних планів нормотворчої діяльності, участь у контролі за їх виконанням; здійснення авторського супроводу актів, що підготовлені ЮС; підготовка довідок і висновків із правових проблем діяльності органів місцевого самоврядування, а також запитів із тих же проблем до органів державного управління; здійснення організаційно-методичного забезпечення нормотворчої роботи;

– у галузі контролю за законністю в нормотворчій діяльності: участь у розробці та здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення додержання законодавчих, інших нормативно-правових актів у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; перевірка відповідності законодавству проектів актів, що розробляються відповідними органами місцевого самоврядування; вжиття заходів до скасування чи зміни актів, що суперечать законодавству; ведення обліку проектів актів, що завізовані та розглянуті в порядку попередньої консультації;

підготовка аналітичних матеріалів про виявлені недоліки з пропозиціями щодо вдосконалення локальної нормотворчості.

При характеристиці методів діяльності ЮС необхідно зважати на статус та роль у організаційно-управлінській структурі відповідних органів місцевого самоврядування. Тобто, будучи виконавчими органами місцевої ради, їх діяльність взаємопов'язана з діяльністю останньої як загалом, так і окремих її частин. Підпорядковуючись безпосередньо головній посадовій особі територіальної громади, здійснюючи юридичний супровід її діяльності та всіх виконавчих органів ради, ЮС мають величезний вплив. Отже, методи діяльності ЮС впливають як на власну організацію, так і на організацію діяльності всіх органів та посадових осіб місцевого самоврядування конкретної територіальної громади. До основних, ми відносимо такі методи: правової експертизи, вироблення рішень, юридичного контролю, організаційного планування, правового забезпечення, пропаганди правових знань, роботи з кадрами.

На сьогодні існують проблеми в організації правової роботи в органах місцевого самоврядування [3], які можуть бути вирішені шляхом оптимізації роботи ЮС. На нашу думку, це суттєво вплине на ефективність захисту ЮС інтересів відповідних територіальних громад та органів місцевого самоврядування, правового забезпечення та супроводу діяльності останніх. Загалом можна виокремити такі напрями оптимізації: удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності ЮС; реформування їх організаційно-функціональної структури; оптимізація кадрового забезпечення. На нашу думку, перший напрям має містити комплекс заходів:

- на рівні Верховної Ради України – прийняття Адміністративно-процедурного кодексу [4];

- на рівні Головного управління державної служби України – розробка та затвердження Модельного положення про ЮС, в якому визначено їх статус в сфері забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, закріплено завдання, функції, напрями, форми та методи діяльності, прописано повноваження в координаційно-регулюючій та контрольній сфері;

- на рівні Кабінету Міністрів України – внесення відповідних змін у Примірну інструкцію з діловодства (Постанова Кабінету Міністрів України №1153 від 17.10.1997 р.), в частині юридичного супроводу;

- на рівні Міністерства юстиції України – розробка та прийняття Методичних рекомендацій з питань організації загально-правової, договірної, претензійно-позовної, нормотворчої роботи; наказу про визначення індикаторів ефективності правової роботи в місцевому самоврядуванні;

- на рівні Міністерства праці та соціальної політики України – розробка та прийняття Нормативів чисельності працівників ЮС органів місцевого самоврядування, де визначено норми часу на всі види робіт, що виконуються працівниками юридичної служби та норми чисельності працівників залежно від трудомісткості робіт й факторів, що мають найбільший вплив на їх величину;

- на рівні Державного комітету статистики України – розробка та прийняття Інструкції зі статистики правової роботи в місцевому самоврядуванні.

Реформування організаційно-функціональної структури ЮС має відбуватися на принципах системи управління якістю [5]. Необхідно змінити статус ЮС із допоміжного виконавчого органу на функціональний шляхом формального

закріплення у відповідних положеннях. Наступним кроком є визначення ролі та місця ЮС у сфері забезпечення законності діяльності органу місцевого самоврядування шляхом запровадження таких методик: організації загально-правової, договірної, претензійно-позовної, нормотворчої роботи; взаємодії з іншими структурними підрозділами; з використання інструментарію стратегічного планування тощо. В них визначити критерії дієвості ЮС – індикатори результативності та ефективності діяльності, прописати принципи та механізми аудиту правової роботи та юридичного супроводу. На основі цього потрібно прописати алгоритми формування та організації роботи ЮС.

Оптимізація кадрового забезпечення ЮС полягає у розробці та запровадженні спеціальних методик добору працівників, формування і контролю їх професійної компетентності, які б враховували: особливі вимоги до рівня професійної компетентності, що визначаються високим ступенем відповідальності, до освітнього рівня (універсальність та різноплановість підготовки у сфері юриспруденції та державного управління); необхідність безперервного навчання та підвищення кваліфікації з питань конституційного, адміністративного та муніципального права; чітку регламентованість та розподілення професійних обов'язків; оптимальність навантаження та інтенсивності праці; обов'язкові навички роботи з пошуково-аналітичними правовими системами. Засобом досягнення цього може бути використання професіограм та психограм при профвідборі та кар'єрному просуванні працівників ЮС.

Таким чином, можна констатувати, що ЮС, виконуючи специфічні функції, використовує властиві тільки їй форми та методи діяльності. Форми юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування можна розподілити на загальні та особливі. Перші мають значення для організації правової роботи, а другі – відображають її окремі напрями. Аналіз цих напрямів дає підстави стверджувати, що ЮС займає особливе місце в управлінській структурі органів місцевого самоврядування: є головним організатором всієї правової роботи і покликана підтримувати належний рівень законності. ЮС є однією з найбільш важливих служб, без оптимізації роботи якої органи місцевого самоврядування не зможуть ефективно функціонувати. Подальшого наукового дослідження потребує аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності ЮС, методів організації правової роботи в місцевому самоврядуванні.

Література

1. Слобожан О. В. Функції юридичних служб місцевих рад в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування / О. В. Слобожан // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3(35). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 287—296.
2. Кашанина Т. В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности [Текст] : учеб. для юрид. вуз. и факульт. / Т. В. Кашанина. — М. : Инфра-М Кодекс, 1995. — 554 с.
3. Слобожан О. Специфіка кадрового забезпечення юридичних служб органів місцевого самоврядування / О. Слобожан // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації [Текст] : матер. підсум. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (30 жовтня 2009 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 83, 84.

4. Слобожан О. В. Роль адміністративно-процедурного кодексу в удосконаленні правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування / О. В. Слобожан // Державне та муніципальне управління [Текст] : наук. вісн. Академії муніципального управління. — Вип. 2(4). / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. — К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2008. — С. 122—130. — (Серія “Управління”).

5. Слобожан О. Юридичний супровід роботи місцевих рад як складова системи управління якістю / О. Слобожан // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : тез. ІХ міжнар. наук. конгр. (26 – 27 березня 2009 р.). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. — С. 106, 107.

O. Slobozhan

GENERAL DESCRIPTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT LEGAL SERVICES ACTIVITIES IN UKRAINE

General description of local self-government legal services activities is given in the article. Tasks, functions, directions, forms and methods of their work organization are determined. The ways of its optimization are offered.

Key words: legal service, legal accompaniment, in-legal, contractual, claim-lawsuit, legislative work.

УДК 334.724.4:332

О. Крайник

КЛАСТЕРИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Розглянуто кластерний підхід до організації міжгалузевої кооперації в межах одного регіону. Показано конкурентні переваги підприємств, об'єднаних у кластер. Сформовано найважливіші напрями державної регіональної кластерної політики, які сприяють регіональному економічному розвитку.

Ключові слова: економічний розвиток, кластери, взаємодія підприємницьких структур.

Кластерний розвиток як чинник активізації регіонального економічного розвитку є характерною ознакою сучасного стану управління економічними процесами в адміністративно-територіальних утвореннях. Світовий досвід кластеризації економіки показав, що вона вирішально впливає на процеси посилення конкурентоспроможності та прискорення інноваційної діяльності. Інноваційна економіка, яка формується на сучасному етапі, орієнтується на пріоритетність розвитку кластерів, які визнані однією з ефективніших виробничих систем епохи глобалізації. В цьому полягає новий економічний феномен, який дозволяє протистояти натиску глобальної конкуренції й належно відповідати вимогам національного і регіонального розвитку, що підтверджує актуальність проблеми.

Дослідження, проведені С. Соколенком показали, що кластери в сучасних умовах посилення конкуренції на глобальних ринках є фундаментальною організаційною основою для реалізації ключових принципів становлення національної та регіональної економіки і відповідної розробки стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Розуміння конкурентних переваг нових виробничих систем та активне формування регіональних інноваційних кластерів відкриває перед регіонами нові перспективи динамічного економічного розвитку та успішного подолання “викликів” із боку конкурентів [1].

Ефективність кластерної моделі досягається за рахунок інноваційності, розвитку взаємодопомоги, поєднання кооперації з конкуренцією та поширення взаємообміну інформацією, знаннями ноу-хау та патентами. Підтвердженням цьому є думка Н. Тарнавської, що “...сьогодні на перше місце в гео економічній конкуренції вийшли інтегровані бізнес-групи, які об'єднують інноваційні проекти і велике виробництво та здійснюють свою діяльність на основі ділових мереж” [2].

Кластери це своєрідні комплекси підприємств, дослідницьких центрів, наукових установ, органів державного управління, профспілок, громадських організацій тощо, пов'язаних технологічним ланцюжком і доповнюють один одного. Комплекси є альтернативою галузевому підходу, властивому представникам традиційної схеми розвитку і характеризують сформовану глобальну економіку як мережеву систему. Високу конкурентоспроможність і стабільне зростання виробництва в мережених структурах визначають фактори, що стимулюють поширення нових технологій. Територіальні інноваційні кластери мають у своїй основі стабільну систему поширення нових знань, технології, продукції, тобто інноваційно-технологічну мережу. Вони формують і використовують спільну

наукову базу. Підприємства кластера одержують додаткові конкурентні переваги завдяки можливості здійснювати внутрішню спеціалізацію і стандартизацію, скорочувати вартість трансакції, мінімізувати витрати на впровадження інновацій. Специфікою кластерних структур є широка участь у них гнучких підприємницьких структур малого і середнього бізнесу, що активно сприяють формуванню інноваційних “точок зростання”.

До числа найважливіших напрямів державної регіональної кластерної політики, які можуть бути реалізовані, належать:

- виявлення й моніторинг ситуації в процесі формування кластерів на територіальному рівні, зокрема виявлення оптимальної структури кластера, територіальної локалізації його окремих ланок, співіснування аналітичних досліджень перспектив розвитку кластера, його конкурентності на зовнішніх ринках, оцінка впливу кластера на соціальну сферу;

- формування комунікаційних площадок для потенційних учасників територіальних кластерів, у тому числі за рахунок їх інтеграції в процесі розробки й обговорення стратегій регіонального розвитку, сприяння обміну досвідом між регіонами із формування кластерної політики;

- сприяння консолідації учасників кластера (зокрема через асоціативні форми), реалізація програм сприяння виходу підприємств кластера на зовнішні ринки, проведення спільних маркетингових досліджень та рекламних заходів, реалізація освітньої політики, погодженої з основними представниками майбутнього кластера, забезпечення можливості комунікації й кооперації підприємств й освітніх установ;

- створення інституціонального середовища й інформаційно-комунікаційної інфраструктури для розвитку територіальних виробничих кластерів.

Формування кластерів має здійснюватися на основі об’єктивних конкурентних переваг регіону з врахуванням їхніх можливих змін у перспективі. Кластер як елемент стратегії розвитку регіону повинен урахувати й не суперечити загальній стратегічній лінії розвитку території. Ефективність такого процесу підтверджується досвідом багатьох країн, що показували в останні 40 років стійко високі темпи економічного зростання. Вони досягали їх за рахунок зростання міжрегіональних відмінностей, тобто, як правило, за рахунок декількох базових регіонів. За цією моделлю розвивалися Чилі кінця 80-х – першої половини 90-х рр. XX ст., Південна Корея в 60 – 80-ті рр., Китай у 70 – 90-ті рр. [3].

Дослідження Р. Сороки показало, що потенціал кластерних систем є величезним. Кластерні системи можна класифікувати за трьома рівнями: національні інноваційні кластери; регіональні виробничі кластери, локальні кластери для розвитку міст, районів, груп населених пунктів [4].

Водночас можна запропонувати наступну класифікацію кластерних систем:

- інноваційні кластери на національному та регіональному рівнях, які формують іноваційні продукти та створюються за участю наукових закладів Національ;

- виробничі кластери, які є базою регіонального економічного розвитку, використовують новітні інноваційні продукти, зокрема, створені в інноваційних кластерах;

- кластери, що надають різноманітні послуги (бізнес-кластери, туристичні кластери тощо), які базуються виключно на місцевих ресурсах, а ініціатива

створення належить органам місцевого самоврядування та територіальним громадам.

Кластерна стратегія надасть регіону значні переваги та можливості. Очевидною перевагою є можливість для бізнесу, влади та навчально-освітніх закладів спільно працювати над зміцненням регіональної економіки. Окрім того, світовий і поки що невеликий український досвід демонструють такі переваги виробничих систем на основі кластерної моделі:

- завдяки задіяння у виробництві підприємств різної величини та різних форм власності вони забезпечують поєднання спеціалізації виробництва, з одного боку, та гнучкості цього процесу – з другого;

- кластери дозволяють нарощувати обсяги виробництва і надання послуг та за цього завдяки використанню ефекту масштабу зменшувати витрати на виготовлення одиниці продукції та надання послуг;

- кластерна організація виробництва забезпечує ширше використання інноваційних технологій;

- взаємодія підприємств у межах кластерів дозволяє посилювати процеси спеціалізації і розподілу праці; розширювати міжфірменні потоки ідей та використовувати інноваційний потенціал більшої кількості працівників інтелектуальної сфери;

- розширення обсягів діяльності дозволяє створювати нові робочі місця та посилювати соціальну відповідальність бізнесу;

- спрямованість багатьох підприємств на виробництво одного виду продукту та надання одного виду послуги дозволяє ефективніше використовувати місцеві природні ресурси.

Програма соціально-економічного розвитку Львівщини, наприклад, відзначає, що на сьогодні важливим для регіону засобом у розвитку інноваційної інфраструктури у сфері промисловості є сприяння у формуванні та функціонуванні кластерних систем, тобто центрів, територіально-виробничих об'єднань підприємницьких структур, які інтегрують свої зусилля з науково-дослідними установами та органами влади для вирішення виробничих проблем.

Для розвитку даних галузей прогнозується впровадження кластерної моделі розвитку, зокрема у машинобудуванні та приладобудуванні, що дозволить ефективно вирішувати проблемні питання, які гальмують їх розвиток. Так, кластерна система розвитку галузі машинобудування через залучення інвестицій як внутрішніх, так і зовнішніх, впровадження новітніх технологій, освоєння нових зразків конкурентоспроможної продукції сприяла активному розвитку таких провідних підприємств галузі, як ЗАТ “Львівський завод комунального транспорту”, ВАТ “Укравтобуспром”, ЗАТ “ГалАЗ”, ВАТ “Стрий-Авто”, ВАТ “Завод Львівсьільмаш”, ЗАТ “Львівський завод автотранспорту”, ВАТ “Конвеєр”, ДМЗ “Карпати” та інші.

Крім того, у Львові спільно із міжнародною консалтинговою компанією Monitor Group та Фондом “Ефективне управління” розроблено стратегію економічного розвитку міста. В межах проекту проаналізовано 15 ключових економічних кластерів у Львові, серед яких кластери бізнес-послуг та туризму – вибрані як основні локомотиви економічного розвитку Львова. При виборі кластерів у Львові враховувалися головні фактори, здатні забезпечити економічний розвиток міста, такі як: історична спадщина світового значення, прикордонне географічне розташування, високоосвічені трудові ресурси, підприємницький дух.

Кластер бізнес-послуг включає консалтингові послуги, управління базами даних та інформацією, послуги програмного забезпечення тощо. У сучасному світі сектор бізнес-послуг є багатомільярдною індустрією, проте для України і для міста Львова зокрема сектор бізнес-послуг є новою сферою діяльності, що тільки виходить на ринок. Для успішної побудови такого кластеру місто може використовувати вже існуючу конкурентну перевагу у формі потужних діючих ІТ-компаній, які розробляють програмне забезпечення.

Особливу увагу доцільно звернути на створення туристичних кластерів, які дозволяють об'єднати зусилля всіх учасників управління туристичною галуззю, підвищуючи таким чином ефективність територіальної організації продуктивних сил суспільства. Туристичні кластери відзначаються експортно орієнтованою спрямованістю, оскільки туристична галузь не може обмежуватись лише внутрішнім споживанням, а її продукт практично завжди користується попитом серед іноземних туристів.

Кластер туризму передбачає створення в структурі міської ради стратегічної одиниці, яка координуватиме реалізацію стратегії розвитку туризму, вдосконалення збору та обробки інформації щодо в'їзних туристів, проведення промоційної кампанії міста на ключових ринках та покращення туристичної інфраструктури та заходів на її підтримку. Кластер туризму передбачає вдосконалення туристичної інфраструктури міста та заходів на її підтримку, зокрема в процесі підготовки до чемпіонату Євро-2012.

Кластери сприяють комерціалізації, підвищують ефективність, стимулюють інновації. Зокрема, за даними Львівської міської ради, на кластер туризму покладено завдання збільшити кількість в'їзних туристів із 0,4 до понад 1 млн протягом наступних 5 – 10 років. Також збільшити прибутковість туризму шляхом збільшення середніх витрат туристів і терміну їх перебування у місті. Ключові цілі розвитку кластеру бізнес-послуг – збільшити кількість працівників у сфері бізнес-послуг від 3 – 4 тис. до понад 10 тис. та залучати внутрішніх та зовнішніх інвесторів.

На сьогодні в регіонах України також створено низку туристичних кластерів, проте практично багато з них працюють із низькою ефективністю та їх діяльність є мало відчутною для соціально-економічного розвитку території. Для успішного функціонування кластера важливим є, по-перше, необхідність його комерційного спрямування, адже це основна умова мотивації учасників кластеру та, по-друге, важливо, щоб кластер не був об'єктом зайвих витрат для місцевих органів державної влади та інших учасників, а суми коштів, вкладених у його функціонування, повинні бути окупними.

Як один із прикладів створення туристичного кластера в інших регіонах України можна привести “Південне туристичне кільце” та “Туристичний кластер “Вознесенськ”, створені в Південному регіоні. В межах кластера проведено інвентаризацію туристичних об'єктів, розроблено нові екскурсійні програми та маршрути історичного, культурно-пізнавального та екологічного напрямків. З'явилися суб'єкти підприємницької діяльності, які займаються виготовленням сувенірної продукції, що свідчить про позитивний вплив на економіку регіону [5]. Найбільш успішними і відомими прикладами кластерних утворень у сфері туризму є кластер сільського туризму “Оберіг”, туристичний кластер “Кам'янець”, кластер “ЕКОТУР”.

В інших областях України, починаючи ще з 2005 р., розпочалось активне впровадження кластерів, зокрема в туристичній сфері: Івано-Франківська

область (туристичний кластер, кластер виробників декоративного текстилю); Полтавська область (туристично-рекреаційний кластер “Тоголівські місця Полтавщини”); Черкаська область (кластер перевізників); Житомирська область (кластер каменедобування та каменеоброби); Київська область (Славутицька міська громадська організація “Туристичний кластер – Славутич”); Автономна Республіка Крим (добровільне об’єднання органів місцевого самоврядування міст Вознесенськ, Гола Пристань, Южний, Ізмаїл, Белгород-Дністровськ, Алушка, Іллічівськ, Цюрупінськ “Туристичний кластер “Південне туристичне кільце”). Ідеї створення туристичних кластерів на рівні ініціювання громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування також з’являються і в інших регіонах, зокрема у Тернопільській, Чернівецькій, Чернігівській та Рівненській областях [6].

Доцільність розвитку туристичних кластерів підтверджує їх вплив на розвиток регіону також через всі інші можливі напрямки забезпечення конкурентних переваг, зокрема: технологічний (впровадження нових технологій); сировинний (використання нових видів сировини); продуктовий (виробництво нового чи удосконалення вже існуючого туристичного продукту); організаційний (використання нових інституцій); інфраструктурний (використання туристично-рекреаційного потенціалу регіону, переваг його розташування).

З метою підвищення ефективності функціонування туристичних кластерів в Україні важливо ліквідувати прогалини у нормативно-правовому регулюванні такого напрямку. Прийняте розпорядження Кабінету Міністрів України № 28-р від 31.01.2007 р. щодо Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні, де в Плані заходів (п. 5) зазначено про необхідність поширення позитивного досвіду створення кластерів. Окрім того, у 2008 р. було розроблено проект Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції створення кластерів в Україні”, але він не був прийнятим. Тому вкрай необхідним є прийняття відповідного документу на загальнодержавному рівні, а також розроблення програм створення туристичних кластерів на регіональному рівні.

Загалом ініціаторами створення кластера повинні виступати суб’єкти господарської діяльності. Натомість місцеві органи державної влади зобов’язані визначити концептуальні основи взаємодії з іншими секторами, а сам процес має бути налагоджений таким чином, щоб громадські, наукові, освітні організації та бізнес-структури стали надійними партнерами в прийнятті управлінських рішень. У процесі формування ефективного кластера регіону важливим є залучення громадських, наукових, освітніх та бізнес-структур до управління сферою діяльності, де сформований кластер. Після здобуття Україною незалежності, одночасно з процесами формування ринкового середовища, започаткування підприємницької діяльності виник і набув розвитку громадський рух підприємців, який порушив питання взаємодії і співпраці органів виконавчої влади з громадськими організаціями підприємців. Важливою ланкою в загальній структурі механізму співпраці органів державного управління і громадських організацій підприємців стали регіональні громадські колегії. До їх складу належать представники громадських об’єднань підприємців, юристи, представники наукових кіл, місцевої влади, засобів масової інформації, керівники представництв Держкомпідприємництва. За інформацією, що надходить від підприємств, їх

об'єднань та від уповноважених Держкомпідприємництва, рішення регіональних громадських колегій беруться, як правило, до уваги та виконуються, що свідчить про позитивне ставлення місцевої влади до їх діяльності в більшості регіонів. "Громадські структури підприємств мають бути інтегровані в процес прийняття рішень, що стосуються їхньої діяльності. Вони повинні стати органічною складовою державної виконавчої влади на обласних та районних рівнях – своєрідним "містком для органів влади і бізнесу" [7].

На кожному етапі взаємодії підприємницьких структур – учасників кластеру та органів державної влади повинна здійснюватись періодична оцінка результативності співпраці щодо прийняття управлінських рішень із метою активізації господарської діяльності підприємств, учасників кластера, оскільки така участь породжує соціальну відповідальність підприємництва та політичну відповідальність представників місцевих органів влади. Загалом процес залучення громадських, наукових, освітніх організацій та бізнес-структур до участі в туристичному кластері можна визначити за етапами: 1) пошук партнерів (громадських, наукових, освітніх та бізнес-структур) за критеріями відбору; 2) контроль за виконанням рішень місцевих органів державної влади; 3) опосередкована участь у прийнятті управлінських рішень; 4) безпосередня участь у прийнятті управлінських рішень.

Пріоритетним у доборі партнерів до участі в прийнятті управлінських рішень має бути спеціалізація громадських, наукових, освітніх та бізнес-структур. Громадські організації можуть бути спеціалізовані (сфера впливу в конкретній галузі), зокрема секторальні, які об'єднують суб'єктів за окремими видами економічної діяльності, а можуть здійснювати діяльність в інших сферах суспільного життя, прямо чи опосередковано впливаючи на розвиток економіки регіону. Загалом формування і розвиток кластерів призводить до об'єднання інтелектуальних і підприємницьких можливостей, та, окрім того, забезпечує такі переваги: підвищення конкурентоспроможності економіки, активізацію інноваційних процесів і реальних механізмів узгодження інтересів влади, бізнесу, науки та освіти при розробці стратегії розвитку як на рівні окремого суб'єкта господарювання, учасника кластера, так і на рівні регіону і країни.

Таким чином однією з актуальних форм співпраці в межах міжгалузевих комплексів є територіальна організація виробництва у формі кластерів у регіоні, які забезпечують пряму участь органів державної влади в активізації господарської діяльності, дають змогу об'єднати зусилля всіх учасників управління, підвищуючи таким чином ефективність територіальної організації продуктивних сил суспільства. Для створення сприятливих умов розвитку галузевих кластерів у регіоні важливо на загальнодержавному рівні затвердити Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції створення кластерів в Україні", а також на регіональному рівні розробити програму створення галузевих кластерів. Створення кластерів сприятиме росту продуктивності та інноваційній активності підприємств, які входять до складу кластера, а також підвищенню інтенсивності розвитку малого і середнього підприємництва, активізації залучення інвестицій, забезпеченню прискореного соціально-економічного розвитку регіонів розміщення кластерів, що у підсумку дозволить збільшити кількість робочих місць, заробітну плату, та надходження до бюджетів усіх рівнів, підвищити стійкість та конкурентоспроможність економіки регіонів.

Література

1. Соколенко С. І. Інноваційні кластери – механізм підвищення конкурентоспроможності регіону [Електронний ресурс] / С. І. Соколенко. — Режим доступу : <http://ucluster.org/sokolenko/2008/07/innovacijny-klastery-mexanyzm-pidvyshhennya-konkurentospromozhnosti-regionu/>.
2. Тарнавська Н. Новітні прояви конкуренції в суспільстві, яке базується на знаннях / Н. Тарнавська // Економіка України [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 11.
3. Федоренко В. Г. Кластери – ситемний інструмент підвищення конкурентоспроможності економіки / В. Г. Федоренко, А. Ф. Гойко, В. Б. Джабейло // Економіка і держава [Текст]. — 2007. — № 9. — С. 77.
4. Сорока Р. Ю. Промислова політика та кластеризація економіки [Електронний ресурс] / Р. Ю. Сорока. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=104>.
5. Кратінов Р. О. теоретико-методологічні засади формування регіонального рекреаційно-туристичного комплексу / Р. О. Кратінов // Регіональна економіка [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 36—43.
6. Обґрунтування доцільності кластерної моделі розвитку українсько-польського транскордонного співробітництва у сфері туризму [Електронний ресурс]. — Режим доступу : niss.lviv.ua/analytics/123.htm.
7. Регуляторна політика: нові можливості [Текст] / за ред. К. Ляпіної і Я. Демченкова. — К. : Інститут конкурентного суспільства, 2008. — 170 с.

О. Крайнык

INNOVATIVE CLUSTERS AS INSTRUMENT OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGION

The cluster approach to organization of interindustrial cooperation within one region is examined. The competitive advantages of enterprises, incorporated in a cluster are shown. Major directions of public regional cluster policy, which assist regional economic development, are formed.

Key words: economic development, clusters, co-operation of enterprise structures.

УДК 332.14

К. Бліщук

ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

Проаналізовано інструменти державного впливу на регіональний економічний розвиток, досліджено причини низької ефективності їх впровадження та обґрунтовано напрями усунення негативних чинників для підвищення дієвості регіональної економічної політики.

Ключові слова: регіон, регіональний економічний розвиток, інструменти державного впливу, бюджетна політика, податкове регулювання, підприємництво, місцеві бюджети.

Ефективність державного управління залежить, насамперед, від того, наскільки розумно та виважено держава буде використовувати економічні, правові та адміністративні важелі у процесі реалізації економічної політики як на державному, так і на регіональному рівнях.

Регіон як багатовимірна система об'єктів управління є цілісною соціально-економічною структурою, яка для свого забезпечення потребує внутрішньої рівноваги та регулюючого впливу державних органів влади.

Основними вимогами комплексного розвитку територіальних систем є: взаємозв'язок і взаємозалежність елементів та функціональних підсистем комплексу; пропорційність виробництва, ресурсів, ринкової інфраструктури і споживання; збалансованість об'ємів випуску продукції та споживання матеріальних, природних, трудових і фінансових ресурсів.

Реаліями часу є нові принципи державної бюджетної політики та податкового регулювання, що передбачають економічну самостійність бюджетів усіх рівнів, їх реальне формування на стабільній нормативній базі; необхідність узгодження самостійних бюджетів із фінансуванням державного бюджету; раціональне поєднання інтересів доходної частини бюджету та стимулювання роботи підприємств на основі нового податкового законодавства.

Основними питаннями сьогодення є подолання наслідків економічної кризи, пошук оптимального співвідношення ринкових та державних важелів у вирішенні регіональних проблем, ресурсне забезпечення регіонального розвитку.

Питанням визначення засад державного управління на регіональному рівні, методів втручання у різні сфери життя регіону присвячено праці Г. Атаманчука, З. Варналія, О. Крайник, І. Луніної, Н. Нижник, А. Топчієва, О. Шаблія та інших, низку досліджень щодо державної підтримки проблемних регіонів висвітлено у наукових працях Л. Задувайло, В. Швець, О. Шевченко та інших. Проте питання вибору інструментів державного впливу на економічний розвиток залишається актуальним і на сьогодні, а отже, зберігається науковий інтерес до цієї проблеми, що вимагає подальших досліджень.

Метою дослідження є на основі аналізу існуючих інструментів державного впливу на регіональний економічний розвиток виявити причини низької ефективності їх впровадження та обґрунтувати напрями усунення негативних чинників для підвищення дієвості регіональної економічної політики.

На сьогодні не припиняються дискусії щодо правильності обраних напрямів економічної політики в Україні. Формування ринку та ринкової інфраструктури, нових механізмів встановлення господарських зв'язків, розвитку підприємництва, зростання конкуренції вимагають регулювання на всіх рівнях господарювання: державному, регіональному, місцевому, галузевому, а також підприємства.

Вибір інструментів державного впливу залежить від різних як внутрішніх так і зовнішніх чинників, зокрема:

- Державної стратегії економічного і соціального розвитку;
- специфіки та статусу регіонів;
- рівня децентралізації влади та автономії місцевої влади;
- політичної ситуації у державі (чи політичні рішення мають адміністративну здійсненість).

Таких інструментів є чимало. У цьому дослідженні основна увага приділена таким ключовим інструментам впливу, як розвиток підприємництва, податкове регулювання, міжбюджетні відносини та місцеві бюджети.

Економічне реформування потребує здійснення ефективної та гнучкої регіональної політики. Та найбільшим недоліком при розробці основ регіональної політики є недостатнє використання системного підходу, оскільки, з одного боку, регіональна політика – це практична діяльність держави в усіх регіонах країни, а з іншого – соціально-економічна політика, що здійснюється на базі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення тих чи інших завдань. Головним інструментом регіональної політики є держава, яка може прямо та опосередковано впливати на масштаби інвестиційної політики, оперативно та ефективно реагувати на ринкові коливання цін, підтримувати мале та середнє підприємство як основу для формування середнього класу, вести ефективну політику бюджетного вирівнювання територій, створення та удосконалення інфраструктури регіонів тощо.

Інтереси держави щодо регіонів відображаються у завданнях державної регіональної політики:

- цілісного розвитку усіх територій;
- відносного вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів;
- пріоритетного розвитку регіонів, які мають стратегічне значення для держави;
- максимального використання природних особливостей регіонів;
- комплексного екологічного захисту регіонів;
- налагодження міжрегіональних економічних зв'язків.

Інтереси регіонів дещо інші. Самодостатні регіони вимагають самостійності у використанні все більшої частки місцевих доходів, менш благополучні мають на меті домогтися розширення своїх прав та можливостей в отриманні додаткових державних ресурсів. Тобто, одні території зорієнтовані на розвиток за рахунок власних ресурсів, інші прагнуть державної підтримки [1].

На сьогодні для України залишається актуальною проблема регіоналізації економіки. Чим краще діє система управління та господарювання в регіоні, чим повніше використовується його потенціал, природнокліматичні умови для ефективного розвитку товаровиробників та ринків, чим повнішими та цільнішими стають міжрегіональні ринкові зв'язки, тим економічно і соціально міцнішою стає держава.

Основою економічної політики держави об'єктивно є план дій, послідовність певних заходів. Фактично програма реформ і є цим планом дій виходу із кризи. Економічна практика доводить, що не можна обмежуватися лише планом, який не містить заходів і важелів впливу з метою зміни ситуації. Метою державного програмування є досягнення прийнятного для держави варіанту розвитку.

Основними проблемами економічної та соціальної сфер є дефіцит бюджету, недостатність банківських ресурсів, борги держави та населення, структурні диспропорції в економіці, старіння населення, неефективна система пільг, низька якість послуг, несприятливе бізнес-середовище, низька конкурентоспроможність економіки тощо [2]. Саме для подолання цих проблемних питань головним пріоритетом влади є оздоровлення державних фінансів. Важливим моментом є те, що державне регулювання ринкової економіки необхідне для узгодження інтересів суспільства та окремих індивідів, які не завжди співпадають.

Доцільно зауважити, що необхідність і межі використання форм державного регулювання в господарській практиці визначаються концепцією державного втручання в економіку, конкретними умовами та завданнями соціально-економічного розвитку країни. Розумне поєднання цих форм, уникнення крайнощів, перегинів у застосуванні тих чи інших важелів впливу, прийняття збалансованої політики регулювання має сприяти стабілізаційним процесам в економіці України. Держава повинна бути послідовною у своїх діях.

В Україні сформувалося ставлення до державних програм як до певної фінансової підтримки окремих галузей чи регіонів, що, своєю чергою, зумовило жорстку конкуренцію за бюджетні кошти. В умовах нераціонального регулювання міжбюджетних відносин державні цільові програми часто стають для місцевих органів влади досить привабливим засобом залучення державних ресурсів на регіональні потреби. Це, зокрема, стосується програм житлово-комунальної сфери та більшості програм із відродження історичної спадщини. Водночас, зважаючи на постійну нестачу місцевих фінансів та високу централізацію бюджетних коштів, такий спосіб залучення державних фінансів на регіональному рівні не можна повністю відкидати.

Оптимальним шляхом розвитку для територій є його орієнтація на використання внутрішнього потенціалу: традиційної структури місцевої економіки та бізнесу, специфіки ведення підприємництва та встановлення інституційних зв'язків між владою, підприємницькими структурами та громадськістю [3].

Місцева влада для виконання завдань поставлених цілей змушена постійно залучати ресурси недержавного сектору: підприємницьких структур, громадських організацій, населення, а тому є зацікавленою у розвитку підприємництва як основи ресурсної бази регіонів.

Підприємництво виконує особливу функцію в економіці країни, сутність якої зводиться до оновлення економічної системи загалом, створення інноваційного середовища, і стає тією силою, що прискорює рух до ефективності, раціоналізації, бережливості та постійного оновлення економічних процесів.

Розвиток підприємництва на сьогодні створює широкі можливості більш повного використання знань, вмінь, навиків населення для підвищення його благоустрою та усунення дисбалансу попиту та пропозиції товарів та послуг. Переваги невеликих підприємств є у їхній гнучкості, здатності швидко реагувати на потреби ринку, швидко оновлювати продукцію. Малі та середні підприємства

утворюють особливий механізм саморегулювання економіки. Вони здатні збільшувати зайнятість, створюючи додаткові місця.

У 2008 р. малі підприємства виробили майже 16,1% від усієї реалізованої української продукції, у 2007 р. – 18,1%. У 2009 р. призупинилося відкриття нових малих підприємств та приватного підприємництва. У регіонах свою діяльність припинило на 10 – 25% більше підприємців, ніж у 2008 р. За оцінками експертів на кінець 2009 р. кількість малих підприємств становила приблизно 2,6 млн.

Відтік з малого бізнесу зумовлений кількома факторами. Зокрема, частина підприємств, які де-факто не працювали (підприємці лише сплачували єдиний податок), були ліквідованими офіційно. Друга частина – це ті, хто не зміг подолати зниження попиту, здорожчення імпортного товару, виконання кредитних зобов'язань, а тому припинили свою діяльність. Основними прорахунками менеджменту таких підприємств були відсутність планування діяльності та розвитку.

До кризи 57% малих підприємств працювало у семи регіонах, при цьому 20% припадало на Київ. Тепер є відчутною міграція малого та середнього бізнесу з великих міст у провінцію. Це пояснюється нижчими орендними ставками, менш жорсткою конкуренцією, ненасиченістю окремих ринків [4].

Нерозвиненість сектора фінансових послуг, низький рівень розвитку господарської інфраструктури (зокрема, засобів комунікації тощо), а також низький споживчий попит становлять значний бар'єр для розвитку малих підприємств. Великою проблемою є залучення фінансування, оскільки такі підприємства звичайно мають недостатньо власного капіталу, неспроможні випускати облігації і мають труднощі із забезпеченням застави для банківських кредитів. І хоча така ситуація характерна для малого та середнього підприємництва всіх країн, становище в Україні є особливо гострим, тому що ринки капіталів загалом недостатньо розвинуті, а спеціальна політика мікрофінансування потребує удосконалення.

Водночас існують також проблеми із економічним середовищем, у якому працює підприємництво в Україні, а саме з “якістю управління”. До неї належать, наприклад, гарантування безпеки прав власності, формальна система забезпечення виконання договорів, рівень корупції, наявність неконкурентної практики і поведінки, адміністративні та законодавчі бар'єри у господарській діяльності, величина податкового тягаря, а також прозорість, однозначність і стабільність регулятивних актів. Серед перелічених проблем першочерговою є проблема оподаткування. Нестабільність податкового законодавства і велика кількість податків становлять значніший тягар, ніж сам рівень податкових ставок.

Також малий і середній бізнес не має широкого доступу до банківського фінансування через високі вимоги банків до кредитування. Відсутність майнової застави, кредитної історії, гарантій, яких вимагають банки, розміри існуючих кредитних відсоткових ставок – це ті головні бар'єри, які перешкоджають отриманню фінансових ресурсів, насамперед підприємцям-початківцям. Одним із першочергових завдань є спрощення доступу суб'єктів малого та середнього підприємництва до фінансових ресурсів.

Зокрема, державна підтримка підприємництва може передбачати забезпечення доступу суб'єктів малого та середнього підприємництва до недорогих бюджетних фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних проєктів за пріоритетними напрямками, передбаченими Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р.

У Програмі економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. (далі – Програма) визначено основну проблему: потенціал підприємництва не може реалізуватися повною мірою в Україні через незадовільний бізнес-клімат. За результатами міжнародних досліджень Всесвітнього банку “Ведення бізнесу – 2010” і “Рейтинг глобальної конкурентоспроможності” Всесвітнього економічного форуму за простотою ведення бізнесу Україна посідає 142 місце зі 183 країн світу, а за показником ефективності податкової системи країна знаходиться в самому кінці списку – на 181-му місці [5].

Метою реформи проголошено поліпшення бізнес-клімату й створення сприятливих умов для надходження інвестицій і забезпечення прискореного економічного зростання у сфері підприємництва та регуляторної політики.

Ця реформа передбачає спрощення процедур одержання дозвільних документів, скорочення кількості видів діяльності й робіт, що вимагають одержання дозволів, максимального делегування повноважень з видачі документів дозвільного змісту з центрального й обласного рівнів на місцевий рівень. Щодо започаткування бізнесу та виходу з нього також передбачено спрощення цих процедур, що є позитивним чинником, оскільки частина підприємницьких структур все ще залишаються віртуальними. Також передбачається скоротити строки процедури банкрутства, забезпечити паритетність захисту інтересів боржників і кредиторів, запровадити дієвий механізм відновлення платоспроможності боржника та запобігання майновим маніпуляціям.

У сфері залучення інвестицій і розвитку підприємництва серед основних завдань визначено:

- розширення й підтримку діяльності мережі бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних центрів, технопарків та інших об'єктів інфраструктури підтримки підприємництва;

- створення на окремих територіях спеціальних режимів залучення інвестицій: створення на місцях “єдиного інвестиційного вікна”, стимулювання створення територій компактного розміщення бізнесу – кластерів з розвинутою інфраструктурою й заздалегідь підготовленими пакетами дозволів для початку діяльності [6].

Вирішення цих завдань покращить економічне становище середнього підприємництва, яке в післякризовий період шукає альтернативні перспективи діяльності та розвитку. З метою підтримки підприємництва влада може зменшити бюрократичне та регуляторне навантаження на нього. Держава повинна створювати можливості для розвитку малого та середнього бізнесу, сприяти формуванню механізмів щодо ефективного використання накопичених ними коштів у інноваційно-інвестиційних процесах [7]. Так, у Програмі передбачено запровадити податкові канікули для малого бізнесу до кінця 2012 р. Звичайно, цей крок значно покращить фінансові позиції підприємництва, підвищить ефективність його діяльності. Водночас задекларовано скорочення сфери застосування спрощеної системи оподаткування для суб'єктів малого підприємництва, що може негативно вплинути на їхню подальшу діяльність.

Зокрема, з метою забезпечення справедливості оподаткування передбачається скоротити податкові пільги через: перегляд критеріїв застосування спрощеної системи оподаткування, виключення зі спрощеної системи оподаткування тих видів діяльності, що є високорентабельними або доходи від яких є переважно пасивними, виключення з переліку обов'язкових платежів, що замінюються єдиним податком,

плати (податку) на землю, збору за спеціальне використання ресурсів і внесків до Пенсійного фонду України, подальше зменшення кількості малоефективних податків і зборів тощо [8].

Ці та інші заходи щодо малого підприємництва можуть призвести до ще більшої тінізації доходів. Влада повинна провадити виважену податкову політику щодо малого та середнього бізнесу, адже стабільно поповнювати бюджет здатний лише ефективно господарюючий виробник. Середній та малий бізнес має великий потенціал для створення нових робочих місць, наповнення товарних ринків, посилення інноваційних процесів, є основою формування середнього класу. Малий бізнес оперативніше освоює новітні технології виробництва, є стимулятором упровадження науково-технічного прогресу, з'являються досвідчені управлінці [9].

Ще одним ключовим інструментом впливу на вирішення проблем регіонів є місцеві бюджети та міжбюджетні відносини.

Важливим питанням регіональної економічної політики у країнах із трансфертним фінансуванням територій є підвищення ефективності бюджетного перерозподілу, а також зниження фінансової залежності місцевих органів влади від "центру", посилення їх податкової автономії.

На сьогодні основними проблемами у сфері міжбюджетних відносин є: низька якість послуг, що надаються на місцях; видатки більшості сільських бюджетів на виплату заробітної плати й нарахування на неї становлять понад 90%; зношеність інфраструктури. Комунальна інфраструктура зношена більше ніж на 60%. За розрахунками Всесвітнього Банку протягом наступних 10 років місцева інфраструктура вимагатиме інвестицій на 29 млрд дол. США [10].

У Програмі проаналізовано причини існування цих проблем. Зокрема, це:

- низька фінансова незалежність. Саме брак ресурсів на делеговані повноваження знижує відповідальність місцевої влади за якість надаваних послуг;
- обмеженість у доступі до запозичень, що унеможливорює для більшості місцевих бюджетів використання запозичень для інвестицій на місцях;
- брак контролю за витратою коштів на місцях. На місцевому рівні де-факто відсутній зовнішній аудит, а внутрішній проводиться з недостатньою комплексністю й системністю.

Для вирішення цих проблем пропонується вирішення таких завдань:

- підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
- підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів;
- упорядкування відносин місцевих бюджетів із центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів);
- збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів.

Для реалізації цих завдань необхідно внести відповідні зміни у Бюджетний кодекс та інші законодавчі акти, прийняти Податковий кодекс тощо. Основною проблемою є те, що задекларовані кроки реформування вимагають системного аналізу, наукового обґрунтування та якісних проектних розробок для того, щоб уникнути чергових помилок при прийнятті відповідних рішень та їх реалізації. Необхідно перейти від практики приймати недопрацьовані законопроекти, а потім вносити зміни. Це створює непорозуміння як у владі, так і в економіці.

Дієва бюджетна політика на рівні регіону – це ефективна регіональна податкова політика.

Регіональні органи місцевого самоврядування України на сьогодні не наділені правом надання податкових пільг, правом повного звільнення від оподаткування тих підприємств, які на відчувають фінансові труднощі, але виготовляють конкурентоспроможну продукцію, а також правом надання пільгових модифікацій малому та середньому бізнесу.

Не виправдовує себе і повинна бути змінена існуюча на сьогодні система місцевих податків і зборів. Такий висновок обґрунтовується як питомою вагою таких податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, обмеженим переліком об'єктів оподаткування, неприйнятністю більшої частини з переліку місцевих податків і зборів для всіх територіальних громад.

До шляхів підвищення ефективності фінансової політики регіональних органів влади і місцевого самоврядування належить надання обласним радам повноважень податкового регулювання економічного розвитку території, що сприятиме реалізації принципу фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні.

Основними шляхами підвищення ефективності бюджетного регулювання на рівні регіону на сьогодні і на перспективу є:

- відхід від “вузького” трактування принципу самостійності бюджетів, установлення власних доходів обласних бюджетів;

- програмно-цільовий підхід до планування видатків обласного бюджету, визначення пріоритетів розвитку кожної галузі, що утримується з обласного бюджету.

У Програмі присутні наукові ідеї розробки вітчизняних вчених останніх років щодо підвищення доходів місцевих бюджетів та ефективності витрат коштів на місцях. Зокрема, це:

- перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами, а саме передання на місцевий рівень таких додаткових доходів, як плата за ліцензії й сертифікати, державну реєстрацію, плата за використання природних ресурсів;

- збільшення доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів, шляхом включення до їх списку: плати за землю в повному обсязі, адміністративних штрафів, плати за торговий патент на проведення деяких видів підприємницької діяльності;

- впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні (інвентаризація державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів, і приведення їх у відповідність до наявних ресурсів);

- віднесення до делегованих видатків місцевих бюджетів видатків, розподіл яких не надає можливості фінансувати повноваження у потрібному обсязі;

- впровадження середньострокового планування (закріплення в законодавстві норм, що визначають процедуру середньострокового планування, запровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу);

- спрощення доступу місцевих бюджетів до кредитних ресурсів (удосконалення законодавчої бази, що регулює питання залучення коштів місцевими органами влади);

- зарахування до місцевого бюджету розвитку частини податку на прибуток підприємств (крім комунальних та державних підприємств) і частини податку з доходів фізичних осіб;

– збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом реформування місцевих податків і зборів (скасування податків із низьким потенціалом, зміна правил адміністрування), запровадження податку на майно [11].

Важливо, щоб ці задекларовані заходи були впровадженими у практику. Необхідно розширювати автономію та самостійність місцевих бюджетів, а збільшення їхньої дохідної частини стане головним у мотивації щодо підвищення ефективності розвитку регіонів.

На сучасному етапі в Україні впроваджується місцевий податок на нерухомість. Як свідчить світовий досвід, цей податок найбільш розповсюджений. Так, із 29 країн Європи (за даними Європейського комітету з місцевої та регіональної влади) у 23 є місцевий податок на нерухомість, і лише у 7 із них ставка цього податку визначається органами місцевої влади, а не державою [12].

Податок на нерухомість має переваги порівняно з іншими податками. Він має стабільну і передбачувану податкову базу, є активним інструментом місцевої фіскальної політики. Прихильники цієї ідеї вважають, що податок на нерухоме майно має значний потенціал, а тому стане основним гарантованим джерелом надходжень.

Водночас податок на нерухомість має і недоліки. Опоненти стверджують, що запровадження цього податку може призвести до пригнічення економічної діяльності. Такий податок важко і дорого адмініструвати. В Україні більшість населення виступає проти введення податку на нерухомість (чи майно) насамперед тому, що це “фінансово відчутний” податок.

Світовий досвід засвідчує, що політична вартість використання податку на нерухомість є дуже високою, а також постійно виникають дві проблеми. По-перше, важко підвищувати такі податки та утримувати їхню базу на сучасному рівні. По-друге, від цих податків не можна очікувати достатньо еластичного фінансування таких статей, як охорона здоров'я та освіта. Однак уніфікований податок на нерухомість із низькою ставкою відіграє важливу роль у фінансуванні органів місцевого самоврядування [13].

У питанні встановлення місцевих податків майже всюди діє принцип: органи самоврядування користуються правом податкової ініціативи в межах, встановлених національним законодавством. Хоча наявність власних джерел фінансових надходжень у місцевого самоврядування закріплено не тільки в чинному законодавстві, але в деяких країнах – і в конституціях. У більшості розвинутих країн податковою ініціативою в межах своїх конституційних повноважень володіють органи державної влади суб'єктів федерації. Зазвичай національне законодавство регламентує, які місцеві податки можуть стягуватися, як їх розраховувати і стягувати, залишаючи на розсуд місцевої влади лише визначення ставок податків. Проте чимало органів місцевої влади обмежені у виборі ставок податку, навіть якщо вони самостійно здійснюють розрахунки і стягнення місцевих податків. Існує тенденція з боку центрального уряду щодо встановлення обмежень на вибір ставок місцевих податків, а також визначення переліку пільг.

На сьогодні уряд ставить перед собою завдання реформувати податкову систему для зниження фіскального навантаження на економіку, підвищення конкурентноздатності, покращення умов здійснення підприємницької діяльності, залучення нових інвестицій, адаптації українського законодавства відповідно до вимог міжнародних стандартів.

Для забезпечення ефективної податкової політики на рівні регіону необхідно:

- здійснити міжвидовий перерозподіл податків, зборів і обов'язкових платежів між загальнодержавними та місцевими не за ознакою обсягу надходжень до бюджету від їх запровадження, а залежно від об'єкту оподаткування;

- установити закріплення місцевих податків і зборів за відповідними місцевими бюджетами, максимально обмеживши справляння таких податків до кількох бюджетів;

- визнати обласні органи влади та самоврядування суб'єктами регіональної податкової політики, надавши їм право використовувати інструменти податкового регулювання;

- балансування доходів і видатків місцевих бюджетів здійснювати з урахуванням наданих пільг з обов'язкових місцевих податків і зборів.

Реформування податкової системи повинне передбачати створення гнучких інструментів оподаткування, за допомогою яких можна ефективно та адекватно реагувати на відповідну економічну ситуацію, оптимально реалізовувати фіскальну та регулюючі функції податків.

Комплексне використання інструментів державного впливу на економічний розвиток регіонів дасть змогу розвинути внутрішній потенціал територій, мобілізувати власні ресурси, вдосконалити інфраструктуру, підвищити роль територіальних громад щодо вирішення завдань регіонального розвитку.

Висновки

Основним завданням для України є необхідність розробки та впровадження жорсткої економічної політики, ефективність якої залежить від правильного вибору напрямків та засобів державного регулювання.

Серед форм державного регулювання темпів і пропорцій розвитку регіонів доцільно активніше використовувати такі економічні важелі, як цільові державні інвестиції, створення фондів розвитку регіонів, відповідна податкова та кредитна політика, бюджетне регулювання, спрямоване на оптимальний перерозподіл між державним та місцевими бюджетами.

Незважаючи на регіональні особливості та відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, держава повинна забезпечувати міжрегіональну єдність відтворювальних макроекономічних процесів, а також створити економічні інтереси в активній соціально-економічній діяльності регіонів, намагаючись забезпечити стратегічну мету розвитку, структурного і якісного оновлення господарства.

Для впровадження такої моделі міжрегіонального розвитку необхідно поєднати розвиток інтеграційних процесів між регіонами України (зв'язки по горизонталі) внаслідок поглиблення і розвитку спеціалізації, кооперування регіонів та кроків з упорядкування, систематизації та поглиблення вертикальних зв'язків держави та регіонів на основі вдосконалення інвестиційної, науково-технічної, бюджетної, податкової, фінансової та зовнішньоекономічної політики.

Одним із найважливіших напрямів розробки та реалізації регіональної економічної політики є визначення перспектив розвитку кожного регіону, його цільової функції із загальнодержавних позицій.

Орієнтація на більшу бюджетну самостійність регіонів для вирішення внутрішніх проблем територій вимагає створення ефективних бюджетно-податкових інструментів. Державна підтримка регіонам повинна здійснюватися на основі оптимального поєднання національних та регіональних інтересів.

Реалізація реформ у сферах підприємництва, міжбюджетних відносин, податкової системи становить нові завдання щодо підвищення ефективності застосування різноманітних інструментів регіонального розвитку та державного впливу у цій сфері.

Література

1. Безверхнюк Т. М. “Ресурсна залежність” регіональної влади: аналіз причин виникнення проблеми / Т. М. Безверхнюк // Економіка та держава [Текст]. — 2007. — № 12. — С. 60—62.
2. Державна Програма економічного та соціального розвитку України на 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://gska2/rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37456.
3. Панова В. Поєднання загальноєвропейського, національного і регіонального в політиці регіонального розвитку держав-членів ЄС. Досвід для України / В. Панова // Схід [Електронний ресурс]. — № 1 (92). — Режим доступу : <http://www.experts.in.ua/baza/analytic/index/php/>.
4. Раппопорт В. Програма уряду 2010. Обіцянки замість реформ [Електронний ресурс] / В. Раппопорт. — Режим доступу : <http://liberal.in.ua/node/414>.
5. Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
6. Там само.
7. Кондрашов О. М. Реформування регіональної економічної політики: завдання та напрями підвищення її дієвості / О. М. Кондрашов // Економіка та держава [Текст]. — 2007. — № 7. — С. 74—76.
8. Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. ...
9. Села, селища, малі міста: стан та перспективи розвитку : матер. кругл. столу “Соціально-економічне становище сіл, селищ, міст: проблеми та перспективи” // Аспекти самоврядування [Текст]. — 2003. — № 4(20). — С. 2—9.
10. Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. ...
11. Там само.
12. Налоговые системы зарубежных стран [Текст]. — М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 2000. — С. 21, 22; 46, 47.
13. Гушта О. В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування / О. В. Гушта // Фінанси України [Текст]. — 2000. — № 2. — С. 69—73.
14. Там само.

К. Blishchuk

TOOLS OF STATE INFLUENCE ON REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

The tools of state influence on regional development are analyzed, the reasons of low efficiency of their implementation are researched and the elimination ways of the negative factors for enhancing the effectiveness of regional economic policy are grounded.

Key words: region, regional economic development, tools of state influence, budgetary policy, tax regulation, entrepreneurship, local budgets.

УДК 338.23:342.76

Т. Маляренко

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: ПІДХІД ІЗ ПОЗИЦІЙ ПРАВ ЛЮДИНИ

Проаналізовано зв'язки між економічною стабільністю країни і соціальним конфліктом, спричиненим економічною небезпекою індивідуума. Доведено, що економічна нестабільність призводить до ескалації соціального конфлікту через два ключових механізми: більш глибоке соціальне виключення і порушення соціальних, економічних і культурних прав людини. Пояснено на прикладі однієї з соціально виключених і дискримінованих груп (ВІЛ-позитивні) механізми радикалізації соціальних конфліктів. Запропоновано концепцію економічної безпеки України, яка базується на правах людини.

Ключові слова: дискримінація, економічна безпека держави, права людини, соціальний конфлікт.

Протягом останніх десятиріч традиційний підхід до формування безпеки держави, сфокусований на національних інтересах, політичному суверенітеті й територіальній цілісності, зазнає суттєвих трансформацій, що передусім пов'язано із радикальними змінами у системі загроз і методів руйнівного впливу.

Концепція економічної безпеки розробляється на тлі актуалізації загроз безпеці держави, пов'язаних з економікою.

Важливіші проблеми функціонування економіки України як основи її національної безпеки відображені у Стратегічній програмі Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) “Цілі тисячоріччя”, Стратегії національної безпеки України, урядовій програмі “Про засади внутрішньої та зовнішньої політики”. Міністерством економіки України розроблена і затверджена “Методика розрахунку рівня економічної безпеки України”. Але, незважаючи на широкий науковий інтерес до проблематики економічних аспектів безпеки держави і значну кількість досліджень у цей галузі, практична значущість пропозицій буде залишатись незначною, доки економічна безпека і національна безпека є двома окремо функціонуючими сферами державного управління.

Актуальність дослідження полягає у необхідності пошуку шляхів інтеграції концепцій економічної безпеки і національної безпеки України як на етапі формування стратегії держави, так і на етапах її реалізації, у важливості розробки концепції економічної безпеки держави, яка, з одного боку, була б спрямована на упередження руйнівного розвитку загроз національній безпеці, а з іншого – базувалась на захисті прав людини та фундаментальних свобод.

Зв'язок між економікою і безпекою держави був важливим предметом досліджень як для меркантилістів, та і для прибічників ліберальної теорії, зокрема А. Сміта і Д. Рікардо. Дж. Кейнс і Фрідріх Ліст заклали підґрунття підходів, які зараз є основою концепції економічної безпеки провідних міжнародних гравців.

Економічна безпека як складова або самостійна концепція увійшла до лексики політиків у 80-ті рр. ХХ ст. передусім для обґрунтування нової глобальної стратегії США, спрямованої на захоплення світових ринків. У своїй доповіді конгресу Президент США

Б. Клінтон називав Америку “гігантською корпорацією, яка має інтереси в усьому світі й змагається за глобальне лідерство з іншими країнами” [1].

Сучасні дослідження економічної безпеки держави здійснюються у межах декількох академічних підходів:

1. Військово-політичних теорій безпеки, в яких військовий потенціал країни пов’язується з ресурсною базою та ефективністю функціонування економіки.

2. Теорій геоeкономіки, в яких економічна безпека розуміється як конкурентоспроможність економіки країни і захищеність її економічних інтересів.

3. Теорій, які становлять мейнстрим економічних наук (передусім у межах неокласичної економічної теорії).

4. Політичної економії соціальних конфліктів.

В Україні проблеми економічної безпеки держави досліджують О. Власюк, В. Геєць, Б. Губський, Я. Жаліло, В. Мунтіян, О. Новікова та інші. Практично в усіх роботах українських вчених економічна безпека держави розглядається окремо від національної безпеки, майже паралельно їй; загрози, норми, інститути національної безпеки та економічної безпеки держави є роз’єднаними.

Введення до наукового обігу поняття економічної безпеки держави повинно супроводжуватись обґрунтуванням взаємовідносин між концепцією економічної безпеки і національною безпекою, а також розробкою механізмів, які пояснюють, як загрози економічній безпеці держави формують загрози національній безпеці.

Мета статті – на основі аналізу зв’язків між економічною небезпекою індивідуума і соціальними конфліктами виявити ключові механізми ескалації соціальних конфліктів та запропонувати новий підхід до визначення економічної безпеки держави.

Із позицій норм міжнародного права безпека держави (національна безпека) порушується у випадку загрози насильницької втрати територіальної цілісності, загрози політичному суверенітету країни.

Хартія ООН, розділи 2(4), 7, зокрема ст. 39 – 51, містять ідентифікацію загроз безпеці держави, припустимі механізми захисту безпеки як з боку держави, так і з боку міжнародної спільноти. Загроза розуміється як декларація наміру нанесення шкоди або здійснення покарання, і, як правило, є результатом наслідування певному курсу дій. Загроза завжди сприймається як реальна, асоційована з певною людиною або державою [2].

Більшість факторів, які визначені як загрози безпеці держави в економічній сфері (або як загрози економічній безпеці) у наукових публікаціях українських вчених або в урядових програмах, не можуть бути кваліфіковані як загрози безпеці держави. Усім дослідженням економічної безпеки, які здійснюються у вузьких дисциплінарних кордонах без залучення знань із інших галузей, таких як право, соціологія, політологія, міжнародні відносини, бракує неупередженості, чіткості визначення понять, і, особливо, обґрунтування механізмів, які пов’язують негативні тенденції в економічній сфері з виникненням конфліктів і порушенням національної безпеки. Будь-який підхід до визначення економічної безпеки держави повинен містити чіткий механізм, який демонструє, як негативні тенденції в економічній сфері трансформуються у загрози безпеці держави.

Необхідно підкреслити, що стан економічної безпеки держави у конкретний період часу, як і будь-якої безпеки, є відносним, а не абсолютним: дві країни, два уряди однієї країни, два громадянина мають різні уявлення про те, який стан вважати безпечним. На оцінку понад з існуванням об’єктивних загроз впливають

суб'єктивні фактори: очікування змін у власному статусі, сприйняття середовища та моральні цінності. Тому перш, ніж запропонувати систему індикаторів, які можуть слугувати критеріями оцінки економічної безпеки держави, необхідно обґрунтувати об'єктивну дефініцію стану економічної безпеки, яка б не провокувала політичні спекуляції навколо себе, та описати дві ідеальних моделі, такі як (1) стан абсолютної економічної безпеки і (2) стан абсолютної економічної небезпеки.

Ми пропонуємо вважати станом *абсолютної економічної небезпеки* держави таку модель економічного розвитку та організації суспільства, яка у короткотерміновій перспективі неминуче призведе (або вже призвела) до масштабного соціального конфлікту у відкритій формі із застосуванням насилля. Масштабний соціальний конфлікт у відкритій формі – громадянська війна за класифікацією, запропонованою *Correlates of War*, прийнятою провідними міжнародними організаціями, зокрема ООН (1 000 загиблих з обох сторін протягом року) [3].

Стан абсолютної економічної безпеки держави – це така модель економіки та організації суспільства, яка унеможливорює насильницькі форми соціальних конфліктів; у короткотерміновій і довготерміновій перспективі забезпечує умови для внутрішнього миру, стабільності, сприяє підтримці мінімального рівня соціальної напруженості всередині суспільства.

Об'єктивним критерієм того, чи порушена безпека держави, є наявність насильницьких форм соціальних конфліктів на її території.

Комплексне дослідження причин соціальних конфліктів, здійснене фахівцями Світового Банку, дозволило назвати основні причини виникнення соціальних конфліктів та описати механізми ескалації насилля. Загалом всі механізми можуть бути розподілені на дві групи: “механізми жадібності” (конкуренція еліт за владу і право власності на ресурси) та “механізми образи” (колективне невдоволення, викликане поглибленням соціально-економічної нерівності, соціальним виключенням, порушенням прав людини). У кожному випадку економічні фактори відіграють провідну роль [4].

Проілюструємо механізм виникнення соціальних конфліктів і радикалізації насилля на прикладі соціально-виключеної групи, якою, за оцінками правозахисних організацій, в Україні є ВІЛ-позитивні.

За класифікацією Об'єднаної програми ООН по ВІЛ/СНІДу (далі – ЮНЕДС), епідемія ВІЛ-інфекції в Україні є епідемією у концентрованій стадії. За оцінками ООН, понад 4% дорослого населення України є ВІЛ-інфікованими. Згідно з статистикою, станом на 01 квітня 2010 р. ВІЛ-інфікованими є 344 особи на кожні 100000 населення. Найвищі рівні поширеності інфекції спостерігаються в урбанізованих і промислово розвинутих областях: у Дніпропетровській області – 356,5 осіб на кожні 100000 населення, в Одеській – 347,5 осіб, у Донецькій – 319,4 осіб, у м. Севастополь – 259,2 осіб, АР Крим – 221,3 осіб [5, 6].

Згідно з дослідженнями ООН та Української Гельсінської правозахисної групи, дискримінаційне ставлення до людей, що живуть з ВІЛ (далі – ЛЖВ) проявляється в утворенні перешкод у доступі представників цієї групи до послуг з охорони здоров'я, до трудової діяльності, освіти, що, з точки зору правозахисників, пояснюється з одного боку, хибними уявленнями населення про високу загрозу передання інфекції, ірраціональним страхом перед хворобою, а з іншого – політичною та економічною кризою, правовим нігілізмом та низьким рівнем загальної культури та моралі у суспільстві [7].

Механізм впливу поширення ВІЛ-інфекції на ескалацію насилля у суспільстві полягає в залученні інструментів соціального виключення, ізоляції цієї групи від

економічного життя країни, розриві соціальних зв'язків, що сприяє соціальному дистанціюванню, формуванню особливої моралі і ворожості у сприйнятті оточення, радикалізації насилля стосовно “нормальних” членів суспільства.

Хоча українське законодавство гарантує рівний доступ всіх громадян України до необхідних послуг в усіх сферах суспільного життя, але інфіковані люди часто потрапляють у ситуації незахищеності, тому що закони не завжди виконуються у повному обсязі.

Звіт з виконання прав людини в Україні, підготований Human Rights Watch, свідчить, що громадяни, які проживають із ВІЛ/СНІД, і які становлять 440 тис. за оцінками міжнародних організацій, стикаються з поширеною дискримінацією на робочих місцях, втратою робочого місця, дискримінацією та образами з боку чиновників, суддів, соціальною ізоляцією з боку суспільства [8].

Окрім вищезгаданого, існують і більш загальні проблеми соціального виключення, а саме руйнування та послаблення соціальних зв'язків, що порушує соціальну інтегрованість та підвищує соціальну напругу у суспільстві.

Парадигма Джайпура – це економетрична модель, яка ілюструє взаємозалежність між особливостями поширення інфекції з одного боку, і соціально-економічними показниками розвитку держави – з іншого. Відповідно до парадигми Джайпура, ступінь вразливості країн до поширення ВІЛ-інфекції визначається двома факторами: економічним добробутом та рівнем соціального порозуміння. Нерівність у прибутках є іншим важливим фактором. Соціально-економічна нерівність є прямо пов'язаною з рівнем соціального виключення населення [9].

Соціальне включення/виключення стосується ступеня контролю та єднання всередині суспільства за допомогою релігійного, морального або політичного лідерства. Соціальне включення пов'язано із відсутністю соціальних конфліктів у відкритих або латентних формах.

Механізми, які пов'язують поширення захворюваності на ВІЛ/СНІД і мотивацію вражених груп до участі у соціальних конфліктах, є такими:

1. Обмеження доступу хворих до лікувальної інфраструктури, медикаментів, відмова лікарів обслуговувати хворих на СНІД сприяє, з одного боку, поширенню інфекції, а з іншого боку, формує особливе сприйняття ризику та провокує агресивну поведінку вражених індивідумів і груп. В Україні, де заробітна плата лікарів є надзвичайно низькою, а засоби особистої гігієни – недостатніми, нерідкими є випадки відмови лікарів від обслуговування ЛЖВ. Часто лікарі залишають заклади, які обслуговують ці групи населення.

2. Висока динаміка правопорушень і низька правова культура, поширення споживання наркотиків, особливо серед молоді, яка проживає на депресивних територіях, у комбінації із слабкими державними інститутами, корупцією, включенням правоохоронців до кримінальних мереж, низькими витратами на соціальну допомогу, освіту, просвітницькі кампанії, сприяє поширенню інфекції.

3. Нестабільність, соціальні конфлікти і громадянські війни у сусідніх країнах впливають на поглиблення соціальних проблем через потоки мігрантів, біженців, проникнення мереж організованої злочинності, передусім пов'язаних із розповсюдженням наркотиків та зброї. Збройні конфлікти на Кавказі у 90-х рр. ХХ ст. призвели до зростання рівня заражуваності на ВІЛ/СНІД у прикордонних регіонах України. Наприклад, за оцінками Донецького обласного центру СНІДу, пік заражуваності припадав на 90-ті рр., особливо на 1998 р., адже 90-ті рр. були

періодом найвищої нестабільності, прозорості кордонів, нелегальної міграції, кримінальних війн.

Загалом протестна поведінка заражених на ВІЛ/СНІД є результатом психологічного стресу, якого вони зазнають, стикаючись із політикою відторгнення з боку суспільства. Протестна поведінка є маніфестацією соціальної маргіналізації як реакції на соціальне виключення цієї групи населення.

Наступна теоретична модель узагальнює фактори, які впливають на поширення ВІЛ-інфекції серед населення країни, та механізми, які пов'язують розповсюдження ВІЛ-інфекції з соціальним виключенням і соціальними конфліктами (рис.1).



Рис. 1. Фактори, які впливають на поширення інфекції. Механізми впливу поширення інфекції на соціальний конфлікт

Як можна побачити зі схематичного зображення моделі, фактори на різних рівнях взаємодіють так, що зміни на макрорівні впливають на мікрооточення індивідумів. Індивідууми своєю чергою, формують свою поведінку та приймають рішення щодо участі в конфлікті. Соціальне виключення, поляризація, визначення “своїх” та “чужих” є ключовими факторами, які впливають на мобілізацію протестних груп до участі у конфлікті.

І, навпаки, соціальне включення та високий рівень толерантності суспільства є факторами, які допомагають подолати як поширення хвороби, так і є запобіжними заходами ескалації насилля.

Дослідження дало змогу зробити такі висновки:

1. Запровадження соціального конфлікту в якості основного індикатора порушення економічної безпеки держави дозволяє обґрунтувати критерії небезпеки, пов'язані з радикалізацією насилля, і запровадити систему моніторингу та оцінки стану економічної безпеки, в якій економічні передумови конфліктів ув'язуються з динамікою конфлікту.

2. У сучасний період має місце декілька різновидів соціальних конфліктів, які порушують безпеку держави через вплив механізмів, специфічних для кожного типу конфлікту. У кожному з цих механізмів економічні фактори відіграють ключову роль.

3. Соціальні конфлікти, спричинені соціальним виключенням, дискримінацією, поглибленням соціально-економічної нерівності, є більш вірогідними для країн, що розвиваються, включаючи Україну. Передусім, учасниками конфліктів стають представники дискримінованих і соціально-виключених груп, тому державна політика економічної безпеки повинна бути спрямована насамперед на ці групи. На прикладі ЛЖВ проаналізовані механізми зв'язку між поширенням епідемії та мотивацією людей до участі у соціальних конфліктах. Доведено, що радикалізація насилля пов'язана із соціальним виключенням, дискримінацією, відторгненням з боку суспільства.

5. Політика ізоляції, яку держава закріплює інституціонально, разом із відторгненням із боку суспільства, формують почуття індивідуальної образи, яка, за умов наявності інтеграційного фактора, є мотивом підтримки групового інтересу у конфлікті. Спочатку спрямована проти певних осіб, які є джерелом образи, протестна поведінка все більш оформлюється у стратегію боротьби з державою, яка легітимізує дискримінацію і несправедливість. Соціальне виключення “нових знедолених” груп – ЛЖВ, біженців, представників етнічних меншин – є наріжним каменем архітектури ворожнечі, яка руйнує зсередини навіть заможні та економічно розвинуті країни.

Література

1. Encyclopedia of war and American society [Text] / [Peter Karsten]. — Pittsburgh : SAGE Publications Inc., 2006. — 1392 p.
2. Charter of the United Nations [Text]. — N.-Y. : United Nations, Department of public information, 2008. — 80 p.
3. Correlates of war: war dataset [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.correlatesofwar.org>.
4. Collier Paul. Beyond greed and grievance: feasibility and civil war / Paul Collier // Journal of peace research [Text]. — 2008. — № 45. — P. 461—478.

5. Оперативна інформація про офіційно зареєстрованих ВІЛ-інфікованих громадян України станом на квітень 2010 р. [Електронний ресурс] / Комітет з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу. — Режим доступу : <http://stop-aids.gov.ua>.

6. World development indicators – 2009 [Electronic resource] / World Bank. — Access mode : <http://data.worldbank.org/indicators>.

7. Права людини в Україні – 2008 [Текст] : доп. правозах. організац. / [за ред. Є. Захарова, В. Яворського]. — Х. : Права людини, 2009. — 304 с.

8. Ukraine: rhetoric and risk (human rights abuses impeding Ukraine's flight against HIV/AIDS) [Electronic resource] / Human rights watch, 2010. — Access mode : www.hrw.org.

9. Benz Sophia. The killing of the fittest: a quantitative analysis of HIV/AIDS and conflict [Text] / Sophia Benz. — Saarbrucken : VDM Verlag, 2008. — 144 p.

T. Maliarenko

THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE: HUMAN RIGHTS BASED APPROACH

The links between the economic stability of the state and social conflict caused by individual economic insecurity are analyzed. It is proved that economic instability leads to escalation of social conflict through two key mechanisms: more profound social exclusion and the violation of economic and social rights, both resulting from economic instability. Using the cases of socially excluded and discriminated groups in Ukraine (e.g., HIV-positives), the causes of radicalization, subsequently leading to both escalation of violence against "others" and mobilization to protest activity are explained. As a remedy, human rights based concept of economic security for Ukraine is suggested.

Key words: discrimination, economic security of the state, human rights, social conflict.

УДК 336.225(477)

М. Горобинський

РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Розкрито ефективність державного управління у податковій сфері через реформування податкових правовідносин із метою підтримання макроекономічної та макросоціальної рівноваги і використання державою податків для проведення економічної політики.

Ключові слова: податки, платники податків, податкова політика, державне регулювання податкових правовідносин, принципи податкової системи, податкові органи.

Розвиток податкових правовідносин в Україні в сучасний період відбувається дуже динамічно та суперечливо. Це зумовлюється багатьма чинниками: складним і суперечливим розвитком економічних та політичних відносин, недосконалим законодавством, що їх регулює, низкою соціальних процесів, що відбуваються нині в Україні та іншими факторами.

Серед вітчизняних авторів, які здійснюють дослідження актуальних проблем податкових правовідносин, доцільно відзначити: В. Андрушенка, В. Вишневського, Л. Воронову, Т. Єфімемко, Ю. Іванова, І. Крисоватого, М. Кучерявенка, І. Луніну, І. Лютого, П. Мельника, А. Соколовську, Л. Тарангул, В. Тропіну, Л. Шаблисту, С. Юрія та інших.

Мета статті полягає у дослідженні податкових правовідносин, що виникають, змінюються, припиняються та реалізуються на підставі цілого комплексу різних за змістом взаємозалежних юридичних явищ, взаємодія яких припускає їх повноцінний розвиток.

Податкові правовідносини – це суспільно-економічні відносини, врегульовані правовими нормами. Окрім того, як справедливо вважає М. Кучерявенко, правовідносини пов'язані не тільки з певними економічними відносинами. Податкові правовідносини досить прозоро визначають свій економічний зміст, форми економічних механізмів податків і зборів, які регулюються правом. Але правовідносини опосередковують і інші види суспільних відносин. Навряд чи можна без податкових правовідносин уявити функціонування дієвих соціальних механізмів, соціальні відносини, оскільки через оподаткування здійснюється як перерозподіл доходів між різними верствами населення, так і формування фондів для фінансування соціальних програм. Політичні відносини так само неможливо уявити без певних акцентів у фінансовій сфері, передусім у галузі оподаткування. Саме тому важливо враховувати і зворотний вплив податкових правовідносин на економічні, соціальні, політичні відносини [1].

Податкові правовідносини можуть змінюватися під впливом: а) нормативних актів, за яких норми права регулюють сферу податкових правовідносин; б) правосуб'єктних основ, що характеризують здатність особи до участі у правовідносинах (досягнення віку тощо); в) фактичних основ – власне основ виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин, що ґрунтуються на юридичних фактах [2].

Розвиток і зміст податкових правовідносин в Україні, їхній сучасний стан визначається правовим регулюванням податкової системи держави, конкретних податкових та інших обов'язкових платежів, з одного боку, та повноваженнями органів стягнення, зокрема податкових органів, наданих їм законом – з іншого.

Особливу роль у цьому відіграють принципи побудови податкової системи держави. Ст. 3 Закону України “Про систему оподаткування” від 25.06.1991 р. закріплено 12 принципів побудови та призначення системи оподаткування [3]. Необхідно зауважити, що не всі ці принципи реалізовані податковому законодавстві й істотною мірою є декларацією намірів держави. Також формулювання деяких принципів потребує уточнення і вдосконалення Декларативним поки що залишається принцип стимулювання науково-технічного прогресу, технологічного оновлення виробництва, виходу вітчизняного товаровиробника на світовий ринок високотехнологічної продукції.

Можна цілком погодитися з формулюванням принципу рівнозначності пропорційності щодо того, що справляння податків з юридичних осіб здійснюється в певному відсотку від отриманого прибутку та забезпечення сплати рівних податків і зборів (обов'язкових платежів) на рівні прибутки і пропорційно більших податків і зборів (обов'язкових платежів) – на більші доходи. Аналогічно мав би бути сформульований принцип соціальної справедливості. Цей принцип передбачає забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення шляхом запровадження економічно обґрунтованого неоподатковуваного мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі та надвисокі доходи.

Також не можна погодитися з формулюванням принципу стабільності, який передбачає забезпечення незмінності податків і зборів (обов'язкових платежів) і їхніх ставок, а також податкових пільг протягом бюджетного року. Те, що держава залишає за собою право щорічно переглядати перелік податків і зборів та розмір їхніх ставок, вже не є показником стабільності та надійності податкової системи. Цей термін має бути продовжений хоча б на три роки, а оптимальним видається п'ятирічний термін незмінних податків, який передбачався у законодавстві як гарантія для іноземних інвесторів.

Особливістю податкових правовідносин є те, що однією неодмінною стороною-учасником є держава в особі уповноважених органів. Як цілком слушно зазначає М. Кучерявенко, одна із особливостей податкових правовідносин полягає у виключному становищі держави, коли вона є і організатором цих відносин, і власником податкових надходжень. Уповноважені органи здійснюють від імені та під контролем державної влади дії щодо стягнення податків і зборів владного спрямування [4]. Звідси випливає ще одна особливість податкових правовідносин, яка полягає у тому, що сторони цих правовідносин ніколи не бувають рівними. Тому особливо важливою є чітка регламентація повноважень податкових органів.

Податкові органи утворюють систему закладів, що реалізують головну мету – забезпечення надходжень податків і зборів до бюджетів. Ця мета й визначає коло прав та обов'язків податкових органів, їхніх посадових осіб. Податкові органи є контролюючими органами, а також органами стягнення. Відповідно до п. 1.16 ст. 1 Закону України від 21.12.2000 р. “Про порядок погашення зобов'язань платників перед бюджетами та державними цільовими фондами” органи стягнення визначаються як державні органи, уповноважені здійснювати заходи із забезпечення погашення податкового боргу в межах компетенції, встановленої законами [5]. У

п. 2.3 ст. 2 цього закону визначено, що органами, уповноваженими здійснювати заходи з погашення податкового боргу, є виключно податкові органи, а також державні виконавці у межах їхньої компетенції.

Повноваження податкових органів як неодмінної сторони податкових правовідносин, що виступають від імені держави, реалізуючи її владну волю, з моменту їх появи в Україні розширювалися і зростали дуже швидко, при тому, що з'явилися вони в державі відносно недавно. За радянських часів податкових органів не було, оскільки в них не виникала потреба, тому що система управління фінансовою сферою держави була іншою й, власне, самих податків фактично не існувало. Існували обов'язкові платежі з назвою податків, які не мали головних характеристик податків, визначальною з яких є перехід права власності на частину коштів у вигляді податку від платника до держави. З податків за радянських часів у їхньому "чистому" вигляді існувало фактично тільки два: прибутковий податок з громадян і податок з малосімейних громадян, які були низькими, сплачувались із заробітної плати та об'єктивної зацікавленості для ухилення від цих податків у платників не було. Так само не було реальної зацікавленості в ухиленні від оподаткування також і в юридичних осіб, які всі належали до соціалістичної та кооперативно-колгоспної форм власності, як не було й реальної можливості це робити за радянської системи управління фінансовою сферою. З появою приватної власності в її "класичному" вигляді наприкінці 80-х рр. XX ст. ситуація змінилася докорінно і швидко. На сьогодні ухилення від оподаткування є реальною і складною проблемою, зумовленою об'єктивними причинами: кошти у вигляді податку є власністю платника, яку він безквівалентно зобов'язаний віддати державі, а система оподаткування в Україні є дуже недосконалою – крім надто великого податкового навантаження, її правове регулювання характеризується суперечливістю та нечіткістю формулювань багатьох нормативно-правових актів.

Закон "Про Державну податкову службу в Україні" після його прийняття в 1991 р. зазнав декілька редакцій і, крім цього, багато змін і доповнень [6]. Усі ці зміни були спрямовані на вдосконалення організації діяльності податкових органів, але, водночас, суттєво розширили коло їхніх повноважень. Прийняття в грудні 2000 р. Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників перед бюджетами і державними цільовими фондами" [7], крім надання, ще більших повноважень податковим органам стало черговим етапом збільшення вимог до платників податків та більш жорсткої регламентації виконання їхніх обов'язків. Також цим законом були введені нові санкції: адміністративний арешт активів податків і податкова застава.

Необхідно зазначити, що загальна тенденція щодо створення більш жорстких умов саме для платника податків і збільшення повноважень податкових органів зберігається і в проекті податкового кодексу України. Зокрема, особливо це стосується розділу II цього проекту "Загальні адміністративні положення". Багато положень, як вже зазначалось, суперечать іншим нормативним актам і порушують права громадян, які надані їм законом. Так, пунктом 24.14 ст. 24 розділу II проекту передбачається, що звернення платника податків до суду з позовом щодо визнання недійсним податкового повідомлення – рішення контролюючого органу не звільняє такого платника від обов'язку оплатити нараховане грошове зобов'язання й не зупиняє застосування права податкової застави та направлення податкових вимог. Це положення одразу надає перевагу податковому органу, враховуючи, що судом його рішення може бути визнане незаконним і взагалі порушує права платника щодо

захисту своїх справедливих вимог. Такі ж заперечення викликає положення щодо того, які податкові зобов'язання платника податків не підлягають оскарженню, визначені п. 24.1 ст. 24 II розділу проекту податкового кодексу, а також велика кількість інших положень, які надають вирішальні і безпідставні переваги податковим органам – стороні правовідносин, яка і без того має об'єктивний пріоритет. Безперечно, такі тенденції розвитку податкових правовідносин у демократичній державі не можна вважати позитивними, оскільки права та інтереси людини і громадянина мають бути головною цінністю, відповідно до Конституції України.

Необхідно відзначити, що основним недоліком попередніх етапів становлення податкової політики України було “повне апіорне відкидання” [8], а не переосмислення ролі держави в регулюванні економічними процесами. Трансформаційна криза, в яку потрапила українська економіка, характеризувалася відсутністю: інституту приватної власності; вільної конкуренції; ефективного антимонопольного регулювання; дієвого механізму банкрутства, а також наявністю практики державного субсидування збиткових підприємств.

На жаль, податкова політика не була спрямована на реалізацію структурних завдань і завдань інноваційного розвитку. Вона не стала чинником економічного зростання, зокрема через активізацію підприємницької ініціативи та стимулювання інноваційного розвитку. Не маючи достатнього практичного досвіду і наукового обґрунтування реалізації податкової політики, Україна йшла шляхом експериментального пошуку кращих варіантів податкової системи, роблячи багато помилок. Податкова система України поєднала в собі принципи двох податкових систем, найбільш характерних для світової практики – європейської (обкладання обороту податком на додану вартість) та американської (прибутковий принцип оподаткування). Жорсткість української податкової системи визначена еkleктичним поєднанням обох зазначених систем із базовою метою – ліквідації дефіцитності бюджету.

У результаті невиваженої податкової політики, неправильного розподілу доходів підприємств відбулося гальмування інноваційних та інвестиційних процесів, які, своєю чергою, призвели до зниження рівня реальних податкових надходжень.

Ринкове реформування економіки супроводжувалося неодноразовими спробами удосконалити податкову систему шляхом прийняття окремих недостатньо адекватних стану економіки законодавчих актів. Тому такий стан процедур і механізмів оподаткування характеризували відомі українські вчені так: “...нормативна база розрахунку податкових зобов'язань перетворилася на щось надзвичайно складне та неосяжне, з незліченними роз'ясненнями та уточненнями... Простежити за всіма її трансформаціями стало практично неможливо. Не припуститися помилок фізично неможливо, навіть якщо займатися суто вивченням податкового законодавства і численних роз'яснень ДПА України” [9].

Недосконалість податкової політики призводить до таких проблем системного спрямування в податковій системі, як:

- 1) податкова заборгованість платників перед бюджетом і державними цільовими фондами, що зумовлено: відсутністю ефективних механізмів, які забезпечують відповідальність суб'єктів господарювання за виконання своїх фінансових зобов'язань; недосконалістю системи списання та реструктуризації податкової заборгованості підприємств перед бюджетом; проведенням взаємозаліків, які роблять невиваженою своєчасну і в повному обсязі сплату податків; проблемами

окремих галузей (паливно-енергетичний комплекс), які є найбільшими боржниками бюджету, зокрема в частині регулювання державою цін на енергоносії;

2) бюджетна заборгованість із відшкодування податку на додану вартість. Основними причинами, що ускладнюють виконання державою зобов'язань перед платниками податку на додану вартість, є: пред'явлення необґрунтованих вимог на відшкодування податку на додану вартість і зниження сум податкових зобов'язань; виконання прогнозних показників надходжень із податку на додану вартість до державного бюджету внаслідок неповернення платникам переплачених сум податку; недоліки законодавчих норм, якими регулюється процедура відшкодування;

3) ухиляння від оподаткування. Ця проблема є однією з найзначніших в Україні та таких, що вирізняє її з-поміж більшості європейських країн. На масштаби ухиляння від сплати податків впливає високий рівень податкових ставок, нерівномірний розподіл податкового навантаження; порушення принципу рівності платників перед законом; складність і недосконалість законодавства, яким регулюється підприємницька діяльність, зокрема податкового; недотримання норм законів, неефективність державної бюджетної політики;

4) нерівномірне податкове навантаження, внаслідок чого найбільше податкове навантаження покладено на законослухняних платників, позбавлених податкових пільг.

На думку представників наукових кіл, цілком прийнятною видається ідея реформування податкової системи не через внесення змін до окремих законів із оподаткування, а шляхом прийняття Податкового кодексу. Адже саме такий документ забезпечить регламентацію податкових відносин нормами тільки одного кодифікованого акта, а не великою кількістю законодавчих і нормативних документів, ухвалених органами державної влади та місцевого самоврядування. Окрім того, Податковий кодекс дасть змогу краще орієнтуватися у податкових нормах як органам державної податкової служби, так і платникам податків.

За допомогою аналізу стану податкової системи України, проблем формування та реалізації податкової політики, можна зробити висновок, що актуальні проблеми функціонування податкової системи України стосуються усіх складових системи оподаткування. Зокрема: податкове законодавство характеризується складністю та суперечливістю, внаслідок чого платники податків мають можливість на законодавчих засадах мінімізувати свої податкові зобов'язання; система адміністрування податків є надзвичайно трудомісткою та вимагає суттєвих витрат державних коштів; значний тіньовий сектор економіки, існування якого стає можливим завдяки систематичним проявам корупції та податкової дискримінації, містить суттєві резерви податкових ресурсів, які держава не в змозі залучити для виконання своїх функцій.

Головною метою податкової політики України на сучасному етапі є формування достатнього державного бюджету та стимулювання економічного зростання (ділової активності суб'єктів підприємництва). Головним завданням є ефективне застосування елементів системи оподаткування, з огляду на стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку України, а саме: забезпечення сталого економічного зростання, насамперед у період світової економічної кризи, утримання стабільної макроекономічної ситуації (на засадах випереджального розвитку); утвердження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку; соціальна переорієнтація економічної політики та соціальна відповідальність вітчизняного бізнесу; реалізація євроінтеграційного курсу України.

На нашу думку, вирішити існуючі проблеми податкової системи України можливо лише послідовно реалізувавши стратегічні цілі реформування податкової системи України, шляхом: підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу; легалізації тіньового сектору; активізації інвестиційних процесів в економіці; розробки простих і зрозумілих податкових норм для суб'єктів господарювання; скорочення витрат платників на нарахування і сплату податків та держави на їх адміністрування; адаптації податкового законодавства України до законодавства ЄС; створення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків; запровадження інформаційно-аналітичної системи державної податкової служби в національному масштабі; автоматизації процесів оподаткування із використанням сучасних технологій.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можемо стверджувати, що реформування податкової системи України повинно відбуватися за наступними напрямками.

По-перше, підвищення ефективності системи адміністрування податків через реалізацію проекту модернізації податкової служби, автоматизацію процесів обліку та аналізу податкових даних, створення інтегрованої на усіх рівнях адміністрування архітектури баз даних податкової звітності, поступової зміни філософії адміністрування податків (тотальний контроль за сплатою податків та їхній збір змінити на моніторинг цього процесу та систематизацію і накопичення інформації в розрізі платників податків), вирішення проблеми повернення податку на додану вартість.

По-друге, удосконалення законодавчого забезпечення системи оподаткування шляхом розробки та прийняття Податкового кодексу України, що має на меті: 1) усунення існуючих суперечностей та колізій податкового законодавства; 2) лібералізацію податкової політики; 3) підвищення відповідальності щодо виконання норм і положень законодавства усіх суб'єктів податкових правовідносин; 4) поступову адаптацію норм податкового права України до податкового законодавства Європейського Союзу; 5) створення нових об'єктів оподаткування відповідно до існуючих соціально-економічних умов та рівня розвитку економічних відносин.

По-третє, дегінізація економіки та боротьба з корупцією в системі адміністрування податків шляхом створення податкових умов щодо легалізації тіньового сектора економіки, посилення кримінальної відповідальності за ухиляння від сплати податків, корупцію в системі державних органів влади.

По-четверте, реформування спрощеної системи оподаткування через удосконалення процедур реєстрації та обліку платників, усунення можливостей щодо мінімізації податкових платежів, нейтралізацію ефекту податкової дискримінації.

По-п'яте, реформування системи відрахувань до фондів соціального страхування шляхом запровадження єдиного соціального податку, поступового зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці шляхом активізації здійснення пенсійної реформи, залучення широкого кола громадян до накопичувальної системи пенсійного страхування, розширення переліку видів обов'язкового соціального страхування.

Література

1. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. Т. 2 / Н. П. Кучерявенко. — Х. : [б. и.], 2004. — С. 243.

2. Податкове право [Текст] : навч. посіб. / за ред. проф. М. П. Кучерявенка. — К. : [б. в.], 2003. — С. 18, 19.

3. Про систему оподаткування [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

4. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права... — С. 258, 259.

5. Про порядок погашення зобов'язань платників перед бюджетами та державними цільовими фондами [Електронний ресурс] : Закон України від 21.12.2000 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

6. Про державну податкову службу в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 04.12.1990 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

7. Про порядок погашення зобов'язань платників перед бюджетами та державними цільовими фондами...

8. Перехідна економіка [Текст] : підручник / В. М. Геєць, С. Г. Панченко, Е. М. Лібанова [та ін.] ; за ред. В. М. Геєця. — К. : Вища школа, 2003. — 591 с.

9. Амоша О. І. Проблеми попередження та легалізації неформальної економіки / Амоша О. І., Вишневський В. П., Дементьєва Т. М. [та ін.] // Економіка промисловості [Текст]. — 2000. — № 2(8). — С. 5.

М. Horobynskyu

TAX LEGAL RELATIONS REFORMING IN UKRAINE AT PRESENT STAGE

The effectiveness of public administration in tax sphere through tax legal relations reforming with the aim to maintain microeconomic and macro social balance and state use of the taxes for economic policy realization is revealed.

Key words: taxes, taxpayers, tax policy, public regulation of tax relationships, principles of tax system, tax authorities.

УДК 351.82:332.14

**М. Куйбіда,
К. Черніцина**

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Досліджено основні проблеми системи державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України та диференціацію регіонів за рівнями основних економічних показників.

Ключові слова: регіон, державна регіональна політика, регіональна соціально-економічна політика.

Найважливішим завданням розвитку українського суспільства є підвищення якості управління соціально-економічним розвитком держави і регіонів. Необхідність удосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів обумовлена неефективним використанням спрямованих на розвиток фінансових та матеріальних ресурсів, неспроможністю більшості регіонів самостійно вирішувати свої соціально-економічні проблеми, обмеженістю повноважень регіональних органів влади щодо регулювання процесів раціонального використання ресурсів та створення умов для підвищення якості життя населення.

Результати пошуку ефективних методів державного регулювання регіонального розвитку викладені в працях вітчизняних науковців: О. Амоши, В. Бодрова, В. Гейця, С. Дзюбик, Е. Лібанової, Ю. Наврузова, С. Мельник, Л. Швайка та інші. Але необхідно визнати, що в Україні поки ще не розроблені методологічні основи формування концепції соціально-економічного розвитку регіону, не визначені технології вибору стратегій і пріоритетів розвитку, методи оцінювання ефективності досягнення цілей та інструменти їх реалізації.

На сьогодні в Україні у процесі економічного зростання спостерігається посилення диференціації регіонів за рівнями основних економічних показників. Нерівномірність регіонального розвитку і висока диференціація умов і рівня життя мешканців території підсилюють соціальну напругу, стримують динаміку соціально-економічного зростання країни, ускладнюють міжнародне співробітництво, зокрема і в рамках європейських структур. За цих умов необхідна реалізація виваженої державної регіональної політики. Така політика повинна виходити із основних принципів європейського регіоналізму, базових довготермінових цілей, і забезпечувати соціально-економічне зростання регіонів, подолання основних міжрегіональних асиметрій, сприяти впровадженню норм та державних стандартів рівня та умов життя для всіх громадян України.

Насамперед зауважимо, що термін “регіон” практично не вживається у нормативно-правових актах, хоча ст. 132 Конституції України визначено, що однією із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій України, є збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Не зважаючи на те, що опосередковано окремі аспекти державного впливу на регіони регулюються конституційними нормами, що стосуються системи місцевих органів виконавчої влади (ст. 118, 119 розділу VI), територіального устрою України (розділ IX), Автономної Республіки Крим (розділ X), основ місцевого самоврядування (розділ XI), дотепер залишається

відкритим питання про співвідношення значень конституційних понять “регіон”, “область”, “адміністративно-територіальна одиниця”. Частина друга ст. 133 Конституції України містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня, що входять до складу України: 24 області, Автономна Республіка Крим, два міста республіканського підпорядкування: Київ та Севастополь [1].

Загальне визначення регіону переважно наводять довідкові та енциклопедичні видання, що мають універсальне спрямування. Так, “Великий тлумачний словник сучасної української” мови пропонує таке визначення цієї дефініції: “Регіон – певна територіальна одиниця (район, область, зона), що вирізняється з-поміж інших таких же одиниць специфічними рисами (географічними, геологічними, етнографічними, економічними тощо)” [2].

При дослідженні сутності “регіону” вчені-економісти акцентують увагу на тих чи інших економічних ознаках. Так, Ф. Кожурін вказує, регіон потрібно називати певну частину народногосподарського комплексу країни, що відрізняється географічними умовами і природно ресурсною спеціалізацією. М. Некрасов також розглядає регіон із соціально-економічного боку. За цього автор ігнорує зв’язок із адміністративно-територіальним устроєм. Регіон він називає велику територію держави з більш-менш однорідними природними умовами, і переважно характерною спрямованістю виробничих сил на основі поєднання комплексу природних ресурсів зі сформованою і перспективною соціальною інфраструктурою.

Регіон – це територія, що за сукупністю своїх елементів відрізняється від інших територій та характеризується єдністю, взаємопов’язаністю складових і цілісністю. Найважливіша характеристика регіону – його цілісність. Регіон представляє триєдність середовищ: природного, матеріального (створеного людиною) та соціального.

В систематизованій формі критерії регіоналізації країни подають здебільшого в такому варіанті:

- загальні риси (площа, склад населення, історія розвитку);
- особливості географічного положення;
- природні умови та ресурси;
- населення (чисельність, розміщення, структура, демографічна ситуація, трудові ресурси);
- характеристика господарства (промисловість, сільське господарство, інфраструктура);
- внутрішні відмінності;
- місце в світі (міждержавні та внутрішні зв’язки, участь у міжнародній інтеграції та політиці, частка у світовому господарстві);
- перспективи та проблеми розвитку.

Різні території України мають свої особливості й відмінності як щодо економічного розвитку, так і в соціальному, історичному, мовному та ментальному аспектах. Саме брак власної регіональної політики в минулі роки призвів до значних диспропорцій у регіональній структурі економіки держави, нагромадження економічних та соціальних проблем. Серед них: недосконалість галузевої структури більшості регіональних господарських комплексів, їх низька економічна ефективність; значні відмінності соціально-економічного розвитку регіонів та істотне відставання деяких регіонів від чинних нормативів розвитку соціальної та виробничої інфраструктури (особливо це стосується сільської місцевості);

нерациональне використання місцевих природних і трудових ресурсів; надмірне забруднення довкілля в багатьох містах і районах; відставання комплексного розвитку міст і сіл; незадовільна реалізація можливостей регіонів щодо міжнародної інтеграції України, спільного підприємництва в галузі туризму та рекреації, залучення до країни іноземних інвестицій тощо.

Наявні проблеми спричинили диспропорцію в економічному і соціальному розвитку регіонів, а відмінності у можливостях пристосування регіонів з різною структурою економіки до ринкових умов – їх поглибили. Для вирішення цих проблем виникає необхідність: створити умови для оптимальної економічної самостійності регіонів – вжити організаційні, правові та економічні заходи для забезпечення ефективного державного регулювання процесів регіонального розвитку країни та координації міжрегіональних зв'язків, тобто опрацювати засади продуманої державної регіональної політики. Шляхи реалізації державної регіональної політики викладені в законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів, Верховної Ради України. В них визначена головна мета державної регіональної політики – “створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя” [3].

Державна регіональна економічна політика – це сукупність організаційно-правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни, відповідно до її поточних і стратегічних цілей.

Ці заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Так, врахуючи наявний природно-ресурсний і науково-виробничий потенціал регіону Севастополь, були прийняті на державному рівні такі документи: Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо соціально-економічного розвитку міста Севастополя” № 1204/2008, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року” № 1017 від 27.07.2006 р., розпорядження Кабінету Міністрів України “Про підготовку та відзначення 225-річчя заснування міста-героя Севастополя” № 257-р від 08.05.2007 р. та “Про затвердження плану додаткових заходів із соціально-економічного розвитку м. Севастополя” № 610-р від 03.06.2009 р., що значно покращило соціально-економічний, екологічний і культурний розвиток Севастополя (табл. 1).

Таблиця 1

**Перелік об'єктів, що фінансуються в 2008 р. за рахунок субвенції
з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток
(згідно з додатком до Постанови Кабінету Міністрів України
№ 531 від 04.06.2008 р.)**

Найменування об'єкта та його місцезнаходження	Рік початку і закінчення будівництва	Проектна потужність, відповідних одиниць	Обсяг фінансування за рахунок субвенції, тис. грн
Будівництво та реконструкція об'єктів соціальної сфери			
Школа-колегіум, м. Севастополь – будівництво	2008 – 2010	720 учнівських місць	5000
Будівництво газопроводів і газифікація населених пунктів			
Газопроводи високого тиску (1,2 Мпа) від ГРС-3 до ГГРП на Північній стороні, середнього тиску від ГГРП до ГГРП-6А з переходом Севастопольської бухти та зазначених ГГРП, м. Севастополь – будівництво	2006 – 2009	14,5 кілометра	4927,2
Усього			9927,2

Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів – це сукупність організаційно-правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни відповідно до її поточних і стратегічних цілей.

Ці заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Об'єктами регіональної соціально-економічної політики є територіальні утворення, в межах яких здійснюється державне управління та місцеве самоврядування. Склад цих об'єктів визначається адміністративно-територіальним устроєм та економічним районуванням України, з підприємствами всіх форм власності, що розташовані на цій території.

Для забезпечення ефективного формування регіональної політики в сфері будівництва, архітектури і містобудування 1 березня 2007 р. Постановою Кабінету Міністрів № 323 було створено Міністерство регіонального розвитку і будівництва.

Суб'єктами є органи державної влади, обласні, районі, міські державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, які в межах своєї компетенції вирішують проблеми соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечують реалізацію законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, рішень відповідних представницьких органів регіонального самоврядування.

Для вдосконалення роботи зазначених органів влади, необхідно внести зміни до деяких законів України, а саме: “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про

місцеві державні адміністрації”, зокрема для міста Севастополь прийняти Закон України “Про місто-герой Севастополь”.

Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів включає адміністративно-правове, економічне та специфічно-територіальне регулювання.

Адміністративно-правове регулювання включає розробку регіональних програм на середньо- та короткотерміновий періоди (до 5 років). Програми спрямовано на вирішення проблем поточної збалансованості, стабілізації економіки, подолання спаду виробництва, фінансового оздоровлення. Для забезпечення стратегічних перетворень в економіці регіону та позитивних змін у соціально-економічній ситуації можуть складатися так звані структурні програми на довго- та середньотермінову перспективу (5 – 10 років). Також розробляється комплексний прогноз економічного і соціального розвитку України (на 10 – 15 років).

На сьогодні в кожному регіоні розробляються регіональні програми, метою яких є визначення довготермінових цілей розвитку, параметрів прогнозних змін. Такі програми не обмежуються лише визначенням перспективних напрямів розвитку регіонів. Вони передбачають конкретні дії регіональної влади в розрізі пріоритетних для регіонів сфер економічної діяльності з метою досягнення бажаних прогнозних орієнтирів.

Севастопольською міською радою станом на 1 листопада 2009 р. затверджено 22 міські програми, які забезпечують життєдіяльність міста. Серед них: Питна вода м. Севастополь на 2007 – 2020 рр., Програма зайнятості населення міста Севастополь на 2008 – 2009 рр., Програма економічного і соціального розвитку м. Севастополя та інші (табл. 2).

Таблиця 2

План фінансування Програми економічного і соціального розвитку м. Севастополя 2007 – 2009 рр. по напрямках і за рахунок бюджету міста

Програми, об'єкти і напрями	План фінансування на 2007 р., т. грн	План фінансування на 2008 р., т. грн	План фінансування на 2009 р., т. грн
Розвиток регіону і житлово-комунальна політика (інвестиції в ремонт і розвиток інженерних комунікацій, придбання комунального транспорту, ремонт і будівництво шляхів, ремонт і реконструкція житлового фонду, будівель і майна комунальної власності, благоустрій, розвиток економіки міста)	58 707,5	261 086,3	134 312,3
Соціальна політика і гуманітарна сфера (соціальний захист, охорона здоров'я, освіта, культура, фізкультура і спорт, сім'я і молодь)	14 715,3	22 866,9	47 311,6
Екологічні заходи і запобігання надзвичайних ситуацій (екологічні заходи, запобігання надзвичайним ситуаціям)	4 462,4	2 611,0	6 927,6
Інші	132 887,0	46 863,0	310,0
Загалом	210 772,2	333 427,2	188 861,5

На державному рівні основними економічними механізмами регулювання регіонального розвитку є: бюджетне вирівнювання, загальнодержавні субвенції та програми соціально-економічного розвитку окремого регіону чи території. Пасивність держави у проведенні бюджетної децентралізації можна пояснити як відсутністю досвіду проведення відповідних реформ, так і необхідністю концентрації на загальнодержавному рівні значного обсягу коштів для регулювання процесу макроекономічних реформ.

За оперативними даними Державного казначейства України, за 2008 р. до місцевих бюджетів надійшло 127907,5 млн грн. До дохідної частини загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 59878,8 млн грн. За 2008 р. із державного бюджету до місцевих бюджетів перераховано трансфертів на суму понад 59,2 млрд грн, або 93,2% річного розпису, зокрема трансфертів із загального фонду – 55,1 млрд грн, або 97,8% річного розпису, трансфертів із спеціального фонду – 4,1 млрд грн, або 57,5% річного розпису.

В 2008 році було виділено на розвиток сільських територій 602,05 млн. грн. субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток. У 2008 р. більше 330 млн грн субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів було скеровано у сільські території. Із них 125 млн грн освоєно на будівництві нових шкіл. Побудовано 25 нових шкіл за сучасними проектами та будівельними технологіями.

Складні бюджетні процеси вимагають постійного чіткого управління та контролю з боку держави та органів місцевого самоврядування. Серед порушень, що призводять до втрат бюджетних ресурсів, найбільшими за обсягами залишаються незаконні й нецільові витрати бюджетних коштів. Система бюджетного контролю в Україні, основною метою якої є виявлення порушників та їх покарання, є надто централізованою. Проведення перевірок здійснюється за основною ознакою – недовіра до посадових осіб організацій, установ та підприємств, що перевіряються. Але збільшення кількості перевірок місцевих бюджетів не призводить до істотного покращення фінансово-бюджетної дисципліни. Без кардинальних змін у політиці держави щодо організації системи бюджетного контролю в Україні неможливо досягти рівня фінансово-бюджетної дисципліни розвинених європейських країн. Необхідною є розробка та впровадження цілеспрямованої системи державних механізмів та заходів впливу на фінансове зміцнення регіонів.

Першочерговими завданнями для вирішення нагальних проблемних питань соціально-економічного розвитку регіонів є:

- запровадження у державному бюджеті спеціальної бюджетної програми підтримки регіонального розвитку, відповідно до загальнодержавних пріоритетів;
- застосування та удосконалення договірних принципів відносин між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування щодо питань регіонального розвитку (укладення угод між визначеним урядом центральним органом виконавчої влади і обласними радами) та здійснення на їх основі спільних заходів із стимулювання розвитку регіону.

Один із важливих показників для оцінювання економічного стану регіонів при визначенні потенціалу їх розвитку є валовий регіональний продукт (далі – ВРП). Згідно із інформацією Державного комітету статистики України, у 2006 р., порівняно з відповідним періодом 2005 р., приріст ВРП становив 7,3%. Зростання відбулось в усіх регіонах (від 2,5% в Івано-Франківській області до 16,3% у м. Севастополь). У 2007 р. при зростанні ВРП по Україні на 7,9% найбільше

зростання відбулось у м. Києві – на 19,7%, Волинській області – на 12,1%, а в Кіровоградській і Миколаївській областях ріст ВРП не досяг 100% і становив, відповідно, 97,9% та 99,5%. Факторами, які зумовлювали диференціацію темпів зростання, були: вплив зовнішньоекономічної ситуації; активізація раніше незадіяних потужностей в одних регіонах і банкрутство підприємств в інших; активізація використання переваг географічного розташування для окремих прикордонних регіонів.

Найбільшу частку у внутрішньому регіональному продукті держави в 2006 р. становили: м. Київ (17,5%), Донецька і Дніпропетровська області (13,2% і 9,6%).

Майже 30,0% ВРП держави припадає на промисловість, тому важливою характеристикою функціонування народного господарства України загалом є темпи зростання обсягів продукції промисловості в регіональному вимірі. Аналіз динаміки показника ВРП свідчить про певне посилення ролі високоіндустріалізованих регіонів та столиці у процесі формування загальнодержавного значення. Найбільший внесок у промислове виробництво держави зроблений Донецькою (20,5%), Дніпропетровською (16,5%) та Луганською (8,7%) областями.

Загалом, із 27 регіонів лише для шести (м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Одеська та Полтавська області) обсяги ВРП на одну особу вищі за середні по Україні, і саме на ці регіони припадає понад 50% ВРП України.

Концентрація економічного потенціалу в окремих регіонах істотно впливає на рівень і динаміку розвитку країни. Так, зниження виробництва промислової продукції у Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Одеській та Полтавській областях може суттєво позначитись на скороченні темпів зростання промислового виробництва загалом по Україні.

Регіони України відрізняються також і можливостями щодо залучення прямих іноземних інвестицій. Так, зарубіжні інвестори надають перевагу регіонам урбанізованим, з розвиненою інфраструктурою, з наявністю кваліфікованих трудових ресурсів і легким доступом до ресурсів, офісних та виробничих приміщень. Станом на грудень 2007 р. основна частина прямих зарубіжних інвестицій припадала на м. Київ (32,1%), Дніпропетровську (9,9%) та Київську (4,3%) області, тоді як частка третини регіонів (Вінницька, Житомирська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька області та м. Севастополь) не перевищує для кожного з них 1% загального обсягу нагромаджених у країні іноземних інвестицій. Найменш привабливими для іноземних інвесторів були регіони з невисоким рівнем розвитку промислової, фінансової та соціальної інфраструктури. У 2007 р. такими регіонами були Кіровоградська, Тернопільська та Чернівецька області (на них припало лише по 0,1% усіх іноземних інвестицій).

Ступінь впливу динаміки економічного зростання та інвестиційних процесів на рівень життя населення регіонів відображають величина середньомісячної заробітної плати (далі – СЗП) і рівень зареєстрованого безробіття. Протягом 2006 – 2008 рр. найвищі значення СЗП були в м. Києві, Дніпропетровській, Донецькій та Київській областях, а найнижчі значення характерні для Вінницької, Волинської, Тернопільської та Чернівецької областей.

У 2008 р. при рівні зареєстрованого безробіття в Україні 2,3%, у м. Києві, Дніпропетровській, Донецькій та Київській областях цей показник склав відповідно 0,3%, 1,6%, 1,3%, 1,9% а в Вінницькій, Волинській, Тернопільській та

Чернігівській областях, відповідно: 3,3%, 2,6%, 4,34%, 3,2%, що суттєво вище, ніж по Україні.

В умовах обмеженості бюджетних та інших фінансових ресурсів у країні внутрішній потенціал територій є головним ресурсом їх розвитку [4]. Тому державне регулювання зазначеної сфери обов'язково враховує ресурсний потенціал регіонів, а забезпечення ефективного використання і подальшого нарощення його має стати одним із головних пріоритетів діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і територіальних громад.

Для цього необхідно розробити стратегію зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності, яка повинна передбачати:

- здійснення структурних зрушень у господарському комплексі регіонів на основі запровадження інвестиційно-інноваційної моделі з урахуванням особливостей їх потенціалу;

- подальший розвиток підприємництва, насамперед малого та середнього, посилення його конкурентоспроможності на основі застосування кластерних моделей, вертикальної та горизонтальної інтеграції, зокрема між регіонами;

- поглиблення економічної інтеграції регіонів на основі максимально ефективного використання їх конкурентних переваг;

- сприяння всебічному розвитку людського капіталу на основі стабілізації та поліпшення демографічної ситуації, досягнення продуктивної зайнятості населення, розвитку соціальної інфраструктури;

- розбудову та модернізацію інфраструктури регіонального розвитку для підвищення інвестиційної привабливості регіонів, поліпшення умов запровадження передових інноваційних технологій;

- вдосконалення системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації на регіональному рівні екологічної політики.

Головними пріоритетами діяльності центральних і місцевих органів влади щодо розвитку виробничо-економічного потенціалу регіонів мають бути реструктуризація і підвищення конкурентоспроможності господарських комплексів та окремих великих підприємств, розширення їх галузевої спеціалізації, екологізація виробництва, розбудова виробничої, транспортної і ринкової інфраструктур, сприяння розвитку підприємництва, реалізація інноваційної політики, забезпечення ефективного управління комунальною власністю, земельними та іншими ресурсами.

На підставі викладеного можна визначити основні недоліки в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України:

- необ'єктивність, відомча упередженість службової документації, що подається для прийняття рішень; міжвідомчі конфлікти, спричинені галузевими підходами до регулювання;

- монополні управлінські претензії органів влади на регулювання у підвідомчій сфері;

- домінування командно-адміністративних підходів до управління; зміна правил на ринку для збереження або створення монопольного становища суб'єктів підприємництва, нав'язування їм численних платних адміністративних послуг;

- відірваність теорії від практики; не розробленість стратегічних засад і нечітке бачення майбутніх цілей;

– нерозвиненість структурно-функціонального методу і неврахування закономірностей розвитку та функціонування будь-яких систем, що породжує фрагментарність регуляторних заходів;

– недостатня сформованість мережі науково-дослідних, аналітичних та громадських організацій, що можуть надавати професійні послуги з наукового забезпечення, консалтингу й управлінського менеджменту у сфері державного регулювання.

В Україні необхідна цілеспрямована політика щодо зменшення територіальних розбіжностей розподілу економічних і соціальних ресурсів між регіонами України. Основними напрямками такої політики повинні стати:

1. Удосконалення нормативно-правових положень, які регулюють економічний і соціальний розвиток регіонів України. Чітке закріплення на законодавчому рівні принципів, шляхів і механізмів регіонального розвитку відповідно до реалій сучасного соціально-економічного функціонування регіонів.

2. Поступовий перехід від практики перерозподілу ресурсів між регіонами до стимулювання ефективного використання внутрішніх матеріальних, трудових і фінансових ресурсів забезпечив пропорціональний розподіл ресурсів. Вживання заходів для стимулювання економічного зростання менш розвинених регіонів на основі активізації використання внутрішніх чинників конкурентоспроможності. Зокрема, для західних і південних регіонів такими ресурсами є туристично-рекреаційні, для прикордонних – розвиток транскордонного співробітництва, північних – деревообробна промисловість, для Миколаївської – суднобудування, для Севастополя – розвиток портового господарства.

3. Застосування диференційованого підходу, а саме: для визначення рівня державної підтримки регіонам України щодо економічно розвинених регіонів ступінь впливу держави повинен бути мінімальним, тоді, як стосовно найменш розвинених – застосовувалися спеціальні державні програми регіонального вирівнювання. Державна підтримка має передбачати систему трансфертів для менш розвинених регіонів, зростання видатків центрального й місцевого бюджетів на підтримку реалізації пріоритетних регіональних програм розвитку (як для галузей, так і для конкретних підприємств).

4. Посилення ролі Міністерства регіонального розвитку і будівництва в питаннях формування і реалізації регіональної політики.

Література

1. Конституція України [Текст] : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами, внесеними Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р. — К. : Просвіта, 2006. — 123 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2003. — С. 1020.

3. Регіональна політика та механізми її реалізації [Текст] / за ред. акад. НАНУ М. І. Долішного. — К. : Наукова думка, 2003. — 503 с.

4. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. С. Никифоров [та ін.]. — К. : КНЕУ, 2000. — С. 240—255.

M. Kuybida
K. Chernitsyna

**STATE REGULATION
OF REGIONAL SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT**

Basic problems of state regulation system of regional socio-economical development in Ukraine and regional differentiation according to the levels of basic economical indicators are researched.

Key words: region, state regulation policy, regional socio-economic policy.